

Assemblée Générale
50ème session
Séance plénière du 11 octobre 1995

LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE : QUEL AVENIR ?

Déclaration de S. E. Mohammed Bedjaoui,
Président de la Cour internationale de Justice

Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire général,
Excellences, Mesdames et Messieurs,

Le Portugal, si riche en intelligences, n'avait pourtant pas été, je suis sûr, longtemps embarrassé pour choisir l'homme politique à présenter aux suffrages des nations pour occuper le siège de Président de l'Assemblée générale. Derrière le premier Ministre, ou le Ministre, ou le Chef d'un parti démocratique, que vous avez été ou que vous êtes encore, il a d'abord choisi, je suis sûr, l'universitaire, l'intellectuel, l'homme de culture que vous êtes.

C'est dire que la communauté internationale s'honore à vous accueillir à la tête de la Haute Assemblée du Monde, en votre qualité d'homme d'action politique certes, mais doublé d'un homme de pensée et d'un humaniste qui a jalonné sa vie par des choix généreux au service de la justice et du progrès. C'est dire aussi combien la Cour internationale de Justice s'est réjouie en apprenant que l'éminent professeur de droit public a été porté à la tête de cette Assemblée.

Du reste, comment la Cour ne se serait-elle pas réjouie de votre élection, alors que, fait sans précédent, vous aviez tenu dès votre première déclaration présidentielle du 19 septembre dernier à placer l'oeuvre des Nations Unies sous l'étendard de la primauté du droit international et à rendre hommage à la Cour comme l'un des organes principaux des Nations Unies voué à la promotion du respect de ce droit international que vous ne cessez d'enseigner et d'inculquer aux générations montantes ?

Comment la Cour ne vous serait-elle pas reconnaissante, par ma voix, alors que vous avez lancé un appel d'une haute élévation à tous les Etats pour qu'ils acceptent la juridiction de notre Cour ?

Vous présidez l'Assemblée des peuples des Nations Unies en un moment exceptionnel de sa vie, en son beau cinquantième anniversaire. Je suis sûr que vous la conduirez avec la sagesse et

la maîtrise attendues. Mes vœux chaleureux vous accompagnent pour le plein succès de cette haute mission faite à votre mesure.

* *

*

Donner la parole au Président de la Cour internationale de Justice à l'occasion de l'examen du rapport de la Cour est devenu une tradition à laquelle l'Assemblée générale sacrifie de bonne grâce depuis quelques années maintenant. Ce geste revêt à mes yeux valeur de symbole. En cette année de célébration du 50ème anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, je souhaiterais insister tout particulièrement sur le caractère hautement privilégié de ce contact périodique, expression exemplaire de l'étroite collaboration qui doit unir les organes principaux des Nations Unies dans la réalisation des buts de l'Organisation, mais aussi témoignage par excellence de l'intérêt que l'Assemblée générale - et à travers elle la communauté internationale tout entière - porte aux activités de la Cour. Il me plaît donc de remercier vivement l'Assemblée générale d'avoir une fois encore voulu consacrer quelques instants de son temps précieux à écouter le Président de la Cour internationale de Justice.

La célébration du 50ème anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, et aussi celui de la Cour internationale de Justice dans quelques mois, me fournissent l'occasion de faire part à l'Assemblée, et à chacun des Etats représentés ici au plus haut niveau, de quelques réflexions sur la place actuelle et l'avenir de l'organe judiciaire principal que j'ai l'honneur de représenter.

* *

*

Confronté au nombre considérable de conflits dans le monde contemporain qui échappent à la compétence de la Cour internationale de Justice, le grand public se pose souvent la question suivante : «Un juge international, pour quoi faire ?».

S'interroger sur le rôle et l'avenir de la justice permanente internationale, c'est essayer de trouver une réponse correcte à une question de cette nature. C'est se demander comment la «Balance» peut exister et prospérer sans un «Glaive» puissant, si l'on transpose dans le milieu international les schémas de pensée familiers de l'ordre interne étatique qui nous a habitués à la trilogie - chère à Montesquieu - des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La question revient alors à se demander si, eu égard aux exigences du «modèle» de l'ordre interne, on pourrait concevoir, pour l'ordre international, un pouvoir judiciaire dans

une communauté internationale dont l'existence réelle suscite quelques doutes chez certains et dans laquelle il n'existe de surcroît ni authentique législateur, ni véritable gendarme.

On pourrait multiplier les questions de cette nature jusqu'à certains paradoxes, tant il paraît difficile de percer le mystère de l'avenir de la justice internationale. En effet, la Cour internationale de Justice, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, n'est qu'une partie d'un tout, un simple rouage - certes important - d'une machinerie complexe conçue conformément à un cahier des charges précis. On pourrait légitimement penser que l'avenir de cet organe dépend naturellement de celui de l'Organisation. C'est là un raisonnement certes sage, mais néanmoins simplificateur, qu'il paraît nécessaire de nuancer à la lumière du constat suivant. Il apparaît que la situation actuelle de la Cour internationale de Justice est marquée par une certaine singularité, je dirais même un certain paradoxe. Celui-ci tient à la bonne fortune que connaît aujourd'hui la Cour, au moment même où l'Organisation-mère, prise dans son ensemble, est confrontée à des difficultés considérables sur divers fronts.

Le pouvoir législatif mondial est à l'état d'esquisse, il est représenté par votre haute Assemblée, une Assemblée forte de sa composition représentative de tous les peuples des Nations Unies, mais qui ne peut légiférer que par voie de résolutions auxquelles ne s'attache pas, en règle générale, de valeur juridique obligatoire. Quant au Conseil de sécurité, constitutionnellement affranchi de pareille limitation, il peut sans doute s'apparenter à un quasi-pouvoir exécutif mondial, mais, s'étant à peine remis de la paralysie à laquelle l'avait longtemps condamnée la guerre froide, il éprouve déjà de nouvelles difficultés à maintenir et à consolider la paix et la sécurité internationales. Or c'est dans ce contexte d'édification laborieuse du nouvel ordre mondial annoncé que les Etats et même les opinions publiques nationales - fait singulier mais encourageant - se tournent vers la Cour.

A l'heure des bilans, celui de la Cour paraît en effet aujourd'hui moins morose qu'ailleurs. A croire que la fonction judiciaire peut, sur le plan international aussi, revendiquer une nécessaire mesure d'autonomie et d'indépendance. En arrimant structurellement la Cour à l'Organisation, les pères fondateurs de la Charte de 1945 ont certes entendu intégrer pleinement la Cour dans le nouveau système de règlement pacifique des différends mis au point, mais n'ont nullement voulu priver celle-ci de l'autonomie indispensable au bon exercice de sa fonction. A cet égard, il n'ont donc pas fondamentalement bouleversé la situation créée par leurs prédécesseurs de la Société des Nations s'agissant de l'ancienne Cour permanente.

Ce serait toutefois imprudence - pour ne pas dire démesure - impardonnable que de prétendre pouvoir diagnostiquer un avenir séparé pour l'Organisation et pour la Cour, dont le sort commun et indissociable reste scellé par la Charte, cette «Magna Carta» de l'Humanité.

Pour l'heure, et plus prudemment, mon propos est de me pencher un instant sur cette bonne fortune de la Cour et d'en explorer les raisons. J'envisagerai ensuite les aménagements susceptibles d'être apportés à l'Institution judiciaire, bientôt quinquagénaire, pour lui permettre de relever les nouveaux et nombreux défis qui lui sont lancés.

* *

*

La Cour internationale de Justice vit des moments fastes depuis quelques années. Jamais elle n'a été autant sollicitée, jamais elle n'a été aussi active. Tout semble laisser prévoir que cette tendance ne fera que s'affirmer au cours des années à venir.

En effet, certains changements profonds intervenus dans la communauté internationale, et notamment la fin du monde bipolaire issu de la guerre froide, sont encore trop récents pour avoir déjà déployé toutes leurs conséquences positives sur le règlement judiciaire international. Ces temps nouveaux ont été marqués par un événement capital, la chute du Mur de Berlin un mémorable jour de novembre 1989. Mais il semble bien qu'un peu partout bien d'autres murs, dressés dans l'esprit des dirigeants du monde, et qui constituaient autant d'obstacles supplémentaires à l'activité de la Cour, commencent de tomber. Tant et si bien que les Etats parties aux dix affaires contentieuses aujourd'hui inscrites au rôle de la Cour appartiennent à tous les continents.

La Cour internationale de Justice fait montre aujourd'hui d'une vitalité sans précédent : parallèlement au nombre inusité d'affaires dont elle est saisie, la Cour a vu sa juridiction s'étendre sans cesse, tant en termes de nombre de déclarations souscrites qu'en termes de clauses conventionnelles compromissaires, ou en termes de retraits de réserves à de telles clauses. Et la vitalité actuelle de la Cour ne se mesure pas simplement à l'aune de la confiance que lui témoignent aussi les Etats; elle se mesure aussi à travers les suites heureuses que les Etats donnent à ses décisions.

Mais d'où vient cette nouvelle vitalité de la Cour ?

L'on a tour à tour invoqué, avec plus ou moins de pertinence, les décisions prises par la Cour dans certaines affaires, la fin du communisme, la confiance accrue des pays du Tiers-monde dans la Cour, l'adhésion psychologique plus généralisée au droit international applicable.

Le succès de la Cour ne lui vient pas, il faut le souligner, de la «justice transactionnelle» ou de la «justice de compromis» qu'on a pu parfois lui prêter. Il est certes arrivé que, dans certaines affaires, la saisine de la Cour n'ait été qu'un moyen de

pression exercé par une partie contre une autre pour l'amener à un règlement politique estimé préférable à une décision judiciaire. En de telles circonstances, la Cour, pleinement consciente de ses responsabilités en tant que rouage intégré du système de règlement pacifique des différends internationaux établi par la Charte, a fait preuve de réalisme judiciaire et a considéré de son devoir d'aider au rapprochement entre les parties, tout en ne se départissant à aucun moment de sa tâche première, qui est d'appliquer le droit.

Mais cela ne signifie nullement que la Cour pratique les «jugements de Salomon». Tant s'en faut. Elle n'a jamais, bien entendu, ni cherché à complaire à quiconque, ni transigé au dépens de l'intégrité de sa fonction judiciaire et des principes qui gouvernent sa mission. Sa force - et sans doute son succès - auront été de savoir dire le droit en toute rectitude juridique, en toute honnêteté intellectuelle et en toute indépendance sans toutefois, pour autant, s'enfermer dans une tour d'ivoire ni ignorer les réalités du monde.

La vitalité de la Cour a son explication. La Cour internationale de Justice a, en définitive, les qualités de ses défauts, ou, si l'on préfère, la vertu de son vice principal. La fonction judiciaire internationale est en effet encore à l'image de la société internationale dont elle a vocation à régler les différends : elle s'exerce sur une base consensuelle. Le succès de la Cour lui vient peut-être précisément du fait que son office apparaît aujourd'hui comme étant finalement assez bien adapté aux préoccupations et au système de valeurs dominant des Etats auxquels elle est ouverte : le consensualisme n'est-il pas devenu plus que jamais une valeur-refuge dans une société d'Etats encore réfractaire aux avancées du supra-nationalisme ?

Certes les Etats peuvent s'engager à l'avance à accepter la juridiction obligatoire de la Cour en donnant ainsi à celle-ci une sorte de blanc-seing, comme ils donnent blanc-seing au Conseil de sécurité en adhérant à la Charte. Mais une telle comparaison appelle d'emblée le relativisme, dans la mesure où l'abandon de souveraineté concédé dans chaque cas ne l'est ni dans les mêmes conditions, ni avec les mêmes conséquences. Il y a pour ainsi dire beaucoup plus de libre arbitre dans la décision d'un Etat d'accepter la juridiction de la Cour que dans celle de se soumettre aux décisions du Conseil de sécurité.

La bonne fortune actuelle de la Cour pourrait aussi trouver partiellement sa raison dans un contexte plus large, celui de l'évolution générale des relations internationales. C'est, semble-t-il, une vérité d'expérience que le règlement judiciaire est mieux supporté, et même plus recherché, lorsque l'atmosphère internationale est moins tendue. La contre-épreuve est fournie par le fait que c'est pendant les périodes des fortes tensions internationales de la guerre froide que la Cour a été privée d'affaires et qu'elle n'a pu remplir son office. Les «tensions», sans objet clairement défini, n'ont-elles d'ailleurs pas

généralement empêché l'émergence de différends juridiques précis, seuls susceptibles d'être portés devant la Cour ?

Cette argumentation est cependant à manier avec précaution car nul n'ignore que la disparition de l'ordre international bipolaire n'a pas pour autant créé un monde pacifique, tant il est vrai que le monde de liberté qui lui a succédé est aussi plus éclaté et plus incertain.

Quoi qu'il en soit, la Cour a besoin, pour mieux assurer son avenir, de nouveaux moyens en vue d'affronter les nouveaux défis qui se présenteront à elle dans les années à venir.

* *

*

Avant d'évoquer brièvement quelques-uns de ces moyens, permettez-moi de formuler deux observations liminaires qui me paraissent aussi évidentes que fondamentales et me semblent commander les orientations d'avenir de la Cour.

La première est que, si la juridiction permanente internationale a connu des progrès avec la Charte, ceux-ci n'ont pas été aussi décisifs en ce domaine qu'ils le furent par exemple dans le domaine politique. Avec les grands changements intervenus sur la scène mondiale après la Seconde Guerre et la mise hors-la-loi du recours à la force, le profil général des organes politiques des Nations Unies, ainsi que l'agencement et les rapports entre ces organes, ont été profondément remaniés et bien affinés. En revanche l'organe judiciaire, la CIJ, est resté à peu de choses près la réplique ou la continuation de la Cour permanente de Justice internationale. De la SDN à l'ONU, les organes politiques ont, semble-t-il, plus «mûri» que l'organe judiciaire, qui demeure, à 73 ans d'intervalle, sensiblement le même.

Ma seconde observation liminaire concerne les fonctions et pouvoirs nouveaux qui ont été reconnus à l'Organisation des Nations Unies et à bien d'autres Organisations internationales depuis 1945. On ne peut soutenir que l'Organisation mondiale, aujourd'hui, en 1995, joue le même rôle, est investie de la même mission et possède le même statut juridique que sa devancière des années 20. Bien plus, au moment même où les Organisations internationales possèdent davantage de moyens juridiques - qu'elles n'utilisent certes pas toujours - pour devenir des acteurs à part entière dans les relations internationales, l'Etat, sujet traditionnellement exclusif de ces relations internationales, subit des mutations tant internes qu'externes qui affectent ce rôle traditionnel d'acteur exclusif.

Il est clair que ces situations nouvelles créent des besoins nouveaux et que l'avenir de la Cour internationale de Justice se

mesurera à son aptitude à obtenir un statut qui ne soit plus simplement la réplique de celui de l'ancienne Cour permanente de Justice internationale. Des adaptations sont indiscutablement nécessaires.

* *

*

Ces adaptations doivent tout d'abord être apportées à la fonction contentieuse de la Cour.

La compétence ratione personae de la Cour est restée pour ainsi dire figée depuis 1922. La Cour n'est ouverte qu'aux Etats. Aujourd'hui que les Organisations intergouvernementales ont grandi, il importe de leur entrouvrir l'accès au contentieux.

Les Etats, sujets traditionnellement qualifiés de «primaires» ou de «nécessaires» de l'ordre juridique international, ne sont plus en effet les seuls acteurs des relations internationales, ni les seuls interlocuteurs en matière de maintien de la paix : la vie internationale nous montre quotidiennement qu'il faut chaque fois davantage compter aussi, à ce niveau, avec d'autres entités, notamment les Organisations internationales. L'accès à la procédure contentieuse devant la Cour, aujourd'hui réservé aux seuls Etats, peut donc désormais sembler trop étroitement ouvert. Pour pallier à ces insuffisances, on a notamment envisagé l'insertion, dans certains traités, de clauses ad hoc prévoyant qu'en cas de différend entre l'Organisation internationale et les Etats qui y sont spécifiés, celle-ci demandera à la Cour un avis consultatif dont les deux parties conviennent qu'il aura un effet «décisif» ou «décisoire». La technique dite des «avis consultatifs obligatoires» - dont la dénomination même souligne la singularité - n'est cependant qu'un pis-aller qui ne saurait se substituer à un plein accès des Organisations dotées de la personnalité juridique internationale à la procédure contentieuse devant la Cour.

S'agissant de la compétence ratione materiae de la Cour dans le cadre de la procédure contentieuse, il ne semble en revanche pas que des mesures quelconques puissent être prises à l'effet d'accroître l'adhésion à la clause facultative de juridiction obligatoire. Cinquante-neuf (59) Etats ont à ce jour adhéré à la clause; ce nombre, rapporté au nombre total d'Etats Membres de l'Organisation (185 Etats), représente une proportion qui n'a pas sensiblement évolué depuis 1945.

Je crains que l'on ne puisse pas améliorer de façon significative cette proportion, sauf momentum spectaculaire dans les relations internationales. Lorsque le Président Mikhaïl Gorbatchev avait demandé aux cinq Etats membres permanents du Conseil de sécurité de donner l'exemple en confiant à la Cour internationale leurs différends, cela a soulevé un vif intérêt,

qui, malheureusement, est vite retombé. Les Cinq ont tenu plusieurs réunions au niveau de leurs conseillers juridiques à l'effet de dresser une liste de sujets dont la Cour serait susceptible de connaître en cas de différend. Mais aucun accord n'a pu intervenir.

C'est la conséquence naturelle et inévitable de la conception des relations internationales qui prévaut toujours aujourd'hui. Les Etats restent attachés à la liberté politique et diplomatique dont ils disposent pour régler leurs différends selon leurs intérêts propres et selon les circonstances. Ils veulent seulement voir ouvertes toutes les procédures existantes en matière de règlement pacifique des différends. Et c'est, après tout, l'essentiel.

Compte tenu de ce que toute affaire comporte ses aspects politiques et ses aspects juridiques, il est d'ailleurs difficile d'opérer une distinction a priori, en termes généraux et définitifs, entre les affaires qu'il serait désirable de soumettre à la Cour et celles qu'il conviendrait de régler par d'autres moyens. Ce sont les Etats qui doivent faire leur choix. C'est pourquoi il paraît si hasardeux de tenter de prédire quelles catégories d'affaires pourraient être soumises à la Cour à l'avenir.

On a souvent exprimé le souhait que la Cour internationale de Justice soit mieux connue de tous pour être mieux utilisée, et qu'elle entre davantage dans la vie quotidienne des chancelleries et des Organisations internationales. A cette fin, certains ont suggéré qu'elle soit saisie de petites affaires dont le règlement rapide lui permettrait de devenir un rouage des relations internationales dans la vie quotidienne des peuples. L'idée est intéressante, mais à vrai dire irréaliste; les Etats et les Organisations internationales ne peuvent envisager de mobiliser le lourd et complexe appareil procédural de la CIJ pour de petites affaires, ni de s'exposer à des dépenses qui apparaîtraient considérables pour des enjeux aussi modestes.

D'autres juristes ont au contraire soutenu que ce seraient plutôt les affaires de moyenne importance qui seraient par nature susceptibles d'être soumises à la Cour, telles que par exemple l'existence, l'étendue ou les limites des droits de juridiction des Etats, en particulier concernant les frontières terrestres ou les délimitations maritimes.

En vérité, toutes ces approches, si ingénieuses soient-elles, ne font pas la part de la volonté politique des Etats, qui demeure le seul facteur objectif conditionnant l'activité de la Cour. Aujourd'hui, la Cour n'est pas saisie de sujets mineurs, elle n'est pas non plus saisie seulement de différends de moyenne importance. Elle est au contraire saisie d'une série de questions vitales qui vont de l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide jusqu'à la licéité de l'utilisation de l'arme nucléaire, question que cette Assemblée connaît bien.

* *

*

Quant à la compétence consultative de la Cour, il semble qu'il faille également envisager d'en élargir le champ d'application ratione personae. Le Secrétariat, représenté par le Secrétaire général, est à ce jour le seul organe principal des Nations Unies à ne pas être autorisé à demander un avis consultatif à la Cour sur toute question juridique en relation avec son activité au service de l'Organisation.

On pourrait aussi utilement envisager un élargissement du groupe des Organisations internationales autorisées à solliciter des avis, en admettant certaines Organisations qui ne rentrent pas dans le champ actuel de définition de la Charte, mais dont l'accès à la procédure consultative serait à divers égards souhaitable. Le bénéfice de l'autorisation d'accès à cette procédure pourrait être étendu aussi bien à des Organisations intergouvernementales à vocation plus ou moins universelle, telles que l'Organisation mondiale du Commerce ou l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qu'à des Organisations intergouvernementales régionales.

Il faudrait enfin mettre sérieusement à l'étude la question de la participation des organisations non-gouvernementales à la procédure consultative devant la Cour. Les ONG sont aujourd'hui des instances importantes qui représentent l'opinion publique mondiale. Nombre d'entre elles jouissent d'un statut consultatif permanent auprès d'organes principaux des Nations Unies. Elles peuvent aujourd'hui avoir accès au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale.

* *

*

En conclusion, l'avenir de la Cour internationale de Justice dépend de bien des facteurs qui échappent pour une large mesure au contrôle de la Cour elle-même. Ce sont entre autres :

1. la naissance de certaines catégories de conflits, dits internes, mais à répercussion internationale certaine, que le droit international ne couvre encore que de façon très fragmentaire;
2. les mutations tant internes qu'externes de l'Etat qui en affectent le rôle traditionnel en tant qu'acteurs-pivot des relations internationales;

3. l'émergence des Organisations internationales intergouvernementales sur la scène mondiale, y compris face au règlement judiciaire;
4. la place grandissante des organisations non-gouvernementales exprimant les désirs d'une opinion publique internationale plus concernée et motivée par les affaires mondiales; et
5. last but not least, la reconnaissance du rôle essentiel que la Cour doit jouer dans la sanction d'un droit international régissant un monde et une société de droit.

Je vous remercie.
