

OPINION DISSIDENTE DE M. ALVAREZ

I

L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa séance plénière du 16 novembre 1950, a demandé à la Cour internationale de Justice un avis sur des questions concernant les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, l'admission de ces réserves ayant provoqué des objections de la part de quelques États, ainsi que des divergences au sein des Commissions de l'O.N.U.

Comme l'a très bien remarqué l'Attorney-General du Royaume-Uni dans son exposé oral devant la Cour, celle-ci a le pouvoir et le devoir, tout en se consacrant en premier lieu à l'examen des questions relatives à la Convention sur le génocide, de rédiger ses conclusions de façon qu'elles soient, autant que possible, applicables non seulement aux conventions de ce type qui pourront être élaborées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, mais aussi aux conventions multilatérales en général.

Il est naturel, du reste, que la Cour procède ainsi : pour fonder dûment son avis, elle doit envisager le sujet à un point de vue plus étendu que celui indiqué dans la demande que lui a adressée l'Assemblée des Nations Unies.

Au cours des discussions qui ont eu lieu sur ce sujet, on a observé qu'il n'y a dans le droit international ni règles précises ni précédents bien établis concernant les réserves aux conventions multilatérales en général ; et on a indiqué jusqu'à trois sortes de pratiques parmi lesquelles celle appelée panaméricaine.

Jusqu'à aujourd'hui, les conventions multilatérales ont été établies sous le régime individualiste fondé sur la souveraineté absolue des États. D'après ce régime, ceux-ci ne sont liés que dans la mesure où ils le veulent ; par suite, ils peuvent faire librement des réserves à ces conventions. En outre, celles-ci sont devenues de plus en plus nombreuses depuis le début de ce siècle et portent sur des matières très diverses ; elles constituent une partie importante de ce qu'on appelle la *législation internationale*.

La multiplicité des réserves à ces conventions plurilatérales, ainsi que les adhésions et dénonciations dont elles sont l'objet, a produit une grande incertitude, car il est difficile de savoir entre quels États ces conventions sont en vigueur. Une véritable crise

que certains — dont moi-même — ont dénoncée depuis longtemps s'est ainsi produite dans le droit international conventionnel. La tâche du Secrétaire général de la Société des Nations, et maintenant de l'Organisation des Nations Unies, pour l'enregistrement de ces conventions est devenue extrêmement compliquée ; et c'est sans doute, en partie, pour remédier à cette situation que l'Assemblée générale des Nations Unies a adressé à la Cour la demande d'avis dont elle est actuellement saisie.

II

Pour apprécier à l'avenir les conventions multilatérales et, dans le cas concret, celle sur le génocide, il faut abandonner le critère traditionnel, car on se trouve actuellement en présence d'une situation internationale bien différente de ce qu'elle était avant le dernier cataclysme social : celui-ci a produit une profonde et rapide évolution des faits et des idées dans le domaine international.

Par suite, un point très important se présente à la considération de la Cour.

D'après l'opinion courante, ce tribunal doit appliquer les préceptes du droit international considérés comme existant au moment où il doit prononcer sa sentence ou son avis, sans se soucier de savoir s'ils ont subi des changements plus ou moins soudains ou s'ils correspondent aux nouvelles conditions de la vie internationale ; c'est, dit-on, à la Commission du droit international créée par l'Organisation des Nations Unies qu'appartient la tâche de déterminer les modifications qu'il y a lieu d'apporter au droit des gens.

Il n'est pas possible d'accepter ce point de vue. Par suite des grands changements survenus dans la vie internationale depuis le dernier cataclysme social, la Cour doit, dans chaque cas qui se présente, déterminer l'état actuel du droit et, s'il y a lieu, faire œuvre constructive à cet égard, d'autant plus qu'en vertu de la résolution 171 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1947, elle a la faculté de développer le droit des gens et, par suite, de le créer si c'est nécessaire, car il est impossible de délimiter exactement où finit le développement de ce droit et où commence sa création. Procéder autrement serait méconnaître la nature du droit des gens, qui doit toujours refléter la vie internationale d'où il naît, sous peine d'être discrédité.

Le procédé qui vient d'être indiqué est appliqué dans le droit public interne. Si, à la suite d'une révolution, un nouveau régime politique, la république par exemple, s'établit à la place de la monarchie, il est évident que les institutions tant anciennes que nouvelles doivent être immédiatement appliquées et interprétées conformément au nouveau régime.

Il doit en être de même, et à plus forte raison, dans le droit international. Après les cataclysmes sociaux que nous venons de tra-

verser, un *ordre nouveau* s'est établi et, avec lui, un *droit international nouveau*. Il faut donc donner aux institutions anciennes, ainsi qu'aux nouvelles, une application et une interprétation conformes à ce nouvel ordre ainsi qu'à ce nouveau droit.

III

Pour ne pas sortir du cadre de la demande d'avis, je me bornerai à indiquer les caractéristiques du droit international nouveau en ce qui concerne la matière des conventions multilatérales de caractère spécial.

A cet égard, ce droit comprend dans son domaine quatre catégories de conventions multilatérales, dont trois étaient inconnues auparavant : *a)* celles qui se proposent de développer l'organisation internationale mondiale ou d'établir des organisations continentales, notamment l'organisation européenne qui est de grande actualité ; *b)* celles qui ont pour but de fixer le statut territorial de certains États ; ces conventions ont existé en Europe depuis le début du XIX^{me} siècle et elles ont constitué ce qu'on appelle le « droit public européen » ; *c)* les conventions qui ont pour objet d'établir de nouveaux et grands préceptes du droit des gens ; *d)* celles qui se proposent de régler des matières d'intérêt social ou humanitaire, tendant à améliorer la condition des individus.

Parmi les conventions indiquées aux lettres *c)* et *d)* figure précisément celle sur le génocide. Le droit international nouveau, se faisant l'écho de la nouvelle orientation de la conscience juridique des peuples, condamne le génocide — de même que la guerre — comme un crime contre la civilisation, alors que jusqu'à une époque récente il n'en était pas ainsi.

Ces quatre catégories de conventions présentent des caractéristiques qui les différencient profondément des conventions multilatérales ordinaires.

Et d'abord, elles ont un caractère universel ; elles sont, en quelque sorte, la *Constitution* de la société internationale, le *Droit public international nouveau*. Elles sont établies au bénéfice non pas d'intérêts particuliers mais de l'intérêt général ; elles imposent des obligations aux États sans leur donner des droits, à la différence des conventions multilatérales ordinaires qui confèrent aux parties des obligations, en même temps que des droits.

D'autre part, lesdites conventions sont élaborées non seulement sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, mais dans ses Assemblées ; elles y sont longuement discutées par tous les États qui peuvent librement présenter toutes les observations qu'ils jugent utiles ; et jusqu'au dernier moment, les projets préparés par ces Assemblées peuvent être modifiés par elles.

Les décisions de ces Assemblées sont prises à la majorité des voix (art. 18 de la Charte). L'ancienne règle de l'unanimité est donc abolie, ou plutôt elle ne subsiste que pour les cas exceptionnels

mentionnés dans ledit article 18. Cette règle de la majorité est, du reste, conforme aux notions d'organisation internationale, d'interdépendance des États et d'intérêt général ; les souverainetés nationales doivent d'incliner devant la volonté de la majorité qui représente cet intérêt.

(Remarquons, en passant, que les sentences et avis de la Cour sont rendus à la majorité des voix.)

Ces Assemblées de l'Organisation des Nations Unies font donc, en réalité, dans ces cas, œuvre législative.

Il convient de rappeler que certains États ont donné parfois à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies des facultés vraiment législatives en se soumettant d'avance à ses décisions dans les matières qu'ils lui ont soumises. Nous en trouvons un cas typique dans le traité de paix signé entre l'Italie et les quatre Grandes Puissances, dans la partie relative au sort des anciennes colonies italiennes. L'Assemblée générale de 1949 a fixé ce sort ; et sa résolution concernant l'Érythrée contient les grandes lignes d'une Constitution.

En dehors des conventions plurilatérales dont nous venons de parler, les Assemblées de l'Organisation des Nations Unies votent des Déclarations et des Résolutions très importantes. Ces Déclarations n'ont pas besoin d'être ratifiées, et, en raison de leur nature, ne sont pas susceptibles de réserves ; elles n'ont pas encore un caractère obligatoire, mais elles pourront l'avoir si elles reçoivent l'appui de l'opinion publique. Celle-ci actuellement condamne parfois un acte contraire à une Déclaration avec plus de force qu'une infraction à une convention peu importante.

Enfin, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies est le lieu de réunion où les États discutent de matières politiques d'intérêt général (diplomatie ouverte) ; de ce fait, elle peut, dans les meilleures conditions, harmoniser le Droit et la Politique.

Bref, l'Assemblée de l'Organisation des Nations Unies tend à devenir un véritable pouvoir législatif international. Pour qu'elle le devienne effectivement, il suffirait que les gouvernements et l'opinion publique lui donnent leur appui. Cette opinion est un facteur important qui entre en jeu dans le droit international nouveau.

De la nature des quatre catégories de conventions multilatérales dont il vient d'être parlé et de la manière dont elles sont élaborées résultent certaines conséquences de grande importance pratique.

Et d'abord, lesdites conventions sont presque de véritables lois internationales.

Ensuite, ces conventions signées par un très grand nombre d'États devraient obliger tous les autres, même s'ils ne les ont pas acceptées expressément : de telles conventions établissent, en quelque sorte, une coutume obligatoire, ou plutôt des préceptes qui doivent être

observés par tous les États en raison de l'interdépendance de ceux-ci et de l'existence d'une organisation internationale.

Par suite de ce qui précède, lesdites conventions ne doivent pas être interprétées en prenant en considération les travaux préparatoires ; elles se détachent de tels travaux et acquièrent une vie propre ; elles peuvent être comparées aux navires qui quittent les chantiers où ils ont été construits et naviguent par eux-mêmes, sans plus avoir d'attaches avec ces chantiers. Ces conventions doivent être interprétées en regardant non pas en arrière, mais en avant.

Elles ne doivent pas, non plus, être interprétées à l'aide d'arguments tirés du droit civil relatif aux contrats, leur nature étant toute différente.

IV

Il convient d'examiner spécialement la question des réserves dont peuvent être susceptibles les conventions dont il vient d'être parlé et, en particulier, celle sur le génocide.

Ces conventions, en raison de leur nature et de la manière dont elles sont élaborées, forment un tout indivisible ; par suite, elles ne doivent pas faire l'objet de réserves, car cela serait contraire aux fins qu'elles poursuivent, qui est l'intérêt général, l'intérêt social.

A l'appui de cette affirmation, on peut invoquer ce qui s'est produit pour certains actes d'organisation internationale, notamment pour la Charte des Nations Unies et pour le Statut de la Cour internationale de Justice. Après avoir été longuement discutés lors de leur élaboration, ces actes ont été acceptés sans réserves par tous les États participants ; et actuellement les pays qui désirent faire partie de l'O.N.U. sont disposés à signer cette Charte et ce Statut dans les mêmes conditions.

Certes, ces actes donnent lieu à bien des critiques, et si on laissait aux États la faculté de formuler des réserves à leur égard, ils le feraient ; cependant, ils les ont acceptés tels quels parce qu'ils ne pouvaient pas faire autrement. Dans ces actes, en effet, intervient un facteur psychologique : les États ne veulent pas rester en dehors d'eux, car ils se trouveraient alors dans une situation difficile dans la société internationale.

Les partisans de l'admission des réserves même dans les quatre catégories de conventions dont il a été parlé précédemment, allèguent que les États tiennent à faire des réserves et que, si on les prohibait, ils ne signeraient pas ces actes.

A cela on peut répondre que, lors de l'élaboration desdites conventions aux Assemblées de l'O.N.U., les États ont pu faire toutes les critiques ou objections qu'ils jugeaient utiles et que, par suite, ils ne peuvent plus revenir sur elles. On ne peut admettre

qu'un acte approuvé par l'Assemblée de l'O.N.U. et destiné à être une des assises de la vie internationale puisse être détruit ou même ébranlé par l'action d'un ou de plusieurs États agissant individuellement et qui, du reste, ont pris part à l'élaboration dudit acte.

Pour éviter ces inconvénients, les conventions ci-dessus indiquées doivent être établies seulement dans leurs points essentiels, sans entrer dans les détails, de façon qu'elles puissent être acceptées par le plus grand nombre possible d'États ; un pacte modeste mais sur lequel toutes les parties sont d'accord est préférable à un pacte plus développé mais auquel ont été faites de nombreuses réserves.

Pour ce qui concerne spécialement la Convention sur le génocide, on soutient qu'elle peut faire l'objet de réserves, en se fondant sur le fait que dans l'Assemblée générale de l'O.N.U. on y a fait allusion ; que certains États ont donné leur adhésion à cette Convention en y faisant des réserves ; enfin, que dans la demande d'avis adressée à la Cour il est question de réserves.

A cela on peut répondre que si l'on envisage des réserves à cette Convention, c'est par suite de la survivance des idées anciennes sur les conventions multilatérales ; on continue à considérer ce sujet avec le critère traditionnel, sans prendre en considération l'aspect nouveau qu'il présente.

Pour la solution de la question posée dans la demande d'avis, on a voulu appliquer divers systèmes existant dans la doctrine ou dans la pratique. D'après l'un d'eux, les réserves, pour être valables, doivent être acceptées par tous les États contractants. Suivant un autre système plus récent — celui adopté par la Cour —, les réserves ne sont admissibles que si elles ne sont pas incompatibles avec les buts et objectifs de la Convention.

Ni l'un ni l'autre de ces systèmes ne sont satisfaisants. Pour ce qui concerne le dernier, les États présentant des réserves pourront soutenir qu'elles ne sont pas contraires au but de la Convention, tandis que ceux qui s'y opposent pourront prétendre le contraire. Et, comme on estime que, dans cette éventualité, c'est la Cour internationale de Justice qui devrait trancher le différend, ce tribunal se trouverait alors surchargé de controverses de cette nature et son rôle serait entièrement défiguré.

La meilleure solution consisterait à établir clairement dans les quatre catégories de conventions multilatérales précédemment indiquées, notamment dans celle sur le génocide, que les réserves ne sont pas admises : le facteur psychologique dont il a été parlé plus haut entrerait alors en jeu et les États signeraient ces conventions sans présenter de réserves.

Si, cependant, on insistait pour que les réserves soient admises dans ces conventions, il faudrait que celles-ci le déclarent expressément et qu'elles précisent leurs effets juridiques. Dans ce cas,

lesdites conventions deviendraient des conventions multilatérales ordinaires ; elles ne seraient plus ces conventions fondamentales du droit international.

Et si la portée des réserves n'était pas déterminée dans la convention, il faudrait alors considérer qu'elles devront produire le minimum d'effets juridiques.

Ces effets pourraient être alors les suivants :

Si les réserves proposées par un État ne sont pas acceptées par un ou plusieurs autres, ledit État n'est pas partie à la convention.

Si les réserves sont acceptées par la majorité des autres États, alors il y a une transformation de la convention, une autre convention ; les États qui n'ont pas accepté ces réserves se trouvent en dehors de cette convention.

Enfin, si les réserves sont acceptées par quelques États mais refusées par d'autres, alors il ne doit pas y avoir de convention.

V

Les considérations précédentes relatives au Droit international nouveau dans la matière des conventions multilatérales indiquées précédemment, et notamment de celle sur le génocide, fournissent le critère qu'il faut employer pour donner une solution aux questions posées à la Cour dans la demande d'avis.

A la première de ces questions, je réponds catégoriquement NON : comme il vient d'être dit, la Convention sur le génocide ne doit pas comporter de réserves. En tout cas, si on les admettait, elles devraient produire le minimum d'effets juridiques au bénéfice de l'État qui les formulerait.

La seconde question ne doit pas être considérée, étant donné la réponse faite à la question I.

Quant à la question III, je réponds qu'il faut donner des effets juridiques aux objections faites aux réserves par un État qui se trouve dans les conditions prévues aux paragraphes *a)* et *b)*.

Les conclusions précédentes pourront contribuer à empêcher les États de formuler des réserves à la Convention.

(Signé) A. ALVAREZ.