

LA PLACE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE DANS LE SYSTEME GENERAL
DE MAINTIEN DE LA PAIX INSTITUE PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Déclaration de M. Mohammed Bedjaoui, Président de la Cour
internationale de Justice, faite en séance plénière de
l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session
le 13 octobre 1994

Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire général, Mesdames et
Messieurs les délégués,

C'est pour moi un plaisir et un honneur de prendre la parole sous la
présidence de S. Exc. M. Amara Essy. Je voudrais féliciter
chaleureusement mon ami Amara Essy pour sa brillante élection. J'ai de
nombreuses raisons de m'en réjouir, pour les Nations Unies d'abord, pour
l'Afrique ensuite, pour lui-même enfin. Ce n'est pas seulement son petit
village du nord-est de la Côte-d'Ivoire qui doit en être fier; c'est
aussi cet autre petit village qu'est devenue toute notre planète, dont
vous êtes tous ici les dignes représentants.

Selon une heureuse tradition désormais établie, l'Assemblée générale
veut bien consacrer quelques moments de son temps précieux à entendre le
Président de la Cour internationale de Justice à l'occasion de l'examen
du rapport de la Cour. Je suis particulièrement honoré de m'adresser à
vous pour la première fois en cette qualité. Ce contact privilégié entre
l'Assemblée et la Cour me paraît d'une importance considérable à deux
points de vue au moins. Tout d'abord, il est nécessaire que la Cour,
dont le siège est éloigné de New York, maintienne avec les autres organes
principaux des liens de constante et étroite collaboration : c'est là un
gage de réussite d'une part dans l'accomplissement de sa mission et de la
leur et, d'autre part, dans la réalisation concertée des buts de
l'Organisation. En second lieu, l'Assemblée, seul organe où sont
représentés tous les Etats Membres de l'Organisation, constitue par là un
forum d'expression unique de la communauté internationale que la Cour a
précisément pour tâche de servir.

* * *

*

Comme le rapport de la Cour pour 1993-1994 le montre, l'année écoulée
a vu s'affirmer la tendance, amorcée il y a quelque temps déjà, d'un
regain d'intérêt pour sa juridiction. La Cour a actuellement dix
affaires contentieuses inscrites à son rôle. Une nouvelle affaire a été
introduite en mai de cette année : elle a trait à la frontière terrestre
et maritime entre le Cameroun et le Nigéria; c'est une affaire importante
pour les Parties, et dont la soumission à la Cour est le témoignage

renouvelé de la foi du continent africain dans la justice internationale. Une demande d'avis consultatif est aussi à présent inscrite au rôle de la Cour : il s'agit de la demande présentée en septembre 1993 par l'Organisation mondiale de la Santé et relative à la licéité de l'utilisation par un Etat d'armes nucléaires au cours d'un conflit armé; cette demande, qui pose des questions graves, a profondément interpellé la communauté internationale si l'on en juge par le nombre inusité d'Etats - une quarantaine - qui nous ont adressé un exposé écrit. Par ailleurs, la juridiction de la Cour a continué de s'étendre : deux nouvelles déclarations - l'une émanant de la Grèce et l'autre du Cameroun - ont été déposées auprès du Secrétaire général et un nouveau traité multilatéral prévoyant la compétence de la Cour en matière contentieuse a été porté à la connaissance de celle-ci; en même temps, diverses réserves à des clauses compromissaires figurant dans des traités multilatéraux ont été retirées.

* *

*

Ces signes, certes très encourageants, ne doivent toutefois pas nous abuser. Le volume d'activités réel ou potentiel de la Cour, exprimé en termes quantitatifs de nombre d'affaires pendantes, de déclarations souscrites ou de clauses compromissaires insérées, ne suffit pas en effet à répondre à la question fondamentale de savoir, non pas si la Cour est ou non très occupée, mais si elle occupe pleinement la place qui est la sienne dans le système de maintien de la paix organisé par la Charte.

Une comparaison rapide, limitée aux seuls aspects quantitatifs que j'évoquais, avec la devancière de la Cour - la Cour permanente de Justice internationale - s'avérerait d'ailleurs quelque peu décevante. La Cour permanente, semble-t-il, était, sous certains aspects, plus présente dans l'esprit des Etats d'alors. Ainsi, on peut relever que, sur quarante-huit Etats parties au Statut de la Cour en janvier 1939, trente-six avaient fait une déclaration de reconnaissance de la juridiction obligatoire; en dépit des progrès accomplis ces dernières années, le rapport est beaucoup plus modeste pour la Cour actuelle, puisque l'on ne compte à ce jour que cinquante-huit déclarations en vigueur - souvent assorties, de surcroît, de réserves substantielles - pour cent quatre-vingt-six Etats parties au Statut de la Cour.

Au-delà des explications ponctuelles qu'on pourrait trouver à ces données, force est de constater qu'elles apparaissent singulièrement paradoxales au regard du rôle que chacune des deux Cours était appelée à jouer dans son environnement juridico-institutionnel propre. La Cour permanente, qui n'était pas même un organe de la Société des Nations, participait d'un système dont l'ambition se limitait essentiellement, dans le contexte de l'époque, à établir la paix pour préserver le statu quo. Les ambitions des rédacteurs de la Charte, au contraire, ont été radicalement différentes : ils ont eu en vue la création d'une société internationale entièrement nouvelle, en évolution constante vers le progrès, plus juste, plus égalitaire, plus solidaire, plus universelle, dont tous les membres devaient oeuvrer activement et collectivement à

l'avènement d'une paix complète et durable. On pouvait en conséquence s'attendre à ce que la Cour internationale de Justice, que l'on a expressément voulu être, à San Francisco, une institution formellement distincte de sa devancière, pleinement intégrée à l'Organisation nouvelle, et nourrie des préoccupations et des objectifs originaux de celle-ci, soit d'emblée associée de façon beaucoup plus étroite et significative que la Cour permanente aux problèmes du monde. Tel n'a malheureusement pas été le cas. Sans doute le 50^e anniversaire de l'Organisation, qui sera célébré l'année prochaine, et celui de la Cour, qui le sera l'année d'après, fourniront-ils des occasions propices à l'établissement d'un bilan, ainsi qu'à une réflexion globale et approfondie sur ce paradoxe. Je souhaiterais toutefois dès maintenant livrer à l'Assemblée, et à travers elle, à chacun des Etats qui la composent, une ébauche de réflexion sur cette question et m'associer de la sorte aux efforts déjà entrepris dans différents autres cadres (décennie du droit international, travaux du comité spécial de la Charte, agenda pour la paix) en vue du renforcement du rôle de la Cour.

* * *

*

L'article 7 de la Charte fait de la Cour un organe principal de l'Organisation; et l'article 92 en fait l'organe judiciaire principal. Comme telle, la Cour apparaît donc comme un rouage essentiel non seulement du mécanisme de règlement pacifique des différends mis au point par la Charte, mais aussi du système général de maintien de la paix et de la sécurité internationales qu'elle a instauré. Aucune disposition de la Charte ni du Statut de la Cour ne limite son action à cet égard. En particulier, aucune disposition analogue à l'article 12 de la Charte n'obligerait a priori la Cour à s'abstenir de se prononcer au sujet d'un différend en cours de traitement par le Conseil de sécurité ou tout autre organe ou institution. Les relations entre organes principaux sont, d'une manière générale, régies par les principes de spécialité, d'égalité, de compétence de la compétence et de coordination; l'architecture de l'Organisation repose tout entière sur la règle de l'autonomie de chaque organe principal et de sa non-subordination, ainsi que sur celle de la poursuite concertée des objectifs communs énoncés dans la Charte. En l'absence de toute autre restriction spécifique, la Cour a donc toujours considéré que la pluralité de saisines n'était pas, en soi, un obstacle à ce qu'elle fasse son devoir. La Cour est l'organe judiciaire d'une communauté internationale qui demeure fondée sur une "juxtaposition de souverainetés". Il faut, mais il suffit, en principe, pour que la Cour puisse statuer au contentieux, d'une part que les parties lui aient conféré compétence pour ce faire et d'autre part que le différend qu'elles lui soumettent soit de nature juridique. L'article 36 de la Charte reconnaît d'ailleurs que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis à la Cour.

* * *

*

C'est précisément cette notion de "différend d'ordre juridique", telle que traditionnellement opposée à celle de "différend d'ordre politique", qui, mal interprétée, semble avoir été l'une des causes de la sous-utilisation de la Cour au contentieux. Sous l'influence, sans doute, de considérations héritées de temps antérieurs à l'adoption de la Charte, le sentiment semble en effet avoir prévalu parmi les Etats, pendant des années, que la Cour ne devait être saisie que de différends que l'on croyait pouvoir être "exclusivement juridiques", et que l'on percevait comme étant, en définitive, des différends relativement marginaux ou mineurs. Je lance un appel aux Etats pour qu'ils revisent leurs critères de saisine de la Cour et ne perdent à aucun moment de vue que cette saisine, même si elle ne concerne qu'un aspect juridique subsidiaire d'un différend politique beaucoup plus vaste, peut avoir des vertus apaisantes immédiates et transformer avec bonheur la physionomie de ce différend.

En réalité, lorsque la Cour a été saisie de questions juridiques se posant dans le cadre plus vaste d'un différend éminemment politique, elle n'a jamais refusé de se prononcer pour ce motif, pas même en cas d'emploi de la force armée. Tout au contraire, sa jurisprudence laisse clairement apparaître la contribution décisive qu'elle a apportée à diverses reprises au maintien ou au rétablissement de la paix entre les Parties.

Qu'il me suffise de rappeler l'ordonnance en indication de mesures conservatoires rendue le 10 janvier 1986 par la Chambre de la Cour chargée de connaître du Différend frontalier entre le Burkina Faso et le Mali. Cette ordonnance, lue en séance publique le lendemain même du jour où la Chambre avait entendu les Parties, alors que de graves incidents venaient d'opposer leurs forces armées respectives, est en effet exemplaire à maints égards. Je relèverai seulement que l'ordonnance, qui invitait les deux Parties au strict respect du cessez-le-feu, a été suivie d'effets, alors que des négociations se poursuivaient dans d'autres cadres, essentiellement régionaux.

Je voudrais aussi mentionner ici, pour prendre un exemple plus récent, l'arrêt rendu par la Cour le 3 février dernier en l'affaire du Différend territorial entre la Libye et le Tchad. Cet arrêt a mis fin à un litige qui, durant plus de vingt ans, et malgré de nombreuses tentatives - demeurées infructueuses - de solution par des moyens politiques, avait gravement menacé la paix dans la région. Je rends un hommage tout particulier au Gouvernement libyen et au Gouvernement tchadien qui n'ont épargné aucun effort pour donner suite sans délai, et dans un esprit d'entente amicale, à l'arrêt de la Cour. Dès le 4 avril 1994, les Parties signaient en effet un accord "sur les modalités pratiques d'exécution de l'arrêt", et, le 30 mai 1994, elles signaient une déclaration conjointe indiquant que, conformément à cet accord, le retrait de l'administration et des troupes libyennes de la bande d'Aouzou s'était achevé le même jour.

Ces deux exemples montrent à suffisance que la Cour est parfaitement à même, malgré les modestes moyens matériels dont elle dispose, de remplir avec célérité et efficacité la mission que la Charte lui confie en tant que rouage essentiel du système de maintien de la paix qu'elle

organise; il suffit pour cela que les Etats lui permettent, en y recourant, de jouer pleinement le rôle qui est le sien. Or il n'est pas d'affaire ayant une dimension juridique qui soit a priori hors de sa portée.

* *
*

La crédibilité de la Cour comme organe principal et comme moyen éminent de solution pacifique des différends est donc largement entre les mains des Etats. Je suis profondément convaincu que ce n'est que le jour où les membres de la communauté internationale se débarrasseront des anciens préjugés et seront, oserais-je dire, psychologiquement prêts à avoir recours aussi naturellement à la Cour qu'aux organes politiques, sans y voir un acte nécessairement plus grave, conflictuel ou inamical, que celle-ci pourra pleinement remplir sa mission. Peut-être certains Etats ont-ils tendance à craindre le règlement judiciaire au double motif que celui-ci, contrairement au règlement politique, échapperait d'une part totalement à leur emprise et, de ce fait, et eu égard à la rigidité supposée de la règle de droit, risquerait d'autre part toujours de leur être, finalement, moins favorable. Ces craintes sont, je crois pouvoir l'affirmer, largement infondées. La Cour, par la nature du droit qu'elle applique, par le rôle qui est le sien et par la composition qui est la sienne, est plus que toute autre institution judiciaire à l'abri d'une application aveugle de la loi. Tout en étant suffisamment précis pour offrir aux justiciables toute la sécurité juridique à laquelle ils aspirent légitimement, le droit international demeure simultanément, par essence, un droit souple et ouvert. La Cour elle-même, au demeurant, a expliqué, à plusieurs reprises, que le fait pour elle de statuer en droit n'excluait nullement - tout au contraire - la prise en compte de l'équité infra legem, c'est-à-dire de "cette forme d'équité qui constitue une méthode d'interprétation du droit et en est l'une des qualités"; et l'on sait qu'il est des domaines spécifiques du droit international, tel le droit de la mer, où il est constamment fait référence à des "principes équitables". Comme organe intégré du système de maintien de la paix établi par la Charte, la Cour ne perd jamais de vue cet objectif ultime. Ainsi, l'importante démarche récemment faite par la Cour en direction des Parties dans l'affaire de la Délimitation maritime et des questions territoriales entre Oatar et Bahreïn est le témoignage indéniable de la politique judiciaire dynamique et responsable que mène la Cour, inspirée par le souci constant qu'elle a de dire le droit dans l'intérêt de la paix. Enfin, la composition virtuellement universelle de la Cour, au sein de laquelle doivent être équitablement représentés les grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde, conformément à l'article 9 de son Statut, ainsi que les méthodes de travail de la Cour, et en particulier la collégialité, sont les gages solides d'une parfaite compréhension par elle des préoccupations de tous les Etats. La Cour est composée de magistrats égaux, indépendants et impartiaux; il n'y a à la Cour ni droit de veto, ni clientélisme politique. La Cour se prononce en droit, à l'issue d'un examen extrêmement méticuleux de chaque affaire, sans en ignorer les données méta-juridiques, sans ignorer les aspirations des parties, sans ignorer

les impératifs de justice et de paix. Nombreux sont les Etats plus petits ou plus faibles qui ont obtenu à la Cour ce qu'ils n'auraient sans doute pu obtenir autrement.

Il n'est pas douteux que chaque mode de règlement pacifique a ses vertus propres, non seulement d'un point de vue intrinsèque, mais aussi au regard de chaque situation particulière; c'est pourquoi, si la Charte fait obligation aux Etats de régler leurs différends de façon pacifique, elle se garde de leur imposer le recours à un mode de solution déterminé. Cela étant, mon propos ne saurait, à l'évidence, pas être de prôner la substitution du règlement judiciaire à tout autre, mais seulement de lever certaines ambiguïtés qui l'entourent.

* * *

*

Les considérations que je viens de formuler en me référant essentiellement à la procédure contentieuse devant la Cour s'appliquent, mutatis mutandis, à la procédure consultative. L'importance de cette procédure a longtemps été sous-évaluée. Ce n'est que récemment que l'on a réellement pris conscience de l'impact que les avis de la Cour peuvent avoir en matière de maintien de la paix, soit directement, soit indirectement. Une question juridique pertinente, posée en temps opportun à la Cour, peut, de par la réponse qui lui est faite, voire par elle-même, s'avérer être un instrument efficace de diplomatie préventive ou contribuer, de façon même substantielle, à la solution d'un différend déjà né. Nombreux sont les avis consultatifs qui ont eu, par le passé, des incidences diplomatiques et politiques non négligeables. Ainsi, si nous nous réjouissons tous profondément de voir siéger dans cette Assemblée les représentants du jeune Etat de Namibie, je suis particulièrement heureux et fier de pouvoir dire que, par ses avis consultatifs concernant le Sud-Ouest africain, la Cour a apporté sa contribution à l'avènement si attendu de l'indépendance de cet Etat. Nombreux aussi ont été les avis dont l'incidence a été décisive sur les progrès que le droit international a connus depuis la fin de la seconde guerre mondiale : qu'il me suffise de rappeler, à titre d'exemple, l'avis - révolutionnaire dans le contexte juridique de l'époque - que la Cour a donné dès 1949 sur la personnalité internationale objective de l'Organisation et sa capacité de réclamer réparation.

Or la voie consultative demeure sous-utilisée, plus encore même, peut-être, que la voie contentieuse, si du moins l'on prend en considération l'intérêt constant qu'elle offre dans la vie des organisations internationales, la souplesse de sa mise en oeuvre et son caractère essentiellement non contraignant. Il me plaît de souligner au passage que cette Assemblée a été l'organe de loin le plus enclin à saisir la Cour de ses interrogations. Gageons qu'une perception plus juste, par les membres de la communauté internationale, tant de la nature de la mission assignée à la Cour que des potentialités de la procédure

consultative, aura tôt fait de relancer le recours à cette procédure, si fondamentale pour une communauté internationale qui aspire à être régie par la primauté du droit.

* * *

*

L'essentiel pour l'avenir immédiat de la Cour est donc à mon sens que s'affirme dans les chancelleries la volonté politique de lui porter un regard neuf, plus empreint de réalisme : c'est le prix, bien modeste me semble-t-il, à payer pour que la Cour retrouve dans les affaires du monde la place originale qu'avaient entendu lui donner les rédacteurs de la Charte. Je ne crois pas devoir m'étendre sur les quelques griefs traditionnellement faits à la Cour et qui ont pu alimenter les réticences de certains gouvernements à son endroit, car leur mal-fondé est aujourd'hui largement admis. L'un de ces griefs est la lenteur supposée des procédures devant la Cour. Il est vrai que le règlement d'une affaire par la Cour prend en moyenne deux ans. Toutefois, il y a des limites à ce que la Cour peut faire dès lors que des Etats souverains, qui lui soumettent des affaires importantes, souhaitent - qui ne les comprendrait ? - donner un maximum de chances au triomphe de leurs thèses en demandant à pouvoir déposer plusieurs pièces de procédure ou à disposer d'un temps assez long pour présenter leur argumentation, d'abord par écrit, puis oralement. En réalité, lorsque la Cour entame son délibéré, les choses vont, en règle générale, très vite puisque seuls quelques mois - voire quelques semaines - s'écoulent entre la fin de la procédure orale et le prononcé de la décision de la Cour. Cette Assemblée se souviendra certainement de la célérité avec laquelle la Cour a répondu à sa requête pour avis consultatif concernant l'Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies. Dans cette affaire, les audiences publiques avaient pris fin le 12 avril 1988; l'avis de la Cour - un avis assez long et complexe - fut donné dès le 26 avril 1988, soit seulement quatorze jours plus tard. La prompt expédition des affaires, qui est une condition de bonne administration de la justice, est donc essentiellement dépendante de la volonté, non pas de la Cour, mais de ceux qui la saisissent.

Le second grief auquel je me réfère a trait aux charges financières qu'engendre une procédure devant la Cour. Pour les Etats Membres de l'Organisation, qui contribuent à son budget, l'accès à la Cour est gratuit. La pierre angulaire de toute procédure judiciaire est le principe cardinal de l'égalité des parties; c'est ce principe qui sous-tend toutes les dispositions procédurales du Statut et du Règlement de la Cour. Nous comprenons cependant tous que cette égalité "formelle", pour capitale qu'elle soit, ne suffise pas à faire taire les inquiétudes des Etats les moins favorisés. Une véritable justice veut que tous soient égaux devant le juge, non seulement en droit mais aussi en fait. C'est pourquoi je me dois de rendre hommage à l'initiative remarquable du Secrétaire général qui a abouti à la création, en 1989, d'un Fonds d'affectation spéciale destiné à aider les Etats ne pouvant faire face aux dépenses encourues du fait de la soumission d'un différend à la Cour.

Que les généreux contributeurs à ce Fonds soient chaleureusement remerciés au nom de la justice internationale; leur geste exemplaire est le témoignage rassurant d'une solidarité croissante au sein de la communauté internationale. Je me permets d'inviter tous ceux qui le peuvent à les rejoindre d'un même élan, afin d'accroître les moyens du Fonds; et je me permets en même temps d'inviter tous ceux qui ont besoin de ressources du Fonds à y avoir pleinement recours. Un tel système d'entraide judiciaire, s'il devait se confirmer et s'élargir, serait sans conteste un signe de grande maturité de la communauté des Etats.

* *

*

Les relations internationales ont été marquées, au cours des dernières années, par des bouleversements aussi multiples et significatifs qu'inattendus. Il est indispensable pour l'Organisation, si elle veut pouvoir continuer de mener à bien la noble et difficile mission qui est la sienne, de montrer sa capacité à s'adapter avec rapidité et efficacité aux circonstances nouvelles. Différentes réflexions ont déjà été amorcées à cet égard. Il va de soi qu'elles devront englober le fonctionnement de la Cour. Les Etats, sujets traditionnellement qualifiés de "primaires" ou de "nécessaires" de l'ordre juridique international, qui seuls ont aujourd'hui accès à la procédure contentieuse devant la Cour, ne sont plus, comme dans les années vingt, les seuls acteurs des relations internationales ni les seuls interlocuteurs en matière de maintien de la paix : la vie internationale nous montre quotidiennement qu'il faut chaque fois plus compter aussi, à ce niveau, avec d'autres entités. De même, l'accès à la procédure consultative peut sembler désormais trop étroitement ouvert si l'on songe aux énormes potentialités de cette procédure et à la demande qui existe : on pourrait envisager la possibilité, non seulement pour d'autres organes de l'Organisation - en particulier le Secrétaire général -, de demander des avis consultatifs à la Cour, mais aussi, le cas échéant, pour des organisations tierces, qui ne font pas partie du système des Nations Unies, mais dont la contribution au maintien de la paix, par exemple sur le plan régional, est éminente. Ce sont là autant de questions d'une grande importance pour l'avenir de la Cour et pour la paix du monde, qui devront faire l'objet d'un examen très attentif dans un avenir proche, et sur lesquelles j'espère pouvoir un jour revenir devant vous.

Je vous remercie.

* *

*