

OPINION INDIVIDUELLE DE M. WEERAMANTRY

[Traduction]

Pauvreté de la jurisprudence en matière de procédure d'intervention internationale — Importance croissante de l'intervention à une époque où les liens internationaux se resserrent — Nécessité d'examiner les principes qui sous-tendent l'exercice du large pouvoir discrétionnaire de la Cour en vertu de l'article 62 — Interaction entre le droit procédural et le droit matériel — Liens entre le droit interne et le droit international en ce qui concerne l'intervention — Comparaisons et distinctions à établir entre le droit interne et le droit international — Considérations d'opportunité judiciaire militant en faveur de l'intervention — Considérations d'opportunité judiciaire militant contre l'intervention — Le problème du lien juridictionnel — Genèse de l'article 62 — Intérêt d'ordre juridique — Objet de l'intervention — Intervention tardive — Confidentialité des pièces de procédure.

1. Bien que je sois d'accord avec la décision de la Cour, je souhaite saisir l'occasion pour examiner la question fort négligée de l'intervention en droit international, dans le cadre plus large des objets et de la portée de la fonction juridictionnelle internationale. Si je le fais, c'est que la présente affaire soulève certaines questions importantes et non résolues concernant l'intervention, sujet qui assumera sans doute une importance accrue dans la jurisprudence internationale à venir. Dans la société mondiale de demain, dont les membres entretiendront entre eux des liens étroits, l'incidence sur l'ensemble des Etats des relations ou des transactions nouées par certains d'entre eux sera plus immédiate, et l'importance pratique de cette partie du droit procédural en sera rehaussée.

Après avoir examiné certaines considérations générales relatives à la procédure d'intervention, je m'arrêterai ensuite à quelques problèmes juridiques particuliers soulevés par la requête.

PAUVRETÉ DE LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE PROCÉDURE D'INTERVENTION INTERNATIONALE

2. Malheureusement, les décisions sont trop peu nombreuses pour constituer un ensemble jurisprudentiel cohérent dans ce domaine important du droit procédural. De fait, il fallut quelque soixante-dix ans d'exercice de leur juridiction par la Cour permanente de Justice internationale et la Cour internationale de Justice pour qu'une requête à fin d'intervention fût finalement admise pour la première fois en vertu de l'article 62 du Statut. La seule affaire où la Cour permanente statua sur une requête à fin d'interven-

tion introduite en vertu de l'article 62 est l'affaire du *Vapeur Wimbledon*¹, mais l'applicabilité de cet article ne fut pas examinée, car la requête faisait également fond sur l'article 63 et il ne fut donc pas nécessaire de tenir compte de l'article 62².

3. C'est donc dans l'affaire concernant le *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras)* de 1990 que, pour la première fois dans l'histoire des deux cours, un Etat fut autorisé à intervenir (requête du Nicaragua) en vertu de l'article 62 du Statut³. Depuis lors, la jurisprudence sur cette question a continué d'être extrêmement mince, aucune autre requête n'ayant été admise avant 1999 (*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria: Guinée équatoriale (intervenant))*). A une époque, la jurisprudence en la matière manquait à ce point de consistance que d'éminentes autorités judiciaires exprimèrent des doutes quant à la survie même de la procédure⁴.

4. Cette situation est bien éloignée des perspectives considérables qui étaient associées à l'intervention aux premiers jours du règlement juridictionnel des différends, puisqu'une sommité du droit de l'arbitrage international, John Bassett Moore, a pu alors écrire :

«Le droit d'intervention accordé par le Statut sera peut-être un moyen d'inciter les gouvernements, petits et grands, à s'adresser à la Cour, lui manifestant ainsi leur confiance et lui donnant de plus nombreuses occasions de rendre service au monde.»⁵

Ainsi, alors qu'on aurait fort bien pu s'attendre, au moment de l'adoption du Statut de la Cour, à ce que cette procédure donne naissance à un rameau important de la jurisprudence internationale, elle n'a en fait connu qu'un développement fort limité. Il n'en est que plus indispensable d'en réexaminer la forme et le potentiel, maintenant que les liens entre les

¹ C.P.J.I. série C n° 3 et série AIB n° 5.

² Les deux autres affaires dans lesquelles une requête à fin d'intervention fut déposée sont l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental (C.P.J.I. série C n° 67, p. 4081-4082, 4118-4119)*, dans laquelle l'Islande retira sa requête, et l'affaire de l'*Acquisition de la citoyenneté polonaise (C.P.J.I. série B n° 7)*, dans laquelle la Roumanie, qui avait présentée une requête en procédure consultative pour intervenir au titre de l'article 62, fut informée que les articles 62 et 63 ne pouvaient être invoqués qu'au contentieux.

³ C.I.J. Recueil 1990, p. 135-137.

⁴ Dans l'affaire du *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, requête à fin d'intervention, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 130, le juge Ago faisait l'observation suivante :

«La décision relative à la présente instance pourrait donc sonner le glas de l'institution de l'intervention dans les procès internationaux, du moins de cette institution telle qu'elle avait été entendue et définie par les textes pertinents. Après cette expérience, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'est pas révélatrice d'un esprit favorable à cette forme de procédure incidente, l'oubli va probablement tomber ... sur cette voie qui s'ouvrait théoriquement encore sur une conception plus libérale et plus ample de la juridiction internationale.»

⁵ John Bassett Moore, «The Organization of the Permanent Court of International Justice», *Columbia Law Review*, n° 22, 1922, p. 497-507.

activités des Etats, où que ce soit, font l'objet de l'attention et de la préoccupation croissantes des autres membres de la Société des Nations.

Compte tenu de cette toile de fond, il devient nécessaire de nous arrêter à certains des principes généraux applicables à l'intervention afin d'en extraire des principes directeurs qui, dans leur ensemble, pourront faciliter à la Cour la difficile tâche qui lui incombe d'apprécier la valeur de chaque requête dont elle sera saisie.

5. Même les rares décisions que recèlent les maigres sources jurisprudentielles ne fournissent pas sans mal des principes généraux qui puissent aider beaucoup les parties qui envisagent la possibilité d'une intervention, étant donné que, jusqu'à présent, le droit relatif à cette question ne s'est constitué que dans des circonstances très précises. Puisqu'il est difficile d'extraire de la jurisprudence actuelle des principes communs cohérents, il est impératif, à une époque où les intérêts de la communauté internationale sont davantage liés entre eux, de rechercher des principes directeurs dans le cadre global des objets et des buts de la procédure de la Cour en matière d'intervention.

LE LARGE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR AUX TERMES DE L'ARTICLE 62

6. Cet examen revêt une importance particulière en raison du large pouvoir discrétionnaire qui est conféré à la Cour par l'article 62 du Statut, sans que soit encadré l'exercice de ce pouvoir. L'intervention a même été jugée «peut-être la plus difficile de [toutes les questions] que soulève le Règlement»⁶ et les juges, lorsqu'ils ont examiné la question en 1968, ont été en mesure d'identifier pas moins de sept points, de fond et non de procédure, restés non résolus dans le cadre de l'article 62.

7. Certains de ces points étaient si litigieux que, lorsque les juges de la Cour permanente les ont étudiés en 1922⁷, la Cour «s'est complètement partagée en deux camps» sur certains d'entre eux et la décision ci-après fut adoptée:

«En vue de ces opinions divergentes, la Cour fut d'accord pour ne pas préjuger les graves questions soulevées par le droit d'intervention et pour éviter d'interpréter le Statut; des questions concrètes pourraient être résolues au fur et à mesure qu'elles se présenteraient.»

Depuis lors, peu de lumière nouvelle a été jetée sur ces questions, et les principes qui les régissent demeurent aussi obscurs aujourd'hui qu'hier.

8. Contrairement aux attentes de 1922, un grand nombre de questions concernant l'application de l'article 62 restent pour l'essentiel non résolues, n'ayant pas fait l'objet de décisions. Parmi les questions demeurées

⁶ Comité pour la révision du Règlement de la Cour (1968): rapport du comité (GEN 68/23quater), p. 306 (ci-après «comité du Règlement 1968»).

⁷ C.P.J.I. série D n° 2, p. 86-97.

obscuras en raison de la pauvreté de la jurisprudence figure l'important domaine des problèmes et principes associés à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour en vertu de l'article 62.

9. Comme l'avait fait observer le juge Altamira au cours des discussions de 1922⁸, les rédacteurs de l'article 62 avaient d'abord envisagé un régime de juridiction universelle de tous les Etats *ipso facto* à l'égard de tous les différends de nature juridique. Ainsi, l'Etat intervenant serait automatiquement assujéti à la juridiction de la Cour. Ce n'est qu'ultérieurement que le concept de juridiction obligatoire fut abandonné et que le système de clause facultative y fut substitué, laissant ainsi la porte grande ouverte à des interprétations divergentes de l'article 62.

«C'est pourquoi certains soutenaient, à la Cour permanente, que l'on devait interpréter l'article 62 comme assorti d'une condition juridictionnelle, tandis que d'autres objectaient que cela impliquerait une restriction que, d'après son texte, l'article 62 ne comportait pas.»⁹

La présente espèce fait ressortir cette lacune de la jurisprudence de la Cour.

10. Il importe cependant pour notre examen de noter, comme le rappelle Rosenne¹⁰, que le maintien de l'article 62 en dépit de l'abandon du principe de juridiction obligatoire ne fut pas le résultat d'une omission ou de la négligence comme on le suppose parfois, mais une décision calculée et délibérée, ainsi que le montre le rapport présenté le 27 octobre 1920 par Léon Bourgeois au Conseil de la Société des Nations¹¹. Cette disposition doit donc déployer tous ses effets, puisqu'elle fait partie intégrante du Statut et qu'aucune interprétation ne saurait en éroder la portée¹².

RELATION ENTRE DROIT PROCÉDURAL ET DROIT MATÉRIEL

11. On comprendra mieux l'importance de la question si l'on note que, bien qu'à première vue elle puisse paraître ne concerner qu'un aspect procédural et incident, elle est intimement liée au droit matériel et à son développement. Ce fait ressort clairement de la première affaire dont ait été saisie la Cour en vertu de l'article 62, à savoir la tentative d'intervention des Fidji dans l'affaire opposant l'Australie et la France à propos des

⁸ C.P.J.I. série D n° 2, p. 89.

⁹ Comité du Règlement 1968, p. 310.

¹⁰ Rosenne, *Intervention in the International Court of Justice*, 1993, p. 27-28.

¹¹ Rapport présenté par le représentant français, M. Léon Bourgeois, et adopté par le Conseil de la Société des Nations à sa réunion tenue à Bruxelles le 27 octobre 1920. Documents au sujet de mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du pacte et de l'adoption par l'Assemblée du Statut de la Cour permanente, p. 50.

¹² Voir de façon générale Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell et James C. Miller, *The Interpretation of International Agreements and World Public Order: Principles of Content and Procedure*, p. 156 et suiv.

essais nucléaires. A l'époque, des doutes avaient été exprimés sur la question de savoir si des dommages atmosphériques causés par les essais nucléaires constituaient un intérêt d'ordre juridique. Le droit international relatif à l'environnement a fait de tels progrès depuis lors qu'il est devenu incontestable qu'il s'agit bien d'un intérêt d'ordre juridique; ainsi, un changement dans le droit matériel entraîne des conséquences dans le droit procédural. Une évolution semblable peut se produire à l'avenir dans un grand nombre d'autres domaines de l'activité internationale.

12. Tout comme le droit matériel peut avoir une incidence sur le droit procédural, le droit procédural peut influencer le droit matériel. C'est ce que nous observons de plus en plus dans le domaine des droits de l'homme, où des procédures comme la procédure régulière (*due process*) franchissent la frontière qui sépare le fond et la procédure pour devenir eux-mêmes des droits matériels. De même entre les Etats, des phénomènes comme les échanges de données transfrontières, le terrorisme international et la protection de l'environnement quittent aisément le royaume de la procédure pour entrer dans celui du fond et le manque de clarté en matière de procédure peut compromettre les droits substantiels des Etats et la jouissance par eux de ces droits.

En réalité, l'intervention est un exemple par excellence de l'adage célèbre selon lequel le droit matériel naît souvent dans les interstices de la procédure. La question revêt donc une importance particulière non seulement dans le domaine de la procédure, mais également dans celui du droit matériel.

RELATION ENTRE LE DROIT INTERNE ET LE DROIT INTERNATIONAL EN CE QUI CONCERNE L'INTERVENTION

13. Etant donné la rareté des décisions internationales sur la question, la recherche de principes directeurs doit s'appuyer dans une grande mesure sur l'établissement de comparaisons et de distinctions avec les principes d'intervention appliqués en droit interne. Mon expérience de ce dernier me mène à conclure que ce processus de comparaison peut considérablement éclairer la jurisprudence relative à la procédure d'intervention internationale, car il révèle dans ce domaine des lacunes importantes qui exigent notre attention, comme le montre la présente espèce. Au nombre des points qui pourraient bénéficier d'un tel examen, je mentionnerai la définition de ce qui constitue un intérêt d'ordre juridique, les éléments qui militent en faveur de l'admission d'une intervention, l'objet de l'intervention et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour. Il importe de comprendre les raisons pour lesquelles une branche vigoureuse du droit interne qui a apporté une contribution substantielle au développement de la jurisprudence des Etats a connu si peu de développement et d'efficacité sur le plan international. La comparaison livrera peut-être des éléments de réflexion susceptibles de redonner vigueur à ce mécanisme de procédure important dans le domaine de la justice internationale.

14. A vrai dire, l'idée selon laquelle l'intervention joue un rôle encore plus important dans le règlement des différends internationaux que dans le droit interne n'est pas sans s'appuyer sur des arguments solides.

«A l'évidence, l'Etat intervenant a fortement intérêt à influencer sur l'issue d'un précédent judiciaire qui aura probablement une incidence favorable ou défavorable sur ses prétentions. C'est précisément ce grand intérêt et la place spéciale qu'occupe la Cour internationale de Justice en tant que cour mondiale qui confèrent à l'institution de l'intervention une dimension différente et plus large en droit international qu'en droit interne.»¹³

Il ne faut bien entendu jamais oublier le cadre consensuel du processus international, ce qui constitue un facteur distinctif considérable lorsque des questions de juridiction sont en jeu¹⁴.

COMPARAISONS ET DISTINCTIONS À ÉTABLIR ENTRE INTERVENTION AU PLAN NATIONAL ET INTERVENTION AU PLAN INTERNATIONAL

15. On constate sans étonnement qu'il existe des différences notables entre les procédures d'intervention, selon qu'elles relèvent du droit national ou du droit international, mais les fondements sur lesquels reposent les systèmes nationaux fournissent des éléments importants pour envisager la question dans une perspective globale. C'est en raison de l'utilité d'une telle comparaison qu'une riche compilation des principes relatifs à l'intervention dans différents systèmes nationaux, réalisée par le professeur Walter J. Habscheid, a été présentée à la Cour lors de l'affaire du *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*¹⁵. Ce document peut encore être consulté avec profit, car il contient une description de la procédure d'intervention dans les systèmes de droit des familles juridiques romaine, germanique, anglo-saxonne et socialiste, et ce dans un grand nombre de pays différents. Y sont formulées des conclusions générales sur la philosophie et les fondements rationnels de la procédure d'intervention qui ne peuvent être sans valeur pour la jurisprudence internationale. La *ratio legis* de l'intervention, telle qu'elle est exposée dans cette étude, comprend plusieurs aspects, dont quelques-uns sont abordés dans l'analyse qui suit.

16. Ces considérations doivent également être prises en compte, *mutatis mutandis*, lorsque les instances internationales sont appelées à se prononcer sur une intervention. Elles sont des plus pertinentes en ce qui

¹³ Anna Madakou, *Intervention before the International Court of Justice*, mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme, Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, 1988, p. 14.

¹⁴ Voir la note de Rosenne à cet effet dans *Law and Practice of the International Court of Justice*, 1964, p. 216.

¹⁵ Voir le volume III des plaidoiries dans cette affaire, p. 459-484. Walter J. Habscheid, *Les conditions de l'intervention volontaire dans un procès civil* (ci-après Habscheid), p. 50-51.

concerne l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire dans la présente espèce et les vastes pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 62 du Statut et l'article 84 du Règlement de la Cour.

Les observations qui suivent ne concernent que l'intervention en vertu de l'article 62 du Statut. L'intervention aux termes de l'article 63 fait appel à beaucoup d'autres considérations qui ne sont pas pertinentes à l'égard des requêtes présentées au titre de l'article 62.

17. Tant dans le droit interne que dans le droit international, la procédure d'intervention répond, entre autres, à la nécessité d'éviter les litiges répétitifs et d'assurer une harmonie de principe, car de multiples affaires portant sur la même question pourraient donner lieu à des jugements contradictoires qui obscurciraient le droit applicable plutôt que de l'éclairer.

18. Il est intéressant de se demander si les principes relatifs à l'intervention font partie, *mutatis mutandis*, des principes généraux introduits dans le droit international aux termes de l'alinéa *c*) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut. Si tel est le cas, ces principes peuvent être invoqués pour préciser le sens de l'article 62, dont tous conviennent qu'il n'est ni complet ni formulé avec clarté. C'est là une raison supplémentaire d'étudier les principes régissant l'intervention en droit interne. Négliger les enseignements des systèmes nationaux à cet égard ne pourrait qu'être préjudiciable au droit international.

19. Les différents aspects des comparaisons et distinctions qui seront établies plus loin sont très pertinents à l'égard de l'utilisation par la Cour de son pouvoir discrétionnaire dans la présente espèce. Ils font notamment appel à des considérations d'opportunité judiciaire. Il est vrai, comme la Cour l'a rappelé dans l'affaire concernant le *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), requête à fin d'intervention (C.I.J. Recueil 1981, arrêt, p. 12, par. 17)*, que le paragraphe 2 de l'article 62 du Statut ne confère pas à la Cour «une sorte de pouvoir discrétionnaire lui permettant d'accepter ou de rejeter une requête à fin d'intervention pour de simples raisons d'opportunité». Pourtant, de tels facteurs, lorsqu'ils sont examinés en parallèle avec les circonstances particulières de l'espèce, peuvent néanmoins avoir leur pertinence et leur importance. D'ailleurs, M. Schwebel a dit que la Cour pouvait formuler certaines conclusions en raison «[d']importantes considérations d'opportunité judiciaire» (p. 35) et M. Oda a, de son côté, parlé du «point de vue de la politique judiciaire future» et du «point de vue de la bonne administration de la justice internationale» (p. 31). Dans une note publiée dans l'*American Journal of International Law*, le juge Jessup voyait dans ces considérations d'opportunité d'«importantes indications» pour l'examen de ces questions dans le cadre judiciaire¹⁶. Il est donc non seulement légitime, mais aussi indispensable, d'examiner ces aspects si l'on veut comprendre le fonctionnement du paragraphe 2 de l'article 62 du Statut.

¹⁶ *AJIL*, vol. 75, 1981, p. 904.

A. *Considérations d'opportunité judiciaire militant en faveur de l'intervention*

20. Plusieurs facteurs pourront amener la Cour à admettre une intervention si la partie cherchant à intervenir est en mesure de démontrer qu'elle a un «intérêt d'ordre juridique» au sens de l'article 62.

a) *Facteurs communs aux ordres national et international*

- La Cour estime que l'intervention servira l'économie procédurale, car elle lui permettra de trancher en une seule affaire des différends qui exigeraient autrement deux ou plusieurs affaires distinctes.
- L'intervenant se voit offrir la possibilité, bien qu'il ne soit pas partie à l'affaire, de protéger ses droits dans le cadre d'une instance déjà engagée, sans devoir en introduire une nouvelle.
- Il est de l'intérêt de la collectivité que le plus grand nombre de litiges possible soit résolu dans les délais les plus courts¹⁷: *interest rei publicae ut sit finis litium*.
- En matière contentieuse, dans les juridictions tant nationales qu'internationales, le tribunal tire l'information factuelle des pièces qui lui sont présentées par les parties. Chaque partie communique au tribunal l'information pertinente à l'égard de ses propres thèses. Le tribunal ne connaît donc pas nécessairement l'ensemble des éléments qui entourent l'affaire. Par conséquent, il est très possible que certaines circonstances intéressant l'espèce soient passées sous silence. Le tribunal peut ainsi être en possession d'une information de base plus complète sur la question qu'il doit trancher.
- Les tiers fournissent à la Cour «des éléments de droit et de fait»; ce qui assure «une décision conforme à la vérité, car seul un tel jugement peut être une décision juste» et évite des décisions «qui nuiraient à l'autorité et à la crédibilité de la justice»¹⁸.
- Il peut même arriver qu'il y ait collusion entre les parties contre un tiers¹⁹.
- On évite le risque que des jugements contraires soient rendus sur une même question.
- Un deuxième juge prendra en considération un premier jugement²⁰, surtout dans le cas où ce jugement introduit des changements dans la doctrine²¹.

¹⁷ *Atlantis c. Etats-Unis*, 379 F. 2d, p. 824, cité par Habscheid, p. 480.

¹⁸ Habscheid, p. 479-480.

¹⁹ Santiago Torres Bernárdez, «L'intervention dans la procédure de la Cour internationale de Justice», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 256, 1995, p. 193-457 (ci-après Torres Bernárdez), p. 226.

²⁰ Habscheid, p. 480.

²¹ Torres Bernárdez, p. 226.

- Le même juge serait encore plus enclin à suivre sa première sentence²².
- On évite les jugements répétitifs inutiles.
- La cour peut rendre un jugement plus efficace et plus harmonieux, puisqu'elle aura pris en compte l'intérêt direct et indirect de toutes les parties concernées.

b) *Facteurs particuliers à l'ordre international*

- L'histoire de la rédaction de l'article 62 montre de façon non équivoque que les rédacteurs souhaitaient permettre l'intervention en dépit de la règle selon laquelle les décisions de la Cour ne sont obligatoires que pour les parties.
- Le rôle de la Cour internationale de Justice ne se limite pas au seul règlement des différends, mais s'étend à la prévention généralisée des conflits.
- «Le grand pouvoir de persuasion (en tant que déclarations ou énoncés de droit) que possèdent normalement les décisions de la Cour et l'influence qu'elles ont par conséquent, au moins de fait, sur l'intérêt d'ordre juridique de tous les Etats.»²³
- La Cour internationale joue le double rôle de tribunal de première instance et de tribunal de dernière instance. A titre de première instance, ses conclusions ou hypothèses relatives à des questions de fait revêtent un caractère final dont sont dépourvues celles des tribunaux nationaux. Il est donc doublement important que ses conclusions sur les faits soient fondées sur le tableau le plus complet possible de la situation.
- En droit international, la Cour internationale de Justice tend à utiliser ses décisions passées comme des précédents²⁴ et en tout état de cause la Cour ne peut casser ses sentences. Ainsi que l'a dit M. Jennings dans l'affaire du *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, «il suffit d'étudier tant soit peu la jurisprudence de la Cour pour constater que l'article 59 n'exclut en aucune façon l'autorité du précédent»²⁵.
- Seules les parties à un différend peuvent demander une interprétation ou la révision d'une décision de la Cour internationale de Justice (il n'existe pas de procédure analogue à la *tierce opposition* française)²⁶.

²² Habscheid, p. 480.

²³ Fitzmaurice, «The Law and Procedure of the International Court of Justice (1951-1954): Questions of Jurisdiction, Competence and Procedure», *British Year Book of International Law*, vol. 34, 1958, p. 126.

²⁴ Torres Bernárdez, p. 227, citant M. Jennings dans *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 157.

²⁵ *C.I.J. Recueil 1984*, arrêt, p. 157.

²⁶ Torres Bernárdez, p. 228.

- En droit international, une tierce partie peut ne pas être en mesure d'intenter une action pour protéger ses droits²⁷.

B. Considérations d'opportunité judiciaire militant contre l'intervention

21. Les éléments qui peuvent militer contre l'admission d'une intervention sont notamment les suivants:

- Les Etats pourraient s'abstenir de renvoyer leurs différends devant la Cour s'ils craignent que des Etats tiers puissent s'immiscer dans l'instance par le biais de l'intervention.
- La voie de l'intervention pourrait être empruntée par les Etats pour obtenir indirectement ce qu'ils n'ont pu obtenir directement, sauf si le lien juridictionnel est obligatoire.
- «Au cours de son évolution, le droit international a généralement répugné à accorder à des tiers le droit d'intervenir dans le règlement judiciaire (ou arbitral) des différends bilatéraux.»²⁸
- «Si un droit illimité d'intervenir était reconnu sur le plan international, presque tous les Etats tiers pourraient sans doute trouver dans tout différend international un «intérêt» quelconque.»²⁹
- Les droits des Etats tiers sont protégés par la règle selon laquelle les décisions de la Cour ne sont obligatoires que pour les parties.
- Un Etat peut être incité à intervenir par la possibilité de profiter de ce que d'autres³⁰ ont qualifié de «billet de faveur», à savoir l'occasion de développer des arguments alors qu'il «ne soumettrait pas ses propres prétentions à la décision de la Cour et ne s'exposerait à aucune demande reconventionnelle»³¹. En d'autres termes, cet Etat pourrait bénéficier des avantages de la participation à l'instance, sans les obligations qui incombent aux parties aux termes du Statut.
- Le demandeur privé n'a pas intérêt à ce qu'une tierce partie s'ingère dans sa poursuite³².
- La procédure d'intervention pourrait en définitive être utilisée pour préjuger au fond une prétention que fait valoir l'intervenant à l'encontre de l'une des parties à l'instance, mais dans un autre différend dont la Cour n'a pas à connaître. Ce fut l'un des motifs invoqués par la Cour pour refuser d'admettre la requête d'intervention de Malte dans l'affaire mentionnée plus haut.
- Il est possible de se servir de la procédure d'intervention pour obtenir à toutes fins pratiques un «quasi-avis consultatif», l'Etat intervenant

²⁷ Torres Bernárdez, p. 228.

²⁸ Shabtai Rosenne, *Intervention in the International Court of Justice*, 1993, p. 190.

²⁹ V. S. Mani, *International Adjudication: Procedural Aspects*, 1980, p. 250.

³⁰ Voir Anna Madakou, *Intervention before the International Court of Justice*, 1988, p. 83.

³¹ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, requête à fin d'intervention, arrêt, C.I.J. Recueil 1981, p. 20.

³² Habscheid, p. 480, où il cite l'affaire *Atlantis c. Etats-Unis d'Amérique*, 379 F. 2d, p. 824.

y trouvant l'occasion de demander à la Cour un prononcé ou une observation ayant une portée sur ses propres droits qui, sans constituer un jugement sur ses prétentions, est l'expression directe ou indirecte d'une opinion s'y rapportant. Il est permis de se demander si telle était l'intention des rédacteurs de l'article 62.

- La Cour, tout en comprenant que les parties pourraient hésiter à lui soumettre leurs différends sachant que des tiers pourraient s'immiscer contre leur gré dans l'affaire, ne négligerait pas son devoir à titre de gardienne de la justice pour l'ensemble de la communauté internationale.
- L'intervention peut ne pas être nécessaire, puisque la Cour pourrait «tout en répondant de manière suffisamment substantielle aux questions posées par le compromis» prendre en compte les intérêts des autres Etats également, comme la Cour a d'ailleurs dit qu'elle le ferait dans l'affaire du *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, *requête à fin d'intervention*³³.
- Dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*³⁴, la Cour permanente fit observer :

«Une autre circonstance, dont doit tenir compte tout tribunal ayant à trancher une question de souveraineté sur un territoire particulier, est la mesure dans laquelle la souveraineté est également revendiquée par une autre Puissance.»

Cette observation, que la Cour actuelle a reprise à son compte dans l'affaire du *Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne/Malte)*, *requête à fin d'intervention*³⁵, assure une certaine protection aux Etats tiers et réduit la nécessité de l'intervention, mais il me sera permis de constater qu'elle n'est pas de nature à satisfaire une partie qui est dans l'incapacité de faire valoir devant la Cour les arguments sur lesquels elle fonde ses thèses.

- La Cour ne statue pas «dans l'absolu» sur les questions de titre, mais elle «doit rechercher laquelle des Parties a produit la preuve la plus convaincante d'un titre»³⁶. C'est là une conséquence du caractère contradictoire et non inquisitoire de la procédure de la Cour. La décision de la Cour n'exclut donc pas les questions qui intéressent l'Etat tiers.

Tous ces éléments peuvent motiver, d'une manière ou d'une autre, le rejet par la Cour d'une demande d'intervention. Ils peuvent, à des degrés divers, se révéler pertinents selon les circonstances de l'affaire, compte

³³ C.I.J. Recueil 1984, p. 25-26.

³⁴ C.P.J.I. série A/B n° 53, p. 46.

³⁵ C.I.J. Recueil 1984, arrêt, p. 26.

³⁶ *Ibid.*, p. 27, citation de l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans *Minquiers et Ecréhous*, C.I.J. Recueil 1953, p. 52.

tenu du large pouvoir discrétionnaire dont jouit la Cour pour admettre ou rejeter de telles requêtes.

C. Différences entre les procédures d'intervention en droit interne et en droit international

22. Les différences entre le droit interne et le droit international en matière d'intervention sont notamment les suivantes :

- Rappelons tout d'abord que le droit interne distingue deux formes d'intervention: l'intervention obligatoire et l'intervention volontaire. La première, fondée sur la juridiction obligatoire du tribunal national sur ses sujets, n'a pas d'équivalent en droit international.
- La complexité et les ramifications des relations internationales sont telles que, même si un jugement n'est pas obligatoire pour un Etat, il peut quand même avoir des répercussions sur ses intérêts immédiats, par exemple lorsque des essais nucléaires peuvent toucher les Etats voisins.
- Si le lien juridictionnel est obligatoire, certains Etats touchés de façon évidente n'auront pas nécessairement la possibilité d'intervenir, alors que cette possibilité est quasiment garantie en droit interne. Etant donné que la question du lien juridictionnel ne se pose pas dans les litiges internes en raison du caractère obligatoire de la procédure, il y a un hiatus dans le tissu de la justice internationale. Ce fait peut avoir des conséquences plus ou moins marquées, selon que les questions en cause dans une affaire sont plus ou moins liées à un autre différend.
- Si le lien juridictionnel est obligatoire, les Etats pourront, dans de nombreux cas, être empêchés de faire valoir leur position sur des questions importantes pour eux, par exemple l'interprétation d'un traité auquel ils ne sont pas parties, interprétation qui, une fois énoncée par la Cour internationale de Justice, aura tendance à s'imposer même dans les différends entre d'autres parties.
- La position éminente de la Cour internationale de Justice, qui occupe le sommet de l'édifice judiciaire international, confère à ses dires une résonance particulière, même sur des questions n'ayant qu'un rapport indirect avec l'affaire sur laquelle elle se prononce. La situation ne se pose pas dans la même mesure dans les litiges nationaux.
- Dans les différends internationaux, le caractère relativement confidentiel des écritures et plaidoiries des parties originelles désavantage l'intervenant potentiel lorsqu'il veut formuler sa requête. Obligé dans une certaine mesure de travailler dans le noir, l'intervenant peut en être fortement handicapé. Le droit interne n'impose habituellement pas une telle restriction, car les écritures et plaidoiries des deux parties sont facilement accessibles. Cet aspect revêt une importance particulière dans une espèce comme celle-ci.
- Certes, la question du lien consensuel intervient dans les procédures

arbitrales, mais il convient d'établir une distinction importante entre les décisions de la Cour internationale et les sentences arbitrales. Ces dernières sont absolument sans effet sur les non-parties alors que les premières, en dépit de la règle *inter partes*, ont vraiment des effets pour les non-parties en raison du poids et de l'autorité rattachés aux décisions de la Cour, en particulier sur les questions de droit.

- Comme je l'ai déjà dit, le rôle de la Cour internationale de Justice englobe nécessairement, au-delà du simple règlement du différend dont elle est saisie dans l'immédiat, le développement et l'éclaircissement du droit international. C'est là une responsabilité particulièrement lourde pour la Cour. Dans une certaine mesure, cette responsabilité est allégée du fait que l'«intérêt d'ordre juridique» au sens de l'article 62 ne peut être un simple intérêt au regard de l'éclaircissement ou du développement du droit. Pourtant, lorsqu'elle tranche le différend dont elle est saisie, la Cour internationale doit aussi adopter une perspective un peu plus large qu'un tribunal national.
- Une autre différence possible (quoique moins certaine) est que les tribunaux nationaux peuvent regarder les litiges par le petit bout de la lorgnette et centrer leur attention de façon exclusive sur les deux parties et sur le différend immédiat, en écartant de leur champ de vision le paysage environnant. Un tribunal international ne peut se permettre de faire cela, et encore moins la Cour internationale de Justice. Rappelons-le, la Cour internationale de Justice est obligée, lorsqu'elle statue sur les droits des deux parties immédiates, de tenir compte des droits des autres Etats, même non parties à l'affaire. Dans l'affaire de l'*Or monétaire*, par exemple, les droits d'une tierce partie (l'Albanie) devaient être protégés même si cet Etat n'était pas partie et n'avait pas demandé à intervenir³⁷ dans un litige auquel plusieurs autres Etats — l'Italie, les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Royaume-Uni — étaient parties. Si une telle affaire s'était présentée devant un tribunal national, le tribunal y aurait peut-être joint l'Albanie d'office. En l'espèce, la Cour devait nécessairement protéger les intérêts de l'Albanie, qui étaient au cœur même du litige.
- L'autre différence importante est que la Cour internationale ne se borne pas à régler les différends dont elle connaît, mais joue un rôle en matière de diplomatie préventive et de solution généralisée des conflits. Sir Robert Jennings a souligné ce rôle de la Cour lorsqu'il a présenté, en tant que président, le rapport de la Cour à l'Assemblée générale le 15 octobre 1993³⁸. Il a fait observer à cette occasion que la procédure de la Cour

«commence à être considérée comme un recours qui doit être utilisé en relation plus étroite avec les négociations diplomatiques normales. Le recours à la Cour internationale de Justice n'est plus

³⁷ *C.I.J. Recueil 1954*, p. 32.

³⁸ *C.I.J. Annuaire 1993-1994*, p. 230.

considéré, pour utiliser l'expression traditionnelle, en tant que «dernier recours», quand toutes les autres négociations ont échoué. Au contraire, il est parfois considéré comme un recours pouvant être judicieusement utilisé au début du différend.»³⁹

Cette évolution pourrait bien avoir des répercussions sur la procédure de la Cour et sur l'interprétation de ses règles de procédure, en particulier en ce qui concerne l'intervention.

23. Ce sont là quelques-uns des facteurs sous-jacents à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à la Cour par l'article 62. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire extrêmement large exige de trouver un équilibre délicat entre de multiples éléments qui ne sont pas toujours clairs⁴⁰ et dont l'importance peut varier selon les circonstances de chaque espèce. Leur énumération peut être utile tant pour l'évaluation d'une affaire que pour le développement général de cette importante branche du droit.

J'examinerai maintenant certains points spécifiques à la présente espèce.

1. LE PROBLÈME DU LIEN JURIDICTIONNEL

24. La juridiction de la Cour est consensuelle. C'est ce qui distingue les juridictions internationales des nationales.

i) *Tension entre l'article 62 du Statut et le principe consensuel*

25. Malgré la base consensuelle de la juridiction de la Cour et le principe selon lequel les décisions de la Cour ne sont obligatoires que pour les parties, le Statut contient un article 62 qui stipule:

«Lorsqu'un Etat estime que, dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête, à fin d'intervention.»

Que cette disposition ait été insérée délibérément ou non⁴¹, le fait est que le Statut permet expressément l'intervention, sans imposer quelque restriction consensuelle que ce soit.

26. Rien dans le libellé de l'article 62 n'indique que l'on ait souhaité limiter le droit d'intervenir aux seuls Etats qui ont déjà accepté la juridiction de la Cour.

³⁹ Voir aussi *C.I.J. Annuaire 1991-1992*, p. 226, pour une allocution prononcée antérieurement par sir Robert Jennings devant l'Assemblée générale, dans laquelle il dit que le recours à la Cour devrait être vu «comme faisant partie intégrante du travail de diplomatie préventive mené aux Nations Unies».

⁴⁰ Il convient à cet égard de se reporter aux nombreux ouvrages savants sur le problème de la clarté du raisonnement judiciaire. Pour un ouvrage de base, voir Julius Stone, *Legal System and Lawyers' Reasonings*, 1964.

⁴¹ Voir plus haut, par. 10.

On peut supposer par exemple que, lorsqu'une partie cherche à intervenir de cette manière, elle accepte implicitement la juridiction de la Cour et reconnaît ainsi l'effet obligatoire de ses injonctions.

Une autre interprétation possible est de considérer l'article 62 comme une exception à la règle de compétence habituelle. Les rédacteurs du Statut de la Cour auraient fort bien pu imposer comme condition du droit d'intervenir la démonstration d'un lien juridictionnel, mais ils ont choisi de ne pas le faire. Le consentement peut être considéré comme nécessaire lorsque l'intervenant souhaite devenir partie, mais pas dans les autres cas.

ii) *Genèse de l'article 62*

La genèse de l'article 62 nous éclaire un peu sur la question de savoir si le lien juridictionnel faisait partie des éléments qui devaient être réunis pour qu'une intervention soit admise.

Le concept d'intervention dans une instance internationale est évoqué pour la première fois dans le projet de règlement d'arbitrage international de l'Institut de droit international daté du 28 août 1875. L'article 16 de ce règlement dispose que «[l']intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont conclu le compromis».

Ce projet excluait sans ambiguïté l'intervention en l'absence d'un lien juridictionnel et ne prévoyait aucune dérogation au principe consensuel, même pour l'intervention.

Le texte devait cependant s'appliquer à la procédure d'arbitrage, qui est strictement consensuelle, par opposition à la procédure d'une cour dotée d'une certaine autorité internationale reconnue par toutes les nations.

On s'éloigna un peu de l'intervention comprise comme une procédure ouverte seulement aux parties admises avec le consentement des principaux plaideurs, lorsque fut adopté l'article 56 de la convention de La Haye de 1899, qui dispose que, lorsque est en cause l'interprétation d'une convention à laquelle sont parties d'autres puissances que les parties en litige, ces puissances doivent être autorisées à intervenir.

Le même principe fut repris dans la Convention de 1907. Ces progrès se limitaient encore à l'interprétation d'une convention, la situation visée par l'article 63 du Statut de la Cour.

L'étape suivante de l'histoire de l'intervention dans le cadre international fut franchie lors de l'adoption de l'article 62 du Statut de la Cour, qui autorisait pour la première fois l'intervention de tierces parties dans d'autres instances que celles concernant l'interprétation d'une convention à laquelle elles étaient parties.

A la réunion du comité consultatif de juristes de 1920 (procès-verbaux du comité, 16 juin-24 juillet 1920), un effort conscient fut fait pour élargir le cercle des intervenants possibles.

Lord Phillimore suggéra un texte prévoyant qu'un Etat tiers qui esti-

mais que ses intérêts étaient en cause dans un différend soumis à la Cour puisse demander à intervenir et que la Cour l'y autorise si elle le jugeait bon.

M. Fernandes, tout en appuyant cette proposition, souhaita assujettir le droit d'intervenir à certaines conditions, notamment que les intérêts en cause soient légitimes.

Le président (le baron Descamps), estimant que la solution de la question de l'intervention devait venir de la *common law*, proposa un texte selon lequel un Etat pouvait intervenir s'il estimait que ses droits pouvaient être en cause dans un différend.

M. Adatci suggéra de remplacer le mot «droit» par le mot «intérêt».

Par la suite, un projet de l'article actuel fut présenté par le président et cette formule fut adoptée. D'autres textes concernant les instances internationales, comme le projet de 1875 de l'Institut, qui subordonnait expressément la possibilité de l'intervention volontaire au consentement exprès des parties au compromis, auraient pu sans doute servir de modèles, mais aucune condition de ce genre ne fut imposée.

Il ne fut jamais question au cours des débats de la nécessité d'un lien juridictionnel.

Hudson a appelé l'attention⁴² sur le fait que, lors de la rédaction, le comité était presque unanime à recommander la juridiction obligatoire. Dans ce cas, il n'aurait certainement pas été nécessaire d'exiger un lien consensuel à l'article 62. Pourtant, ainsi que Rosenne le précise dans le passage déjà cité, l'insertion de cette disposition a été délibérée.

Le fait que l'on ait conservé l'article 62 alors qu'on avait écarté le principe de la juridiction obligatoire est donc significatif. Que ce soit par inadvertance ou de propos délibéré, cette disposition est demeurée dans le Statut et de ce fait il faut lui donner toute sa force et toute son efficacité⁴³. Elle ne peut être neutralisée par l'interprétation ni même par les règles que la Cour peut élaborer lorsqu'elle exerce le pouvoir qui est sans contredit le sien de faire ses règles de procédure.

iii) *L'interprétation doit viser l'efficacité des dispositions du Statut et non les infirmer*

27. Cette importante disposition du Statut doit être appliquée dans la mesure du possible. L'imposition du lien juridictionnel pourrait dans de nombreux cas rendre inopérante une importante disposition du Statut de la Cour.

Il convient de tenir compte du principe général selon lequel les dispo-

⁴² Manley O. Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942, A Treatise*, 1972, p. 420.

⁴³ Voir McDougal, Lasswell et Miller, *op. cit.*

sitions du Statut doivent être appliquées dans la mesure du possible et ne doivent pas être rendues inopérantes par une interprétation contraire.

Les opinions individuelles exposées dans l'affaire concernant le *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, requête à fin d'intervention⁴⁴ méritent de retenir notre attention sur ce point. Tandis que M. Morozov était d'avis que l'intervenant devait démontrer la base de compétence sur laquelle il fondait sa prétention, MM. Oda et Schwebel émettaient expressément l'opinion qu'un Etat intervenant n'avait pas besoin de prouver qu'il entretenait avec l'Etat plaideur originel un lien juridictionnel. Le caractère peu concluant de la décision de la Cour à l'égard de ce problème concernant l'intervention fit l'objet de commentaires négatifs, notamment de la part du juge Philip C. Jessup⁴⁵.

Le lien juridictionnel ne faisait pas partie de la motivation de la décision de la Cour dans cette affaire.

Le présent arrêt⁴⁶ fait beaucoup pour régler cette question, en renforçant le droit dans le sens indiqué par les décisions dans les affaires du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras)*⁴⁷ et de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*⁴⁸. Je pense moi aussi qu'un lien juridictionnel n'est requis que si l'Etat qui cherche à intervenir entend «devenir lui-même partie au procès»⁴⁹.

iv) L'alinéa 2 c) de l'article 81 du Règlement de 1978

28. Le paragraphe 2 de l'article 81 du Règlement de la Cour de 1978 représente un changement fondamental par rapport au Règlement de 1972 en ce qu'il exige, à l'alinéa c), que soit spécifiée dans la requête «toute base de compétence qui, selon l'Etat demandant à intervenir, existerait entre lui et les parties». Le Règlement de 1972 ne faisait pas mention de ce lien juridictionnel, il exigeait seulement une description de l'affaire, un exposé du droit et des faits justifiant l'intervention et une liste des documents à l'appui.

Faisons remarquer que ce passage relatif à la base de compétence ne précise pas qu'il s'agit d'un facteur indispensable pour l'intervention. Il s'agit simplement d'un élément que le demandeur doit spécifier, élément qui aidera sans aucun doute la Cour à se prononcer sur l'ensemble de la question. L'emploi des termes «toute base de compétence» plutôt que «la base de compétence» est aussi significatif.

Un article du Règlement de la Cour ne peut rendre sans effet une disposition du Statut de la Cour et doit toujours être lu en conformité avec

⁴⁴ C.I.J. Recueil 1981, p. 22 et suiv.

⁴⁵ Dans une note de la rédaction de l'*American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 75, 1981, p. 908.

⁴⁶ Voir par. 35-36.

⁴⁷ C.I.J. Recueil 1990, p. 135.

⁴⁸ C.I.J. Recueil 1999, p. 1034-1035, par. 15.

⁴⁹ Par. 35.

lui. Dans l'affaire du *Plateau continental* opposant la Tunisie et la Libye⁵⁰, Malte avait soutenu que cet article outrepassait en fait le pouvoir conféré à la Cour d'adopter ses propres règles de procédure⁵¹. Selon elle, la Cour ne pouvait utiliser son pouvoir de faire des règles pour introduire une nouvelle condition de fond concernant l'admission d'une requête à fin d'intervention.

v) Conclusion

29. La genèse de l'article 62, les règles d'interprétation, la nécessité d'améliorer les services rendus par la Cour à la communauté internationale et la jurisprudence de la Cour convergent donc vers la conclusion selon laquelle un lien juridictionnel n'est pas une condition préalable à l'admission d'une intervention.

2. LE PROBLÈME DE L'INTÉRÊT D'ORDRE JURIDIQUE

30. Cet aspect, qui constitue une autre zone grise de la procédure d'intervention internationale, a été qualifié de «monstre presque indéfinissable»⁵² par le premier auteur à se pencher sur l'intervention à la C.P.J.I.

S'il est difficile de dire ce qu'est cet intérêt, nous commençons à avoir des indications sur ce qu'il n'est pas. Cet intérêt ne doit pas être :

- un simple intérêt général, mais un intérêt qui peut être mis en cause par la décision en l'espèce ;
- un simple intérêt d'ordre politique ou social ;
- un intérêt à l'égard du développement général du droit ;
- «un simple intérêt à l'égard des prononcés de la Cour concernant les principes et règles de droit international applicables à titre général»⁵³ ;
- un intérêt à l'égard de certains points de droit «qui ... concernent [un Etat], simplement parce qu'ils sont en cause dans une instance entre d'autres Etats dont la Cour est saisie»⁵⁴.

Par ailleurs, cet intérêt ne doit pas nécessairement être :

- un intérêt à l'égard de la question faisant l'objet de l'affaire. Même s'il ne concerne pas directement cette question, il suffit qu'il soit mis en cause par la décision ;

⁵⁰ C.I.J. Recueil 1981, p. 8, par. 12.

⁵¹ Voir Wolfgang W. Fritzemeyer, *Intervention in the International Court of Justice*, 1983, p. 75.

⁵² W. Farag, *L'intervention devant la Cour permanente de Justice internationale (art. 62 et 63 du Statut de la Cour)*, Paris, 1927.

⁵³ *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), requête à fin d'intervention, arrêt*, C.I.J. Recueil 1981, p. 17, par. 30.

⁵⁴ Voir D. W. Greig, «Third Party Rights and the I.C.J.», *Virginia Journal of International Law*, vol. 32, p. 285-299.

— un intérêt qui sera effectivement mis en cause. Il est suffisant de démontrer que cet intérêt peut être mis en cause par la décision.

Que nous enseignent ces principes directeurs sur l'affaire des Philippines?

31. A ce stade, il faut signaler que la charge de la preuve d'un intérêt d'ordre juridique, qui incombe toujours au demandeur aux termes de l'article 62, varie naturellement selon les affaires, en fonction notamment de l'étroitesse du rapport qui existe entre l'objet du différend et l'intérêt que l'intervenant veut protéger.

Les cas possibles couvrent un large spectre, de la coïncidence complète entre l'objet de l'affaire et l'intérêt de l'intervenant à une extrémité, à l'absence totale d'éléments communs à l'autre.

La charge de la preuve qui pèse sur l'intervenant en ce qui concerne son intérêt d'ordre juridique est évidemment d'autant plus légère si son intérêt et les prétentions des parties coïncident et d'autant plus lourde s'ils divergent.

32. En l'espèce, l'intervenant se défend nettement d'avoir un quelconque intérêt à l'égard de l'objet du différend. En revanche, l'intérêt qu'il cherche à protéger relève d'un tout autre domaine et découle d'une source de titre entièrement différente. La charge de la preuve qui lui incombe est donc considérablement plus lourde et c'est cette preuve que, dans toutes les circonstances de l'espèce, les Philippines n'ont pas pu produire.

33. Il y aurait certainement un intérêt d'ordre juridique si l'un ou l'autre des documents de titre présentés par les parties avait une portée sur la revendication des Philippines à l'égard du Nord-Bornéo, par exemple les documents de 1891, 1900, 1907 et 1930. Au contraire, les Philippines ne revendiquent aucun droit ni aucun intérêt fondé sur ces documents, mais se réclament d'une concession du sultan de Sulu, faite en 1878, qui ne concerne pas les deux îles en litige. De plus, les Philippines nient expressément toute prétention territoriale sur ces deux îles.

34. La prétention des Philippines se fonde sur les traités, accords ou autres documents qui ont une portée directe ou indirecte sur le statut juridique du Nord-Bornéo. La Cour a besoin de savoir avec une certaine précision ce que sont ces documents, quelle est leur portée, s'il en est, sur le Nord-Bornéo et quel effet leur interprétation a eu sur le titre qui est revendiqué sur un territoire totalement distinct. La Cour expose de façon détaillée, dans son arrêt, le manque de spécificité des plaidoiries et écritures des Philippines à ce chapitre et point n'est besoin d'y revenir ici.

35. Etant donné qu'il incombe à l'intervenant, lorsque l'intérêt qu'il allègue est entièrement différent de l'objet du procès, de faire valoir ses thèses avec une grande précision, on a le sentiment que l'intérêt que veulent protéger les Philippines n'a pas été expliqué de façon assez détaillée.

36. La situation était tout autre dans l'affaire *Cameroun c. Nigéria*, où l'intérêt revendiqué par l'intervenant était précis et ressortait clairement des circonstances entourant l'affaire. De même, dans l'affaire du *Plateau*

*continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*⁵⁵, encore que la Cour ne se soit pas à proprement parler prononcée sur la question, l'intervenant a indiqué de façon très précise comment un arrêt rendu en l'espèce mettrait en cause son intérêt⁵⁶, en relevant point par point cinq éléments distincts. Ces éléments, pour reprendre les termes utilisés par la Cour, ont été analysés «côte après côte, baie après baie, île après île, zone maritime après zone maritime».

37. On voit que les exposés présentés aux juges dans les procédures d'intervention peuvent être fort détaillés. Bien qu'une telle minutie ne soit peut-être pas nécessaire, l'exposé des Philippines, faute d'avoir été ne serait-ce qu'un peu précis, a laissé la Cour dans le vague et dans les conjectures en ce qui concerne la nature exacte de l'intérêt qu'elles revendiquent.

38. En faisant cette observation, je suis conscient du fait que les Philippines n'ont pas eu accès aux pièces déposées par les Parties. Pourtant, nonobstant ces contraintes, les matériaux publics sur les prétentions conflictuelles des Parties auraient indiqué aux Philippines les obstacles que ces conventions posaient en travers de leur prétention sur un territoire tout à fait différent. Les actes invoqués par les Parties étaient tous accessibles à l'intervenant et auraient fort bien pu être analysés par les Philippines de ce point de vue. Bien entendu, la Cour n'aurait pas exigé des analyses minutieuses et détaillées, mais elle se serait contentée de quelques indications sur la manière précise dont l'attitude adoptée par la Cour à l'égard de ces sources de titre aurait pu empiéter sur les intérêts des Philippines. On a laissé entendre que cela serait possible, mais la précision nécessaire à la Cour pour agir n'était pas présente.

39. Je pense comme la Cour que les thèses des Philippines manquaient de la précision nécessaire.

3. L'OBJET PRÉCIS DE L'INTERVENTION

40. La Cour a examiné les trois objets énumérés par les Philippines au titre de l'alinéa 2 b) de l'article 81 du Règlement et a jugé que deux d'entre eux au moins étaient appropriés. Cela étant, les Philippines ont été trouvées en conformité avec l'alinéa 2 b) de l'article 81.

La troisième raison avancée par les Philippines, qui de l'avis de la Cour ne constitue pas un «objet» au sens du Règlement et a par conséquent été rejetée, n'est pas à proprement parler un objet que peut faire valoir une partie, mais elle n'en correspond pas moins à une fonction importante de la Cour, comme je l'ai dit dans la première partie de mon opinion. C'est une question qui relève de la Cour et non pas un «objet» pouvant être visé par une partie cherchant à intervenir.

⁵⁵ C.I.J. *Recueil* 1981, p. 3.

⁵⁶ P. 17-18.

4. LE PROBLÈME DU CARACTÈRE TARDIF DE L'INTERVENTION

41. Il est toujours souhaitable que les intervenants déposent leur requête le plus tôt possible au cours de la procédure. Cela est essentiel pour la diligence des travaux de la Cour et, indépendamment de toute disposition du règlement, relève de la courtoisie due par l'intervenant à la Cour et aux autres parties. Le paragraphe 1 de l'article 81 du Règlement de la Cour dispose que la requête à fin d'intervention est déposée avant la clôture de la procédure écrite. Mais qu'entend-on par «clôture de la procédure écrite»?

42. Dans une affaire comme celle-ci où le compromis envisageait expressément la possibilité d'une autre série d'écritures, une tierce partie ne pouvait savoir que la deuxième série de pièces serait nécessairement la dernière. De fait, les parties elles-mêmes ne pouvaient le savoir tant qu'elles n'avaient pas pris connaissance de leurs deuxièmes exposés écrits respectifs, car ce n'est qu'alors qu'elles pouvaient décider de ne pas déposer de nouveaux exposés.

La Cour n'a pas l'habitude d'annoncer officiellement la clôture de la procédure écrite. La clôture est donc une situation de fait qui se produit lorsque tout indique que, à toutes fins pratiques, la procédure écrite a atteint son terme.

Il est naturel qu'un tiers observant la procédure de l'extérieur, s'il cherche à intervenir, souhaite connaître la position des parties telle qu'elle est exposée dans leurs répliques écrites aux écritures précédentes. Ce tiers aurait le droit de supposer, au vu du compromis conclu en l'espèce, que la date de dépôt de la deuxième série ne serait pas nécessairement la date de «clôture de la procédure écrite».

43. Une autre circonstance à prendre en compte pour apprécier la position de la tierce partie est le fait qu'elle n'ait pas eu accès même aux pièces écrites qui avaient déjà été déposées, et le fait qu'elle ait demandé à la Cour de mettre les pièces à sa disposition. Par conséquent, la mesure extrême qui consisterait à rejeter la requête pour cause de dépôt tardif ne devrait pas être prise par la Cour, et je suis d'accord avec la Cour à cet égard, bien que, comme les Parties l'ont souligné à juste titre, les Philippines auraient pu présenter leur requête bien plus tôt.

Les Philippines seraient en droit de soutenir qu'elles avaient déposé leur requête avant la clôture de la procédure écrite et que ce serait commettre une injustice à leur égard, sinon les priver de la protection judiciaire qui leur est due, que de leur imposer la sanction extrême en rejetant leur requête pour ce motif.

5. LA TENSION ENTRE LE PRINCIPE DE CONFIDENTIALITÉ DES ÉCRITURES ET PLAIDOIRIES ET LE PRINCIPE DE L'INTERVENTION

44. Bien que, comme le signale Rosenne⁵⁷, la Cour se soit abstenue jusqu'à présent d'exercer ce pouvoir, elle peut, en vertu du paragraphe 1

⁵⁷ S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. III, *Procedure*, 1997, p. 1289.

de l'article 53 du Règlement, tenir les pièces de procédure à la disposition des intervenants dans des circonstances appropriées et les intervenants ont le droit de s'enquérir de cette possibilité.

Il y a à cet égard une tension entre le principe de l'intervention et celui de la confidentialité, car ce dernier peut dans certains cas empêcher une intervention légitime en privant celui qui cherche à intervenir de l'information nécessaire pour formuler son intervention. La Cour doit donc exercer son pouvoir discrétionnaire avec grande prudence, surtout lorsque l'ignorance des pièces déposées par les parties est donnée comme excuse pour déposer une requête peut-être tardive. Il peut arriver que la teneur de l'exposé de l'intervenant soit dans une très grande mesure tributaire de l'accès qu'il a eu aux pièces déposées par les parties. La publication du compromis ne peut à elle seule fournir à l'intervenant toute l'information dont il peut avoir besoin.

45. Ainsi que le fait observer Rosenne⁵⁸, la tension déjà évoquée entre le principe de l'intervention et celui de la confidentialité peut même dans certains cas constituer un déni de justice, et devra peut-être faire l'objet d'un examen à l'avenir. L'auteur déclare même dans son traité sur l'intervention que l'accès aux pièces écrites déposées jusqu'alors est important pour l'Etat qui cherche à intervenir lorsqu'il veut déterminer si un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause dans une affaire, mais encore davantage après qu'il a décidé de déposer une requête⁵⁹.

Selon moi, cet aspect de la procédure doit être examiné attentivement par la Cour, car il peut fort bien y avoir des cas où refuser à un intervenant éventuel l'accès aux documents pourrait à toutes fins pratiques empêcher celui-ci de jouir du droit de demander à intervenir qui lui est garanti par le Statut. Ce n'est pas le cas en l'espèce, mais cette éventualité est réelle.

46. Pour les raisons expliquées plus haut, je suis d'accord avec la décision de la Cour et j'espère que mon opinion individuelle aura été utile en appelant l'attention sur des aspects importants de l'intervention qui exigeront un examen plus poussé à l'avenir dans la jurisprudence relative à la procédure.

(Signé) C. G. WEERAMANTRY.

⁵⁸ S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1926*, vol. III, *Procedure*, 1997, p. 1289.

⁵⁹ S. Rosenne, *Intervention in the International Court of Justice*, 1993, p. 191.