

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ONYEAMA

[Traduction]

Je regrette de ne pouvoir me rallier à la décision selon laquelle la Cour est compétente pour connaître de l'appel de l'Inde.

La compétence de la Cour résulte de l'effet combiné de l'article 36, paragraphe 1, de son Statut, de l'article 84 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (« la Convention ») et de l'article 37 du Statut de la Cour. L'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour, donne à celle-ci compétence pour « toutes les affaires que les parties lui soumettront »; le passage pertinent de l'article 84 de la Convention dispose que « tout Etat contractant peut ... appeler de la décision du Conseil ... à la Cour permanente de Justice internationale »; et l'article 37 du Statut de la Cour s'énonce ainsi: « Lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la Société des Nations ou à la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent Statut ».

La Charte des Nations Unies, dont le Statut de la Cour constitue une partie intégrante, ne confère pas à la Cour internationale de Justice le rôle d'une juridiction d'appel, et sa compétence pour connaître d'un appel interjeté contre la décision d'un autre tribunal dépend entièrement des termes de l'accord par lequel les parties lui ont donné juridiction pour ce faire. La question de savoir si la Cour peut être saisie d'un appel déterminé doit donc être résolue en fonction de l'intention des parties, telle qu'elle ressort des termes exprès de l'accord et ne dépend pas, selon moi, de considérations de principe ou de doctrine.

Dans le présent appel, la disposition de la Convention qu'il convient d'interpréter pour déterminer si la Cour est compétente est l'article 84, qui est libellé comme suit:

« Si un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses Annexes ne peut être réglé par voie de négociation, le Conseil statue à la requête de tout Etat impliqué dans ce désaccord. Aucun membre du Conseil ne peut voter lors de l'examen par le Conseil d'un différend auquel il est partie. Tout Etat contractant peut, sous réserve de l'article 85, appeler de la décision du Conseil à un tribunal d'arbitrage ad hoc établi en accord avec les autres parties au différend ou à la Cour permanente de Justice internationale. Un tel appel doit être notifié au Conseil dans les soixante jours à compter de la réception de la notification de la décision du Conseil. »

Les passages qui importent sont en italiques. Le Conseil auquel il est fait allusion est le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après dénommé « le Conseil »).

Cette disposition de la Convention est la seule source de la compétence de la Cour pour connaître du présent appel interjeté contre une décision du Conseil; s'il n'en ressort pas clairement que les parties à la Convention ont voulu que les appels d'une décision du Conseil sur sa compétence pour connaître d'un désaccord soient portés devant la Cour, celle-ci doit se récuser.

Lorsqu'on examine le texte de l'article 84, il convient de se rappeler que les Etats parties à la Convention entendaient favoriser le développement de l'aviation internationale, éviter toute mésentente et promouvoir la coopération entre les nations et les peuples. A cette fin, ils sont convenus de certains principes et arrangements « afin que l'aviation civile internationale puisse se développer d'une manière sûre et ordonnée et que les services internationaux de transport aérien puissent être établis sur la base de l'égalité des chances et exploités d'une manière saine et économique ». (Voir le préambule de la Convention.)

Pour déterminer ce que les Parties entendaient par les termes utilisés à l'article 84 de la Convention, il n'est pas inutile de conserver leurs objectifs présents à l'esprit.

Il me paraît que la première condition posée par l'article 84 est qu'un désaccord entre des Etats contractants doit tout d'abord faire l'objet de négociations. Cette condition est tout à fait conforme au désir exprimé d'éviter les frictions. Ce qu'il faut tenter de régler par voie de négociation, c'est un désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application de la Convention c'est-à-dire une divergence d'opinion quant au sens d'une disposition de la Convention ou à la manière dont une telle disposition devrait être appliquée entre Etats contractants dans le domaine de l'aviation civile. Ce n'est que lorsque les négociations ont échoué que tout Etat partie au désaccord peut présenter une requête au Conseil pour l'inviter à statuer. Cette partie de l'article 84 me paraît viser un désaccord qui surviendrait à propos de l'application de la Convention à l'exploitation d'aéronefs civils.

Je ne crois pas qu'il entrerait dans les intentions des auteurs de la Convention d'inclure parmi les questions pouvant donner lieu à négociation un désaccord sur un problème hypothétique de compétence du Conseil, indépendant de tout litige réel relatif à un cas concret.

Le but de la Convention me semble montrer, sans doute possible, que l'on attendait du Conseil qu'il statue sur les désaccords relatifs aux questions de fond concernant l'aviation civile qui pourraient surgir entre Etats contractants et qui n'auraient pas pu être réglés par voie de négociation.

La compétence conférée à la Cour internationale de Justice par l'article 84 de la Convention pour connaître en appel des décisions du Conseil est, selon moi, limitée aux appels de décisions du Conseil relatives à des désaccords sur des questions de fond dont des Etats impliqués dans

les désaccords ont saisi le Conseil par voie de requête .

Il est vrai que l'article 84 de la Convention (rapproché de l'article 54 b)) érige le Conseil en tribunal habilité à statuer sur les désaccords du type envisagé dans l'article, mais lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la compétence du Conseil pour connaître d'une requête, de même d'ailleurs que pour définir les limites de sa compétence, le Conseil, comme tout autre tribunal international, tire ses pouvoirs du droit international général.

Certes, pour statuer sur une exception préliminaire à sa compétence pour connaître d'une requête, le Conseil aura à se prononcer sur un désaccord « à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention et de ses Annexes » entre les Etats parties au différend puisque la Convention définit les limites de la compétence du Conseil (affaire *Nottebohm*, *C.I.J. Recueil 1953*, p. 111)¹. Mais à mon avis la teneur de l'article 84 ne confirme nullement l'hypothèse que les auteurs de la Convention entendaient viser autre chose que le fond du différend dans les clauses juridictionnelles et d'appel. Je rappelle une fois de plus l'obligation qui est faite de tenter de régler le désaccord par voie de *négociation*; en effet, la compétence du Conseil est une question de droit qui, à mon avis, n'est pas susceptible d'être négociée. De plus, le désaccord sur lequel le Conseil doit statuer lui est soumis par une requête, à propos de laquelle le Règlement pour la solution des différends (approuvé par le Conseil le 9 avril 1957) stipule:

Article 2

« Tout Etat contractant (appelé ci-après « le demandeur ») qui soumet un désaccord au Conseil aux fins de règlement, doit introduire une requête, à laquelle est joint un mémoire contenant:

- a) le nom du demandeur et le nom de tout Etat contractant (appelé ci-après « le défendeur ») avec lequel le désaccord existe;
- b) le nom d'un agent autorisé à agir pour le demandeur au cours de l'instance, avec l'indication de son adresse, au siège de l'Organisation, à laquelle seront envoyées toutes les communications relatives à l'affaire, y compris la notification de la date des séances;
- c) un exposé des faits sur lesquels la requête est fondée;
- d) les pièces à l'appui;
- e) un exposé de droit;
- f) le remède sollicité par décision du Conseil en ce qui concerne les divers points soumis;

¹ « Depuis l'affaire de l'*Alabama*, il est admis, conformément à des précédents antérieurs, qu'à moins de convention contraire, un tribunal international est juge de sa propre compétence et a le pouvoir d'interpréter à cet effet les actes qui gouvernent celle-ci. » (*Ibid.*, p. 119.)

- g) une déclaration attestant que des négociations ont eu lieu entre les parties pour régler le désaccord, mais qu'elles n'ont pas abouti. »

Le Règlement prévoit aussi, à l'article 5, qu'une exception préliminaire peut être soulevée par « le défendeur qui excipe de l'incompétence du Conseil à connaître de l'affaire soumise par le demandeur », c'est-à-dire de la substance de la requête.

La procédure sur l'exception préliminaire se greffe assurément sur l'affaire principale relative au fond du désaccord, mais elle est tout à fait distincte et autonome et, comme il est manifeste d'après le Règlement pour la solution des différends, elle est régie par des règles différentes de celles qui s'appliquent à la procédure sur le fond de la requête. Bien plus, la procédure sur le fond est suspendue dès qu'une exception préliminaire est soulevée (voir art. 5, par. 3, du Règlement pour la solution des différends).

Il me semble donc que, si ce Règlement peut donner quelque idée de la manière dont le Conseil a interprété l'article 84 de la Convention, ce qu'il démontre en fait, c'est que le Conseil ne considérait pas les exceptions préliminaires contre sa compétence comme un désaccord pouvant faire l'objet d'une requête. Cette différence de procédure tend elle aussi à prouver qu'il n'était pas dans les intentions des rédacteurs de la Convention que les dispositions de l'article 84 prévoyant une requête s'appliquent aux désaccords sur la compétence du Conseil.

Le droit de faire appel de la décision du Conseil que confère l'article 84 ne se limite pas aux « Etats impliqués dans le désaccord »; il est donné à « tout Etat contractant ». Je peux parfaitement comprendre que, même s'ils ne sont pas parties à un désaccord, des Etats contractants soient directement affectés par une décision du Conseil sur le fond de ce désaccord, car cette décision peut fort bien aboutir à étendre l'application de telle ou telle interprétation, peut-être défavorable, d'une disposition de la Convention, et un ou plusieurs Etats peuvent par conséquent vouloir faire appel d'une telle décision: il me paraît cependant difficile de supposer ou de conclure qu'on ait voulu donner à des Etats tiers qui ne sont pas concernés dans un désaccord la faculté d'appeler d'une décision par laquelle le Conseil affirme ou décline sa compétence ou prend toute autre mesure interlocutoire.

Si une décision du Conseil sur une question de compétence peut être attaquée en appel, je ne vois aucune raison de principe pour qu'il n'en soit pas de même pour toute autre décision préliminaire ou interlocutoire.

La décision d'accepter ou de rejeter un document comme moyen de preuve dans une affaire soumise au Conseil peut avoir un effet décisif. Faut-il penser que « tout Etat contractant » pourrait faire appel d'une telle décision, ou d'une décision fixant un délai qu'un « Etat contractant » autre que l'une des parties en cause considérerait comme injuste? En fait, dans l'espèce soumise à la Cour, l'Inde s'est plainte de ce que le Conseil a refusé de surseoir aux débats pour donner à ses membres le

temps d'étudier les prétentions des parties. Un tel refus pourrait-il justifier un appel?

Je ne conteste pas qu'une décision sur une exception d'incompétence règle une question fondamentale qui affecte de façon cruciale la situation des Parties et qu'elle peut même mettre fin à l'affaire si l'exception est retenue. Il n'en reste pas moins que si cette décision du Conseil sort du cadre de l'article 84 de la Convention elle ne saurait, à mon avis, faire l'objet d'un appel, aussi souhaitable que puisse être l'existence d'un droit d'appel. C'est aux Etats contractants qu'il appartient de prévoir ce droit, et non à la Cour par voie d'interprétation judiciaire.

Pour les raisons que j'ai exposées, je suis parvenu à la conclusion que les rédacteurs de la Convention ont visé, à l'article 84, les décisions finales du Conseil sur le fond de désaccords, qui intéresseraient tous les Etats contractants, et non pas des décisions sur des exceptions préliminaires, des mesures procédurales ou des demandes interlocutoires qui ne concernent que les parties en cause. Sur ce dernier point, les auteurs de la Convention s'en sont remis au Conseil pour qu'il prenne les dispositions voulues dans son Règlement. Or, si l'on se reporte à celui-ci, on est fondé à penser que les décisions sur la compétence ne peuvent faire l'objet d'un appel (voir l'article 18 du Règlement pour la solution des différends).

Etant donné que la Convention ne prévoit pas expressément le droit d'appel en cas de décision sur une exception préliminaire et que le Règlement pour la solution des différends exclut ce droit, il n'existe que je sache aucune disposition juridique sur laquelle le présent appel pourrait se fonder; des considérations de principe ou tenant à l'importance ou à l'effet possible d'une décision sur la compétence ne me paraissent pas des fondements solides sur lesquels asseoir une juridiction que la Cour ne semble pas posséder par ailleurs.

La majorité de la Cour a cependant conclu que celle-ci était compétente pour connaître de l'appel, ce qui, vu l'article 36, paragraphe 6, du Statut, règle la question. Je me vois donc dans l'obligation d'examiner la substance même de l'appel.

* * *

Il est incontestable que la requête et la plainte dont le Pakistan a saisi le Conseil concernent un désaccord avec l'Inde et soulèvent manifestement des questions d'interprétation et d'application de la Convention.

A l'examen de la requête et de la plainte, rien ne donne à penser que les problèmes qu'elles évoquent sortent du cadre de la Convention, ou n'appartiennent pas au domaine de la compétence du Conseil.

Il me semble que, dans son « exception préliminaire », l'Inde ne prétend pas que le Conseil ne peut connaître des questions soulevées dans la requête telle qu'elle a été présentée par suite d'un défaut de compétence ou d'un excès de juridiction qui ressortirait à première vue de la requête

elle-même; elle soutient plutôt que certains faits, mentionnés dans l'exception, ôteraient s'ils étaient établis, tout droit au Pakistan d'obtenir les satisfactions qu'il demande. Selon moi, ce n'est pas là un motif qui permette au Conseil de décliner sa compétence; c'est à l'Inde qu'il incombe d'établir les faits sur lesquels elle fonde son objection dans des débats contradictoires sur la requête.

Il appartient manifestement au Conseil d'examiner les allégations contenues dans la requête qui sont à première vue de son ressort, ainsi que la substance de l'objection présentée comme moyen de défense, et de se prononcer à leur sujet; sa compétence pour ce faire ne peut être réduite à néant parce qu'une partie au différend affirme que le Conseil n'a pas compétence du fait de certaines mesures unilatérales qu'elle aurait prises et qui constituent elles-mêmes l'objet du différend.

J'approuve l'arrêt de la Cour sur le fond du problème qui lui est soumis, celui de savoir si le Conseil a ou non compétence pour se prononcer sur les désaccords entre l'Inde et le Pakistan dont le Gouvernement pakistanais l'a saisi par voie de requête et de plainte, en se fondant sur les dispositions de la Convention et de l'Accord international relatif au transit des services aériens internationaux.

Je souscris à la décision suivant laquelle le Conseil est compétent pour connaître de la requête et de la plainte pakistanaïses ainsi qu'aux motifs énoncés pour cet aspect de l'appel, auxquels je n'ai rien à ajouter.

(Signé) CHARLES D. ONYEAMA.