

OPINION DISSIDENTE DE M. READ

[Traduction.]

Je ne saurais me rallier à la réponse donnée par la Cour à la Question III, ni aux motifs sur lesquels elle est fondée ; je me sens donc obligé, à mon grand regret, d'exposer les raisons de mon désaccord. Étant d'avis qu'une réponse affirmative doit être donnée à la Question III, il est également nécessaire que j'expose les raisons qui m'ont amené à conclure qu'une réponse affirmative devrait être donnée à la Question IV.

Des circonstances se sont maintenant présentées dans lesquelles il est nécessaire de s'occuper des Questions III et IV. La Cour n'est pas appelée à se prononcer sur le fond des différends qui se sont produits, mais, dans l'examen de la portée juridique des articles relatifs aux différends, je ne puis laisser de côté les articles des traités à propos desquels se sont élevés les différends, ni les attitudes qui ont été conservées par les parties aux différends.

L'importance du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est soulignée par le fait qu'ils ont été inscrits parmi les buts des Nations Unies énoncés à l'article premier de la Charte, ainsi que par la position centrale qu'occupent les articles des traités de paix relatifs aux droits de l'homme.

Il me paraît inconcevable que les Puissances alliées et associées aient pu consentir à la création d'un mécanisme, destiné au règlement des différends naissant de questions si importantes, et que la seule volonté de l'un quelconque des trois Gouvernements intéressés, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, aurait pu rendre sans effet. Je suis donc, dès le début, porté à penser que les articles relatifs aux différends doivent recevoir une interprétation qui leur assure une efficacité réelle plutôt qu'une interprétation qui les prive de toute efficacité.

Les Questions posées à la Cour sont nées d'un réseau compliqué de différends, qui se sont produits entre certaines des Puissances alliées et associées et la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. Il n'est pas nécessaire d'examiner ces différends en détail. Il suffit de noter certains éléments qui leur sont communs.

Tous comportent des accusations expresses d'infractions aux engagements pris, en vertu des articles des traités de paix relatifs aux droits de l'homme, de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Tous comportent le refus d'admettre les accusations et la justification de l'attitude dont on se plaint.

D'un bout à l'autre du litige, les Puissances qui ont formulé les accusations ont conservé une attitude logique. Elles ont pris la défense et réclamé le respect des libertés fondamentales ; et

elles ont tenté sans relâche de faire soumettre les accusations à un tribunal judiciaire qui se prononce à leur sujet, à savoir les commissions envisagées dans les traités de paix et prévues dans les articles de ces derniers qui ont trait aux différends.

Les Gouvernements accusés ont, eux aussi, conservé une attitude conséquente. Ils ont nié les accusations ; ils ont nié l'existence des différends ; ils ont refusé d'admettre la compétence de la Cour ; ils se sont abstenus de désigner leurs représentants nationaux aux commissions prévues par les traités ; ils ont tenté sans relâche d'empêcher que les accusations soient soumises à des tribunaux judiciaires et fassent l'objet d'une décision de la part de ces derniers ; mais ils n'ont à aucun moment mis en doute la compétence des commissions prévues par les traités — auxquelles ils n'ont pas nommé leurs représentants — pour examiner les accusations et rendre des décisions obligatoires dans le règlement des différends.

C'est à la lumière de ces attitudes qu'il faut examiner les points juridiques qui ont été soumis à la Cour. Au centre est la question de savoir si les dispositions des traités de paix doivent être interprétées comme autorisant la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie à rendre vaine l'application des articles relatifs aux différends et à empêcher que les accusations fassent l'objet d'un examen judiciaire et qu'une décision soit rendue sur les différends, en recourant au simple procédé qui consiste à manquer aux obligations découlant pour elles des traités, relativement à la désignation de leurs représentants nationaux aux commissions prévues par les traités.

* * *

Il est opportun d'examiner, avant de répondre aux Questions, le problème particulier de la compétence d'une commission prévue par le traité et composée d'un représentant du gouvernement dont émanent les accusations et d'un tiers membre désigné par le Secrétaire général, problème qui dépend non pas de règles générales de droit, mais du sens qui doit être donné à l'article relatif aux différends.

L'article relatif aux différends est une clause compromissoire. Elle ne se trouve pas dans un compromis prévoyant la soumission à l'arbitrage d'un cas particulier, mais dans un traité général, le traité de paix. Elle est destinée à assurer le règlement judiciaire de tous différends susceptibles de s'élever en vertu des traités de paix (à l'exception, naturellement, de certains types de litiges pour lesquels une procédure est prévue). Par conséquent, il n'est pas loisible à la Cour de donner une interprétation étroite ou restrictive des articles relatifs aux différends.

Les dispositions de l'article 92 de la Charte révèlent l'intention des Nations Unies d'assurer la continuité entre la Cour permanente de Justice internationale et la Cour actuelle. Il n'est pas douteux

que les Nations Unies avaient en vue la continuité dans la jurisprudence aussi bien que dans des matières moins importantes. Encore que ceci ne donne pas aux décisions de la Cour permanente force de précédents obligatoires comme les décisions judiciaires ont cette force dans les pays de « common law », la nécessité apparaît cependant de les considérer avec le plus grand respect et de les suivre, à moins qu'il n'y ait des raisons majeures pour rejeter leur autorité. Ceci est vrai à un double titre en matière d'interprétation de traités, car les rédacteurs, en choisissant les termes à employer dans une clause des traités, savoir l'article relatif aux différends, ont eu constamment à l'esprit les principes d'interprétation formulés et appliqués par la Cour permanente et par la Cour actuelle. Le fait de ne pas suivre les précédents en matière d'interprétation de traités conduit inévitablement à faire échec à l'intention des parties.

La Cour permanente, lorsqu'elle a été invitée à interpréter des clauses d'arbitrage de type extrêmement divers comportant des dispositions relatives au règlement des différends internationaux, n'a pas hésité à adopter et à appliquer des interprétations larges et libérales destinées à les rendre efficaces et à donner un effet pratique à l'intention évidente des parties telle que celle-ci ressortait des dispositions des traités dans lesquels les clauses se trouvaient. Afin de découvrir leur intention, la Cour permanente examinait chaque traité dans son ensemble afin d'en rechercher le but et le sens général.

Série A N° 2, 30 août 1924. Arrêt. Concessions Mavrommatis en Palestine

Série B N° 12, 21 novembre 1925. Avis consultatif. Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne. (Affaire de la frontière de Mossoul)

Série A N° 9, 26 juillet 1927. Arrêt. Affaire de l'Usine de Chorzów (demande d'indemnité) (compétence)

Série B N° 16, 28 août 1928. Avis consultatif. Interprétation de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV)

Le point précis d'interprétation dont la Cour doit s'occuper actuellement n'a pas été soulevé dans ces affaires, mais les règles fondamentales d'interprétation adoptées et appliquées par la Cour permanente peuvent et doivent être adoptées et appliquées par la Cour dans la détermination du sens véritable de l'article du traité de paix relatif aux différends.

En plus des cas dans lesquels la Cour permanente a traité de l'interprétation de clauses compromissaires, il y a eu d'autres exemples importants dans lesquels elle a adopté et appliqué le principe de l'effet utile ; le même principe a été reconnu et appliqué par la Cour actuelle :

- Série B Nos 2 et 3, 12 août 1922. Avis consultatifs. Compétence de l'Organisation internationale du Travail vis-à-vis des travailleurs agricoles
- Série B N° 6, 10 septembre 1923. Avis consultatif. Colons allemands en Pologne
- Série B N° 7, 15 septembre 1923. Avis consultatif. Acquisition de la nationalité polonaise
- Série B Nos 8 et 9, 6 décembre 1923 et 4 septembre 1924. Avis consultatif. (Ces avis, qui traitent des questions de délimitations de la frontière polono-tchécoslovaque et de la frontière albanaise, auraient peut-être pu être compris dans la liste des précédents qui traitaient des clauses d'arbitrage.)
- Série B N° 13, 23 juillet 1926. Avis consultatif. Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail du patron
- Série A N° 22, 19 août 1929. Ordonnance. Zones franches. (Citée, avec approbation, par la Cour actuelle dans l'affaire du Détroit de Corfou (fond), C. I. J. Recueil 1949, p. 24.)
- Affaire du Détroit de Corfou (fond), C. I. J. Recueil 1949, p. 4
- Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 174

Le principe de droit international applicable à l'interprétation des traités qui a été établi par la série de précédents citée au paragraphe ci-dessus, et dans celui qui le précède, a été exposé de façon concise et exacte par la Cour permanente dans son avis consultatif Série B, n° 7. La Cour était saisie du Traité polonais de minorités. Au cours de l'examen d'une exception à la compétence de la Société des Nations, la Cour refusa d'admettre l'argument polonais en faveur d'une interprétation restrictive du traité et déclara, à la page 16 :

« Et s'il en était autrement, la valeur et le champ d'application du traité seraient singulièrement diminués. Or, déjà, dans l'avis consultatif qu'elle a émis au sujet des questions à elle posées relativement aux colons allemands en Pologne, la Cour a exprimé l'opinion qu'*une interprétation qui dépouillerait le traité de minorité d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise*. En l'espèce, elle serait d'autant moins admissible qu'elle se trouverait en contradiction avec les termes mêmes du traité lorsqu'il dispose dans son article 12 que les stipulations précédant cet article et, en conséquence, aussi celles contenues à l'article 4, sont placées sous la garantie de la Société des Nations. » (Souligné par moi.)

Le professeur Lauterpacht, dans *The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice*, a procédé à un examen approfondi des précédents tels qu'ils existaient à la date de la publication (1934), y compris la plupart de ceux qui sont cités ci-dessus et un certain nombre d'autres arrêts et avis pertinents de la Cour permanente. Il expose aux pages 69 et 70 le résultat de cette étude :

« ... L'œuvre de la Cour permanente a montré qu'à côté du principe fondamental d'interprétation, savoir, que l'on doit donner effet à l'intention des parties, on peut aussi utiliser largement un autre principe à peine moins important, savoir, que le traité doit être efficace plutôt qu'inefficace. *Res magis valeat quam pereat*. C'est là un principe majeur à la lumière duquel l'intention des parties doit toujours être interprétée, même au point d'écarter la lettre de l'acte et d'y lire quelque chose qu'à première vue il ne contient pas. »

Les principes posés par ces arrêts et avis consultatifs peuvent être exprimés de la façon suivante :

1) « Il faut évidemment lire le traité dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières ». (Série B, n° 2 et 3, p. 22.)

2) « Une interprétation qui dépouillerait le traité d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise. » (Série B, n° 7 — le mot omis est « minorités ».)

3) Les clauses particulières doivent être interprétées d'une manière permettant de donner effet aux fins et aux objets généraux du traité, « si cela n'est pas faire violence à leurs termes ». (C. I. J. Recueil 1949, p. 24.)

* * *

L'adoption et l'application de ces principes ou règles d'interprétation rendent nécessaire d'entreprendre une triple tâche :

Première tâche :

Examiner les dispositions du traité de paix dans leur ensemble afin de déterminer, par cet examen, s'il contient un sens ou objet général susceptible d'influencer ou même de contrôler l'interprétation des articles relatifs aux différends.

Deuxième tâche :

Envisager une réponse négative éventuelle à la Question IV afin de déterminer si cette réponse entrerait en conflit avec les fins et

objets généraux du traité et priverait le traité d'une grande partie de sa valeur, au point d'être *inadmissible* suivant la seconde règle d'interprétation.

Troisième tâche :

Envisager une réponse affirmative éventuelle à la Question IV, afin de déterminer si elle contribuerait à la réalisation des fins et objets généraux du traité, et si ce ne serait pas *faire violence aux termes* de l'article relatif aux différends au point de devoir être exclue conformément à la troisième règle d'interprétation.

*

La première tâche implique un examen des dispositions du traité de paix prises dans leur ensemble.

Le traité conclu avec la Hongrie contient 37 articles avec des dispositions qui visent en substance :

- Partie I Frontières de la Hongrie.
- » II Clauses politiques.
- » III Clauses militaires.
- » IV Retrait des forces alliées.
- » V Réparations et restitutions.
- » VI Clauses économiques.
- » VII Clauses relatives au Danube.

Dans ces parties I à VII, on trouve à l'article 5 (2) une procédure spéciale pour le règlement des différends qui ne s'applique qu'aux différends qui se sont élevés en vertu de l'article 5 (1) et une procédure spéciale (à l'article 35) pour les différends s'élevant à propos des articles 24, 25 et 26 et des annexes IV, V et VI.

La partie VIII du traité, « clauses finales », contient l'article 40, qui s'applique aux articles 1 à 38 inclusivement, à l'exception des articles 5, 24, 25, 26, 35 et 36. C'est une clause qui prévoit l'arbitrage obligatoire de tous les différends « relatifs à l'interprétation ou à l'exécution du présent traité » autres que ceux qui s'élèvent en vertu des articles spécialement exceptés dont il a été fait mention plus haut.

Cet examen du traité de paix révèle l'étroite intégration de l'article relatif aux différends, aux dispositions essentielles du traité. Il amène, de façon inévitable, à deux conclusions. En premier lieu, le texte de l'article relatif aux différends, considéré en lui-même, montre la ferme intention des parties de prévoir une juridiction obligatoire efficace pour connaître des différends relatifs aux dispositions essentielles du traité. En second lieu, ce ferme propos se trouve souligné, si on lit l'article 40 à la lumière du traité dans son ensemble.

*

Ceci m'amène à la *deuxième tâche*. Une interprétation conduisant à une réponse négative à la Question IV priverait-elle le traité d'une grande partie de sa valeur — irait-elle à l'encontre des fins et du sens général du traité ?

Les buts et les fins du traité ressortent de l'attitude des parties. Nous sommes en vérité devant un cas dans lequel les actions parlent plus haut que les mots. Les parties ne se sont pas contentées de faire dépendre « la liberté » d'obligations juridiques seulement. Elles ont prévu un régime d'arbitrage, l'article relatif aux différends ; cet article était par sa forme réciproque. Cependant, les obligations des Puissances alliées et associées étaient exécutées alors que les engagements des Gouvernements de la Hongrie et de la Roumanie étaient, pour la plus grande part, exécutoires, si bien que, en substance, sinon formellement, cet article était manifestement inséré comme une garantie ou une sanction destinée à assurer l'accomplissement, par ces Gouvernements, de leurs engagements et des autres obligations issues pour eux des dispositions du traité. Il est impensable que les parties aient eu l'intention, lorsqu'elles ont rédigé cet article et l'ont inclus dans le traité, de forger une *brutum fulmen*, c'est-à-dire une disposition prévoyant un examen et une décision judiciaires et dont l'application dépendrait du caprice ou de l'intérêt momentané de la partie défaillante.

Par-dessus tout, lorsque les parties ont employé l'expression « sera, sauf si les parties au différend conviennent l'une et l'autre d'un autre mode de règlement, soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission.... » etc., elles voulaient dire « sera » et non « pourra être ». Elles voulaient dire « à la requête de l'une ou l'autre des parties » et non pas « à la requête de l'une ou l'autre des parties pourvu que l'autre partie soit disposée à coopérer à ce renvoi ».

Dans toute l'histoire de la Cour permanente, on ne trouve pas d'exemple dans lequel un argument ait été soutenu qui ait pour effet de priver un traité d'une grande partie de sa valeur ou d'en rendre vains les buts et les fins généraux au degré où le ferait la thèse qui se trouve nécessairement incluse dans une réponse négative à la Question IV. Une réponse négative détruirait l'article relatif aux différends en tant que garanties effectives des dispositions essentielles du traité. Elle rendrait inefficaces en grande partie les engagements d'assurer la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce ne serait pas seulement empêcher l'examen par la justice des accusations spéciales. Ce serait donner naissance à une situation dans laquelle les trois Gouvernements ne seraient plus désormais soumis à un contrôle effectif en vertu des dispositions des articles relatifs aux différends.

On pourrait opposer une objection à l'institution d'une commission prévue aux traités et composée du tiers membre et d'un représentant national en cas de défaut de l'autre partie au diffé-

rend. On pourrait faire valoir que la commission ne serait pas en mesure de s'acquitter de sa mission si le gouvernement défaillant refusait sa coopération. Aucun motif ne permet de supposer que les gouvernements actuellement défaillants continueraient à faire défaut s'ils se trouvaient en présence de désignations effectuées par le Secrétaire général. Certes, aucun motif n'autorise à supposer que l'un quelconque des gouvernements s'abstiendrait de remplir le devoir et d'exercer le privilège de désigner un représentant national dans cette éventualité. Cependant, même en cas de défaut continuant à se produire, il n'y a pas de justification suffisante pour permettre de penser que les gouvernements qui ont formulé les accusations ne seraient pas en mesure de présenter à la commission des preuves suffisantes pour justifier une décision.

Dans ces conditions, je suis obligé de conclure qu'une interprétation qui conduirait à répondre négativement à la Question IV priverait les traités de paix d'une grande partie de leur valeur, et que cette interprétation serait en contradiction avec leurs fins et leurs objets. Conformément aux principes de droit international qui ont été bien établis dans les cas cités plus haut, je suis contraint de repousser cette interprétation comme inadmissible.

* * *

Ceci m'amène à la *troisième tâche* — l'examen d'une réponse affirmative éventuelle à la Question IV, afin de s'assurer si cette réponse affirmative servirait les fins et objets du traité en général et si elle aurait pour résultat de faire violence aux termes de l'article relatif aux différends, de telle manière qu'elle doive être exclue, conformément à la troisième règle d'interprétation mentionnée ci-dessus.

Le premier aspect de cette tâche ne soulève point de problème. Des considérations qui ont été exposées ci-dessus, il ressort à l'évidence qu'une réponse affirmative à la Question IV servirait les fins et objets du traité en général.

Dans les affaires qui ont été citées plus haut, la Cour permanente est allée très loin, dans la voie de l'interprétation, afin de donner suite au principe de « l'effet utile ». Il est impossible d'appliquer au problème actuel les principes qui régissent le recours aux travaux préparatoires, en matière d'interprétation des traités. La Cour permanente a toujours reconnu que l'application du principe de « l'effet utile » est soumise à différentes considérations. Il est cependant nécessaire d'admettre qu'en aucun cas la Cour permanente n'a donné à entendre qu'elle eût appliqué le principe de l'effet utile si, en le faisant, elle avait été amenée à faire violence aux clauses conventionnelles soumises à son examen.

Il est donc nécessaire d'étudier de près le texte de l'article relatif aux différends, qui est ainsi conçu :

« 1. Tout différend de cette nature qu'ils n'auraient pas encore réglé dans un délai de deux mois sera, sauf si les parties au différend conviennent l'une et l'autre d'un autre mode de règlement, soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission composée d'un représentant de chaque partie et d'un tiers membre choisi d'un commun accord entre les deux parties parmi les ressortissants d'un pays tiers. A défaut d'accord dans un délai d'un mois entre les deux parties au sujet de la désignation de ce tiers membre, l'une ou l'autre partie pourra demander au Secrétaire général des Nations Unies de procéder à cette désignation.

2. La décision prise par la majorité des membres de la commission sera considérée comme décision de la commission et acceptée par les parties comme définitive et obligatoire. »

J'ai supprimé la première phrase du paragraphe premier, parce qu'elle a trait à des conditions déjà remplies et dépourvues de pertinence directe au point de vue de l'affaire à son stade actuel.

Lorsque l'on interprète cet article, on constate, dès le début, qu'il porte la marque d'une clause d'arbitrage obligatoire. Quand il prévoit que tout différend de cette nature *sera soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission*, il révèle nettement l'intention, de la part des États parties au traité, d'instituer un régime d'arbitrage obligatoire. Le différend doit être soumis à une commission, composée d'un représentant de chaque partie et d'un *tiers membre*, choisi d'un commun accord entre les deux parties parmi les ressortissants d'un pays tiers. Il semble bien clair que, lorsqu'elles ont employé l'expression « un tiers membre », les parties n'entendaient pas viser l'ordre chronologique des désignations, mais qu'elles pensaient à un tiers membre, en ce sens que celui-ci devait être « additional to and distinct from two others already known or mentioned » (devrait s'adjoindre à deux autres membres déjà connus ou mentionnés et serait distinct de ces derniers) (Shorter Oxford English Dictionary, Volume II, p. 2174), ou en d'autres termes que la désignation ainsi prévue devrait venir s'ajouter à la disposition visant la représentation des parties. La dernière phrase du premier paragraphe a été insérée en prévision de la situation qui se produirait éventuellement, au cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord au sujet du « tiers membre » ; cette phrase confère au Secrétaire général le pouvoir de procéder à une désignation, à la demande de l'une ou l'autre des parties.

Dans le second paragraphe est spécialement prévue la situation qui pourrait se produire, si les deux parties au différend exerçaient le droit, que leur confère le traité, de compter des représentants au sein de la commission envisagée dans cet instrument. En pareille occurrence, il fallait prévoir une décision de la majorité. Il n'était pas nécessaire de pourvoir à la situation qui se produirait si l'une des parties ou les deux parties au différend renonçait(aient) au privilège d'être représentée(s) au sein de la commission.

Une mention spéciale doit être accordée à l'expression qui figure dans le texte : « une commission composée d'un représentant de chaque partie et d'un tiers membre ». Les parties au traité n'ont pas dit que la commission devait être un tribunal de trois membres, mais cette expression peut être interprétée comme révélant, par implication, l'intention des parties que la commission doive être un tribunal de trois membres. Cette expression peut également être interprétée comme révélant l'intention des parties de créer une commission, à laquelle chacune des parties à un différend aurait le droit, le privilège, ou même le devoir, de désigner un représentant ; mais elle n'exige pas que la commission se compose nécessairement de trois membres, au cas où l'une des parties renoncerait à faire usage du droit ou du privilège ainsi conféré on manquerait à l'accomplissement de son devoir. Le problème d'interprétation en présence duquel se trouve la Cour consiste à choisir entre deux interprétations possibles, dont aucune ne fait violence aux termes du Traité et qui sont toutes deux fondées sur des déductions tirées des expressions dont les rédacteurs se sont effectivement servis.

Dans ces conditions, il semble bien clair que la troisième règle d'interprétation exposée ci-dessus n'empêche pas la Cour d'adopter l'une ou l'autre des interprétations qui viennent d'être mentionnées.

A l'appui de cette manière de voir, on peut fermement invoquer une autre considération. Il convient de remarquer que les parties au traité y ont inséré des dispositions expresses, afin d'empêcher que les fins et objets, en général, de la clause relative aux différends ne soient rendus vains, du fait que les parties au différend ne pourraient se mettre d'accord quant au choix du tiers membre. Elles ont prévu une désignation effectuée par le Secrétaire général. En revanche, elles n'ont rien prévu expressément pour le cas qui s'est effectivement produit, celui où l'on a essayé de rendre vains les fins et objets du traité, du fait qu'une partie au différend a omis de désigner son représentant au sein de la commission envisagée par le Traité. On trouve une lacune dans l'article relatif aux différends. Je n'entends point dire que ceci soit dû à une inadvertance, de la part de ceux qui étaient responsables de la rédaction du traité de paix. Ils connaissaient, sans aucun doute, les principes de droit international qu'avait développés et appliqués la Cour permanente, et ils étaient fondés à supposer que l'article relatif aux différends serait interprété et appliqué conformément à ces principes. Dans la présente affaire, la Cour se trouve en présence du problème qui consiste à s'occuper de ces lacunes du traité. Il s'agit d'une situation à l'égard de laquelle les parties n'ont pas expressément pourvu et qui ne peut être résolue que par la voie d'une interprétation judiciaire, afin de donner effet à l'intention des parties, telle que cette intention est révélée par une implication juridique fondée sur les termes et expressions dont on s'est effectivement servi.

Deux solutions possibles doivent être examinées successivement.

La première est fondée sur une interprétation raisonnable du texte de l'article relatif aux différends, conforme aux principes de droit international ainsi qu'à l'intention et au dessein, nettement indiqués, des parties au traité. Selon cette méthode, les dispositions visant la représentation des parties au différend seraient interprétées comme étant destinées à conférer à chaque partie un droit ou un privilège qu'elle pourrait exercer ou auquel elle pourrait renoncer. Dans le cas présent, le gouvernement défaillant, en omettant de désigner son représentant, a clairement renoncé au droit ou privilège que lui confère le traité et manqué à l'accomplissement de son devoir — encore qu'il reste, bien entendu, loisible à ce Gouvernement de revenir à tout moment sur sa renonciation, pour s'acquitter des obligations que lui impose le traité et procéder à une désignation — mais aucune partie à un traité ne peut annuler l'effet du traité, en omettant ou en s'abstenant de faire usage d'un droit ou d'un privilège. Dans le cas présent, ce gouvernement ne pourrait, par cette omission, empêcher la commission prévue par le Traité de s'acquitter de la mission qui lui a été assignée.

La seconde solution possible présente des difficultés bien plus grandes. Elle implique que l'on comblerait la lacune à l'aide d'un processus d'interprétation judiciaire, de manière à instituer par implication une clause « échappatoire » permettant à une partie au différend de se soustraire facilement au régime d'arbitrage obligatoire, en omettant d'exercer son droit et en ne tenant pas compte de l'obligation que lui impose le traité. On trouve bien des exemples de traités — notamment ceux dont l'objet est la limitation des armements — dans lesquels des « échappatoires » ont ainsi été expressément insérées. Celles-ci ont toujours été destinées à protéger une partie agissant de bonne foi contre le tort que pourrait lui causer le défaut d'une partie agissant de mauvaise foi. Dans aucun des traités modernes on n'a inséré d'« échappatoires » fondés sur une implication ; et l'on ne trouve certainement pas d'exemple d'une clause « échappatoire », implicite ou explicite, accessible seulement aux parties au Traité qui ont manqué aux obligations que le Traité leur imposait.

Les considérations que j'ai exposées plus haut, lorsque j'ai examiné la première et la seconde tâches, m'induisent à rejeter la deuxième solution.

* * *

Un autre point est à considérer. Au cours des cent cinquante dernières années, bien des clauses d'arbitrage ont été insérées dans des traités et l'on n'a signalé à l'attention de la Cour aucun cas, dûment enregistré, dans lequel une partie à un différend ait tenté d'échapper à l'arbitrage, en appliquant la méthode compara-

tivement simple qui consiste à s'abstenir de désigner son représentant national. Ces dispositions ont été considérées par la pratique internationale comme conférant aux parties au différend des droits ou privilèges, dont elles s'abstiendraient d'user à leur propre risque — celui de se trouver en présence d'une décision arbitrale rendue par un tribunal au sein duquel elles ne compteraient pas de représentant. En adoptant la seconde solution, signalée plus haut, non seulement on réduirait à néant les intentions des parties, telles que les révèle clairement le traité de paix, mais encore on irait directement à l'encontre de l'usage international en matière d'arbitrage, tel que cet usage s'est développé depuis le Traité Jay de 1794. Il est remarquable que ni les membres des Nations Unies intéressés ni les trois États en cause qui ne font pas partie de l'Organisation, n'aient fait valoir devant la Cour qu'il serait loisible à une partie au différend d'empêcher que ce différend soit arbitré, en recourant à l'expédient consistant à s'abstenir de désigner un représentant à la commission. On compte soixante et un États « admis à ester en justice devant la Cour ; » tous ont le droit, aux termes de l'article 66 du Statut, de présenter des exposés écrits ou des observations. De ces États, huit ont exercé ce droit : mais aucun d'eux n'a pris cette position. Les Gouvernements de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie ont présenté des observations, et n'ont pas soutenu cette thèse. Le fait qu'aucun État n'a pris cette position apporte la confirmation la plus forte à la pratique ou à l'usage international, en matière d'arbitrage, qui a été exposé plus haut.

Dans les observations écrites présentées par le Gouvernement du Royaume Uni, dans l'exposé écrit du Gouvernement des États-Unis et au cours des exposés oraux très documentés et utiles qu'ont présentés devant la Cour M. Cohen et Mr. Fitzmaurice, l'attention de la Cour a été attirée sur une longue chaîne de précédents, grâce auxquels il a été établi qu'une partie à un différend, en vertu d'une clause arbitrale, ne peut, en retirant du tribunal son représentant national, empêcher que l'arbitrage soit mené à son terme et qu'une décision obligatoire soit rendue.

Je suis d'avis que le principe institué par ces précédents est également applicable au cas où, dès le début, une partie au différend agit de mauvaise foi et s'efforce d'empêcher par un procédé les dispositions de la clause arbitrale de produire leur effet, en manquant à l'obligation que lui impose le traité de désigner son représentant national au tribunal.

Dans l'existence d'un tribunal arbitral on compte trois phases. La première peut être mentionnée comme celle de la constitution du tribunal. A ce stade, le tribunal peut s'occuper de questions qui présentent une certaine importance, telles que la procédure. Toutefois, il s'agit principalement de questions administratives et protocolaires : émoluments ; siège ; inscription sur la liste diplomatique locale ; échange de cartes de visite ; et même

de questions d'importance encore moindre. La seconde phase est celle au cours de laquelle le tribunal entend les témoignages et exposés. La troisième phase comprend la délibération et la sentence. Point n'est besoin d'insister sur l'importance relative de la seconde et de la troisième phases, par rapport à la première. J'ai donné à entendre que le principe est également applicable au défaut qui se produit dès le début. En fait, il y a des raisons bien plus fortes pour appliquer le principe au défaut qui se produit dès le début. Il est bien plus difficile d'interpréter une clause arbitrale comme révélant l'intention des parties qu'un tribunal, composé du tiers membre et du représentant de l'une des parties, puisse entendre les témoignages et rendre la sentence, que de l'interpréter comme révélant l'intention des parties qu'une décision, tendant à inviter le maire de la localité à adresser des souhaits de bienvenue, lors de l'ouverture de la session, puisse être prise en l'absence d'un représentant national.

Si une commission prévue par le traité — qui, à la suite du retrait d'un représentant national, se compose du tiers membre et du représentant de la partie qui n'a pas fait défaut — est compétente pour entendre les témoignages et rendre la sentence, cela veut dire qu'une commission de deux membres est une « commission » au sens du paragraphe 2 de l'article relatif aux différends. Il s'ensuit qu'une commission envisagée dans le traité, composée ainsi de deux membres, doit également être une « commission », au sens du paragraphe premier de l'article relatif aux différends. Le fondement tout entier de la thèse selon laquelle seule une commission dite de trois membres peut être une « commission », au sens de l'article relatif aux différends, s'écroule.

*

A l'appui d'une réponse affirmative vient encore une autre considération. Ce n'est pas sur une question académique que l'avis de la Cour a été demandé. Il ressort clairement des « considérants », dans le préambule de la résolution adoptée, le 22 octobre 1949, par l'Assemblée générale, que les réponses aux questions doivent avoir trait directement aux différends réels. Les réponses doivent être appliquées au réseau compliqué de différends dont j'ai fait mention. Il est nécessaire de traiter la question de la même manière que si elle se présentait au cours d'une procédure contentieuse entre ces deux parties. La question académique, relative à la compétence d'une commission prévue par le traité, et composée de membres désignés par le Gouvernement des États-Unis et par le Secrétaire général, dans des circonstances qui n'existeraient pas, n'intéresse pas l'Assemblée générale. L'Assemblée générale désire obtenir la même réponse que celle qui serait donnée, si la même question avait été insérée dans des compromis conclus entre les parties au différend.

En conséquence, j'estime que je suis obligé de tenir compte du fait que, dans les circonstances actuelles et selon le droit international existant, un gouvernement défaillant ne pourrait contester la compétence d'un tel tribunal. Si ce gouvernement soulevait une exception, devant une commission prévue par le traité et ainsi constituée, cette commission serait tenue d'appliquer le droit international existant et de refuser au défaillant la possibilité de profiter de son propre tort. Si le défaillant soulevait une exception, au cours d'une instance devant la Cour internationale de Justice, celle-ci, qui n'est pas un organe législatif, serait tenue d'appliquer les principes juridiques existants et de reconnaître qu'en vertu d'un « estoppel » le défaillant n'est pas recevable à faire valoir, à l'appui de sa propre thèse, l'infraction au traité commise par lui. Pour moi, siégeant en qualité de juge dans une affaire consultative, je ne puis soulever cette exception, qu'il ne serait pas loisible au gouvernement défaillant de soulever dans toute procédure où seraient reconnus les principes de justice.

Le point de droit, ici, n'est pas douteux. Il a été réglé par la Cour permanente dans l'arrêt n° 8 : Série A, n° 9, Usine de Chorzów (indemnités) (compétence), page 31. Dans les exposés écrits ou oraux, ou dans les observations, on n'a pas fait valoir de motifs sur lesquels puisse se fonder une distinction de principe entre les deux cas, ou qui puisse autoriser le rejet des principes juridiques adoptés et appliqués dans ce cas.

*

On peut encore invoquer une autre considération, à l'appui d'une réponse affirmative à la Question IV, ou en tant que raison très forte en faveur du rejet d'une réponse négative. Vattel, en 1758, a énoncé dans les termes suivants une règle ou un principe d'interprétation :

« Toute interprétation qui mène à l'absurde doit être rejetée ; ou, en d'autres termes, on ne peut donner à aucun acte un sens dont il suit quelque chose d'absurde, mais il faut l'interpréter de manière que l'on évite l'absurdité.... » (Le Droit des gens ou Principes de la Loi naturelle. Texte de 1758, livre II, paragraphe 282.)

Les ministères des Affaires étrangères, dans le monde entier, et les juristes et tribunaux internationaux ont, pendant cent quatre-vingt douze années, considéré cette règle comme faisant autorité.

La Cour internationale de Justice a reconnu, à une date aussi récente que celle du 3 mars 1950, le principe exprimé dans la formule de Vattel. Dans l'affaire relative à la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, avis consultatif, C. I. J. Recueil 1950, p. 8, il est dit :

« La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un

traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. En revanche, si les mots, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, sont équivoques ou conduisent à des résultats déraisonnables, c'est alors — et alors seulement — que la Cour doit rechercher par d'autres méthodes d'interprétation ce que les parties avaient en réalité dans l'esprit quand elles se sont servies des mots dont il s'agit. Comme l'a dit la Cour permanente, dans l'affaire relative au *Service postal polonais à Łantzig* (C. P. J. I., Série B, n° 11, p. 39) :

« C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes. »

Il a été démontré plus haut qu'une réponse négative à la Question IV conduirait à l'institution, par la voie de l'interprétation judiciaire, d'une clause « échappatoire », accessible seulement aux contrevenants au traité, qui permettrait à une partie au traité de paix défaillante de ruiner l'efficacité de l'article relatif aux différends et de manquer impunément à la plupart des engagements souscrits par elle, en vertu des dispositions de fond, et en particulier de rendre en grande partie illusoire les garanties destinées à assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je suis fermement d'avis qu'en vertu des termes de l'article 38 du Statut et conformément à l'opinion exprimée par la Cour, telle qu'elle a été énoncée dans l'affaire citée plus haut, je suis obligé de rejeter une réponse négative qui « conduirait à des résultats déraisonnables », et de répondre affirmativement à la Question IV.

* * *

A la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu d'examiner la question III, laquelle est ainsi conçue :

« III. *Le Secrétaire général des Nations Unies est-il autorisé, si l'une des parties ne désigne pas de représentant à une commission prévue par les traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, alors qu'elle est tenue d'en désigner un, à désigner le tiers membre de la commission sur la demande de l'autre partie au différend, conformément aux dispositions des traités en cause ?* »

Dans l'article relatif aux différends (cité plus haut), on se sert de l'expression « tiers membre ». J'ai déjà indiqué les motifs qui m'induisent à penser que les parties, en se servant du mot « tiers », n'entendaient pas viser l'ordre de désignation chronologique. Elles entendaient le mot « tiers » au sens où les juristes parlent de « *tierces parties* » ou de « mise en cause d'un tiers » (third party procedure), ou au sens où les juristes internationaux se servent des expressions « tiers membre » ou « État-tiers », dans les affaires internationales, y compris la pratique en matière d'arbitrage. Cette manière de voir est confirmée par l'usage de l'expression « pays-tiers ». Il serait impossible d'attribuer au mot « tiers » une signification numérique dans cette dernière expression. Dans un différend, une autre partie au traité serait un « pays-tiers », si le mot « tiers » était interprété dans un sens numérique et primaire. Je ne doute pas que l'intention des parties ait été de limiter le pouvoir du Secrétaire général à la désignation de ressortissants appartenant à des pays qui, n'étant pas parties au traité, ne seraient pas intéressés. En conséquence, j'estime que les expressions « tiers-membre » et « pays-tiers » sont des appellations commodes, lorsqu'il s'agit de faire mention de membres ou de pays neutres et, partant, non intéressés aux différends.

La Cour ne peut laisser de côté l'importance du fait que, dans les dispositions de l'article relatif aux différends, il n'est prévu qu'une seule condition qui doit être remplie avant que le Secrétaire général ait le pouvoir de procéder à la désignation du tiers membre. Cette condition est énoncée dans les termes suivants : « A défaut d'accord dans un délai d'un mois entre les deux parties au sujet de la désignation de ce tiers membre.... » Alors que les parties ont, en termes clairs, exposé la condition dont la réalisation doit précéder l'usage d'un pouvoir, seuls les motifs les plus forts et les plus astreignants justifieraient l'adjonction d'une condition supplémentaire, par voie d'interprétation judiciaire. Or, il n'existe pas de motifs puissants qui obligent à le faire. Au contraire, j'ai exposé plus haut les raisons les plus fortes et les plus astreignantes, qui militent en faveur du rejet d'une telle interprétation judiciaire.

En conséquence, j'estime que la troisième question doit recevoir une réponse affirmative.

* * *

La Question IV est ainsi conçue :

« Si la réponse à la question III est affirmative :

« IV. *Une commission prévue par les traités qui serait composée d'un représentant de l'une des parties et d'un tiers membre désigné par le Secrétaire général des Nations Unies serait-elle considérée comme commission au sens des articles pertinents des traités et qualifiée pour prendre des décisions définitives et obligatoires dans le règlement d'un différend ?* »

J'ai déjà exposé des motifs suffisants à l'appui de ma conclusion selon laquelle une réponse affirmative devrait être donnée à la quatrième question.

(Signé) J. E. READ.