

**DISCOURS DE M. STEPHEN M. SCHWEBEL,
PRÉSIDENT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE
DEVANT L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES**

LE 27 OCTOBRE 1998

M. le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs :

C'est un honneur pour moi de prendre la parole devant l'Assemblée générale que préside M. Didier Operti Badán, Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay, éminent juriste international, qui s'est distingué au service de son pays, de l'Organisation des Etats américains et de l'Organisation des Nations Unies. A la Cour, nous évoquons toujours avec beaucoup de respect et d'affection les deux éminents Uruguayens qui furent membres de la Cour, Enrique Armand-Ugon et, plus récemment, Eduardo Jiménez de Aréchaga qui, comme M. Operti, a été Ministre en Uruguay, et qui fut Président de la Cour.

Au moment de présenter à l'Assemblée générale le rapport annuel de la Cour internationale de Justice, permettez-moi de rappeler d'abord que, cette année, la communauté internationale a accompli un progrès extraordinaire sur la voie de la création d'une cour pénale internationale ayant compétence pour juger les auteurs de certains crimes graves qui ont une portée internationale. Lorsque l'institution de cette cour deviendra une réalité, celle-ci apportera sa contribution au développement et à l'application d'un droit international plus efficace. Elle viendra se joindre à la famille des juridictions internationales créées au cours des dernières décennies et encore récemment, famille dont la paternité revient à la Cour mondiale — nom par lequel on a coutume d'appeler la Cour permanente de Justice internationale et la Cour internationale de Justice — juridictions qui, l'une après l'autre, se sont acquittées de leur tâche avec succès pendant plus de soixante dix ans. Cette année est à marquer dans l'histoire des juridictions internationales, pour une autre raison, car elle a vu la première affaire portée devant le Tribunal international du droit de la mer.

L'œuvre accomplie par la Cour mondiale peut se mesurer au fait que, de nos jours, il est considéré comme acquis que des juridictions internationales permanentes peuvent fonctionner de façon effective. Ce qui avait été l'idéal du mouvement de la paix, à l'aube du XX^e siècle, idéal non encore mis à l'épreuve, est devenu une réalité à son crépuscule, car il a été démontré et accepté que la Cour mondiale et d'autres juridictions internationales peuvent contribuer de façon significative au règlement pacifique et juste des différends internationaux.

Pourtant, l'idéal vénéré par ce mouvement de la paix à ses débuts — à savoir que le règlement judiciaire international serait *la* solution qui remplacerait la guerre — ne s'est pas révélé réaliste. Le règlement judiciaire international n'engendre pas d'emblée la paix; c'est en fait la paix qui, par la voie du règlement judiciaire, conduit à la solution des conflits internationaux qui ne manquent pas de se produire. Dans des périodes de forte tension internationale, les Etats évitent de s'adresser aux juridictions, tandis que, dans les périodes de détente internationale, les Etats sont davantage enclins à régler leurs différends par la voie judiciaire.

C'est peut-être là l'une des raisons importantes pour lesquelles, en tout cas, la Cour internationale de Justice est tout aussi occupée que sa devancière l'a été à partir de 1922.

Dans la mesure où leur compétence ne fait pas double emploi avec celle des juridictions qui existent déjà, il faut se féliciter de la création de juridictions spécialisées, régionales et internationales. C'est là le reflet de la vitalité et de la complexité de la vie internationale. Cela confirme l'idée reçue, selon laquelle l'efficacité du droit international peut être accrue, si l'on fait en sorte que l'énoncé d'obligations juridiques aille de pair avec la création de moyens pour déterminer leur contenu et les faire appliquer.

En même temps, la prolifération des juridictions internationales soulève la question du rôle de la Cour internationale de Justice et cette prolifération peut également poser des problèmes.

La Charte des Nations Unies dispose que la Cour internationale de Justice constitue «l'organe judiciaire principal des Nations Unies». Ainsi, un rôle particulier est dévolu à la Cour, celui d'être la plus haute juridiction du système des Nations Unies. De même que les juridictions nationales ont leur cour suprême, la communauté internationale a son organe judiciaire principal. Mais la Cour internationale de Justice n'est pas, ou du moins n'est pas actuellement, une cour suprême d'appel vis-à-vis d'autres organes judiciaires internationaux, et moins encore une cour d'appel de décisions rendues par des tribunaux nationaux.

Sans intervenir en tant que cour d'appel, la Cour internationale de Justice remplit sa mission d'organe judiciaire principal des Nations Unies de plus d'une manière.

En premier lieu, la Cour contribue au règlement pacifique des différends internationaux, pour mettre en œuvre le premier but des Nations Unies, qui est de «réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix».

De temps à autre, la Cour peut être appelée à connaître de différends qui, s'ils n'étaient pas réglés, pourraient mener à une rupture de la paix. De fait, la Cour a pu connaître d'affaires qui avaient donné lieu à des hostilités. Malgré cela, les différends en question ont été soumis à la Cour, tantôt par voie de compromis, tantôt par voie de requête unilatérale; ces affaires ont été réglées sans susciter de nouvelles hostilités, et demeurent réglées à ce jour.

Ainsi, l'une des façons très importantes dont la Cour remplit son rôle d'organe judiciaire principal des Nations Unies, c'est qu'elle intervient comme un acteur et comme un facteur qui contribuent au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Aujourd'hui, la Cour fait partie du système de règlement pacifique des différends internationaux que l'ONU a conçu. La Cour n'est désormais plus considérée comme «l'organe de dernier recours» dans le processus de règlement des différends. Aussi bien les Etats peuvent-ils s'adresser à la Cour tout en recourant parallèlement à d'autres méthodes de règlement des différends, sachant que la saisine de la Cour peut compléter l'œuvre du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, ou être le prolongement de négociations bilatérales.

Dans ces procédures de règlement des différends qui se combinent, le recours au règlement judiciaire aide les parties à un différend à clarifier leurs positions. Les parties sont conduites à réduire la portée de leurs prétentions politiques, parfois exagérées, et à transformer celles-ci en des demandes fondées sur des arguments de fait et de droit. Ce processus est susceptible d'atténuer les tensions et de conduire à une compréhension, meilleure et plus complète, de réclamations opposées. Il en résulte que, dans certains cas, des négociations politiques ont repris et ont abouti avant que la Cour ne se soit prononcée. Dans d'autres cas, la décision de la Cour a fourni aux parties les arguments juridiques qui peuvent leur servir pour engager de nouvelles négociations et parvenir au règlement du différend.

On compte un certain nombre d'exemples dans lesquels le règlement d'un différend a progressé parallèlement par la voie politique et par la voie judiciaire. Un exemple frappant est celui du *Différend frontalier* qui a opposé la Libye et le Tchad, et qui au cours des ans avait suscité une guerre entre ces Etats. Avec l'aide de l'Organisation de l'unité africaine, la Libye et le Tchad ont finalement soumis le différend à la Cour. Après le dépôt de pièces de procédure très volumineuses, et après avoir entendu de longs exposés oraux, la Cour a déterminé les frontières de ces vastes territoires contestés. L'arrêt rendu par la Cour a été appliqué par les Parties; les troupes se sont retirées, sous la surveillance du Conseil de sécurité, et depuis lors, la paix règne sur cette frontière.

L'exemple le plus récent d'affaire de ce genre dont la Cour est actuellement saisie est celle de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*. Lorsque des incidents armés se sont produits en 1996 entre le Cameroun et le Nigéria dans la presqu'île de Bakassi, l'Organisation de l'unité africaine et le Conseil de sécurité ont tous deux été saisis du différend. En même temps, l'une des Parties au différend a porté celui-ci devant la Cour, en lui demandant d'indiquer, par voie

d'ordonnance, des mesures conservatoires. Il en est résulté que le Conseil de sécurité, — par une déclaration de son Président — et la Cour — par une ordonnance indiquant des mesures conservatoires — ont lancé un appel aux Parties, leur demandant de respecter un cessez-le-feu et de prendre les mesures nécessaires pour que leurs forces se retirent sur les positions qu'elles occupaient avant l'engagement des hostilités. Cette année, la Cour a rendu un arrêt sur les exceptions préliminaires soulevées par le Nigéria, et a décidé qu'elle avait compétence pour statuer sur le différend au fond.

La Cour remplit sa mission en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies — et de la communauté internationale dans son ensemble — d'une seconde façon; avec la haute autorité qui est la sienne, elle définit la portée des obligations juridiques des Etats dans les différends qui les opposent. C'est là en vérité sa fonction suprême, qui préexistait à la création de l'ONU. Ce rôle central de la Cour pour juger de différends contentieux entre les Etats a permis, pendant plus de soixante-dix années, de résoudre des différends internationaux de caractère juridique.

En troisième lieu, la Cour, en tant qu'organe judiciaire principal de l'ONU, interprète, en dernier recours, la Charte des Nations Unies (ainsi que les instruments y afférents, tels que la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui est actuellement au centre d'une procédure consultative portée devant la Cour). Elle est l'interprète qui fait autorité pour ce qui est des obligations juridiques qui s'imposent aux Etats en vertu de la Charte. La Cour s'est acquittée de cette mission dans le cadre de plusieurs procédures de caractère consultatif et contentieux.

Pour contribuer à la réalisation des buts et principes de la Charte, la Cour a progressivement interprété la Charte et a ainsi affermi l'Organisation et, à travers elle, la communauté internationale toute entière. La Cour a ainsi déclaré que l'Organisation des Nations Unies est revêtue de la personnalité internationale; elle a dit que l'Organisation, pour accomplir sa mission, est dotée de pouvoirs implicites, en plus des pouvoirs qui lui sont expressément conférés; elle a décidé que les contributions calculées par l'Assemblée générale s'imposent aux Etats Membres qui doivent verser leur quote-part; et elle a reconnu à l'Assemblée générale un rôle normatif dans la formation du droit international. La Cour a considéré que l'abstention volontaire d'un Membre permanent du Conseil de sécurité ne faisait pas obstacle à l'adoption d'une résolution. Ces exemples sont présentés pour illustrer, de façon non exhaustive, un certain nombre de décisions importantes de ce genre.

De délicates questions d'interprétation de la Charte sont actuellement soumises à la Cour, qui portent notamment sur l'étendue des pouvoirs des principaux organes des Nations Unies. Les instances introduites par la Libye contre le Royaume-Uni et contre les Etats-Unis, à la suite de l'attentat de Lockerbie, soulèvent la question de savoir si la fonction judiciaire de la Cour s'exerce ou non vis-à-vis de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte.

J'ai déjà dit que le règlement judiciaire international n'est pas la solution qui remplacerait la guerre; que la paix conduit au règlement judiciaire international et que ce n'est pas que le règlement international qui engendre la paix. D'une façon générale, cela est vrai. La Cour permanente de Justice internationale n'a pas empêché le déclenchement de la seconde guerre mondiale et on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elle le fasse. Mais, comme je l'ai relevé, la Cour internationale de Justice est bien un rouage important du mécanisme de promotion de la paix au sein de l'Organisation des Nations Unies.

La Cour et les autres principaux organes des Nations Unies peuvent travailler de concert, mais il est essentiel que l'indépendance judiciaire de la Cour soit préservée. C'est là une question assez délicate. La Cour est tenue d'accorder toute l'importance voulue aux pouvoirs d'autres organes des Nations Unies, à leurs pratiques et aux positions qui sont les leurs; elle doit accorder notamment un poids particulier aux décisions prises par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte. Mais lorsqu'elle se prononce sur le droit, la Cour doit être et doit demeurer à l'abri de l'influence politique des Nations Unies comme elle est tenue de se garder de l'influence politique que peut exercer l'un quelconque de ses Membres.

Enfin, une autre caractéristique distingue la Cour internationale de Justice des autres juridictions spécialisées, régionales et internationales. La Cour est le seul organe judiciaire, de caractère véritablement universel, dont la compétence est générale. A la différence d'organes spécialisés, judiciaires et arbitraux, la Cour jouit d'une compétence étendue en ce qui concerne les différends interétatiques. Tous les Etats de la communauté internationale peuvent saisir la Cour de toute question de droit international, et il y a là quelque chose qui la distingue des organes bilatéraux ou régionaux.

Les décisions de la Cour, quelle que soit leur portée, qu'elles aient un caractère général ou particulier, peuvent avoir une influence au-delà des parties au différend et au-delà des questions en litige. La Cour a contribué au développement du droit international, à l'émergence d'un système universel de droit international. Au cours des ans, la Cour a interprété, précisé et fait progresser des principes de droit international qui régissent l'ensemble de la communauté internationale.

Il est inévitable que d'autres tribunaux internationaux appliquent un droit qui, dans son contenu, a subi l'influence de la Cour, et que la Cour applique un droit qui a subi l'influence d'autres juridictions internationales. Mais, ce faisant, la possibilité existe que plusieurs juridictions arrivent à des interprétations du droit qui seraient différentes. La prolifération crée un risque de conflit.

Mais il ne faut pas exagérer ce risque. Si, en principe, il existe un système de droit international unique, dans la pratique, les points de vue varient sur des questions de droit, non seulement entre les tribunaux internationaux, mais encore parmi les autres interprètes du droit qui font autorité. Ces différences existent aussi au sein de la Cour internationale de Justice. Elles se manifestent non seulement par des opinions individuelles et dissidentes, mais aussi par une modification des décisions auxquelles la Cour est parvenue au fil des ans.

Dans la pratique, on peut s'attendre à ce que les tribunaux internationaux manifestent le respect voulu vis-à-vis de l'opinion d'autres juridictions internationales. La Cour internationale de Justice envisage avec satisfaction la possibilité d'agir, de façon harmonieuse, avec d'autres juridictions internationales. Mais, de par leur texture, est-il permis de penser, le droit international, comme la vie internationale, dispose d'assez de force pour faire face aux divergences qui peuvent occasionnellement surgir.

*

* *

Monsieur le Président, permettez-moi de passer maintenant à certains éléments qui sont particuliers aux travaux de la Cour. Je ne souhaite pas abuser du temps de l'Assemblée en lui redisant ce qui figure déjà dans le rapport présenté par la Cour pour la période allant du 1^{er} août 1997 au 31 juillet 1998. Mais je dois rappeler que l'an dernier, par sa résolution 52/161, l'Assemblée générale a invité la Cour à lui soumettre ses «commentaires et observations sur les conséquences que l'augmentation du nombre des affaires portées devant la Cour a sur le fonctionnement de celle-ci...»

La réponse de la Cour a été distribuée comme document de cette Assemblée générale, sous la cote A/53/326. On y souligne que toute la raison d'être de la Cour est de traiter des affaires qui lui sont soumises par les Etats ainsi que de répondre aux demandes d'avis consultatif qui lui sont présentées par des organes ou par des institutions spécialisées des Nations Unies. Ces obligations statutaires font que la Cour n'a pas de programmes susceptibles d'être réduits ou développés à volonté, à la différence de certains autres organes de l'ONU.

Depuis sa création en 1946, la Cour a été saisie de soixante-dix-sept affaires contentieuses et de vingt-trois demandes d'avis consultatif. Alors que dans les années soixante et soixante-dix, de façon caractéristique, la Cour n'avait, à un moment donné, que quelques affaires inscrites à son rôle, à partir du début des années quatre-vingt, on observe une nette progression. A l'heure actuelle, une douzaine d'affaires sont inscrites au rôle de la Cour. De plus, comme il est dit dans la réponse de la Cour à la résolution 52/161 de l'Assemblée générale, dans certains cas, on se trouve en présence d'«affaires gigognes» : demandes en indication de mesures conservatoires, exceptions préliminaires, demandes reconventionnelles.

Il existe des motifs de supposer que ce recours croissant à la Cour va vraisemblablement durer, et durera en tout état de cause si une détente relative se perpétue dans les relations internationales. Certains signes montrent que les Etats sont en train de prendre «l'habitude du droit»; plus ils soumettent leurs différends à la Cour, plus ils pourront être enclins à le faire.

S'il est vrai qu'il y a quelques décennies la plupart des affaires portées devant la Cour lui étaient soumises par des Etats plus anciens, on doit noter qu'aujourd'hui l'Afrique représente une source importante d'affaires pour la Cour; des Etats de l'Europe orientale, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est ainsi que des Amériques, de l'Europe et de l'Australasie, ont aussi porté des affaires devant elle. Cette diversité de la «clientèle» de la Cour, qui reflète, dans sa pluralité, la composition de la Cour, est rassurante.

De plus, l'éventail des questions que posent les affaires portées devant la Cour est remarquable. La Cour internationale de Justice est une juridiction universelle non seulement par ses origines et par sa composition, non seulement par la diversité des parties aux affaires qui lui sont soumises, mais aussi par la variété des questions sur lesquelles elle est appelée à rendre une décision ou à donner un avis consultatif.

Alors que le nombre d'affaires inscrites au rôle de la Cour a augmenté de façon aussi importante, la Cour n'a pas bénéficié d'une augmentation proportionnelle de ses ressources. A l'heure actuelle, son budget global est de l'ordre de 11 millions de dollars par an, ce qui représente, pour le budget de l'Organisation, un pourcentage inférieur à celui de 1946. Cet état de choses a eu pour résultat de prolonger la durée de la période qui sépare la fin de la procédure écrite d'une affaire et le début de la procédure orale, — et l'accumulation des travaux de la Cour est la cause de cette situation. C'est un lieu commun, mais qui n'en est pas moins vrai, de dire qu'une justice qui se fait attendre peut conduire à un déni de justice. Des retards indus risquent aussi de conduire les Etats à ne pas s'adresser à la Cour.

Cela étant, la Cour a su répondre avec célérité lorsque la situation l'exigeait. En avril dernier, elle a, à l'unanimité, adopté une ordonnance indiquant des mesures conservatoires en l'affaire relative à la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, introduite par le Paraguay contre les Etats-Unis d'Amérique, et elle a statué dans les cinq jours ouvrables qui ont suivi le dépôt de la demande.

L'insuffisance des ressources est l'une des causes de retard, lorsque retard il y a. Le rythme des travaux de la Cour dépend du rythme auquel peuvent s'effectuer les traductions dans les langues officielles de la Cour, qui sont le français et l'anglais. Ce rythme est directement affecté par le petit nombre de traducteurs permanents en service à La Haye, (le personnel linguistique ne comportant actuellement que quatre fonctionnaires) et par le montant des crédits inscrits au budget de la Cour pour engager, pour des périodes de courte durée, des traducteurs et des interprètes.

La publication des volumes du *Recueil* de la Cour, et plus encore celle des *Mémoires, Plaidoiries et Documents*, souffre aussi des contraintes liées au petit nombre de fonctionnaires affectés au service des impressions de la Cour — deux fonctionnaires en tout; or les crédits affectés aux publications ne peuvent être utilisés pour engager, sur la base de contrats de courte durée, du

personnel qui pourrait préparer les publications en vue de leur impression, car ces crédits ne peuvent être engagés que pour les frais d'impression proprement dits.

Les membres de la Cour eux-mêmes ne disposent pas du personnel dont ils auraient besoin. Plusieurs juges doivent partager une secrétaire; aucun d'entre eux ne bénéficie des services d'un référendaire ou d'un assistant de recherche, à la différence de nombreuses juridictions nationales et internationales, y compris le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda.

Les difficultés qui ralentissent le rythme de travail de la Cour ne sont pas seulement imputables au manque de personnel et de crédits. Il est certaines mesures que la Cour peut prendre, dans le cadre des contraintes qui s'exercent sur ses ressources actuelles, pour accélérer et diffuser les documents concernant ses travaux. Ainsi que sa réponse à la résolution 52/161 de l'Assemblée générale l'indique, elle a pris des initiatives en ce sens. Par exemple, à titre expérimental, elle s'est dispensée de préparer et de faire traduire des notes écrites dans certaines affaires où des exceptions préliminaires à sa compétence et à la recevabilité des instances avaient été soulevées; une telle mesure permet d'économiser du temps et de l'argent. Elle a demandé aux parties aux affaires qui lui sont soumises de ne joindre à leurs pièces de procédure que les annexes strictement nécessaires et de lui fournir les traductions dont elles disposent, lorsqu'elles existent. La Cour a aussi créé, avec un grand succès, un site Internet sur lequel on peut suivre quotidiennement ses travaux. Ce site diffuse sur le réseau Internet les pièces de plaidoiries et les exposés oraux, ainsi que les décisions de la Cour dès que celles-ci sont rendues.

Mais pour que cet organe principal des Nations Unies puisse fonctionner avec toute l'efficacité et la célérité voulues, pour que la Cour puisse pleinement remplir sa mission d'organe judiciaire principal de l'Organisation, il faut alors lui accorder les ressources nécessaires pour qu'elle puisse œuvrer de façon aussi rapide et intensive que l'exige le recours de plus en plus fréquent des Etats à sa juridiction. Ces ressources seront efficacement employées, «conformément aux principes de la justice et du droit international», pour favoriser le règlement des différends internationaux et contribuer ainsi à atteindre le premier but des Nations Unies.

Je vous remercie de votre aimable attention.
