

OPINION INDIVIDUELLE DE M. KOOIJMANS

[Traduction]

1. J'ai voté pour la décision par laquelle la Cour estime devoir rejeter la demande en indication de mesures conservatoires présentée par la République fédérale de Yougoslavie. Je souscris également à la décision de la Cour quand celle-ci dit que l'article IX de la convention sur le génocide ne constitue pas une base de juridiction, fût-ce *prima facie*.

En outre, je partage l'avis de la Cour quand celle-ci dit ne pas pouvoir prendre en considération le chef supplémentaire de compétence constitué par le traité bilatéral conclu entre le Royaume de Yougoslavie et le Royaume des Pays-Bas le 11 mars 1931, que la Yougoslavie n'a invoqué que lors du second tour de plaidoiries (ordonnance, par. 44).

2. En revanche, je n'accepte pas l'idée retenue par la Cour que la déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour faite par la Yougoslavie le 25 avril 1999 ne peut pas constituer de base de juridiction en l'espèce, fût-ce *prima facie*, à cause de la limitation *ratione temporis* qui y figure.

A mon sens, c'est à cet égard que le raisonnement de la Cour me paraît manquer de logique et qu'il ne tient donc pas. C'est pourquoi j'estime devoir exposer mon propre raisonnement qui s'appuie sur les considérations de fait et de droit ci-après.

3. Dans sa requête, le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie invoque l'article 36, paragraphe 2, du Statut, pour fonder juridiquement la compétence de la Cour. On sait que le 25 avril 1999, la Yougoslavie a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour en déposant une déclaration d'acceptation auprès du Secrétaire général des Nations Unies. Cette déclaration comprend une limitation *ratione temporis*: la juridiction de la Cour n'est reconnue qu'en ce qui concerne les différends «surgissant ou pouvant surgir après la signature de la présente déclaration, qui ont trait à des situations ou à des faits postérieurs à ladite signature».

4. Lors de la procédure orale, le défendeur, qui a également accepté la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut, a soutenu que la Cour n'est pas compétente *prima facie* et que, par conséquent, les conditions à remplir aux fins de l'indication de mesures conservatoires ne sont pas réunies. Au sujet de la déclaration d'acceptation du 25 avril 1999, le défendeur dit qu'elle n'est pas valable puisque la Yougoslavie n'est pas membre des Nations Unies et n'est par conséquent pas partie au Statut, alors que l'article 36, paragraphe 2, dispose expressément que les déclarations faites en vertu de cette disposition ne peuvent l'être que par des Etats parties au Statut. Les Pays-Bas

ont soutenu en outre que, même si cette déclaration de la Yougoslavie devait être considérée comme valable, elle ne le serait pas pour le différend en cause en raison de la limitation d'ordre temporel qui y figure.

5. A ce sujet, il est bon de rappeler qu'au moment où a été proclamée la République fédérale de Yougoslavie, ses organes parlementaires ont adopté une déclaration dans laquelle il est dit que «la République fédérale de Yougoslavie, assurant la continuité de l'État et de la personnalité juridique et politique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, respectera strictement tous les engagements que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a pris à l'échelon international».

6. Après que la mission permanente de la Yougoslavie auprès des Nations Unies à New York eut adressé au Secrétaire général des Nations Unies une note contenant une déclaration pratiquement identique qui fut distribuée aux Etats Membres, le Conseil de sécurité a décidé de publier une déclaration présidentielle dans laquelle il était indiqué que les membres du Conseil étaient d'avis que cette communication de la Yougoslavie ne préjugeait pas les décisions que pourraient prendre les organes compétents des Nations Unies.

7. Des décisions ont effectivement été prises cinq mois plus tard. Le 19 septembre 1992, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 777 (1992) dont les extraits pertinents sont les suivants:

«Le Conseil de sécurité,

.....
Considérant que l'Etat antérieurement connu comme la République fédérative socialiste de Yougoslavie a cessé d'exister,

1. *Considère* que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peut assurer automatiquement la continuité de la qualité de Membre de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie à l'Organisation des Nations Unies et par conséquent *recommande* à l'Assemblée générale de décider que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale;

2. *Décide* de réexaminer la question avant la fin de la partie principale de la quarante-septième session de l'Assemblée générale.»

8. Trois jours plus tard, le 22 septembre 1992, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 47/1, qui se lit comme suit:

«L'Assemblée générale,

Ayant reçu la recommandation du Conseil de sécurité, en date du 19 septembre 1992, selon laquelle la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies et ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale,

1. *Considère* que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peut pas assumer automatiquement la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies à la place de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et, par conséquent, décide que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale;

2. *Prend acte* de l'intention du Conseil de sécurité de reconsidérer la question avant la fin de la partie principale de la quarante-septième session de l'Assemblée générale.»

Il y a lieu de noter que, dans sa résolution, l'Assemblée générale ne reprend pas le considérant du Conseil de sécurité suivant lequel «l'Etat antérieurement connu comme la République fédérative socialiste de Yougoslavie a cessé d'exister».

9. Le 29 septembre 1992, le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a adressé aux représentants permanents de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie auprès des Nations Unies une lettre dans laquelle il leur communiquait «la position réfléchie du Secrétariat des Nations Unies en ce qui concerne les conséquences pratiques de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 47/1».

Le conseiller juridique disait notamment dans sa lettre:

«La résolution 47/1 de l'Assemblée générale porte sur une question d'appartenance à l'Organisation qui n'est pas prévue par la Charte des Nations Unies, à savoir les conséquences sur le plan de l'appartenance à l'Organisation de la désintégration d'un Etat Membre s'il n'y a pas d'accord à ce sujet entre les successeurs immédiats de cet Etat ou entre les autres Etats Membres de l'Organisation.»

De l'avis du conseiller juridique, «l'unique conséquence pratique de cette résolution est que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne *participera* pas aux travaux de l'Assemblée générale».

Il ajoutait que:

«La résolution ne met pas fin à l'*appartenance de la Yougoslavie* à l'Organisation et ne la suspend pas. En conséquence, le siège et la plaque portant le nom de la Yougoslavie subsistent mais dans les organes de l'Assemblée les représentants de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peuvent occuper la place réservée à la «Yougoslavie» ... La résolution n'enlève pas à la Yougoslavie le droit de participer aux travaux des organes autres que ceux de l'Assemblée. L'admission à l'Organisation des Nations Unies d'une nouvelle Yougoslavie en vertu de l'article 4 de la Charte mettra fin à la situation créée par la résolution 47/1.»

10. Le 5 mai 1993, dans sa résolution 47/229, l'Assemblée générale a décidé que la République fédérale de Yougoslavie ne participerait pas

non plus aux travaux du Conseil économique et social. Il n'a jamais été donné suite à ces résolutions des organes compétents.

11. La Cour s'est déjà trouvée face à la question de savoir si la République fédérale de Yougoslavie est ou non Membre des Nations Unies et, à ce titre, partie au Statut quand elle a été saisie d'une demande en indication de mesures conservatoires dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

La Cour a toutefois estimé qu'à ce stade de la procédure elle n'avait pas à statuer définitivement sur la qualité de la Yougoslavie à cet égard. En formulant ce qui mérite certainement le nom de litote, la Cour a dit alors que «la solution adoptée» par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/1 «ne laiss[ait] pas de susciter des difficultés juridiques» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 avril 1993, C.I.J. Recueil 1993, p. 14, par. 18*).

12. Mais, dans cette affaire relative à la *Convention sur le génocide*, il était compréhensible que la Cour n'estimât pas indispensable de se prononcer sur la question de savoir si la Yougoslavie était ou non Membre des Nations Unies, et c'était même logique puisque la Cour avait de toute façon compétence *prima facie* en vertu de l'article IX de la convention sur le génocide.

En l'espèce, toutefois, la Cour a considéré que les actes que la Yougoslavie impute au défendeur ne sont pas susceptibles d'entrer dans les prévisions de la convention sur le génocide et que, par conséquent, l'article IX de ladite convention ne constitue pas une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait *prima facie* être fondée (ordonnance, par. 41).

13. Dans ces conditions, le seul chef de compétence de la Cour qui subsiste et qu'invoque la Yougoslavie est celui de l'acceptation de part et d'autre de la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. On s'attend par conséquent à ce que la Cour ne puisse plus échapper à la question assez épineuse de savoir si la Yougoslavie est ou non Membre des Nations Unies ni, par suite, à la question de savoir si sa déclaration d'acceptation de la juridiction est ou non valable en droit.

14. Dans l'ordonnance qu'elle rend aujourd'hui, toutefois, la Cour, de nouveau, comme en 1993, adopte pour position qu'elle n'a pas lieu d'examiner cette question aux fins de décider si elle peut ou non indiquer des mesures conservatoires, puisqu'elle constate que le différend entre les Parties a surgi bien avant le 25 avril 1999, date à laquelle la Yougoslavie a accepté la juridiction obligatoire de la Cour sous réserve d'une condition expresse, qui est qu'elle n'accepte cette juridiction qu'en ce qui concerne les différends qui ont surgi ou qui pourraient surgir après la signature de sa déclaration et qui ont trait à des situations ou des faits postérieurs à ladite signature (par. 28-29).

15. Sur ce point, la Cour s'appuie sur ce qu'elle a déjà dit dans son arrêt du 11 juin 1998 en l'affaire de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*:

«[d]ès 1952, elle a jugé dans l'affaire de l'*Anglo-Iranian Oil Co.* que, lorsque des déclarations sont faites sous condition de réciprocité, «compétence est conférée à la Cour seulement dans la mesure où elles [*les deux déclarations*] coïncident pour la lui conférer» (*C.I.J. Recueil 1952*, p. 103)» (*C.I.J. Recueil 1998*, p. 298, par. 43; les italiques sont de moi).

Et la Cour conclut en disant que les déclarations faites par les parties conformément au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut ne constituent pas une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait *prima facie* être fondée dans le cas d'espèce (ordonnance, par. 30).

16. Je me permets de dire que je trouve en l'occurrence le raisonnement étonnant, sinon illogique et incohérent. Comment la Cour peut-elle dire qu'il n'y a pas lieu d'examiner la question de la validité de la déclaration de la Yougoslavie et conclure en même temps que ladite déclaration, considérée avec celle du défendeur, ne peut pas constituer une base de compétence? Pour conclure ainsi, il faut certainement prendre pour hypothèse que la déclaration de la Yougoslavie est valable, tout au moins au stade actuel de la procédure. Si cette présomption de validité fait défaut, la Cour aurait dû tout au moins dire qu'elle accepte cette validité aux seules fins du débat puisque, même si elle avait été valable, cette déclaration du demandeur n'aurait pas pu conférer compétence à la Cour en raison de la limitation *ratione temporis* qu'elle énonce.

17. Sur ce point, je dois avouer que l'allusion à l'affaire *Cameroun c. Nigéria* (référence qui se justifie dans le contexte tel que l'établit la Cour) ne paraît pas particulièrement bien choisie, car dans cette affaire-là comme dans la plupart des autres affaires dont la Cour a eu à connaître au titre de l'article 36, paragraphe 2, du Statut, ce n'est pas la validité de la déclaration du demandeur qui est en question, c'est de savoir si cette déclaration peut être invoquée à l'encontre du défendeur. C'est pour cette raison que deux ans plus tôt, dans son ordonnance portant indication de mesures conservatoires, la Cour pouvait dire «que les déclarations faites par les Parties conformément au paragraphe 2 de l'article 36 de son Statut constituent *prima facie* une base sur laquelle sa compétence pourrait être fondée en l'espèce» (*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria, ordonnance du 15 mars 1996, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 21, par. 31), bien que le Nigéria ait soutenu que le Cameroun ne pouvait pas s'appuyer sur sa propre déclaration (dont la validité n'était pas contestée) à l'égard du Nigéria.

18. Dans l'opinion individuelle qu'il a jointe à l'ordonnance rendue par la Cour dans l'affaire de l'*Interhandel*, à la suite d'une demande en indication de mesures conservatoires, sir Hersch Lauterpacht a dit ce qui suit:

«La Cour peut légitimement agir en application de l'article 41, pourvu qu'il existe un instrument, tel qu'une déclaration d'acceptation de la disposition facultative, émanant des Parties au différend, conférant à la Cour compétence *prima facie* et ne contenant aucune

réserve excluant manifestement cette compétence.» (*C.I.J. Recueil 1957*, p. 118-119; les italiques sont de moi.)

19. Cette citation donne l'ordre dans lequel il convient de se prononcer. La Cour doit d'abord établir l'existence d'un instrument qui pourrait *prima facie* lui conférer compétence; ce n'est qu'une fois cet élément établi qu'il devient pertinent de chercher si les instruments en cause qui émanent des parties au différend contiennent des réserves excluant manifestement la juridiction de la Cour.

20. Je suis par conséquent d'avis que la Cour n'aurait pas dû éviter de se pencher sur la question de savoir si la Yougoslavie est ou non Membre des Nations Unies et de savoir par conséquent si sa déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour est valable ou non; cette question aurait dû être examinée à titre préliminaire. Ce n'est qu'après avoir établi que ladite déclaration peut servir à la Cour de base de juridiction *prima facie* que la Cour aurait pu utilement examiner si des réserves accompagnant l'une ou l'autre des déclarations excluent manifestement sa compétence. En effet, si la Cour avait conclu que la déclaration de la Yougoslavie ne pouvait pas lui conférer cette compétence *prima facie*, la seconde question perdait toute pertinence.

21. Je ne soutiens pas une minute que la Cour aurait d'ores et déjà dû, au stade actuel de la procédure, se prononcer définitivement sur une question que j'ai plus haut qualifiée d'épineuse. Le dossier consacré à cette question controversée de savoir si la République fédérale de Yougoslavie hérite de la personnalité internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie est plein de pièges juridiques. Les décisions adoptées par les organes compétents des Nations Unies sont sans précédent et soulèvent un certain nombre de questions qui sont toujours sans réponse. Mais il ne faut pas non plus oublier que ces décisions ont été adoptées par les organes qui, aux termes de la Charte, ont le dernier mot en matière d'appartenance à l'Organisation. On ne peut donc pas passer facilement outre à ces décisions, ni les laisser de côté, même si les Etats Membres qui ont pris part à leur adoption en donnent des interprétations largement divergentes.

22. Les faits et les considérations juridiques qui entourent cette question imposent à la Cour de les analyser et de les évaluer de façon approfondie, avec beaucoup d'attention, quand elle cherchera par la suite à déterminer si elle est compétente au fond. Ce que la Cour aurait dû néanmoins faire au stade actuel de la procédure, c'est établir si les interrogations suscitées par les décisions des organes compétents des Nations Unies au sujet de la qualité de Membre de l'Organisation que la République fédérale de Yougoslavie continue ou non d'avoir, sont assez sérieuses pour empêcher la Cour de présumer qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître de l'affaire introduite par la Yougoslavie sur la base de sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire.

23. Sur ce point, il est à mon sens d'une importance primordiale que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale aient l'un et l'autre été d'avis que la République fédérale de Yougoslavie ne peut pas assurer automa-

tiquement la continuité de la qualité de Membre de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie à l'Organisation des Nations Unies et que *par conséquent* la République fédérale de Yougoslavie devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation.

La résolution 777 (1992) du Conseil de sécurité et la résolution 47/1 de l'Assemblée générale paraissent établir un lien de causalité entre l'obligation de solliciter l'admission et la question de la continuité de la qualité de Membre de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie. Ce «lien de causalité» semble être source d'incohérences, tant sur le plan juridique qu'à d'autres points de vue. Mais il n'est pas pour autant possible d'en faire totalement abstraction.

24. Sur le même point, il est intéressant de citer une fois encore la lettre du 29 septembre 1992 émanant du conseiller juridique des Nations Unies visée au paragraphe 9 ci-dessus. Le conseiller juridique écrit que «l'admission à l'Organisation des Nations Unies d'une nouvelle Yougoslavie en vertu de l'article 4 de la Charte mettra fin à la situation créée par la résolution 47/1».

Au cours du débat à l'Assemblée générale sur le projet de résolution qui a été finalement adopté sous la forme de la résolution 47/1 (22 septembre 1992), le premier ministre de la République fédérative de Yougoslavie de l'époque a dit: «Je fais ici officiellement une demande d'admission aux Nations Unies au nom de la nouvelle Yougoslavie, dont je représente le gouvernement.» L'Organisation des Nations Unies n'a toutefois jamais reçu le moindre document écrit faisant suite à cette déclaration.

25. Telle étant la situation, j'en arrive à la conclusion qu'il existe de solides raisons de douter que la République fédérale de Yougoslavie soit Membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies, jouissant de toutes les qualités requises à cette fin, et, à ce titre, à même d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour en tant que partie au Statut.

Cela veut dire qu'il existe une possibilité, qui est loin d'être négligeable, que la Cour doive constater après avoir procédé à une analyse approfondie des questions de droit en jeu qu'elle n'est pas compétente parce que la déclaration d'acceptation de sa juridiction que la Yougoslavie a faite n'est pas valable.

26. La contestation relative à la validité de ladite déclaration ébranle le fondement même de la compétence de la Cour et, par suite, prend le pas sur d'autres questions comme celle, par exemple, de la présence de limitations *ratione temporis*, *ratione materiae* et *ratione personae*. Vu les doutes et les controverses qui entourent cette question, la Cour aurait été inattaquable si elle avait conclu que l'incertitude régnant au sujet de la validité de la déclaration de la Yougoslavie l'empêche de présumer qu'elle est compétente, même *prima facie*.

27. Dans l'opinion dissidente qu'ils ont jointe à la décision de la Cour dans l'affaire de l'*Anglo-Iranian Oil Co.* (mesures conservatoires), les juges Winiarski et Badawi Pasha ont mis en évidence l'importance qui s'attache au consentement des Parties dans le cadre de l'article 41 du Statut. Et ils disent ensuite:

«La Cour ne doit indiquer de mesures conservatoires que si sa compétence, au cas où elle est contestée, lui paraît néanmoins *raisonnablement probable*.» (Les italiques sont de moi.)

Et leur conclusion est la suivante :

«s'il existe de fortes raisons en faveur de la compétence contestée, la Cour peut indiquer des mesures conservatoires ; s'il existe des doutes sérieux ou de fortes raisons contre cette compétence, elle ne peut pas les accorder» (C.I.J. Recueil 1951, p. 97).

Tout bien réfléchi, en raison des épais nuages qui se sont amoncélés sur la question de savoir si la Yougoslavie a ou non la qualité de Membre des Nations Unies, l'incertitude qui règne de ce fait autour de la validité de sa déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour ne lui permet pas de franchir ce cap de la «probabilité raisonnable».

28. Il est déjà arrivé que la Cour ne veuille pas affronter certaines questions épineuses et choisisse de retenir pour statuer d'autres motifs judiciairement préférables même s'ils n'étaient pas logiquement défendables. L'exemple le plus célèbre à cet égard est celui de l'affaire de l'*Interhandel*, dans laquelle la Cour a d'abord rejeté trois exceptions préliminaires sur quatre qui concernaient la compétence de la Cour, puis a fait droit à une exception préliminaire concernant la recevabilité et a finalement décidé qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la quatrième exception relative à la compétence. La Cour a été critiquée pour avoir statué sur les exceptions préliminaires dans cet ordre et les critiques étaient justifiées, mais au moins cette façon de faire est-elle compréhensible car les diverses exceptions étaient totalement étrangères l'une à l'autre.

29. Il n'en va pas de même dans la présente espèce. La question de la validité de la déclaration conditionne celle de l'applicabilité des réserves et des limitations de caractère temporel. La seconde question est totalement subordonnée à la première. Cela vaut tout particulièrement pour la limitation *ratione temporis* qui figure dans la propre déclaration de la Yougoslavie. Si les membres de la Cour avaient majoritairement estimé que cette limitation ne faisait pas obstacle à sa compétence *prima facie*, la Cour n'aurait plus pu éviter de s'intéresser à la validité de la déclaration. Cela montre que la conclusion en faveur de la compétence aurait été intégralement conditionnée par cette question liminaire.

30. Je dirai en dernier lieu que je trouve convaincante l'idée retenue par la Cour, suivant laquelle la limitation de caractère temporel énoncée dans la déclaration de la Yougoslavie empêche la Cour de présumer qu'elle est compétente *prima facie*, encore que cette idée ne me donne pas entière satisfaction. Mais je pense que cette conclusion aurait été superflue si la Cour s'était fondée, pour statuer dans un sens négatif, sur la question de la validité de la déclaration de la Yougoslavie.

(Signé) Pieter H. KOOIJMANS.