

DISCOURS DE S. EXC. M. HISASHI OWADA, PRÉSIDENT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, DEVANT LA SIXIÈME COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

LE 30 OCTOBRE 2009

Monsieur le Président, Monsieur l'Ambassadeur Benmehidi,

Mesdames et Messieurs les délégués,

Je suis heureux de m'adresser à vous aujourd'hui, pour la première fois en qualité de président de la Cour internationale de Justice («CIJ»). La Cour accorde une grande valeur à la possibilité qui lui est donnée de renforcer, par l'échange de vues, ses liens avec la Commission juridique de l'Assemblée générale qui a autorité générale pour tout ce qui touche aux questions de droit international au sein des Nations Unies.

Je félicite S. Exc. M. l'ambassadeur Mourad Benmehidi de son élection à la présidence de la Commission pour la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale.

Comme M. l'ambassadeur Benmehidi vient de le dire, ma présence ici est une sorte de retour à la maison. Il y a exactement quarante ans, je siégeais à cette commission. Aussi est-ce avec amitié que je m'adresse à vous. Les travaux de la Cour sont exposés en détail dans son rapport annuel dont j'ai fait la synthèse hier devant l'Assemblée générale. Plutôt que de lire mon discours mot à mot, j'espère vous inviter à une discussion plus informelle centrée sur des questions importantes liées aux préoccupations futures de la Cour. La Cour dispose-t-elle de moyens juridiques et institutionnels appropriés pour répondre aux espoirs placés en elle ? Telle est la question que je souhaite porter à votre attention aujourd'hui.

I. LES INCIDENCES DE LA PORTÉE ET DU NOMBRE GRANDISSANTS DES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES AFFAIRES PORTÉES DEVANT LA COUR

Du point de vue de la Cour et de celui de la communauté internationale, il est satisfaisant de constater, 1) premièrement, une augmentation constante du nombre des affaires et, 2) deuxièmement, la portée de plus en plus vaste des questions sur lesquelles la Cour doit se prononcer.

Cette nouvelle tendance montre que les Etats Membres ont une confiance toujours plus grande en la Cour et sont aussi de plus en plus persuadés de la prééminence du droit dans la conduite des relations internationales. Cette nouvelle tendance peut être attribuée, selon moi, à deux changements distincts : premièrement, le fait que des Etats situés dans des régions géographiques de plus en plus variées s'adressent à la Cour et, deuxièmement, la diversité toujours croissante des questions dont ils la saisissent à l'heure de la mondialisation.

L'augmentation est en fait particulièrement marquée ces dernières années. Le nombre moyen d'affaires pendantes chaque année augmente de manière exponentielle depuis cinquante ans, passant de trois pendant les années soixante à moins de cinq durant les années quatre-vingt, puis à treize au cours des années quatre-vingt-dix pour atteindre une moyenne d'une vingtaine chaque année pendant la dernière décennie. Cette augmentation est encore plus sensible récemment, les cinq dernières années comptant peut-être parmi les plus actives de l'histoire de la Cour. Le rôle compte actuellement quatorze affaires, toutes différentes en droit et en fait.

La Cour est également confrontée à la mondialisation des relations internationales et à l'internationalisation de nombreuses questions désormais réglementées au niveau international du

fait de la prolifération des instruments multilatéraux, par exemple dans des domaines tels que le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire, la juridiction pénale internationale et le droit international de l'environnement. Loin de s'être opérée en théorie seulement, cette transformation porte sur la nature même du droit que la Cour examine. Vous le savez, même dans les domaines classiques du droit international dans lesquels la jurisprudence de la Cour est établie depuis longtemps, tels que la délimitation des frontières terrestres et maritimes, l'immunité souveraine, la responsabilité internationale de l'Etat et la protection diplomatique dans tous les domaines traditionnels, l'évolution tangible de l'environnement juridique international rend beaucoup plus complexe la tâche de la Cour qui est de dire le droit. Le rôle de la Cour montre désormais que les Etats ont un besoin pressant de voir se régler par voie judiciaire des différends juridiques résultant de l'intégration rapide de la communauté internationale dans des domaines où les Etats n'avaient pas précédemment tendance à soumettre leurs désaccords au jugement d'une tierce partie.

Un élément de cette évolution se rapporte à la nouvelle conception de la communauté internationale dans la mondialisation actuelle, considérée en tant que communauté de personnes. Ce paradigme apparaît dans l'importance croissante accordée aux droits des personnes dans les affaires jugées par la Cour. Je voudrais mentionner, à cet égard, les affaires *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)* et *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. Etats-Unis d'Amérique)*, dans lesquelles, à la différence de la formulation traditionnelle des affaires de protection diplomatique, les droits en litige ont été examinés par la Cour comme des droits directs des personnes. L'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, dans laquelle la Cour a conclu à l'importance de la primauté du droit pour la protection des droits individuels des personnes privées tels que découlant du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, constitue un exemple plus pertinent encore dans ce dernier domaine. Dans une affaire plus récente, celle de l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, la Cour a eu à connaître d'une allégation de violation des droits des personnes. L'importance que revêtent les droits des personnes dans le règlement judiciaire des différends au niveau international doit être considérée conjointement avec l'intérêt croissant accordé aux questions d'ordre public au sein de la communauté internationale. En témoigne l'arrêt de 2007 en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, dans lequel la Cour a conclu que l'article premier de la convention sur le génocide imposait aux Etats parties l'obligation de ne pas commettre d'actes de génocide, démontrant ainsi une évolution notable du droit sur la question de l'ordre public dans la communauté internationale.

En outre, les questions relatives à l'environnement ont également pris une place importante dans la jurisprudence de la Cour. Celle-ci examine actuellement l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)* et aura à connaître d'une autre question d'environnement en l'affaire des *Epanchages aériens d'herbicides (Equateur c. Colombie)*.

Cette double expansion a cependant des incidences concrètes.

1) Augmentation du nombre d'affaires

Il faut bien comprendre que cette multiplication du nombre des affaires a une conséquence pratique, en ce qu'elle signifie une augmentation proportionnelle du nombre de juges *ad hoc*. Pendant la période considérée (1^{er} août 2008 — 31 juillet 2009), les Etats parties à des affaires ont choisi vingt-cinq juges *ad hoc*, leurs fonctions étant exercées par vingt personnes. Cela a naturellement des conséquences sur le budget. Le rapport sur le budget de la Cour pour l'exercice biennal 2010-2011, que l'Assemblée générale va examiner de près cette année par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, le montre très clairement. Le recours aux juges *ad hoc* a augmenté, passant d'une moyenne de moins de deux par an durant les années soixante-dix, à quatre dans les

années quatre-vingt, quinze dans les années quatre-vingt-dix et près de trente pendant la dernière décennie. Il faut naturellement fournir à chaque juge *ad hoc* supplémentaire à la Cour les ressources et documents appropriés sur un pied d'égalité avec les juges permanents, ce qui accroît encore les pressions sur le fonctionnement budgétaire et administratif de la Cour. Pour vous donner un exemple concret, les dépenses relatives aux juges *ad hoc* ont augmenté de manière spectaculaire pour chacun des trois derniers exercices biennaux, passant de 349 298 euros pour l'exercice 2004-2005 à 638 936 euros pour 2006-2007 et à 678 856 euros au 1^{er} octobre de cette année, chiffre qui ne pourra qu'augmenter lorsqu'il aura été ajusté pour tenir compte de la totalité de l'année 2009. La Cour ne s'est jamais trouvée auparavant dans l'obligation d'intégrer systématiquement dans son budget une provision pour un nombre aussi important de juges *ad hoc*, dont chacun contribue utilement à la procédure judiciaire de l'affaire ou des affaires pour laquelle ou lesquelles il a été désigné.

2) Elargissement de la portée du droit international

Cette nouvelle évolution des activités de la Cour a une autre conséquence pratique : la Cour a besoin d'un système d'appui lui permettant de faire face à la fois à une augmentation aussi importante de sa charge de travail et à la diversification des questions qu'elle doit examiner. Concrètement, il y a augmentation proportionnelle de l'aide et des services de recherche nécessaires à la Cour à chaque stade des affaires dont elle a à connaître, compte tenu de la prolifération des documents et des annexes qui les accompagnent.

Il va sans dire que la Cour a entrepris d'examiner en permanence son processus judiciaire pour contribuer à rationaliser ses procédures pour les parties et pour améliorer ses méthodes de travail internes afin de faire face rapidement à cette nouvelle tendance. Elle y parvient grâce au travail constant de son comité du règlement, l'un de ses principaux comités internes, qui examine l'activité de la Cour avec équité, justesse et rapidité. Mon prédécesseur a déjà eu l'occasion d'exposer l'action de la Cour en la matière. Je ne vais donc pas aujourd'hui entrer dans le détail de ce travail déjà présenté dans notre rapport à l'Assemblée générale. Ses résultats sont publiés sous forme d'instructions de procédure. Ces mécanismes procéduraux ont pour principes la recherche et la garantie d'une administration de la justice appropriée et juste, tout en assurant l'équilibre entre le respect devant être accordé à des Etats souverains et la nécessité objective d'accélérer le processus suivi par la Cour dans son travail d'organe judiciaire.

Hier, lors du débat qui a suivi mon rapport à l'Assemblée générale, plusieurs délégués ont exprimé le soutien matériel dont la Cour a besoin en ce sens. Dans ce nouveau contexte, il y a des limites à ce qui peut être fait par le seul moyen d'une rationalisation interne de la Cour en tant qu'institution. Un soutien extérieur approprié est bel et bien nécessaire. Etant donné que le champ d'application du droit international ne cesse de se diversifier et que le volume des sources écrites et documentaires dans ce domaine va croissant, chaque juge a besoin d'une aide institutionnelle accrue pour faire face à ces changements.

C'est la raison pour laquelle la Cour a proposé l'affectation de référendaires à chaque juge, comme c'est le cas dans les cours suprêmes nationales de nombreux pays ainsi que dans bien des institutions judiciaires internationales telles que le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la Cour pénale internationale (CPI). D'aucuns estiment que le moyen le plus efficace d'utiliser les ressources internes est de créer une équipe de référendaires au sein du département des affaires juridiques du Greffe et de la mettre à la disposition de l'ensemble des juges au lieu d'affecter un référendaire à un juge donné. Mais cette formule n'est manifestement pas adaptée au travail de la Cour en tant qu'institution judiciaire et ne marche pas. Le travail de la Cour ne consiste pas à formuler la politique ou les avis juridiques d'un gouvernement. Si c'est une équipe de juristes, en coordination avec le département des affaires juridiques, qui recherche les informations, documents et opinions qu'un juge souhaite examiner, un filtre institutionnel risque de se créer avant que chaque juge ait

pu élaborer sa propre opinion et la présenter à tous les membres de la Cour. Il y a des différences entre le travail de la Cour et celui qui consiste à formuler une politique juridique au sein des services compétents d'un ministère des affaires étrangères. Utiliser une méthode de ce type pourrait nuire à l'équité et à l'impartialité d'un arrêt.

En résumé, la Cour reste convaincue que mettre un référendaire au service de chaque juge est le meilleur moyen de garantir que l'organe judiciaire principal des Nations Unies exprime l'indépendance et l'individualité de chaque juge et contribue à assurer la prise en compte des grandes formes de civilisation et des systèmes juridiques du monde dans chacune de ses décisions. En outre, elle estime qu'en demandant que chaque juge bénéficie du concours d'un juriste dévoué, elle contribuera à enrichir le bagage et l'expérience d'un groupe de jeunes spécialistes du droit international public talentueux, créant ainsi un corps de juristes, ce qui est très apprécié dans les cours suprêmes nationales et les tribunaux internationaux.

II. LA QUESTION DU FONDEMENT JURIDICTIONNEL DES AFFAIRES PORTÉES DEVANT LA COUR

Comme cela a été rappelé hier lors du débat de l'Assemblée générale, il est encore une autre condition fondamentale que la Cour doit remplir pour être en mesure de relever les défis actuels que je viens d'évoquer.

Il est bien établi que la Cour internationale de Justice prend ses décisions conformément aux règles de droit international, sans tenir compte d'éventuels déséquilibres de pouvoir entre les parties.

Sur le plan historique néanmoins, le règlement judiciaire des différends internationaux s'est forgé, par l'intermédiaire du développement du règlement des différends internationaux par tierce partie — à savoir l'arbitrage, initialement — sur la base d'une compétence consensuelle, et non d'une compétence obligatoire, et cette tendance s'est poursuivie jusqu'à la création, en 1920, de la Cour permanente de Justice internationale (ci-après la «CPJI»), premier véritable tribunal permanent de justice internationale. Malgré cette évolution apparente, le débat sur la nature de la juridiction de la Cour était alors toujours vif, et la solution de compromis sur laquelle tous les Etats sont parvenus à un accord a consisté à maintenir la juridiction volontaire de la Cour tout en complétant ce système traditionnel par l'introduction ingénieuse — pour l'époque — d'un système de juridiction obligatoire revêtant la forme d'une clause facultative de juridiction de la Cour acceptée par voie de déclaration. En d'autres termes, ce compromis était le meilleur moyen d'introduire des éléments obligatoires en ce qui concerne la juridiction de la Cour sans renier le système traditionnel de juridiction volontaire. Lors de la conférence de San Francisco, on tenta de nouveau d'introduire la juridiction obligatoire, cette fois-ci pour la présente Cour — qui succédait à la Cour permanente de Justice internationale — mais, en dépit du soutien de la grande majorité des Etats participants, cette tentative échoua en raison des fortes réticences de quelques Etats influents. Dès lors, le système de la clause facultative fut maintenu dans le Statut de la Cour internationale de Justice sans qu'aucune modification ne soit apportée à l'ancien système qui régissait la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale.

A la lumière de ces développements, je pense qu'il est grand temps de comprendre que le monde et ses réalités judiciaires ont changé. Dans le contexte actuel des relations internationales, la Cour n'est pas en phase avec les exigences d'un monde contemporain qui cherche à faire régner l'Etat de droit au sein de la communauté internationale. Cela s'inscrit bien entendu dans le cadre plus vaste des défis auxquels est confronté le droit international dans un monde animé par le dilemme entre la réalité socio-économique de la convergence de la communauté internationale et le cadre institutionnel issu de l'ordre juridique westphalien.

Dans ce contexte, j'aimerais maintenant évoquer les récentes tendances qui se dégagent, en termes de fondement juridictionnel, des affaires portées devant la Cour.

1) La pratique de la juridiction obligatoire via une clause compromissoire figurant dans un traité

La volonté croissante de la communauté internationale de renforcer l'Etat de droit dans les relations entre Etats issues de traités s'est traduite par la montée en puissance d'une nouvelle tendance à prévoir la juridiction obligatoire de la Cour par l'insertion d'une clause compromissoire dans les traités multilatéraux ou bilatéraux. Quelque 300 traités bilatéraux ou multilatéraux prévoient à l'heure actuelle le recours obligatoire à la Cour internationale de Justice pour la résolution des différends relatifs à leur application ou à leur interprétation. Il est également intéressant de relever qu'un nombre croissant d'affaires est porté devant la Cour sur le fondement de clauses compromissoires contenues dans des conventions multilatérales. Si l'on s'en tient au nombre annuel moyen d'affaires portées devant la Cour sur ce fondement, cela découle certes de l'augmentation du nombre d'affaires pendantes en général mais, ces dernières années, on observe en outre une hausse de la proportion des affaires ainsi portées devant la Cour, qui est passée de 15 % des affaires pendantes dans les années quatre-vingt, à 40 % à la fin du siècle dernier et à plus de 50 % au cours de la dernière décennie. Cette tendance semble indiquer que, en termes de renforcement de la juridiction obligatoire de la Cour, l'introduction d'une clause compromissoire dans une convention multilatérale ou bilatérale reviendrait au même que l'acceptation de la clause facultative.

2) La pratique de l'acceptation de la clause facultative

Par comparaison, seuls 66 Etats sur 192 (soit un peu plus de 34 % des Etats) ont à l'heure actuelle déclaré reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour internationale de Justice. Cette proportion est faible au regard de la situation qui prévalait à l'époque de la Cour permanente de Justice internationale, où pas moins de 42 Etats, sur les 58 Etats Membres que comportait la Société des Nations à son apogée (soit un peu plus de 72 % des Etats Membres), avaient accepté la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de la clause facultative (1934). C'est pourquoi universitaires et praticiens déplorent le «déclin de la clause facultative», sujet également évoqué par de nombreux délégués hier pendant le débat de l'Assemblée générale. De ce point de vue, le contraste entre la situation de la CIJ et celle d'autres juridictions internationales et régionales telles que le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), la Cour pénale internationale (CPI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) est saisissant, et j'aimerais donc encourager les Etats Membres à envisager plus sérieusement d'accepter la clause facultative.

III. LA QUESTION DE LA FRAGMENTATION DU DROIT INTERNATIONAL

Les préoccupations souvent exprimées à propos du problème de la fragmentation de la jurisprudence sont tout à fait pertinentes pour notre propos, dans la mesure où l'on prétend souvent que la prolifération de nouveaux organes judiciaires internationaux dotés de compétences circonscrites à un domaine limité débouche sur une fragmentation de la jurisprudence et, partant, sur une certaine incertitude juridique. D'anciens présidents de la CIJ ont exprimé leur opinion à cet égard (par exemple les juges Jennings, Guillaume et Higgins). Pour ma part, je me garderai d'exprimer aujourd'hui un point de vue catégorique sur cette question, mais je suis personnellement enclin à penser que la perception du risque de fragmentation de la jurisprudence

est quelque peu exagérée, dans la mesure où il semblerait que l'apparente divergence des points de vue entre les différentes instances concernées résulte d'une différence dans les objectifs identifiables assignés aux différentes juridictions qui, pour parvenir à ces objectifs, se sont vues attribuer des missions et des méthodes juridiques très différentes.

La première observation que j'aimerais faire est la suivante. Il est certes banal de dire que, dans toute juridiction, qu'elle soit nationale ou internationale, le juge a pour mission de rechercher la «justice» et de la mettre en œuvre dans le cadre d'une affaire concrète, mais cette tâche n'est pas toujours aisée. En matière de règlement des différends internationaux, la question de la justice pose trois types de difficultés : 1) la difficulté de cerner ce qu'est la justice dans une société internationale caractérisée par la pluralité des valeurs ; 2) la difficulté de mettre en œuvre la justice dans un contexte de tension entre la volonté d'assurer la justice et celle de préserver la stabilité de l'administration de la justice internationale ; et 3) la difficulté de définir ce qu'est la justice dans le contexte actuel des relations internationales, marquées par la dichotomie entre la justice au sens humain du terme et la justice en tant qu'attribut de la souveraineté. Accomplir une telle mission est plus aisé pour une institution judiciaire dont l'objectif est expressément limité. En revanche, cela l'est moins dans le contexte international, en particulier pour un organe judiciaire doté d'une compétence générale tel que la Cour internationale de Justice. A en juger d'après ce critère et mon expérience personnelle à la CIJ, je suis convaincu que notre Cour, avec sa compétence générale, est remarquablement unie dans sa quête collégiale de la «justice» et dans la mise en œuvre de celle-ci dans le cadre concret des affaires qui lui sont soumises. En tant qu'organe judiciaire principal de la communauté internationale représentée par l'Organisation des Nations Unies, la CIJ est seule à pouvoir se prévaloir de ce mérite, et je pense que nous devons l'aider à poursuivre sur cette voie.

La deuxième observation que j'aimerais faire est que, face au risque de fragmentation du droit international, il importe également d'intensifier les échanges tacites déjà existants entre les juges des différents corps judiciaires internationaux. La progression rapide de la mondialisation se traduit par une plus grande convergence de la perception juridique du monde contemporain chez les juges. A cet égard, j'ai l'impression que, dans les différents tribunaux qui opèrent dans divers domaines, les juges étudient attentivement les décisions de leurs pairs, et qu'ils en viennent ainsi à une compréhension en grande partie commune du droit dans des domaines d'intérêt particulier tels que les droits de l'homme, le droit humanitaire ou le droit de l'environnement, compréhension fondée sur la conception commune d'un droit ayant pour fonction de protéger et de promouvoir l'intérêt public de la communauté mondiale dans tous les domaines.

Dans ce contexte global, la Cour internationale de Justice occupe à mon sens une place unique en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies qui représente en fait la communauté internationale d'aujourd'hui. Le fait qu'il s'agisse de la seule instance judiciaire internationale universelle dotée d'une compétence générale en matière de droit international est capital à cet égard. Lorsqu'elle statue sur les questions qui lui sont soumises, la Cour examine et envisage le différend dans le cadre global des principes généraux du droit international. L'autorité de la Cour internationale de Justice en tant que juridiction disposant d'une compétence générale pour se prononcer sur des questions de droit international repose sur la vision globale d'un droit international uniforme en tant que droit commun de la communauté mondiale, et je pense que c'est-là le facteur essentiel, celui qui, même en l'absence de toute possibilité de créer artificiellement, d'un point de vue formellement structurel, un ordre hiérarchique, justifie le respect particulier qui s'attache à la jurisprudence de la Cour.

Je vous remercie pour votre attention.
