

# LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

L'ORGANISATION du monde d'après-guerre est à l'ordre du jour. Les hommes d'Etat prononcent des discours diplomatiques ou prophétiques. Des savants écrivent des livres profonds et omniscients et des journalistes résolvent ce grand problème à leur manière. Le monde regorge de projets officiels, semi-officiels et privés.

La discussion est vive et riche en controverses.

Dans sa brochure *A Working Peace System*, l'éminent professeur Mitrany est d'avis qu'il n'y aura aucun avantage à superposer une organisation internationale politique aux divers groupements et unions qui poursuivent des buts pratiques et limités. D'autres experts sont, par contre, convaincus de la nécessité absolue de pourvoir le monde d'une organisation globale, soutenue par des organismes plus ou moins autonomes créés en vue de buts limités et précis. L'on pourrait aussi envisager des solutions intermédiaires comportant, juxtaposés, une organisation politique générale et des organismes techniques et autonomes non-politiques. Il y a lieu cependant de prendre garde aux dangers de la terminologie, presque partout adoptée, qui distingue entre questions politiques et non-politiques. Par exemple, la coopération intellectuelle, le règlement des conditions de travail, la lutte contre l'abus de l'opium, la suppression de la traite des blanches, questions qui intéressent la politique extérieure des Etats et qui relèveront de la compétence d'un grand organisme international, ne peuvent être considérées comme strictement non-politiques. Dans toute discussion sur l'organisation future du monde, le mot « politique » ne cessera d'être employé. Le terme « organisation internationale politique » sert en effet tout naturellement à désigner le genre d'institution qui, en

temps de crise, prendra les décisions suprêmes et qui, entre-temps, aura pour tâche de coordonner et de contrôler, à des degrés divers, l'activité des autres organismes internationaux.

Les gouvernements désireux d'aboutir à un règlement pacifique des conflits pourront avoir recours à diverses modalités d'action. Un premier mode d'action consistera à agir par les voies diplomatiques et tout Etat cherchera à utiliser celles-ci avant d'essayer d'une solution proprement juridique. Ou encore, deux Etats pourront régler un litige en recourant à la médiation d'autres Etats ou à une procédure de conciliation—ces deux derniers modes d'action ne constituant pas, à proprement parler, une procédure juridique.

Mais si un conflit entre deux Etats requiert une solution juridique, les parties pourront alors avoir recours à des *claims commissions*, ou à des tribunaux mixtes, ou à des tribunaux arbitraux ou à la Cour permanente de Justice internationale.

En d'autres termes, le « traitement » juridique—dans le sens propre de ce terme—ne constitue qu'une partie de la machinerie nécessaire à la solution des conflits internationaux. La Cour permanente internationale n'est qu'un instrument juxtaposé aux autres instruments de justice internationale.

Nous voyons donc dans quel cadre il convient de placer la Cour si nous voulons tenter d'apprécier utilement son œuvre passée et l'avenir qui lui est réservé.

N'étant qu'un des instruments qui permettent d'aboutir à la solution pacifique des différends internationaux, la Cour ne pourra être viable et fonctionner de manière satisfaisante que si elle est intégrée à la vie des nations telle qu'elle se déroulera sur le plan de la politique internationale, que si elle ne fonctionne pas, pour ainsi dire, à vide. Les hommes d'Etat

entre autres l'auteur d'une étude publiée dans *Proceedings of the American Society of International Law* (1941)—estiment que les particuliers devraient avoir accès à certains tribunaux internationaux. A mon avis, cependant, la Cour n'entre pas, en tout cas pour le moment, au nombre de ces tribunaux internationaux. La Cour, dans son application du droit international, doit observer une hiérarchie qui permette d'assurer, dans chaque cas considéré, l'unité de l'ensemble des règles à appliquer. Une formule a été donnée à ce sujet dans le Statut adopté en 1921. La faculté de juger *ex aequo et bono* n'a jamais joué de rôle dans l'histoire de la Cour. Cette tâche doit être laissée à d'autres organismes dont les fonctions sont plus nettement politiques. Un organisme judiciaire risque, par l'accomplissement de fonctions de ce genre, d'être accusé d'obéir, dans l'accomplissement de son travail judiciaire, à des tendances politiques.

Une Cour de Justice internationale doit être composée de membres qui soient à la fois des juges et des experts en droit international public. Si les candidats ne réunissaient pas ces deux qualités ma préférence se porterait sur des juges éminents. Un bon juge, dont l'expérience judiciaire est étendue et variée, ne sortira pas de son domaine en s'attaquant à des questions de droit international public. D'autre part, des diplomates et des hommes d'Etat ne feront de bons juges que s'ils possèdent certaines qualités dont la nature ne découle pas forcément de leur activité.

Une Cour de Justice internationale devra naturellement être composée de membres originaires de divers pays. Toutefois, le droit international est universel. Il n'y a pas un droit international américain, un droit international européen, etc. A vrai dire, les différents pays observent ou appliquent le droit international d'une manière qui leur est propre et les techniques juridiques varient d'un pays à l'autre selon la tradition (droit romain, droit germanique, *common law*, etc.). Mais

il n'y a qu'un droit international, fondamental et universel. Jamais, par exemple, les membres américains de la Cour n'ont voté en bloc contre leurs collègues européens ou asiatiques et vice versa. Jamais, du reste, dans l'histoire plus longue des tribunaux d'arbitrage international, de pareilles tendances ne se sont dessinées. Ceci est à retenir, surtout en ce qui concerne la Cour permanente de Justice internationale. En effet, celle-ci a été, en pratique, une cour suprême dont les décisions faisaient autorité et pour les cours nationales et pour les tribunaux d'arbitrage international. Bien que ce soit incontestable quelques juristes, pour la plupart américains, ont, de temps à autre, préconisé la régionalisation de la Cour par la création, dans son sein, de chambres régionales, etc. Le précédent qui leur servait d'exemple était la Cour permanente de l'Amérique centrale. Introduire le régionalisme dans le fonctionnement de la Cour serait, à notre avis, rendre un mauvais service à la cause de la justice internationale. Car, de la multiplication des instances judiciaires pourrait facilement découler une division du droit international en systèmes continentaux dont l'antinomie s'ajouterait à d'autres sources de tension et de malentendus entre nations.

Les juristes et les internationalistes qui ont à cœur l'application intégrée du droit international soutiendront ardemment l'établissement d'une cour unique et ne peuvent concevoir, en faveur d'un morcellement de la Cour, de raisons politiques assez fortes.

Une Cour composée de juges qui représentent les principaux systèmes juridiques du monde doit-elle, pour chaque cas particulier, faire appel à des juges nationaux?

En droit pur, la réponse serait probablement négative. Les parties auront des représentants et des avocats pour présenter leurs arguments et faire valoir leurs points de vue. Les juges titulaires sont à même de trancher les différends dans un esprit d'impartialité absolue, sur la base de

et les juristes internationaux feront bien de ne jamais oublier que le but de la Cour est, essentiellement, de résoudre les différends par l'application de critères spécifiquement juridiques. Il sera donc plus important de veiller à ce que les différends soient acheminés avec le maximum de régularité vers leur règlement juste et pacifique que d'élargir la compétence statutaire de la Cour.

Tout développement de la justice internationale entraîne un déploiement parallèle du droit international. Depuis les Jay Treaties de 1795 jusqu'à nos jours, des tribunaux internationaux ont rendu un grand nombre de jugements. En fait, et ainsi que nous l'avons montré dans notre livre *L'Exécution des Sentences Internationales* (Paris 1936), un Etat n'a jamais manqué d'exécuter, de bonne foi, la sentence rendue. Lorsqu'il a refusé de le faire, il a toujours justifié—ou tenté de justifier—son refus par un argument juridique. Quant aux nombreuses décisions de la Cour permanente de Justice internationale, elles ont toujours été exécutées.

La Cour, dont l'activité a été si bien décrite par Ake Hammarskjöld, Bustamente, Fachiri et Hudson, a eu, sur le développement du droit international, une importance considérable. Tout d'abord, elle a été un symbole. Elle a été la première Cour qui fût vraiment internationale et permanente. Son prestige était grand malgré qu'on l'accusât d'avoir été guidée, dans des jugements d'envergure politique, par des considérations extra-juridiques. Du reste, des tribunaux nationaux qui jouissent de la plus haute réputation ont été, en temps de crise, en butte à des accusations similaires. Tel fut, par exemple, le cas pour la Cour Suprême des Etats-Unis, à l'occasion du *New Deal*.

L'importance de l'œuvre accomplie par la Cour se trouve reflétée dans la littérature de droit international. Dans *The Development of International Law through the Permanent Court of International Justice*, le professeur Lauterpacht a montré que, d'une part, la Cour a le créé des règles

nouvelles de droit international et que, d'autre part, elle a consacré, de par son autorité, des règles qui n'étaient pas généralement admises auparavant. Le même auteur et ses collaborateurs ont aussi établi, dans l'*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, que les tribunaux nationaux et internationaux citent de plus en plus fréquemment les décisions de la Cour permanente en lieu et place des œuvres des jurisconsultes—bien que ces deux sources ne s'excluent pas mutuellement.

Les décisions de la Cour devaient leur autorité au fait qu'elles émanaient d'une Cour de Justice internationale. Or, l'idée d'une Cour de Justice internationale implique trois choses: 1) que la Cour, lorsqu'elle tranche les conflits qui lui sont soumis, ne se préoccupe que de leur aspect juridique; 2) qu'elle base ses décisions sur les règles du droit international public; 3) qu'elle soit composée de juges.

Que les Etats puissent compter sur une Cour permanente internationale pour ne retenir des conflits que leur aspect juridique, voilà qui tout à la fois garantit l'autorité des décisions de la Cour et limite le nombre des conflits susceptibles de lui être soumis. En effet, lorsqu'un conflit portera sur des intérêts d'une importance vitale pour lui, un Etat ne désirera guère le voir tranché par voie juridique. La négociation directe, la médiation, la conciliation, le recours au Conseil d'une Société des Nations seront plus conformes à la nature de certains conflits. C'est pour cette raison que nous ne croyons pas qu'on doive tenter de forcer les Etats à accepter obligatoirement la juridiction de la Cour, sauf pour des catégories de conflits bien déterminées. Parce qu'ils auront à cœur de sauvegarder l'autorité de la Cour, les gouvernements feront bien d'observer un certain conservatisme à l'égard de sa compétence *ratione materiæ*. Quant à sa compétence *ratione personæ*, elle devra sans doute rester limitée, comme par le passé, aux conflits entre Etats. Des juristes internationaux—

considérations purement juridiques, tandis qu'en pratique, sinon en théorie, les juges nationaux seraient des loups nationaux déguisés en moutons internationaux.

Il faut toutefois admettre, en pratique, que dans la plupart des Etats, une partie considérable de la population n'éprouvera un vrai sentiment de sécurité et de confiance que si, pour chaque affaire dans laquelle un de ces Etats sera partie, la Cour compte un juge national.

Pour faire à cet état d'esprit la part qu'il convient, les gouvernements qui rétabliront la Cour ne manqueront sans doute pas de maintenir l'institution des juges nationaux, ce qui, bien entendu, ne comportera pas pour les Etats une obligation de se prévaloir de ce droit.

Les juristes sont unanimement convaincus de la nécessité, dans l'organisation future du monde, d'une Cour permanente de Justice internationale. Les hommes d'Etat également. Reste à savoir si la Cour sera rattachée à l'organisation politique mondiale et par quels liens.

La Cour qui fut établie en 1921 faisait partie intégrante du système de la Société des Nations. Le concept d'une justice internationale faisait partie de l'idéologie de 1918. Les hommes d'Etat de l'époque étaient convaincus que la justice internationale interprétée par une cour permanente—rêve cher aux juristes internationaux du XIX<sup>ème</sup> siècle—était un élément extrêmement important de l'organisation internationale. Les rédacteurs du Covenant pensaient que, sans une Cour, une Société des Nations serait incomplète. La procédure naturelle fut d'incorporer administrativement la Cour à l'organisation générale tout en sauvegardant, et même en proclamant, l'indépendance de la Cour et l'inviolabilité des juges.

Mais, à l'issue de la présente guerre, quelle sera la situation? La S.D.N. existe en principe. Certains de ses services collaborent utilement avec l'U.N.R.R.A et avec d'autres organismes internationaux. Le B.I.T. n'a pas cessé d'exister et de

travailler. La C.P.J.I. est en léthargie. S'il il y a quasi-unanimité quant à la nécessité d'une Cour de Justice internationale, il n'est, par contre, pas certain qu'après la guerre il y ait une Société des Nations. Eh bien, dira-t-on, pourquoi le monde ne serait-il pas pourvu, avant la création d'une nouvelle Société des Nations, d'un B.I.T. et d'une C.P.J.I.? Si les négociations concernant la structure politique générale du monde traînent en longueur et que les Etats désirent créer, sans plus tarder, une Cour et d'autres organismes techniques, pourquoi ne le feraient-ils pas? Ils n'auraient qu'à réserver la possibilité, le cas échéant, de rattacher plus tard la Cour à l'organisme politique général. Ce rattachement administratif de la C.P.J.I. à l'organisme politique général en ce qui concerne le budget, les comités, l'élection des juges, est-il désirable?

Les juristes qui sont contre ce rattachement se divisent en deux groupes. Le premier, peu nombreux, est constitué par des « fonctionalistes » pour lesquels l'organisation du monde doit résulter de la simple coexistence de nombreux organismes particuliers atteignant, par la coopération, à l'unité d'organisation. Ils ne voient donc pas la nécessité d'une superstructure politique. Ils vont jusqu'à craindre que, à l'ombre d'une organisation politique générale, les divers services techniques ne s'étiolent. Les juristes du second groupe, préoccupés avant tout de la Cour, craignent, au cas où celle-ci serait liée à l'organisme politique général, les répercussions qu'aurait pour elle un échec, toujours possible, de l'organisme général. Des arguments de cette nature formèrent la base d'un projet par lequel on tenta, avant la présente guerre, lors de la crise de la S.D.N., de détacher la Cour de cette dernière. Ces arguments, à notre avis, portent à faux. En effet, respecter les décisions de l'organisation politique et respecter la Cour et ses décisions ne sont, au fond, que deux aspects d'une même chose: le respect de l'ordre international.

A la base de ces objections on trouve

encore le souci de la sauvegarde de l'indépendance des juges. Or elle n'a nullement été atteinte par l'interdépendance de la Cour et de la S.D.N. Un nouvel organisme, plus solide politiquement que ne l'était la S.D.N., ne sera nullement tenté d'exercer une pression sur la Cour.

Reste à envisager quelle sera la position, vis-à-vis de la Cour, des Etats qui ne seront pas membres de la nouvelle organisation politique. On ne peut douter que cette organisation ne comprenne toutes les Nations Unies de même que quelques Etats neutres. Quant aux Etats vaincus, ils y entreront par la suite.

De son côté, l'organisme politique, dont l'action sera soutenue par un ensemble de facteurs d'ordre moral et politique, sera rendu plus fort par l'intégration administrative de la Cour dans le système général. Dissociée de la Cour, une nouvelle Société des Nations aurait facilement recours à des méthodes moins sûres de procédure juridique (comités de juristes, etc.). La justice internationale fait partie intégrante de l'organisation mondiale. L'expression la plus simple qu'on puisse donner à cette thèse sera donc, pensons-nous, de rattacher administrativement la

Cour au nouvel organisme politique, ce qui n'empêchera pas de reviser certains détails du système en vigueur dans l'ancienne S.D.N.

Le but de ces pages a été simplement de donner un aperçu de quelques-uns des problèmes qui se posent pour l'avenir de la Cour et de la justice internationale, dont la Cour était venue couronner la longue évolution. Dans le passé, la Cour a bien mérité de la communauté internationale. Rouage d'un système international, inspirant la confiance, elle a pu être utilisée largement par les Etats désireux de chercher, à leurs différends, des solutions juridiques. Sa compétence a été consacrée par plus de cinq cents traités internationaux. Pour des raisons d'ordre pratique, il semble désirable de maintenir, dans la mesure du possible, la constitution de la Cour, telle que le statut de 1921 l'a définie. De toute façon, et quelle que soit la décision prise à cet égard—nouvelle Cour ou Cour reconstituée—les gouvernements devront veiller à ce que la Cour nouvelle soit à même de reprendre et de continuer les hautes traditions de l'ancienne Cour.

EDVARD HAMBRO