

# La Cour internationale de justice: 50 ans et (pour l'heure) pas une ride

*Luigi Condorelli \**

1. En général, il faut faire preuve de pas mal de doigté pour fêter le demi siècle de quelqu'un sans le froisser: chacun sait – surtout s'il est passé par là – qu'un tel anniversaire est souvent ressenti comme marquant de façon éclatante, par son chiffre rond, que le temps de la jeunesse est hélas bien lointain, et que c'est l'âge du déclin qui s'annonce, s'il n'a pas déjà débuté. Ces soucis, toutefois, ne sont pas de mise pour la Cour internationale de justice, car elle se porte bien mieux aujourd'hui à cinquante ans que lorsqu'elle en avait vingt ou trente.

En effet, jamais la Cour n'était apparue dans le passé aussi attrayante qu'elle ne l'est aujourd'hui; jamais elle n'avait eu autant de succès auprès des Etats. C'est là une remarque qui relève désormais du lieu commun, et que l'on voit traîner dans la majorité des études récentes en matière de règlement des différends internationaux. Ainsi, on observe couramment qu'à aucun moment au cours de son histoire la Cour n'a été autant sollicitée que maintenant: les choses ont donc bien changé par rapport à l'époque révolue où elle était au chômage technique, et qu'elle se morfondait dans la grande salle de son triste palais, l'oreille tendue dans l'attente des rarissimes visiteurs qui frappaient de temps à autre à sa porte pour la prier de déployer ses talents.

Quant aux causes de cette impressionnante évolution, elles sont notoirement à rattacher, d'une part aux modifications profondes qu'a subies entre-temps la communauté internationale, en particulier depuis 1989, et qui ont provoqué entre autres la disparition subite du principal parti regroupant ses adversaires; d'autre part à tout une série de changements concernant la Cour elle même (sa composition, ses revirements après des accidents de parcours, sa politique judiciaire où s'enchevêtrent les percées audacieuses et les prudents coups de frein, etc.). Ces thèmes ont été explorés en long et en large par une littérature foisonnante<sup>1</sup> à laquelle

\* Université de Genève.

1 Voir, par exemple, les études de synthèse particulièrement stimulantes de Abi-Saab, «De l'évolution de la Cour internationale – Réflexions sur quelques tendances récentes», *RGDIP*

il est sans doute peu utile de rajouter maintenant d'autres gloses (d'autant plus que je l'ai – je l'avoue – déjà fait).<sup>2</sup>

Quand on a cinquante ans il est important – tous les psychologues le disent – de ne pas s'attarder trop à remémorer le chemin parcouru. Certes, il est bon de reconnaître les erreurs qu'on a pu commettre et les résultats satisfaisants qu'on a su réaliser, mais le regard doit être tourné vers le lendemain, de sorte que la réflexion sur le passé et sur le présent (c'est-à-dire l'expérience) devienne un outil de choix pour façonner un avenir encore plus fructueux. Ainsi, pour la Cour les succès obtenus au bout d'un chemin souvent peu aisé doivent l'amener à s'interroger sur son futur; ceci non pas pour s'embarquer dans d'improbables prophéties en regardant dans une boule de cristal, mais pour envisager les mesures à prendre au cas où les bons scores d'aujourd'hui seraient en eux mêmes, une fois examinés finement et – pour ainsi dire – en filigrane, annonceurs de prochaines difficultés, plutôt que de perspectives radieuses.

Esquissons donc rapidement la situation actuelle, afin de voir si celle-ci autorise, et dans quelle mesure, à formuler une ou deux remarques d'ordre prospectif.

2. On serait tenté, pour célébrer la splendeur des cinquante ans de la Cour, de choisir une date symbole, même si, à proprement parler, elle ne correspond qu'à ses quarante neuf ans: le 3 février 1994. Ce jour là tombait la décision dans l'affaire Libye-Tchad, dite de la «bande d'Aouzou», par laquelle la Cour, après avoir examiné une bonne trentaine de gros volumes d'arguments écrits et de documents, et après avoir écouté cinq semaines de plaidoiries, décidait à une majorité écrasante, par un arrêt singulièrement court et «pauvre» (où l'on fait preuve d'une économie judiciaire qui frôle la radinerie: c'était sans doute le prix à payer pour obtenir une presque unanimité...), que le territoire contesté appartient entièrement au Tchad et que la Libye avait eu tort à cent pour cent de l'occuper en prétendant y exercer sa souveraineté territoriale.<sup>3</sup>

La Cour n'était pas confrontée, notons-le d'emblée, à un petit différend à caractère marginal, et ce même si le territoire en discussion est une tranche de quelques 114.000 km<sup>2</sup> d'un désert parmi les plus pauvres et sans ressources de la planète, quoique pourvu d'une certaine importance stratégique. Pour ce bout de désert, des guerres meurtrières avaient été combattues avec acharnement, y compris avec l'intervention de puissances d'autres continents; des organisations internationales avaient déployé pendant des décennies d'inutiles efforts en vue

(1992) 273-298 ss.; et de Franck, «Fairness in the International Legal and Institutional System», *RdC* (1993) III, 302-341. Voir aussi le débat sur «Changing Role of the International Court of Justice», in *Proceedings of the A.S.I.L.* (1991) 31-49.

2 «L'autorité de la décision des juridictions internationales permanentes», in Société française pour le droit international, *La juridiction internationale permanente*, Colloque de Lyon (1987) 277 ss.; «Des lendemains qui chantent pour la justice internationale?», in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, *Mélanges Michel Virally* (1991) 205 ss.

3 Voir l'analyse que fait de cette affaire le juge G. Guillaume, *Les grandes crises internationales et le droit* (1994) 297 ss.

d'amener les Parties à régler leur différend; des personnages de haut rang et d'autorité reconnue s'étaient engagés à fond, mais vainement, dans d'innombrables tentatives de bons offices ou de médiation; plusieurs chancelleries avaient accumulé une masse terrifiante de documents diplomatiques, s'agissant d'un litige dont l'origine datait d'au moins un siècle et qui avait vu s'opposer d'abord, à l'époque coloniale, l'Empire ottoman et la France, puis l'Italie, la France et la Grande Bretagne, puis la France et la Libye et enfin, après la fin de l'emprise coloniale française en Afrique centrale et orientale, la Libye et le Tchad. De plus, l'Etat déclaré perdant par la Cour était solidement installé depuis une vingtaine d'années sur le territoire dont l'arrêt lui enjoignait (implicitement, à vrai dire) de se retirer *in toto*, ce qui par la même occasion faisait voler en éclats l'image d'une Cour penchant, d'après les allégations de nombreux auteurs, vers une sorte de justice transactionnelle. De surcroît, l'Etat en question a la renommée peu enviable de ne pas être de ceux qui considèrent le respect de la légalité internationale parmi leurs préoccupations prioritaires. En somme, il y avait de bonnes raisons de penser que l'arrêt de la Cour ne serait jamais exécuté sans la mise en branle de tout le dispositif des mesures musclées de contrainte que le Conseil de sécurité aurait le loisir d'adopter s'il se décidait enfin à faire application de l'article 94(2), de la Charte (soit dit en passant, dans le nouvel environnement international, c'eût été l'occasion rêvée...!).

Mais il n'y a absolument pas eu besoin de cela: tout a été réglé tambour battant entre les deux Etats intéressés, de la façon la plus agréable et expéditive qui soit. Ainsi, deux mois seulement après l'arrêt, le 4 avril 1994, la Libye et le Tchad concluaient un accord mettant en œuvre scrupuleusement la décision de la Cour, par lequel étaient fixées les modalités du retrait libyen de la «Bande d'Aouzou»: un retrait qui se ferait sous le contrôle d'observateurs de l'O.N.U. Et c'est en présence de ceux-ci, dépêchés sur place suite à l'adoption de la résolution 915 du Conseil de sécurité du 4 mai, que le territoire en question a été entièrement remis en mains tchadiennes, la Libye en ayant achevé l'évacuation le 31 mai 1994.<sup>4</sup>

Il y a sans doute diverses manières de commenter cet épisode remarquable (mais curieusement peu remarqué, alors que des *happy ends* aussi réjouissants ne sont malheureusement pas si fréquents que ça) et d'en expliquer les tenants et les aboutissants. Ainsi, par exemple, on pourrait supposer qu'il aurait été trop dangereux pour la Libye d'ouvrir un nouveau front en refusant de respecter l'arrêt, alors que sur d'autres fronts elle se trouve déjà dans une situation très peu commode. On pourrait même soupçonner qu'en amont la saisine de la Cour (par voie de compromis, il ne faut pas l'oublier!) a répondu au désir de se débarrasser de la façon la plus indolore possible d'un lourd dossier qui était devenu par trop gênant. Mais on naviguerait là à vue dans la mer des conjectures et des supputations, au lieu d'analyser les faits qui sont, quant à eux, bien réels. Or, ces faits imposent une seule conclusion tout à fait objective: sans céder à la tentation de

4 *Annuaire de la C.I.J.* (1993-94) 228 s.

voir dans l'arrêt du 3 février 1994 un coup de baguette magique, il faut bien reconnaître que la Cour a pleinement réussi là où toute la panoplie des autres moyens de règlement des différends avait lamentablement échoué. Ne doit-on pas admettre alors que le prochain demi siècle commence pour la Cour sous d'excellents auspices?

3. Bien sûr, un événement pareil – pour impressionnant qu'il soit – ne saurait à lui seul fonder suffisamment l'optimisme; mais il en va différemment dès que l'on constate avec quel degré de cohérence il s'inscrit dans une série de faits orientés dans le même sens.

Le plus évident est que onze affaires contentieuses et deux demandes d'avis consultatifs sont pendantes devant la Cour en ce moment (mi-avril 1995): tout en concédant que ce n'est pas en soi un chiffre éblouissant (si on le rapporte au total des différends existants qui pourraient théoriquement aller devant la Cour), il faut bien admettre que c'est là le taux maximum d'occupation de son entière vie de quinquagénaire. Encore plus intéressant est de constater que, parmi les Etats parties aux différends dont la Cour est actuellement saisie, il y a des représentants de tous les continents. On peut dénombrer, en effet, sept européens, dont quatre de l'«ex-Est»: Bosnie, Hongrie, Serbie et Slovaquie et trois de l'Ouest: Espagne, Portugal et Royaume-Uni; cinq pays africains: Cameroun, Guinée-Bissau, Libye (2 fois), Nigéria et Sénégal; trois asiatiques: Bahrein, Iran (2 fois) et Qatar; deux d'Amérique du Nord: Canada et Etats-Unis (3 fois); et l'Australie enfin. Autrement dit, il n'y a plus de groupes régionaux d'Etats qui entretiendraient à l'égard de la Cour une hostilité de principe, comme c'était notoirement le cas à d'autres époques.

Un coup d'oeil à la liste des déclarations unilatérales d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour actuellement en vigueur offre une nouvelle confirmation: on en est actuellement au niveau record de 58. Ce chiffre n'est pourtant pas extraordinaire en soi: après des périodes prolongées de stagnation et de tassement, voire de déclin, le sursaut causé par les événements de 1989 avait fait naître beaucoup d'espoirs; or, si l'on est certes en phase de croissance, le rythme en est finalement fort lent, et semble même ralentir ces derniers temps (aucune nouvelle déclaration, par exemple, depuis le 3 mars 1994). Remarquons également, dans ce sillage, qu'on n'entend plus du tout parler des suites d'une initiative qui avait pas mal excité les esprits il y a quelques années à peine: sur la lancée de propositions venant de la diplomatie gorbatchevienne, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. avaient fait savoir en 1989 qu'ils étudiaient la possibilité de trouver une entente avec les autres membres permanents du Conseil de sécurité afin d'identifier des *mutually agreed conditions* permettant d'élargir la compétence de la Cour.<sup>5</sup> Sans doute, «silence» est ici synonyme d'«enterrement discret».

5 Voir Bretton, «La déclaration américano-soviétique du 23 septembre 1989 relative à une initiative commune à propos de la C.I.J.», *AFDI* (1990) 322ss.

Quant à la liste des traités contenant des clauses attributives de compétence à la Cour, elle s'allonge certes (on en est à presque 270), mais très lentement aussi, d'après les indications résultant des publications officielles. L'inventaire publié dans l'Annuaire de la Cour,<sup>6</sup> du fait d'être chronologique, permet même d'effectuer des constats fort peu réjouissants: les clauses de traités citant la Cour, très nombreuses jusqu'aux années '60, diminuent considérablement à partir du début des années '70 et, dans les années '80 et '90, se réduisent en moyenne à un exemplaire par an (voire zéro certaines années). Une autre tendance méritant réflexion est que depuis plus de dix ans ce sont exclusivement des accords multilatéraux qui réservent une place à la Cour dans leur dispositif en matière de règlement des différends, alors que précédemment la liste était nourrie surtout par les traités bilatéraux: il y a de quoi se poser des questions quant à la signification d'un tel phénomène, et quant à son impact à long terme s'il perdure. Et que dire des traités multilatéraux, non seulement d'avant 1989 (comme la Convention sur le droit de la mer de 1982), mais surtout d'après 1989 (comme les conventions sur les changements climatiques ou sur la biodiversité, les deux de 1992) qui, quoique figurant dans la même liste, en réalité n'engagent aucunement les Parties à reconnaître la compétence obligatoire de la Cour, mais leur proposent simplement d'étudier la possibilité de s'y soumettre par une décision ultérieure, voire de choisir d'autres méthodes de règlement des différends? Peut-on sérieusement compter ce genre d'instruments parmi ceux qui témoigneraient de la faveur dont la Cour jouit dans la communauté internationale? Et est-il sensé de faire de même concernant la Convention de 1993 sur les armes chimiques (qui est la dernière citée dans la liste), alors qu'on y voit figurer exclusivement l'indication suivant laquelle les Parties à un différend sont libres de saisir la Cour «par consentement mutuel»?

Il faut bien l'admettre, en définitive: le tournant de 1989 ne semble avoir produit aucun renversement réel de courant en matière de traités sur le règlement des différends par saisine de la Cour, contrairement à ce qu'avaient annoncé les devins. Ainsi, par exemple, le programme mirifique qui suggérait l'élaboration d'un grand instrument conventionnel à caractère universel accordant à la Cour le rôle central et final en matière de règlement des différends, illustré avec le plus grand sérieux par l'U.R.S.S. en 1989,<sup>7</sup> fait à peine sourire aujourd'hui les rares observateurs qui en ont gardé la mémoire.

Il est vrai cependant qu'il faut également prendre en compte dans ce contexte le retrait de plusieurs réserves qui avaient été formulées lors de la ratification de traités multilatéraux contenant des clauses attributives de compétence à la Cour: même si le phénomène en question n'a rien de massif, il représente certainement un indice ultérieur, et des plus significatifs, de la conversion de certains Etats qui, jadis très «réservés» (c'est le cas de le dire) voire hostiles à l'égard de la Cour, lui manifestent maintenant une attitude favorable.

6 *Supra* note 4, 129 ss.

7 Voir à ce sujet la seconde étude citée *supra* note 2, 210 s.

En somme, on avait certes espéré infiniment plus il y a cinq ou six ans, mais tout compte fait (et pourvu que l'on sache garder la tête froide et le regard réaliste) il n'y a pas à se plaindre: la Cour – ça saute aux yeux – va de mieux en mieux. On dirait cependant, à la lumière des éléments qu'on vient de relever, que l'amélioration indéniable de sa situation, non seulement n'est pas le fruit d'un élargissement prononcé de sa sphère de compétence *ratione materiae* ou *ratione personarum*, mais n'a pas produit non plus un tel élargissement, ou tout au moins n'a rien produit d'imposant à ce sujet. Ce qui arrive plutôt, semble-t-il, est que les Etats se montrent aujourd'hui davantage prêts que par le passé à se prévaloir des dispositions existantes leur permettant d'utiliser la Cour, alors qu'en revanche ils sont loin d'afficher un enthousiasme débordant lorsqu'il est question d'en enrichir l'arsenal en souscrivant de nouveaux engagements à cette intention.

4. *Prima facie*, il y a là quelque chose de paradoxal: la disponibilité croissante des Etats à prendre le chemin de La Haye n'est-elle pas en contradiction avec la réticence que ceux-ci continuent en même temps à éprouver quant à l'acceptation d'éventuelles clauses conventionnelles (ou à la formulation de déclarations unilatérales) les soumettant à la compétence de la Cour?

Or, il suffit de réfléchir un peu plus à fond pour s'apercevoir que le paradoxe n'est qu'apparent. En fait, il est indéniable que l'heure est propice (ou du moins plus propice que la précédente) au règlement obligatoire des différends internationaux, ce qui explique l'attitude de disponibilité des Etats à laquelle on vient de faire allusion. Mais on dirait que lorsque les Etats, poussés par ce climat favorable, acceptent d'envisager de nouvelles obligations dans ce secteur, ils préfèrent alors mettre en place des mécanismes également nouveaux, plutôt que de songer à la Cour: voilà sans doute pourquoi les clauses conventionnelles et les déclarations unilatérales élargissant la sphère de compétence de la Cour n'augmentent pas de façon significative.

Il va de soi qu'il s'agit ici, si l'observation est exacte, d'une tendance très dangereuse à long terme pour la Cour: non seulement celle-ci finira par se retrouver serrée de tous côtés, du fait d'être soumise à une concurrence croissante, mais elle va apparaître inévitablement de plus en plus comme la «vieille» méthode, qu'il peut encore valoir la peine d'utiliser tant qu'il n'y en pas de «nouvelles» et plus spécifiques à disposition. En somme, une sorte de querelle des anciens et des modernes se profile à l'horizon, et tout semble prédestiner la Cour à occuper en solitude les positions réservées aux anciens!

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir les milieux proches de la Cour s'inquiéter de la concurrence qui l'encerclé toujours plus. Il semble évident, toutefois, à la lumière des observations précédentes, que ce qui devrait davantage préoccuper, quant à l'avenir de la Cour, n'est pas le fait «brut» représenté par le nombre croissant de mécanismes de règlement obligatoire des différends internationaux qui voient le jour ces temps-ci: c'est le fait, beaucoup plus inquiétant

et insidieux, que les mécanismes en question se multiplient alors que, du côté de la Cour, on assiste plutôt à la stagnation de sa sphère de compétence. En somme, ce qui mérite d'être mis davantage en exergue est la relation entre les deux phénomènes («stagnation» contre «multiplication»), et non pas le deuxième isolément pris.

Ceci étant précisé (et c'est à mes yeux une précision importante), il reste à savoir qui sont au juste les «concurrents» dont la Cour doit vraiment se soucier. Les dangers viennent-ils seulement des institutions homologues (les «nouveaux juges»), comme on a – me semble-t-il – trop tendance à le croire? Ne faut-il pas aussi surveiller du coin de l'oeil d'autres «gêneurs» potentiels?

En effet, on se place à mon sens dans une optique trop restrictive lorsqu'on se limite à évoquer la «prolifération» des tribunaux internationaux: c'est là un thème très débattu ces derniers temps, depuis que Sir Robert Jennings l'a soulevé dans tout une série d'interventions récentes,<sup>8</sup> en choisissant par dessus le marché un terme aux connotations clairement négatives (évoquant irrésistiblement la prolifération des cellules cancéreuses...): un terme qui – soit dit en passant – révèle au grand jour les penchants et les préférences de ceux qui l'emploient. S'il convient certainement de dire deux mots de cette question, il ne faut pas oublier d'identifier les autres concurrents aussi.

5. Chacun peut constater qu'il y a de nos jours toujours plus de juges internationaux déjà institués ou en voie d'institution (voire d'élaboration). Aux tribunaux administratifs des organisations internationales, aux cours prenant place dans des sous-systèmes intégrés (comme la Cour de l'Union européenne) ou aux divers tribunaux spécialisés s'occupant de secteurs spécifiques et ouverts aux particuliers (que ce soit ou non en matière de droits de l'homme),<sup>9</sup> ainsi qu'aux autres structures judiciaires existant de plus ou moins longue date,<sup>10</sup> on voit maintenant s'ajouter un Tribunal du droit de la mer, un Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, un autre pour le Rwanda, une Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de la CSCE (ou OSCE), etc. Demain de nouvelles institutions du même type viendront sans doute enrichir ultérieurement ce panorama déjà fort mouvementé: par exemple, une cour pénale internationale à compétence générale, sinon un tribunal pour l'environnement (qu'à vrai dire la Cour a essayé de court-circuiter d'avance, en

8 Ainsi, par exemple, «The Role of the International Court of Justice in the Development of International Environment Protection Law», *Review of European Community and International Environmental Law* (1992) 242; note du 8 avril 1992 publiée en tant qu'annexe dans l'Annuaire de l'Institut de droit international relatif à la session de Milan 1993, vol. 65, tome II, 282 (voir aussi le débat du 1er septembre 1993, *ibid.*, 74 ss.); discours prononcé le 15 octobre 1993 devant l'Assemblée générale des Nations unies, *Annuaire de la C.I.J.* (1993-94) 233.

9 Au nombre desquels il ne faut pas oublier de compter, par exemple, le Tribunal des différends irano-américains de La Haye.

10 Parmi lesquels il faut évidemment ranger la Commission des réparations établie par le Conseil de sécurité (résolution 687 de 1991) afin de traiter tout le dossier des réparations dues tant aux Etats qu'aux particuliers par l'Iraq à la suite de la guerre du Golfe (dossier qui a amené la Commission en question à examiner un nombre énorme de requêtes).

créant en son sein une chambre spécialisée qui n'a eu aucun succès pour l'heure), et qui sait quoi d'autre encore.

Il serait bien entendu fort naïf de penser que tous ces nouveaux juges, du fait même d'être appelés à régler des problèmes de droit international au sens large, grignoteraient d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, un bout de la compétence potentielle de la Cour. En effet, il est vrai que la juridiction de la C.I.J. pourrait couvrir en théorie «tout point de droit international» (article 36(2)(b) du Statut); mais il est aussi indiscutable que la Cour est organisée de façon telle que seulement certains types de différends sont susceptibles d'être tranchés par elle. Autrement dit, on doit reconnaître que plusieurs des *handicaps* dont elle souffre, et qui empêchent de l'utiliser dans le cadre de nombreux traités de la «nouvelle génération», dépendent de la Charte et de son propre Statut, qui la réservent aux seuls différends entre Etats: ainsi, chacun sait que la Cour n'est pas ouverte (pour ce qui est de sa juridiction contentieuse) aux organisations internationales,<sup>11</sup> comme elle ne l'est pas aux particuliers. Or, ce qui caractérise certains des nouveaux juges (mais pas tous, loin de là!) est justement le fait d'être accessibles aux particuliers, voire à d'autres sujets. En outre, en faveur de ces autres juges jouent, d'après l'opinion courante, des avantages additionnels (qu'ils soient réels ou présumés): par exemple, celui d'être agencés de manière à pouvoir fonctionner de façon plus agile et expéditive, donc moins solennelle, lente et coûteuse; ou le fait d'être mieux à même de traiter des dossiers hautement spécialisés, voire à caractère technique (ou pénal); ou encore le fait d'être placés dans un cadre régional et, donc, davantage en mesure d'appréhender efficacement les problèmes spécifiques de la région concernée; ou enfin l'atout de pouvoir jouer un rôle hybride, allant de la conciliation et de la médiation à l'arbitrage proprement dit (ce qui les rend particulièrement attrayants pour les différends qui relèvent, plus que du «droit de la coexistence», du «droit de la coopération»).

Il ne faut pas se leurrer, cependant: nombreux sont les cas de mécanismes judiciaires ou arbitraux créés *ex novo* pour le règlement de différends appartenant exactement au même type de ceux que la Cour a eu à connaître pendant son demi siècle de vie: ainsi, par exemple, le nouveau droit de la mer ou la Convention de Stockholm de 1992 sur la conciliation et l'arbitrage au sein de l'OSCE sont là pour le démontrer. Autrement dit, la C.I.J. se trouve attaquée de deux côtés: en effet, la multiplication chaotique des tribunaux internationaux semble traduire, d'une part, la

11 Il est à noter entre autres, à ce sujet, qu'à vrai dire les organisations internationales pouvant demander des avis consultatifs à la Cour ne montrent pas un empressement particulier à se servir de cette faculté: laissant de côté les deux demandes actuellement pendantes, on remarque ainsi, par exemple, qu'en 50 ans la Cour n'a donné que 21 avis consultatifs; et ce malgré le grand nombre d'organes des Nations unies (6) et d'organisations internationales spécialisées (16) qui sont actuellement habilités à présenter les requêtes. Par contre, en 19 ans la C.P.J.I. avait donné, quant à elle, 27 avis consultatifs, malgré le nombre beaucoup plus réduit de requérants habilités! Dans ce contexte, on notera en particulier qu'il a été fait très rarement usage de la juridiction consultative de la Cour dans les cas où l'avis consultatif est rendu obligatoire pas une décision préalable de l'organisation internationale concernée ou par un accord international pertinent. Pour toutes ces données, et pour leur analyse, voir l'étude citée *infra* note 18.



conviction que les textes qui gouvernent la Cour l'ont structurée, agencée et outillée de manière à la rendre inutilisable pour les catégories plus «modernes» de différends internationaux; d'autre part, des reproches plus ou moins voilées quant à son mode (jugé peu satisfaisant) de fonctionnement.

Il est clair que la Cour n'a pas en main les moyens d'endiguer de son propre chef la prolifération des juges, dans la mesure où celle-ci est l'expression de critiques s'adressant en réalité, non pas à elle, mais à la Charte ou à son Statut, dont il faudrait alors préconiser la modification (au sujet de laquelle, d'ailleurs, les suggestions fusent). Cependant, ceci n'équivaut pas à dire qu'entre-temps la Cour de La Haye n'a rien d'autre à faire qu'attendre passivement l'intervention du législateur international: en revanche, elle pourrait certainement retoucher de nouveau son règlement<sup>12</sup> et revoir ses méthodes de travail<sup>13</sup> afin de répondre aux besoins d'une communauté internationale qui change sous ses yeux; mais elle pourrait sans doute prendre d'autres initiatives encore pour améliorer son image ou la corriger quelque peu (un généraliste n'a pas à être enfermé dans l'univers des généralités!). Toutefois, elle peut surtout viser beaucoup plus haut, en faisant valoir, par la bouche de personnes hautement représentatives (qui ne s'en privent d'ailleurs pas), que cette multiplication des juges va poser inévitablement, à la longue, le problème du «système» judiciaire.<sup>14</sup>

En effet, il faudra bien un jour prendre en charge quelques-uns des inconvénients découlant de cet entassement de tribunaux aux compétences non coordonnées et tous de première instance. Il ne s'agit certes pas de songer à créer un «ordre judiciaire» en droit international (ce qui relèverait de l'utopie), mais tout au moins de voir comment on pourrait assurer un minimum d'«ordre» à l'ensemble. C'est dans ce contexte que l'on envisage, par exemple, l'hypothèse qu'au moyen de recours préjudiciels, venant des divers juges spécialisés (voire, pourquoi pas, de juges internes le cas échéant), un tribunal à compétence générale assure, concernant des questions à caractère fondamental, une uniformité d'interprétation du droit international.

12 On sait, par exemple, qu'un remarquable succès a été remporté par la dernière réforme (de 1978) du règlement, notamment en ce qui concerne la possibilité octroyée aux Etats intéressés de jouer un rôle important, sinon décisif, quant à la composition des Chambres *ad hoc* de la Cour. On attribue couramment à cette sorte d'«arbitralisation» (comme on l'a appelée) de la Cour le fait que quatre affaires ont été portées devant des Chambres à partir de 1981. Depuis, cependant, l'intérêt des Etats semble nettement retombé, puisqu'aucun différend n'a été soumis à une Chambre *ad hoc* depuis 1987: la Cour devrait donc inventer quelque chose de nouveau!

13 Par exemple, la Cour pourrait sans doute faire beaucoup *proprio motu* concernant la durée de la procédure devant elle, et peut-être même au sujet du coût de celle-ci pour les Etats; mais il est vrai que pour l'essentiel la durée et les coûts dépendent, plus que de la Cour, des Etats et de leur souci – une fois qu'ils se trouvent devant elle – de mettre toutes les chances de leur côté. Toutefois, il y a une bonne part de cercle vicieux là-dedans: nécessairement, les choses changeraient si l'on recourait à la Cour de façon plus courante, et non pas seulement à titre exceptionnel et par rapport à des différends d'une haute importance politique.

14 Voir à ce sujet spécialement la note du 8 avril 1992 de Sir Robert Jennings, citée *supra* note 8.

Il est implicitement entendu dans ce débat que la Cour de La Haye est le candidat naturel pour jouer un tel rôle uniformateur. Et il va de soi que les effets, à long terme pernicieux pour elle, de la prolifération des juges internationaux seraient non seulement largement neutralisés, mais même avantageusement compensés par une telle réforme.

6. A mon sens, ce qui doit amener davantage encore à s'interroger quant à l'avenir de la Cour est la tendance à soumettre des pans entiers du droit international contemporain à des systèmes de règlement des différends fermés (*self-sufficient* ou *self-contained*), capables d'assurer la solution des litiges en mettant hors jeu les mécanismes judiciaires traditionnels. Il est clair que, plus cette tendance se confirmera et s'élargira, plus la Cour devra, pour ainsi dire, plier bagage et se retirer dans des contrées destinées au fur et à mesure à se rétrécir comme une peau de chagrin.

Il suffit de donner ici deux exemples (l'un moins net, l'autre dépourvu de la moindre ambiguïté) de ce genre de phénomène.

Le premier concerne le thème du règlement des différends en matière d'investissements. Tout le monde sait que la Convention de Washington de 1965, qui est très largement ratifiée (105 Etats à l'heure actuelle) permet de résoudre par voie d'arbitrage CIRDI (avec accès direct du particulier concerné) les litiges entre Etats et investisseurs étrangers. On sait aussi que les tribunaux CIRDI sont appelés à faire toujours application en priorité du droit international, quel que soit le droit applicable d'après l'article 42 de la Convention. En effet, selon la jurisprudence (ainsi, par exemple, la sentence du 3 mai 1985 dans l'affaire *Kockner c. Cameroun*), le droit international, outre un rôle intégratif, joue de toute façon un rôle correctif du droit interne: ceci même au cas où les parties au différend s'étaient mises d'accord sur l'application exclusive d'un tel droit interne. Du point de vue du droit applicable, on peut donc affirmer que les tribunaux CIRDI sont en substance des juges internationaux.

Il faut maintenant rappeler que l'article 27 de la Convention interdit tant la protection diplomatique que toute «revendication internationale» (y compris donc le recours à la C.I.J., qui serait à qualifier alors de véritable fait illicite!) au sujet d'un différend soumis, ou pouvant l'être, au système CIRDI, sauf si l'Etat condamné par la sentence refuse de la respecter. C'est donc dans ce seul cas que la Cour pourrait être légitimement saisie, conformément à la clause compromissaire prévue à l'article 64 de la Convention, et sauf à imaginer d'éventuels différends entre Parties contractantes qui porteraient sur des questions abstraites d'interprétation de la même Convention. Mais en vérité le seul cas qu'on vient de relever (celui déclenché par le refus d'obtempérer à la sentence) n'est pas réellement susceptible de se produire, et ce pour une double raison: d'une part, parce que la sentence est assistée par de très importantes garanties d'exécution explicitement prévues; d'autre part et surtout

parce que la BIRD (au sein de laquelle le CIRDI se place) dispose de moyens encore plus efficaces pour convaincre l'Etat intéressé de se conduire comme il faut.

On peut donc soutenir que la C.I.J. est pour ainsi dire interdite de séjour dans le pays du contentieux en matière d'investissement, tel que couvert par la Convention de Washington de 1965, ainsi que par les instruments postérieurs s'inscrivant dans son sillage. En ce sens, un exemple tout récent frappe singulièrement l'observateur, puisque non seulement il confirme nettement l'observation précédente, mais en plus il démontre qu'on est en train d'aller encore plus loin dans la mise hors jeu de la Cour.

Je me réfère au texte du Traité sur la Charte de l'énergie, adopté à Lisbonne le 17 décembre 1994 à l'issue de la Conférence de la Charte européenne de l'énergie, à laquelle ont participé, outre l'Union européenne et ses pays membres, les Etats de l'Europe centrale et orientale ainsi que les Etats non européens membres de l'OCDE (autrement dit, tout le «Nord» de notre planète!). Cet important traité, qui a été ouvert à la signature à Lisbonne du 17 décembre 1994 au 16 juin 1995, fixe le cadre juridique pour la promotion de la coopération à long terme dans le secteur de l'énergie et contient en particulier, dans sa Partie V, des dispositions très articulées en matière de règlement des différends. Or, pour ce qui est des différends entre particuliers investisseurs et Parties contractantes, c'est sur le système CIRDI que l'accent est mis à l'article 26 (tout en préservant une série d'autres possibilités). Mais quant aux différends entre Parties contractantes, contrairement à la Convention de Washington de 1964, la C.I.J. n'est pas du tout citée à l'article 27: le choix a été en faveur de l'arbitrage *ad hoc*, les procédures arbitrales devant se dérouler à La Haye, en utilisant le siège et les services de la Cour Permanente d'Arbitrage.

La même conclusion s'impose, avec une évidence accrue et une ampleur bien plus impressionnante, pour ce qui est de l'imposant édifice juridique pivotant autour de l'Organisation Mondiale du Commerce, qui a été conçue comme le cadre institutionnel commun pour la conduite de l'ensemble des relations commerciales internationales dans tous les domaines<sup>15</sup> et qui, de ce fait, est censé englober l'entière constellation des accords multilatéraux touchant au commerce international. Le système de règlement des différends prévu, qui est très articulé et qui comporte une dimension de type juridictionnel complétant les mécanismes à caractère conciliatif et s'intégrant à ceux-ci, écarte totalement la C.I.J., qui a été jugée carrément inutilisable en vue des spécificités et de l'absence de formalisme des techniques à employer.<sup>16</sup>

De là à arguer que toute la sphère du droit des relations économiques internationales doit être envisagée comme soustraite à la juridiction de la Cour, il n'y a qu'un pas. On pourrait même se demander si ce pas n'est pas en train d'être

15 Y compris, cela vaut la peine d'être rappelé, le commerce des services et des produits agricoles, ainsi que les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

16 Voir les observations de Canal-Forgues, «Le système de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce», *RGDIP* (1994) 689 ss. (spécialement 703).

complété, et s'interroger aussi sur le point de savoir dans combien d'autres domaines des phénomènes similaires sont en passe de s'accomplir.

En somme, des lignes de tendance semblent se dessiner avec une précision grandissante sous les yeux de l'observateur. Le réseau des mécanismes de règlement des différends apparaît en train de s'élargir et de s'épaissir considérablement, de façon à couvrir de plus en plus, tant des espaces jadis délaissés, que des contrées nouvellement soumises à la réglementation internationale. Mais on dirait que cette sorte de vaste mouvement tectonique (dont l'ampleur modifie progressivement le paysage du droit international) ne touche la Cour que très marginalement, au lieu de l'emporter avec lui.

7. Les conclusions à tirer de ces remarques sont simples: la Cour se porte tout à fait bien pour l'heure, mais d'épais nuages semblent s'amasser à l'horizon, annonciateurs de temps troubles pour elle. La Cour risque en effet – si les tendances actuelles se prolongent et se renforcent – d'entrer dans une phase de vieillissement rapide; à moins qu'une sorte de principe de subsidiarité se consolidant peu à peu, au fur et à mesure que s'accumuleront les instruments instituant des moyens spécialisés de règlement des différends, ne la cantonne progressivement au rôle d'organe judiciaire «bouche-trous»: c'est-à-dire d'organe qui pourra être provisoirement saisi pour trancher un nombre décroissant de litiges, en attendant le jour où ceux-ci aussi seront inclus dans la sphère de compétence d'autres mécanismes internationaux.<sup>17</sup> Après quoi, il ne lui resterait – pour ainsi dire – qu'à «fermer boutique»!

Il est – me semble-t-il – nécessaire d'être conscient de ces menaces, pour pouvoir se mettre à la recherche d'éventuelles mesures aptes à limiter les dégâts. La Cour a besoin, en effet, d'un espace vital suffisamment large pour pouvoir y évoluer avec aisance et rendre des services importants à la communauté internationale. Il est juste de penser, par exemple, que l'activité consultative (qui devrait être relancée par des mesures appropriées et énergiques) pourrait constituer une composante privilégiée de cet espace,<sup>18</sup> d'autant plus que les risques de concurrence dans ce domaine sont très faibles. Les organes politiques des Nations unies, ainsi que ceux

17 Il convient de remarquer que le principe de subsidiarité n'a rien d'une lointaine hypothèse: il est déjà inscrit en toutes lettres dans de très nombreuses déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de Cour *ex* article 36(2), de son Statut, qui comportent la clause soustrayant à la Cour les différends au sujet desquels les Parties ont convenu ou conviendront de recourir à un autre mode de règlement pacifique. Evidemment, la multiplication des accords du genre envisagé vide progressivement de leur portée les déclarations où figure la clause en question. Soit dit en passant, ces «clauses de subsidiarité» concernant la C.I.J. risquent de poser des difficultés assez cocasses lorsqu'on aura affaire à des conventions établissant à leur tour des mécanismes de règlement des différends qui sont prévus comme ... subsidiaires par rapport à la Cour! Ainsi dispose, par exemple, l'article 19 de la Convention de Stockholm du 15 décembre 1992 relative à la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de la CSCE.

18 Voir à ce sujet l'importante communication du Président de la C.I.J., M. Bedjaoui, sur «Les ressources offertes par la fonction consultative de la Cour Internationale de Justice – Bilan et perspectives», présentée le 14 mars 1995 à New York, au congrès des Nations unies sur le droit international public (dont les actes sont en cours de publication).

d'autres organisations internationales appelées à gérer des différends, pourraient davantage intégrer l'œuvre de la Cour dans leur propre action,<sup>19</sup> par exemple en accordant à ses avis consultatifs un poids significatif quant à l'identification des mesures à adopter, voire le cas échéant en poussant énergiquement les Etats à saisir la Cour au contentieux.

Mais la Cour pourrait aussi essayer de prendre en main son propre destin par des choix appropriés de politique judiciaire et, donc, sans attendre ni des secours extérieurs, ni la réforme des textes juridiques qui la concernent: elle l'a d'ailleurs déjà fait plus d'une fois, en saisissant au vol les occasions qui lui étaient fournies par des affaires pendantes devant elle. Or, le moment présent semble particulièrement propice de ce point de vue, si l'on songe en particulier au fait que plusieurs des cas dont elle est saisie actuellement soulèvent des questions fondamentales et lui permettraient même de – si l'on peut s'exprimer ainsi – s'annexer des territoires d'une grande valeur stratégique qui sont actuellement des sortes de *terrae nullius*. Ainsi, pour citer un exemple qui n'est pas choisi exactement au hasard, celui du contrôle de la légalité des décisions du Conseil de sécurité...

19 Dans ses écrits cités *supra* note 8, Sir Robert Jennings insiste beaucoup sur l'idée que la Cour ne doit pas être vue en isolation, à savoir comme un mécanisme destiné à permettre le règlement des différends qui n'ont pas pu être résolus par d'autres moyens: la Cour peut fort bien être utilisée (comme elle l'a déjà été, d'ailleurs) de façon intégrée, son intervention venant, le cas échéant, faciliter l'aboutissement d'autres méthodes voire, en particulier, l'action des organisations internationales.

Une autre forme d'intégration de la Cour dans l'univers du règlement des différends pourra découler des résultats des travaux de la Commission du droit international au sujet des crimes internationaux des Etats, dans le cadre du Projet d'articles sur la responsabilité internationale des Etats, si l'idée est acceptée suivant laquelle l'adoption des mesures pertinentes de sanction contre l'Etat responsable ne pourra intervenir qu'après que la Cour aura qualifié de crime le fait dudit Etat.