

m / 167-785
X A

LE DROIT INTERNATIONAL AU SERVICE DE LA PAIX, DE LA JUSTICE ET DU DÉVELOPPEMENT

Mélanges Michel VIRALLY



PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
13, rue Soufflot

LES AVIS CONSULTATIFS « OBLIGATOIRES » DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE : PROBLEMES D'HIER ET D'AUJOURD'HUI

par

Roberto AGO

*Juge à la Cour internationale de Justice
Professeur émérite à l'Université de Rome*

1. — L'avis consultatif rendu le 15 décembre 1989 par la Cour internationale de Justice, au sujet de l'« Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies », marque un renouveau d'actualité des problèmes de droit liés à l'existence d'une sorte de double possibilité d'utilisation de la procédure consultative de la Cour. Celle-ci, prévue à l'article 96 de la Charte, est régie par les articles 65 à 68 du Statut de la Cour.

En effet, le recours à cette procédure peut n'avoir qu'une finalité purement consultative, ceci étant d'ailleurs l'unique possibilité prévue statutairement. Mais parfois, en vertu de clauses spécialement conçues à cet effet qui figurent dans d'autres instruments que la Charte et le Statut, et adoptées séparément par l'Organisation des Nations Unies elle-même ou par d'autres organisations ou institutions faisant partie du même système, ce recours peut se proposer une finalité plus ambitieuse : celle de trancher un différend auquel l'une desdites organisations ou institutions serait partie. On trouve des exemples caractéristiques de ces clauses dans quelques-uns des accords de siège passés entre ces organisations et les Etats sur le territoire desquels elles exercent leurs activités, dans les accords sur les privilèges et immunités des Nations Unies, des Institutions spécialisées et de l'A.I.E.A., dans les constitutions mêmes de certaines de ces organisations, ou dans d'autres textes normatifs d'ordre interne de celles-ci, tels que les statuts des tribunaux administratifs de l'O.N.U. et de l'O.I.T. Ces différentes dispositions concordent pour attribuer à l'avis demandé à la Cour la valeur de « décision » par rapport à un différend constituant l'objet de l'avis, ou, autrement dit, pour donner à cet avis une « force obligatoire » pour les parties en litige.

2. — L'attention des juristes qui ont consacré des analyses, soit à l'ensemble de la procédure devant la Cour internationale de Justice, soit plus spécifiquement à la procédure « consultative », n'a pas manqué d'être parfois attirée par le phénomène en quelque sorte « anomal » auquel je viens de me référer. Il en a été ainsi, en 1965 déjà, pour Shabtai Rosenne qui, au paragraphe 278 du volume II de son ouvrage demeuré classique en la matière (1), a examiné plus particulièrement le cas des « *special advisory procedures* » ayant pour effet d'aboutir à des « *compulsive opinions* ». Il a alors souligné le fait que le recours à ce procédé, surprenant sous certains aspects, et qui à l'époque de la Société des Nations ne s'était produit qu'en vertu d'un accord *ad hoc*, se trouvait être actuellement prévu surtout dans des « clauses compromissaires formelles » insérées dans des accords « auxquels les Nations Unies ou une autre organisation internationale est l'une des parties ». Au moment où cet auteur écrivait, il ne disposait, comme cas concret d'application d'une clause compromissoire de ce genre, que de celui qui avait donné lieu à l'avis consultatif du 23 octobre 1956 relatif aux *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'UNESCO* et à l'application de l'article XII du statut dudit Tribunal administratif. En suivant donc à la lettre le langage de la Cour, Rosenne a d'abord constaté qu'une disposition telle que l'article XII en question, attribuant « force obligatoire » à l'avis demandé à la Cour, se bornait à prescrire à l'Organisation requérante la conduite à suivre à l'égard de ses propres fonctionnaires concernés par l'affaire, après réception de l'avis, bien que celui-ci fût rédigé sous forme consultative, et il ajoutait que cet article n'affectait en rien la procédure que la Cour adopterait dans la formulation dudit avis. L'auteur s'est ensuite fondé sur la même base pour faire remarquer en outre que, « par ce biais », on a cherché à surmonter la difficulté découlant de l'impossibilité faite à l'Organisation internationale de suivre la voie contentieuse pour le règlement d'un différend auquel elle serait partie, en obtenant, malgré cette difficulté, un examen par la Cour et une décision de celle-ci par le moyen d'une demande d'avis consultatif émanant du Conseil exécutif de l'UNESCO.

Ceci dit, je relève que ce même auteur me paraît être plutôt dubitatif quant à la possibilité de donner une pleine signification au terme *decisive*, ainsi employé pour qualifier un avis consultatif donné dans les conditions indiquées, et se montre plutôt restrictif quant à l'idée de vouloir trop rapprocher la valeur d'un tel avis de celle d'une décision rendue dans une procédure contentieuse, irréalisable dans les mêmes situations. Ceci vaut notamment en ce qui concerne l'idée, qu'il rejette précisément, d'attribuer à l'avis consultatif dont il s'agit la qualité de *res judicata* et la force obligatoire prévue pour les décisions proprement dites à l'article 59 du Statut de la Cour.

3. — A ce même sujet, ceux qui s'intéressent en général à la question d'une comparaison entre la procédure contentieuse et la procé-

sure consultative de la Cour internationale de Justice, ainsi qu'à celle d'une définition de leurs effets respectifs, pourront retenir tout spécialement le point de vue différent de celui que je viens d'évoquer et qui a été exprimé par Paolo Benvenuti, auteur de la monographie la plus récente et la plus complète qui ait été consacrée aux avis consultatifs de la Cour en général (2). Comme le titre même de l'ouvrage le laisse entendre, cet auteur entend prôner de manière décidée la thèse d'un rapprochement prononcé des deux procédures de la Cour et des résultats auxquels elles mènent. Au vu de cette intention, il est compréhensible qu'il tire justement un argument en faveur de sa thèse du fait de l'existence de cas dans lesquels les avis consultatifs de la Cour sont destinés à se voir attribuer une valeur « décisive ».

En partant, donc, de la prémisse que la définition *secundum jus* par la Cour d'une situation juridique donnée est basée, aussi bien sur le plan consultatif que sur le plan contentieux, sur les mêmes principes fondamentaux d'objectivité et amène, dans un cas comme dans l'autre, à définir et à établir l'existence de droits et d'obligations de sujets du droit international, Benvenuti en déduit que les effets produits sont essentiellement les mêmes, que la procédure mise en œuvre soit consultative ou contentieuse. Par conséquent, les Etats peuvent également s'engager à considérer comme incontestable la définition donnée par la Cour, qu'elle apparaisse dans un arrêt ou, en l'occurrence, dans un avis. Dans cette logique, la valeur de « décision », la « portée obligatoire » attribuée dans certaines conditions à un avis consultatif, loin d'être une exception, est pour cet auteur une solution qui se développe de manière cohérente à partir des effets naturels et habituels de la définition de droits et d'obligations donnée à titre consultatif. Le fait même, conclut-il donc, que dans les instruments dont il est question les avis consultatifs envisagés par ceux-ci doivent être reçus comme pourvus de valeur « décisive », prouve qu'en général déjà, et non pas seulement dans les cas prévus par lesdits instruments, les avis consultatifs de la Cour sont à considérer comme aptes par eux-mêmes à participer de la même nature qu'un arrêt judiciaire (3).

4. — Enfin, pour compléter ces références à la littérature juridique sur ce sujet, je voudrais surtout mentionner les réflexions publiées en 1980 par Guillaume Bacot dans la *Revue générale de droit international public* (4). J'en parle en dernier lieu et plus spécia-

(2) P. Benvenuti, *L'accertamento del diritto mediante pareri consultivi della Corte internazionale di Giustizia*, Milan, 1984.

(3) Voir pour toutes ces prises de position, *op. cit.*, p. 55 et suivantes. Il va de soi que la position de Benvenuti quant à qualité de *res judicata* d'un avis consultatif auquel on a attribué une portée obligatoire est l'opposée de celle de Rosenne. Plus loin (p. 91), il indique aussi qu'à son avis la valeur obligatoire attribuée dans ces cas à l'avis consultatif a pour effet de priver l'organisation internationale de son pouvoir d'exercer, en l'espèce, d'autres formes de compétence, de conciliation ou de médiation notamment.

(4) « Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs ».

lement car, à ma connaissance, il s'agit là de la seule analyse consacrée spécifiquement et exclusivement au phénomène particulier auquel j'ai fait allusion au début de cet article.

Dans ses prémisses, Bacot se refuse nettement à suivre l'opinion des auteurs qui, influencés parfois par l'opinion quelque peu hâtivement émise par un comité, nommé en 1927 et composé de trois juges de la Cour permanente, ont à son avis trop tendance à assimiler les avis consultatifs aux arrêts de la Cour et à identifier en fait leur force respective. Tout au contraire, il se fonde ouvertement sur l'affirmation clairement formulée et plusieurs fois répétée par la Cour actuelle, d'après laquelle la réponse qu'elle donne à une demande d'avis « n'a qu'un caractère consultatif : *comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire* ». Sur la toile de fond de cette constatation, il se pose donc la question de savoir dans quelle mesure des clauses contenues dans des conventions générales ou dans les statuts d'institutions déterminées et « destinées à attribuer une force obligatoire à certains avis qui peuvent, ou qui doivent, être demandés à la Cour » sont compatibles avec une compétence consultative qui, en elle-même, ne peut aboutir qu'à une réponse dépourvue d'effet obligatoire. Autrement dit, c'est le problème qu'il dénomme de la « régularité » de ces clauses qui le préoccupe en premier lieu ; et il ne manque pas de reprocher à la Cour de ne pas s'être prononcée à ce sujet. Le défaut de régularité en question découlerait, ou du moins pourrait découler, pour les clauses prévoyant la soumission avec effet décisoire à la procédure consultative de différends auxquels des organisations internationales seraient parties, du fait que, de l'aveu même de la Cour, lesdites clauses tendent manifestement à tourner l'obstacle dû à l'interdiction de soumettre de tels différends à une procédure contentieuse de règlement. En ayant spécifiquement en vue une possible violation des dispositions qui régissent le fonctionnement des organisations internationales et, plus particulièrement, une possible atteinte à leur pouvoir de détermination et de décision, Bacot se demande carrément si l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité « ne commettraient pas un véritable détournement de pouvoir en transformant le recours consultatif en un véritable succédané du recours contentieux, par le biais d'une clause rendant l'avis obligatoire ».

Mais, judicieusement à mon avis, l'auteur nuance finalement beaucoup l'impression d'une prise de position par trop drastique qu'auraient pu donner certaines de ses considérations initiales, ainsi que son analyse des travaux préparatoires. Dans ses conclusions sur cette question, il reconnaît « qu'à l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O.I.T., comme dans les différentes conventions sur les privilèges et immunités (c'est moi qui souligne), l'avis obligatoire de la Cour intervient précisément en dehors du champ des attributions des organisations ou des organes concernés ». Et il s'agit là des cas certainement les plus significatifs d'instruments où figurent les clauses qui retiennent son attention. Il finit par conséquent par admettre que, dans ces deux cas du moins, les clauses qui rendent à l'avance les avis de la Cour obligatoires sont « conformes à l'esprit des règles qui s'imposent aux organisations internationales en la matière ». Sous

cet aspect, il n'est donc pas question de douter de la « régularité » de ces clauses.

Je ne manquerai pas, d'autre part, de relever qu'en ce qui concerne les effets des avis donnés dans les hypothèses envisagées, le même auteur remarque, en accord avec la Cour, que le caractère obligatoire de l'avis résulte alors des clauses qui ont rendu décisifs les avis, et non des prévisions du Statut de la Cour. Il en conclut de façon cohérente qu'un tel avis, quoique pourvu d'une valeur « décisoire », n'aura, selon le cas, qu'une valeur contractuelle ou réglementaire et, de toute manière, très différente de l'autorité de la chose jugée propre aux arrêts de la Cour.

Tel a été pour l'essentiel, à ma connaissance, la contribution fort importante apportée par la doctrine internationaliste à la compréhension de ce phénomène très spécial qu'est l'existence d'avis consultatifs de la Cour auxquels des clauses étrangères au Statut de celle-ci attribuent une valeur de décision obligatoire qui dépasse la portée qui leur est propre, ainsi qu'à la perception de ses finalités, de ses limites et de ses effets.

5. — Quant à la Cour elle-même et à sa jurisprudence sur ce sujet, il faut dire qu'il n'y a pas eu un très grand nombre d'affaires où elle a été requise de donner un avis consultatif à propos duquel un instrument international du type indiqué prévoyait d'avance qu'il aurait force obligatoire. Il s'est agi de quelques cas qui concernaient exclusivement des demandes de réformation de décisions des tribunaux administratifs des Nations Unies ou de l'O.I.T., et qui, par conséquent, entraînaient l'application des clauses insérées à cet effet dans les statuts de ces tribunaux.

Prenant acte de l'existence des clauses en question, la Cour n'a pas estimé que sa tâche fût de se prononcer sur la conformité des prévisions d'une clause de cette nature aux critères qui ont présidé à la distinction statutaire entre les différentes fonctions de la Cour, ni sur la compatibilité de l'attribution d'une valeur obligatoire de « décision » à un énoncé produit sous forme d'« avis », avec le caractère intrinsèquement « consultatif » de ce dernier et de la procédure suivie aux fins de sa formulation, ni enfin sur les mérites propres de la procédure de règlement de certains différends instaurée par cette voie quelque peu détournée. Elle a explicitement déclaré, à la page 85 de l'avis consultatif du 23 octobre 1956 donné en l'affaire déjà mentionnée des *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'UNESCO* (5), qu'elle « n'a pas à apprécier les mérites d'une telle procédure ni les motifs qui ont conduit à l'adopter (6) ». Et elle a pris cette position non sans avoir relevé en même temps que « la particularité de cette procédure est que la voie consultative

(5) *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'UNESCO, avis consultatif, C.I.J. Recueil, 1956, p. 77.*

(6) Il me semble cependant que Bacot, *op. cit.*, page 1038, sollicite quelque peu les intentions de la Cour lorsqu'il interprète cette déclaration comme un « refus de prendre parti » à propos de questions qu'à son avis elle aurait eu à examiner et à décider.

est substituée à la voie contentieuse que le Statut de la Cour ne permettait pas de suivre » (7).

Mais, par contre, en ce qui concerne les questions à propos desquelles elle a vraiment estimé devoir se prononcer, elle l'a fait, dans le même avis, avec une clarté qui a été expressément reconnue par tous les commentateurs :

« L'avis ainsi demandé aura [a-t-elle dit], aux termes de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, 'force obligatoire'. Cette conséquence de l'avis dépasse la portée attachée par la Charte et le Statut de la Cour à un avis consultatif. Toutefois, cette disposition n'est pas autre chose qu'une règle de conduite pour le Conseil exécutif, règle qui déterminera la suite à donner par lui à l'avis de la Cour. Elle n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne : celui-ci reste fixé par son Statut et son Règlement. Elle n'affecte ni le raisonnement par lequel la Cour formera son opinion, ni le contenu de l'avis lui-même. Par conséquent, le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis (8). »

6. — Les affirmations ainsi consignées en 1956 à propos de l'effet obligatoire attribué à certains de ses avis consultatifs par l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O.I.T. ont été reprises et confirmées par la Cour dans son avis du 12 juillet 1973 à propos de la *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*. La clause établissant le caractère obligatoire de l'avis consultatif de la Cour était, dans ce cas, l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, dont les prévisions étaient moins précises que celles de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O.I.T., mais aboutissaient au même effet. D'après les termes de ce deuxième avis :

« le fait qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif l'avis rendu par la Cour doit avoir un effet décisif à l'égard des questions en litige dans l'affaire ne met pas obstacle à ce que la Cour réponde à la requête. Certes cette conséquence dépasse la portée attachée par la Charte et par le Statut de la Cour à un avis consultatif. Elle résulte cependant non pas de l'avis consultatif lui-même mais d'une disposition contenue dans un instrument autonome qui a force de loi pour les fonctionnaires et le Secrétaire général (9). »

Ayant ensuite rappelé le passage pertinent de son avis de 1956, la Cour ajoutait :

« l'effet spécial que l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies attribue à l'avis de la Cour n'est pas une raison pour refuser de donner suite à la demande d'avis consultatif en la présente espèce (10). »

(7) C.I.J. Recueil 1956, p. 85.

(8) Ibid., p. 84.

(9) C.I.J. Recueil 1973, p. 182, par. 39.

De même à l'occasion de son avis consultatif du 20 juillet 1982 sur la *Demande de réformation du jugement n° 173 du Tribunal administratif des Nations Unies*, fondée elle aussi sur l'article 11 du statut dudit Tribunal, la Cour a cité à son appui les conclusions des passages de ses avis de 1956 et de 1973 que j'ai mentionnés et, sur leur base, a contesté les opinions de ceux pour qui

« le fait que l'avis rendu par la Cour doit avoir, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif, un effet décisif à l'égard des questions en litige, constituait une objection à l'exercice de la compétence consultative de la Cour (11). »

Et enfin, dans son avis du 27 mai 1987 à propos de la *Demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies*, la Cour a plus synthétiquement rappelé que :

« La première fois qu'une requête lui a été présentée pour avis consultatif conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif, la Cour a procédé à un examen critique du mécanisme prévu par cet article, en vue de s'assurer s'il convenait de donner un avis en pareil cas (12). »

et à la suite du rappel de cet examen, elle a confirmé une fois de plus sa réponse positive à la question indiquée (13).

7. — Le motif principal qui a inspiré cette décision de la Cour, tout autant que celles qui l'ont précédée, a été, comme la Cour le dit, le souci pratique de ne pas compromettre, faute de mieux, le fonctionnement du régime établi par le statut du Tribunal administratif en vue de la protection juridictionnelle d'un fonctionnaire. Mais la Cour ne s'en est pas moins dite consciente des critiques adressées à la procédure de réformation instituée par l'article 11 du statut du Tribunal administratif prise dans son ensemble et, en particulier, du fait que le Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal « étant composé d'Etats Membres de l'Organisation... est un organe politique » exerçant cependant « des fonctions qui, de l'avis de la Cour, sont normalement exercées par un organe juridique ».

Pour ma part, dans mon opinion individuelle jointe à l'avis consultatif cité ci-dessus, j'ai tenu à exprimer le sentiment d'insatisfaction que j'éprouvais chaque fois que la Cour était requise de donner un avis dans le cadre d'une procédure de réformation d'une décision du Tribunal administratif des Nations Unies ou d'autres tribunaux similaires. Mes critiques, ici sommairement résumées, s'adressaient d'une part au fait qu'une série de fonctions indubitablement judiciaires étaient en premier lieu confiées à un organe dont la composition et la procédure de décision n'évoquaient pas la composition et la procédure d'un organe chargé d'exercer des compétences judiciaires. D'autre part je ne pouvais que relever que c'était à la Cour

(11) C.I.J. Recueil 1982, p. 336, par. 25.

(12) C.I.J. Recueil 1987, p. 32, par. 26.

internationale de Justice qu'était en définitive confiée la tâche de trancher l'affaire par le truchement d'un avis consultatif ayant effet décisive, cette tâche étant en plus circonscrite dans les limites d'une demande restreinte à certains aspects de droit, parfois arbitrairement définis, et sans possibilité de déborder sur les aspects de fait. Tout ceci sans compter le fait, à mon avis regrettable, de forcer la Cour internationale de Justice à résoudre des questions qui, pour la plupart, ne comportaient pas l'application de règles du droit international mais celle de principes du droit administratif interne des organisations internationales, et donc étrangères à sa compétence spécifique. Dans ces conditions, je concluais qu'on ne saurait dire « que le système échafaudé ait complètement répondu aux exigences d'un système de justice administrative vraiment satisfaisant » (14). Le seul vrai remède aux inconvénients indiqués me semblait devoir se trouver dans l'institution d'une véritable juridiction administrative de deuxième instance.

8. — Il appert donc clairement des positions prises et constamment maintenues par la Cour internationale de Justice pendant plus de trente ans, de 1956 à 1987, quelle a été la préoccupation qui l'a inspirée chaque fois qu'elle a été saisie d'une requête pour avis consultatif à propos duquel une clause formulée dans un instrument étranger à ceux contenant ses propres règles statutaires établissait d'avance qu'il aurait une valeur décisive et une portée obligatoire. Cette préoccupation principale a été de s'assurer et de confirmer qu'en dépit de la singularité de cette circonstance, il n'y avait pas en celle-ci une raison susceptible, comme telle, de l'amener à refuser de donner son avis. Mais cette préoccupation mise à part, la doctrine de la Cour au sujet de la question qui est à l'examen, et telle qu'elle s'était jusqu'alors présentée, me paraît pouvoir se résumer par les quelques points suivants :

1) Aucune différence n'existe en ce qui concerne la tâche qu'il incombe à la Cour de remplir lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, selon que la disposition sur la base de laquelle la demande lui est adressée prévoit ou non que l'avis qui sera rendu aura un caractère « décisive ».

2) Dans l'une comme dans l'autre des deux hypothèses indiquées, la procédure à suivre par la Cour est la même et elle reste toujours régie par l'article 96 de la Charte et par le chapitre IV (art. 65 à 68) du Statut de la Cour. De même, la forme de l'avis est, dans les deux cas, sans changement aucun.

3) L'éventuel effet décisive, et partant obligatoire, attribué à l'avis n'est pas du tout un caractère inhérent à l'avis comme tel, mais constitue un élément qui s'ajoute à ses effets propres, en conséquence de prévisions étrangères aux dispositions qui régissent l'activité de la Cour.

(14) Pour plus de détail voir *Demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1987, « Opinion individuelle de M. Ago », p. 107 et suiv.*

4) La demande d'avis consultatif qui est adressée à la Cour dans l'hypothèse envisagée ne requiert pas de celle-ci qu'elle examine et tranche au préalable la question de la conformité ou non de l'attribution par d'autres sources de l'effet obligatoire à l'avis qu'elle donnera aux principes et aux raisons qui ont présidé à l'exclusion statutaire de la faculté, pour les organisations internationales, de soumettre les différends auxquels elles seraient parties à une procédure contentieuse de règlement. La Cour n'est pas responsable d'une telle attribution, décidée et réalisée en dehors d'elle et à son avis il n'entre pas au nombre de ses tâches d'émettre en la matière un jugement de légitimité ou d'illégitimité.

9. — J'ai toutefois déjà eu l'occasion de rappeler que la jurisprudence de la Cour, au sujet de la question ici prise en considération, n'avait pu s'établir, jusqu'en 1987, que sur des demandes d'avis consultatifs caractérisées par un double aspect commun : elles avaient toutes pour objectif unique l'obtention d'un prononcé au sujet d'une demande de réformation d'un jugement du Tribunal administratif d'une organisation internationale, et elles présentaient toutes la caractéristique uniforme de la stipulation par le statut dudit Tribunal de la force obligatoire qui serait attribuée à l'avis consultatif éventuellement requis de la Cour et donné par elle aux fins de la réformation du jugement de ce Tribunal.

Mais soudain, en juin 1989, la Cour fut requise, par une communication du Secrétaire général des Nations Unies, de donner son avis consultatif sur la question énoncée dans une résolution du Conseil économique et social. Cette requête, formulée par rapport à une situation qui était pour la première fois différente de celles qui s'étaient auparavant présentées, a donné lieu à des problèmes nouveaux.

Cette fois-ci, le cas d'espèce n'avait plus à sa source l'intention de poursuivre la réformation d'un jugement prononcé par le Tribunal administratif des Nations Unies ; l'instrument prévoyant l'attribution d'une valeur décisive et obligatoire à un avis consultatif de la Cour n'était plus le statut de ce tribunal. A l'origine de l'affaire se trouvait au contraire une convention internationale multilatérale, celle qui a pour objet les privilèges et immunités des Nations Unies et à laquelle la généralité des Etats Membres est partie. La convention en question contient, à sa section 30, une clause compromissoire. Aux termes de la première partie de cette clause :

« Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre moyen de règlement. »

Il va de soi que les « contestations » qu'on a ici en vue sont celles qui se produiraient entre des Etats parties à la convention et que par les termes « portée devant la Cour » on entend désigner l'ouverture devant la Cour d'une procédure contentieuse devant aboutir à un arrêt.

Le cas où, par contre, la contestation intervenue opposerait un Etat Membre à l'Organisation des Nations Unies elle-même est prévu par la seconde partie du même article, aux termes de laquelle :

« Si un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour. *L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif* (15) » (c'est moi qui souligne).

Comme la Cour l'a souligné aux paragraphes 32 et 33 de l'avis consultatif rendu le 15 décembre 1989, l'objet de la section 30 de la convention dont il s'agit, prise dans sa globalité, « est de fournir un mécanisme de règlement des différends ». Ayant résolu dans sa première partie le problème des différends entre Etats, cette disposition conventionnelle a voulu, dans sa seconde partie, « couvrir aussi le règlement des différends entre l'Organisation et un Etat partie à la convention ».

Cette seconde partie de la section 30 de la convention représente vraiment l'exemple caractéristique d'une clause du type auquel je me réfère dans la présente étude. Elle prévoit en effet à la fois l'obligation de s'adresser à la Cour pour lui demander de se prononcer à propos d'un différend sous la forme d'un avis donné par voie de procédure consultative, et l'obligation pour les parties, Organisation comprise, de se soumettre à l'avis comme étant une décision du différend. Le parallélisme entre les deux dispositions de la même section est parfait. Et l'intention des auteurs de ce texte de surmonter, par cette voie indiscutablement détournée, l'obstacle de l'impossibilité pour l'Organisation elle-même de se soumettre, en tant que partie à un différend avec un Etat, à une procédure contentieuse de règlement, ne peut pas être plus claire.

10. — La situation du cas d'espèce, cependant, était compliquée du fait qu'il existait un empêchement dirimant à l'application de la section 30 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies au règlement d'un différend entre les Nations Unies en tant qu'organisation et un Etat partie à la convention, à savoir la Roumanie. Ce n'est pas qu'on ait pu dire qu'à l'occasion un différend n'ait pas existé : en effet, l'Organisation aurait parfaitement pu faire valoir qu'un différend l'opposait à cet Etat et qu'il portait précisément sur l'application de la section 22 de l'article VI de la convention, section dont elle reprochait à la Roumanie la violation. Mais l'obstacle à la possibilité de mettre en œuvre, pour le règlement d'un tel différend, la procédure prévue à la seconde disposition de l'article 30, était

tout autre. Il provenait de la réserve formulée par la Roumanie lors de son adhésion à la convention, réserve qui indiquait que :

« pour la soumission de quelque différend que ce soit à la réglementation de la Cour, il est nécessaire, chaque fois, d'avoir le consentement de toutes les parties au différend. Cette réserve s'applique également aux stipulations comprises dans la même section, selon lesquelles l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice doit être accepté comme décisif » (paragraphe 29 de l'avis consultatif) (16). »

Au vu de l'existence de cette réserve, la Cour a eu raison de faire, au paragraphe 34 de son avis du 15 décembre 1989, les remarques suivantes concernant les tâches préalables qu'elle aurait dû remplir au cas où elle aurait été le destinataire d'une demande d'avis basée sur la section 30 de la convention :

« Si une requête pour avis consultatif lui était présentée sur la base de la section 30, la Cour serait naturellement tenue de prendre en considération les réserves qu'une partie au différend aurait faites à ladite section. Dans le cas particulier de la Roumanie, la Cour devrait examiner si la réserve formulée par cet Etat pourrait avoir pour résultat d'empêcher la mise en œuvre de la procédure de demande d'avis consultatif ou seulement de priver l'avis que la Cour donnerait de l'effet décisif que la section 30 de la convention générale attribue à un tel avis. »

Et je voudrais ajouter pour ma part que, si tel avait été le cas, la réponse, au moins à l'une de ces deux questions, aurait inévitablement dû être positive.

11. — C'est certainement en ayant partagé d'avance cette conviction que l'organisation requérante n'a nullement avancé, en l'espèce, une demande d'avis fondée sur les prévisions spécifiques de la section 30 de la convention et visant à pourvoir, sur cette base, au règlement du différend qui l'opposait à la Roumanie. Elle s'est bornée à adresser à la Cour une demande d'avis purement consultatif en se fondant exclusivement, à cette fin, sur la base normale des dispositions pertinentes de la Charte et du Statut de la Cour : une demande, donc, qui n'ambitionnait qu'à obtenir, pour sa gouverne, un conseil ou un éclaircissement sur un point de droit, et pas plus.

La demande ainsi transmise par le Secrétaire général à la Cour concernait en fait une question distincte et préalable à l'existence même du différend dont il aurait pu s'agir autrement : la question de savoir si, en principe, l'article VI de la section 22 de la convention

(16) Une réserve analogue à celle formulée par la Roumanie figurait dans les instruments d'adhésion déposés par la Bulgarie, Cuba, la Hongrie, la Mongolie, la Pologne, la R.D.A., la R.S.S. de Biélorussie, la R.S.S. d'Ukraine, la Tchécoslovaquie et l'U.R.S.S. Ces pays avaient fait la même réserve à propos de la section 32 de la Convention concernant les Institutions spécialisées. D'autres réserves aux mêmes clauses figuraient dans les instruments d'adhésion de la Chine et de l'Indonésie. Le Royaume-Uni avait fait objection à ces réserves. Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1985, vol. II, 1^{re} partie.

(15) La formule de l'art. VIII, section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies se retrouve à l'article XI, section 32 de la Convention de même objet concernant les Institutions spécialisées et à l'article X, section 34 de celle concernant l'A.I.E.A. Voir P. Benvenuti, *op. cit.*, p. 54 et suiv.

dite générale — article relatif aux privilèges et immunités des « experts en mission » de l'Organisation — était ou non *applicable* au cas d'une personne revêtant la qualité de « rapporteur spécial » de la Sous-Commission (de la Commission des droits de l'homme) chargée de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Cette question se compliquait, dans le cas concret, du fait que la personne qu'on avait en vue avait gardé cette qualité même après avoir cessé d'être membre de la Sous-Commission. Sur ces points spécifiques de droit, les vues de l'Organisation et celles de l'Etat roumain divergeaient mais, comme la Cour l'a fermement souligné au paragraphe 38 de son avis :

« cette divergence de vues [quant à l'*applicabilité* de la convention en l'espèce], et la question posée à la Cour compte tenu de celle-ci, ne doivent pas être confondues avec le *différend* entre l'Organisation des Nations Unies et la Roumanie au sujet de l'*application* de la convention générale au cas de M. Mazilu. »

C'est en vertu de cette distinction nette que la Cour a pu s'estimer fondée à donner l'avis favorable à cette *applicabilité* qu'elle a rendu le 15 décembre 1989.

12. — En réfléchissant maintenant aux tenants et aboutissants de cette dernière affaire, j'estime que certaines déductions sont autorisées.

Rappelons donc que, dans cette affaire, la possibilité pour l'organisation internationale concernée d'introduire devant la Cour la demande d'un avis consultatif destiné, en vertu de la portée obligatoire que lui attribuait la clause compromissaire contenue dans une convention générale des Nations Unies, à constituer le « règlement » d'un différend opposant ladite Organisation à un Etat Membre, était bloquée à cause de la réserve faite à cette clause par l'Etat en question lors de son adhésion à la convention. Mais l'existence de cet empêchement n'a pas été considérée par l'Organisation comme étant un obstacle à l'exercice de sa faculté de saisir néanmoins la Cour, par les voies prévues par la Charte et par le Statut de celle-ci, de la demande d'un avis consultatif dépourvu, bien sûr, de tout effet obligatoire, mais portant néanmoins sur une divergence de vues apparue en la même espèce et entre les mêmes parties, quoique différente de celle constituant le véritable fond du différend existant entre elles. La Cour a estimé parfaitement valable cette façon de procéder, ce qui, à mon avis, était incontestable.

Une première constatation me paraît donc s'imposer en relation avec l'hypothèse où l'on aurait conventionnellement prévu qu'une procédure consultative puisse être engagée pour aboutir à la formulation d'un avis « obligatoire ». Le fait que cette voie, à la fois anormale et plus ambitieuse, tout en étant en principe ouverte, soit en fait fermée dans un cas concret déterminé, n'empêche pas que dans le même cas, s'il y a lieu, la voie plus conforme à la nature propre d'un avis « consultatif » reste ouverte.

Mes constatations ne s'arrêtent d'ailleurs pas là. Rien n'empêche, à mon avis, d'imaginer également que deux différents avis consultatifs, dont l'un aurait un effet obligatoire et l'autre en resterait dépourvu, puissent coexister, ou tout au moins se succéder, à propos de la même espèce. Supposons, pour donner un exemple et en restant toujours dans le cadre des prévisions de la convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qu'un Etat Membre, qui aurait auparavant refusé son consentement à ce qu'un avis consultatif soit demandé à la Cour aux fins du règlement d'un différend portant sur l'interprétation et l'application de la convention et qui opposerait cet Etat à l'Organisation internationale, revienne plus tard sur ses positions et donne le consentement requis. L'éventuelle préexistence d'un avis consultatif dépourvu d'effets obligatoires, qui aurait déjà été donné sur une question préalable à celle autour de laquelle le différend s'était cristallisé, ne saurait être considéré comme étant un obstacle à ce que se réalise aussi l'opération ultérieure de la saisine de la Cour de la demande d'un avis destiné effectivement à régler le différend proprement dit. Le nouvel avis qui, tout en gardant sa nature consultative, se trouverait alors doté de caractère décisoire, pourrait soit absorber celui qui avait été précédemment donné, soit l'amender, soit enfin le laisser subsister, inchangé, à côté de lui.

Supposons, à l'inverse, que les Nations Unies se trouvent opposées, dans un différend portant sur le même objet, à un Etat Membre qui n'aurait pas formulé de réserves à la clause compromissaire insérée dans la convention. Dans cette hypothèse, l'avis consultatif, qui serait rendu à la demande de l'Organisation et auquel la section 30 de la convention attribuerait la valeur de décision du différend, ne saurait constituer un obstacle à ce qu'un avis purement consultatif quant à ses effets soit ultérieurement demandé à la Cour et soit donné par elle sur un aspect particulier, voire interprétatif, qui se manifesterait par la suite à propos du même cas d'espèce et à propos duquel les parties aimeraient disposer des conseils de la Cour. Je suis d'ailleurs convaincu de n'avoir pas épuisé, par ce que je viens de dire, la gamme des situations susceptibles de se présenter dans ce contexte.

13. — Que dire, à la fin de ces réflexions, de l'impression que l'on tire de l'analyse du système complexe qui a été progressivement échafaudé autour de la procédure consultative de la Cour internationale de Justice, en vue de l'attribution d'une valeur « décisoire » et obligatoire à certains des produits de cette procédure ?

J'ai déjà rappelé, au paragraphe 8 ci-dessus, le sentiment d'insatisfaction qu'à mon avis l'on ne pouvait qu'éprouver à propos du système mis en place pour la réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies et que, pour ma part, j'avais exprimé dans mon opinion individuelle jointe à l'avis consultatif du 27 mai 1987. Là, en vérité, mes réserves à propos de la tâche attribuée dans ce cadre à la Cour internationale de Justice et du fait que celle-ci s'y trouve requise de remplir cette tâche par voie d'avis consultatifs dotés d'effets obligatoires, n'étaient que l'un des aspects des critiques que j'estimais et que j'estime toujours devoir formuler à l'égard de tout

l'ensemble de ce système, à mes yeux excessivement complexe et mal outillé pour répondre aux finalités poursuivies. Mais je n'entends pas réitérer, une fois encore, mes remarques à ce sujet et mes propositions en vue de l'attribution de la tâche de la réformation des jugements du Tribunal administratif à un organe susceptible, de par sa composition et de par sa procédure plus directe, de mieux répondre aux exigences d'une justice administrative plus efficace.

14. — Toutefois, comme j'ai eu l'occasion de le relever dès le début, le cas, finalement très spécial, du recours à une procédure consultative de la Cour destinée à aboutir à une « décision » sur une demande de réformation d'un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies ou de l'O.I.T., est loin d'être le seul du genre, et même d'être l'exemple le plus important de ce type d'opérations. L'autre cas, celui du règlement par voie d'« avis consultatif obligatoire » des différends entre Etats et Organisations internationales, qui figure dans la clause compromissoire inscrite dans une convention internationale générale est, du point de vue des questions qu'il soulève, beaucoup plus significatif. Et à ce propos, je voudrais attirer l'attention sur le fait que le précédent des trois importantes conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies, des Institutions spécialisées et de l'A.I.E.A., n'est pas resté isolé. Une clause de ce genre figure, je l'ai déjà rappelé, dans certains des accords de siège conclus entre les Nations Unies et des Etats sur le territoire desquels elles exercent des activités (17) ; et, ce qui est particulièrement important, on la retrouve tout récemment inscrite à l'article 66, point 2, de la convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptée le 21 mars 1986 (18), ainsi que, plus récemment

(17) P. Benvenuti, *op. cit.*, p. 55, mentionne à juste titre l'article XI, section 21, de l'accord de siège Chili-Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine du 16 février 1953, l'article XIII, section 26, de l'accord de siège Thaïlande-Nations Unies (Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient) du 26 mai 1954, et l'article XVI, section 39, de l'accord Egypte-A.I.E.A., du 14 septembre 1962. Le même auteur indique également d'autres accords de siège, ainsi que l'article 37, paragraphe 2, de la constitution de l'O.I.T., qui prévoient une procédure plus complexe, comportant l'intervention d'un tribunal *ad hoc*, à l'égard duquel interviendrait l'effet obligatoire d'un avis consultatif de la Cour. Voir à ce sujet également N. Valticos, *Droit international du travail*, 2^e éd., Paris, 1983, p. 134 ; « Les commissions d'enquête de l'Organisation internationale du Travail », R.G.D.I.P., 1987, n. 3, p. 877 et suiv. Voir aussi E. Osieke, *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, Dordrecht, 1985, p. 206. Il est toutefois à remarquer qu'en ce qui concerne l'O.I.T., le tribunal *ad hoc* en question n'a jamais vu le jour ; tout recours éventuel du Conseil d'administration du B.I.T. à la Cour internationale de Justice ne saurait donc aboutir qu'à un avis consultatif dépourvu, en tant que tel, d'effet décisoire.

(18) Le texte de cette disposition, dont je souligne les passages pertinents, est le suivant :

« 2. S'agissant d'un différend concernant l'application ou l'interprétation des articles 53 ou 64,

a) tout Etat partie au différend auquel un ou plusieurs autres Etats sont parties peut par une requête, saisir la Cour internationale de Justice afin qu'elle se prononce sur le différend,

b) Tout Etat partie au différend auquel une ou plusieurs organisations internationales sont parties peut, au besoin par l'intermédiaire d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, prier l'Assemblée générale ou le Conseil de

encore, insérée à l'article 32, point 3 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée elle aussi à Vienne le 19 décembre 1988 (19).

15. — C'est donc autour du système qui a été instauré avec les premières adoptions de ce type de clauses et qui, comme on a pu le voir, s'est ensuite progressivement consolidé, que je voudrais, à titre de conclusion de l'analyse faite ici, faire état de quelques questions qui se posent à mon esprit et qui me paraissent devoir désormais retenir l'attention des spécialistes et surtout des responsables du progrès ultérieur de la justice internationale :

a) Estime-t-on que le système, qui a été imaginé et mis en place avec une fréquence accrue depuis 1946 aux fins du règlement des différends entre Etats et organisations internationales, puisse être considéré comme tellement satisfaisant qu'il devrait être maintenu inchangé à l'avenir ? Ne le trouve-t-on pas à tout le moins un peu compliqué et en toute logique contradictoire ?

b) Quelle raison y a-t-il désormais d'adopter, pour le règlement de différends portant sur l'interprétation et l'application d'un instrument international, une procédure différente suivant que les parties au différend sont deux Etats ou un Etat et une organisation internationale ? Une différence de traitement pouvait avoir quelque raison d'être à une époque, où les organisations internationales n'étaient pas encore entrées activement dans la vie internationale en tant que sujets distincts, titulaires d'intérêts et de droits propres, autres donc que ceux des Etats qui les composent. A cette phase-là de leur développement elles pouvaient apparaître comme des entités pas assez consolidées encore pour les soumettre à des décisions de la Cour internationale de Justice. Mais cette différence peut-elle encore se justifier une fois que le fait, que des organisations internationales s'opposent à des Etats, au même titre que ces derniers, dans des différends ayant trait à l'interprétation et à l'application d'accords bilatéraux tout

sécurité ou, le cas échéant, l'organe compétent d'une organisation internationale qui est partie au différend et autorisée conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice conformément à l'article 65 du Statut de la Cour ;

c) si l'Organisation des Nations Unies ou une organisation internationale autorisée conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies sont parties au différend, elles peuvent demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice conformément à l'article 65 du Statut de la Cour ;

d) toute organisation internationale autre que les organisations visées à l'alinéa c) qui est partie au différend peut, par l'intermédiaire d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, suivre la procédure indiquée à l'alinéa b) ;

e) l'avis donné par la Cour en vertu des alinéas b), c) et d) sera accepté comme décisif par toutes les parties au différend.»

(19) Le texte de cette autre disposition est le suivant :

« Si une organisation régionale d'intégration économique visée à l'alinéa c) de l'article 26 est partie à un différend qui ne peut être réglé de la manière prévue au paragraphe 1 du présent article, elle peut, par l'intermédiaire d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, prier le Conseil de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour, avis qui sera considéré comme décisif » (c'est moi qui souligne).

comme de conventions générales, est devenu pratique courante ? Et d'ailleurs, y a-t-il une raison pour maintenir une telle discrimination une fois que, dans certaines conventions générales conclues immédiatement après la création de l'Organisation des Nations Unies et des principales Institutions spécialisées, à savoir les conventions destinées à définir leurs privilèges et immunités, on a déjà prévu l'effet *décisoire*, qu'auraient pour ces organisations aussi, les « avis consultatifs » issus de procédures auxquelles elles seraient parties ?

c) Ne serait-il donc pas plus simple et plus approprié d'adopter la procédure contentieuse pour le règlement des différends internationaux, que les parties à ces derniers soient uniquement des Etats ou qu'il y ait parmi elles aussi des organisations internationales ? Autrement dit, le moment ne serait-il pas venu d'ouvrir aux organisations internationales la grande voie pour faire valoir leurs réclamations vis-à-vis des Etats et pour s'opposer aux réclamations de ces derniers, plutôt que la voie — quelque peu détournée — d'une procédure « consultative » que l'on affuble d'une valeur *décisoire* et d'une portée obligatoire qui correspondent si mal à son caractère propre ? Et d'autre part, ne répondrait-il pas à une véritable exigence de justice que, lorsqu'un différend se produit entre un Etat et une organisation internationale, les deux parties soient placées sur un plan d'égalité quant à la faculté de promouvoir l'ouverture d'une procédure devant la Cour, alors que, dans le système actuel, ce n'est que l'organisation qui, à sa discrétion, peut décider de demander à la Cour un avis consultatif, que ce dernier soit ou non obligatoire ? Et qu'on me laisse observer que si l'on devait se soucier d'éviter que, par l'ouverture ici proposée on expose les organisations internationales au danger, en fait plus théorique que réel, d'être l'objet de procédures inconsidérément engagées contre elles par tel ou tel Etat, des moyens de protection adéquats contre une telle éventualité ne seraient pas difficiles à trouver.

d) Finalement, si l'on adoptait la mesure que je viens d'indiquer, n'arriverait-on pas au double résultat suivant : 1) de rendre toute la clarté nécessaire à la distinction entre les deux procédures que la Cour internationale de Justice est institutionnellement appelée à suivre et, en même temps, 2) de faire profiter les organisations internationales de tous les avantages que seule une procédure contentieuse comporte, à savoir, par exemple, ceux d'être admis à intervenir dans un procès instauré entre d'autres parties ou de demander l'adoption de mesures conservatoires et, en dernier ressort, d'attribuer à une « décision » concernant une organisation internationale toute l'autorité inhérente à un véritable arrêt, celle de *res judicata* notamment ?

En me relisant, je vois que, sous ma plume, les questions se sont ajoutées aux questions et les points d'interrogation aux points d'interrogation. Qu'il est triste que l'Ami très cher, l'Ami savant auquel ces quelques pages de réflexion sont dédiées, ne soit plus avec nous pour aider à donner les réponses !