

INÉDIT

Raphaël Maurel

LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

*Que
sais-je?*



Raphaël Maurel

LA COUR
INTERNATIONALE
DE JUSTICE

*Que
sais-je?*

À lire également en
Que sais-je ?

COLLECTION FONDÉE PAR PAUL ANGOULVENT

Emmanuelle Tourme-Jouannet, *Le Droit international*, n° 3966.

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *Théories des relations internationales*,
n° 4075.

Raphaëlle Nollez Goldbach, *La Cour pénale internationale*,
n° 4086.

Denis Alland, *Les 100 mots du droit international*, n° 4199.

Mustapha Afroukh, *Droits et libertés fondamentaux*, n° 4238.

ISBN 978-2-7154-2167-7

ISSN 0768-0066

Dépôt légal – 1^{re} édition : 2024, août

© Que sais-je ?/Humensis, 2024

170 bis, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Introduction

I. – Une justice qui n'allait pas de soi

La Cour internationale de Justice, qui siège à La Haye (Pays-Bas), peut aujourd'hui paraître proche de la submersion, tant elle est sollicitée depuis la fin des années 2010. Pourtant, pendant de longs siècles, l'obligation de résoudre pacifiquement les litiges – les « différends », dans la terminologie du droit international – entre États était tout sauf une évidence. Un mode usuel de règlement des différends a longtemps été la guerre, en tant qu'*ultima ratio* (dernier moyen). D'ailleurs, certains négateurs du droit international, comme Raymond Aron, considéraient encore dans les années 1980 que la guerre était un mode tout à fait normal de règlement des litiges dans la sphère internationale¹. Lorsque les opinions publiques et les consciences mondiales ont commencé à considérer les horreurs de la guerre comme inacceptables, la nécessité morale d'imposer, par le droit, le règlement pacifique des litiges internationaux a néanmoins émergé. Cette obligation est aujourd'hui reflétée tant par l'article 33 de la Charte des Nations unies de 1945 que par l'interdiction du recours à la force armée entre États prévue par l'article 2, paragraphe 4, de la même Charte.

1. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984 (8^e éd.).

L'interdiction tardive du recours à la force ou à la menace de l'emploi de la force entre États – ou sa limitation par un encadrement juridique, puisque des exceptions comme la légitime défense existent en droit international – ne suffit pas à expliquer l'incroyable essor de la « justice internationale » générale, entendue comme la résolution des litiges interétatiques par un tribunal permanent, depuis le début du xx^e siècle. L'idée d'une juridiction internationale qui trancherait les conflits entre nations souveraines à la place d'une guerre procède d'une dynamique complémentaire : celle de l'institutionnalisation progressive des États en « société » internationale. Qui dit « société », voire « communauté » – même si ce terme, bien qu'utilisé par la Cour internationale de Justice, est ambitieux et peu fidèle à la réalité –, dit règles communes et acceptation d'un socle institutionnel commun permettant la discussion selon des normes de comportement collectif. Ces normes sont bien différentes de celles que l'on connaît dans l'ordre interne, du fait du caractère extraordinaire des justiciables dans l'ordre international. Ces derniers sont en effet des États, qui se caractérisent d'abord par leur souveraineté. Il n'existe donc pas de police internationale capable de contraindre concrètement un État, qui ne peut d'ailleurs être assujéti à une forme de justice que dans la mesure où il y consent. Comme l'écrivait René-Jean Dupuy, de manière très « volontariste », « [l]e droit interne est un droit de la subordination qui conditionne des sujets susceptibles d'être contraints, au besoin par la force, grâce à un appareil institutionnel adéquat, à l'observance des lois ; le droit international constitue au contraire un droit de la coordination qui se borne à favoriser la coopération entre les États. Mais ceux-ci, n'étant couverts

par aucune autorité de superposition, ne se relient les uns aux autres que sur la base volontaire¹ ».

L'émergence d'un contentieux pacifique en droit international, c'est-à-dire l'idée selon laquelle certains litiges peuvent faire l'objet d'un débat sur le fond du droit sans pour autant impliquer des massacres de soldats ni de civils, s'inscrit sur le temps long. Jusque dans les années 1900, le droit international prévoyait plusieurs moyens de résoudre pacifiquement les différends entre États : la négociation diplomatique, qui existe depuis des temps immémoriaux ; l'intervention d'un tiers (c'est-à-dire la médiation ou les « bons offices ») facilitant les négociations ; les commissions d'enquête internationales ou encore l'arbitrage – dont les origines remontent à l'Antiquité grecque. L'idée d'une juridiction permanente émerge en 1907 lors de la conférence de La Haye, avec plusieurs projets dont aucun ne suscitera l'engouement nécessaire à leur concrétisation ou à leur pérennisation au-delà de quelques années – même s'il faut mentionner l'éphémère mais novatrice Cour de justice d'Amérique centrale (1908-1918). La guerre de 1914-1918 met de toute manière un coup d'arrêt à cet élan international qui visait, précisément, à éviter les conflits par l'institution d'une procédure contentieuse préalable à la prise des armes. Le pacte de la Société des Nations, qui prévoit une réflexion sur l'institution d'une Cour permanente de Justice internationale – dont le Statut verra le jour en 1920 – gravera dans l'histoire de l'humanité le chemin vers une juridiction internationale permanente.

1. R.-J. Dupuy, *Le Droit international*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1972 (4^e éd.), p. 5.

La Cour permanente de Justice internationale (CPJI) n'évitera pas la Seconde Guerre mondiale, dont elle ne sera d'ailleurs pas saisie ; la Cour internationale de Justice qui lui succède dans les années 1940 (ci-après « la Cour ») n'évitera pas non plus nombre de conflits armés. La compétence de la juridiction internationale permanente est certes générale – c'est-à-dire qu'elle peut être saisie de tout litige par les États parties, dans la mesure où ils consentent à ce qu'elle se prononce à ce sujet –, mais elle n'est pas autonome et absolue. Autrement dit, la Cour ne peut pas s'autosaisir de situations de droit international qui la préoccupent. C'est là une application logique du principe cardinal de la souveraineté des États, qui implique leur consentement à faire l'objet d'un jugement, même lorsqu'ils violent manifestement le droit international et heurtent ce faisant la conscience publique mondiale.

II. – Trois dynamiques contemporaines

Depuis 1945, trois principaux mouvements affectent la justice internationale en général et la Cour internationale de Justice, principal organe judiciaire du système des Nations unies, en particulier : la consolidation de la jurisprudence de la Cour, l'affirmation de son rôle et ce qui pourrait donner lieu à un engorgement de son prétoire.

Une première dynamique est celle de la densification du droit appliqué par la Cour, dont le premier arrêt fut rendu en 1948 (CIJ, *Détroit de Corfou* [Royaume-Uni c. Albanie], exceptions préliminaires, arrêt du 25 mars 1948). Au fil des années, des arrêts, des avis consultatifs et des ordonnances, la Cour a construit

une jurisprudence cohérente. Elle a ainsi comblé des lacunes, confirmé l'existence de certaines règles coutumières de droit international, précisé des points de droit, mais également clarifié et densifié le droit du contentieux international. Ce mouvement est toujours en cours, la Cour étant régulièrement amenée à clarifier, à l'invitation des États qui la saisissent, sa position quant à tel ou tel point. Par exemple, la reconnaissance, par l'arrêt *LaGrand* de 2001, du caractère obligatoire des mesures conservatoires – c'est-à-dire des mesures prises en urgence par la Cour, à la demande d'une des parties (généralement le demandeur) pour « figer » le différend et éviter qu'il se dégrade ou que des preuves disparaissent avant la décision de la Cour sur le fond – a engendré, dans le silence des textes fondateurs, de nombreuses questions que la Cour doit aujourd'hui traiter. Parmi elles, celle des conséquences, en termes de responsabilité internationale, de la violation d'une ordonnance en indication de mesures conservatoires n'est pas la moins délicate.

Tout en affermissant sa jurisprudence, la Cour a dû, en deuxième lieu mais concomitamment, affirmer son rôle dans la société internationale. Elle fait en effet l'objet d'une concurrence institutionnelle imprévisible, spécifiquement depuis les années 1990 et l'émergence des tribunaux internationaux pénaux (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en 1993 ; Tribunal pénal international pour le Rwanda en 1994), puis l'entrée en fonction en 1996 du Tribunal international du droit de la mer (TIDM, dont la création était prévue depuis 1982 et la Convention des Nations unies sur le droit de la mer) et celle de la Cour pénale internationale en 1998 (CPI, dont les travaux ont commencé en 2002). Les années 1990

sont également celles du développement massif de l'arbitrage d'investissement dans le cadre du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI, certes formellement créé par la convention de Washington dès 1965) comme en dehors, à tel point qu'il est aujourd'hui question de mettre en place une « Cour multilatérale pour les investissements » qui deviendrait donc la quatrième juridiction universelle permanente avec la Cour, le TIDM et la CPI. Ces juridictions permanentes sont elles-mêmes concurrencées par l'essor des juridictions régionales. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ou encore la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIADH) engendrent en effet une dense jurisprudence qui implique parfois de traiter de questions de droit international général qui pourraient être, dans d'autres contextes, examinées par la Cour internationale de Justice dont la compétence est générale. Pour autant, aucun texte ne prévoit une quelconque primauté ou supériorité de la jurisprudence de la Cour sur les autres juridictions internationales. Son autorité, qui ne fait guère débat chez les spécialistes, dépend ainsi de considérations politiques, diplomatiques et symboliques. Autrement dit, comme en écho à la manière éminemment politique dont les États se reconnaissent (ou non) mutuellement comme tels, l'autorité de la Cour et de sa jurisprudence par rapport à ses concurrents dépend principalement de son aura et de l'importance que lui prêtent les États.

Enfin, et justement, cette importance grandissante qu'accordent les États à la Cour est une autre dynamique dont la compréhension est essentielle à

celle des enjeux contemporains de son fonctionnement. En l'absence de force armée à la disposition de la Cour, l'autorité de ses arrêts et décisions dépend du bon vouloir des États. Il ne faut pourtant pas s'y tromper : les arrêts de la Cour sont dans l'ensemble bien appliqués – ce qui n'est pas toujours le cas des ordonnances en indication de mesures conservatoires, notamment lorsqu'elles interviennent au beau milieu d'un conflit armé sur lequel le droit a, malheureusement, peu d'emprise. Les États ont en effet la profonde conviction qu'il est dans leur intérêt, ne serait-ce que pour ne pas compromettre inutilement l'équilibre global du système international, ne pas être pointés du doigt par les autres nations souveraines et se trouver diplomatiquement affaiblis, de respecter les arrêts de la Cour. Ils s'abstiennent donc généralement de dénigrer publiquement la Cour, même lorsqu'elle leur donne tort. En contrepartie, la Cour entretient une certaine précaution jurisprudentielle et veille, la plupart du temps, à ne pas excéder, même en apparence, son mandat strict et à motiver au mieux ses décisions et raisonnements. La Cour évolue donc dans un couloir étroit : elle doit à la fois affirmer constamment son autorité et ménager les souverainetés, ce qui n'est pas chose aisée lorsque les États s'éloignent du multilatéralisme et se complaisent dans des replis unilatéralistes – à l'image des États-Unis depuis le début des années 2000 et tout particulièrement sous la présidence de D. Trump (2016-2020), ou de la Russie.

Cela est d'autant plus difficile que le « rôle » de la Cour, c'est-à-dire, au sens juridique, le nombre d'affaires figurant à son ordre du jour, est en pleine mutation depuis la fin des années 2010. Elle est en effet de plus en plus saisie au contentieux de dossiers de haute

sensibilité diplomatique, voire d'affaires concernant des conflits extrêmement violents en cours : le conflit au Myanmar en 2019, celui entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie en 2021, l'agression russe en Ukraine en 2022 ou encore l'explosion du conflit israélo-palestinien en 2023 et ses suites en 2024 en sont des marqueurs incontestables. Dans toutes ces affaires, la Cour a été saisie particulièrement rapidement et il lui a été demandé, avec des succès variables, d'indiquer des mesures conservatoires de toute urgence pour stabiliser ou faire cesser le conflit en attendant un procès international. Le droit international, qui « encadre » théoriquement le conflit en en fixant *a priori* les conditions indépassables avant de permettre *a posteriori* un examen des responsabilités et réparations des protagonistes, se trouve ainsi mobilisé en plein conflit. Autrement dit, le temps du droit se confond de plus en plus avec le temps du conflit, parfois dans l'espoir un peu fou que la Cour serait capable de stopper un génocide en cours.

Ces saisines contemporaines des juges de La Haye, qui sont régulièrement accompagnées de dépôts de plaintes devant d'autres juridictions et organes internationaux, s'inscrivent dans un autre mouvement moderne : celui du *lawfare*. Afin d'attirer l'attention de la société internationale et des opinions publiques sur une situation souvent terrible sur le plan humanitaire, il s'agit aujourd'hui de faire la guerre sur le terrain opérationnel (incluant le cyberspace), mais également sur le terrain du droit, en multipliant les procédures. L'exemple du contentieux opposant l'Arménie à l'Azerbaïdjan (et inversement, puisque l'Azerbaïdjan a également saisi la Cour contre l'Arménie) en est topique : depuis 2021 et à la date du 1^{er} avril 2024, la Cour a dû se prononcer à huit reprises sur des demandes

d'indication ou de modifications de mesures conservatoires, ce qui ne s'était jamais produit auparavant.

À ce phénomène s'ajoute une stratégie diplomatique d'États anciennement dits « du Sud » ou « en développement », qui saisissent aujourd'hui volontiers la Cour pour faire (pré)valoir leur vision du droit international face au silence, jugé coupable ou trop prudent, des États occidentaux concernant certains dossiers mondiaux. En témoignent les saisines, toutes deux sur le fondement de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, de la Gambie contre le Myanmar en 2019 et de l'Afrique du Sud contre Israël fin 2023. Il faut ajouter à ces deux affaires l'instance ouverte le 1^{er} mars 2024 par le Nicaragua contre l'Allemagne, toujours sur le fondement de la Convention de 1948 contre le génocide et concernant le soutien à l'action d'Israël dans les territoires palestiniens occupés.

Cette dernière saisine est à la fois originale et logique. Elle est originale sur le fond, car le différend, dénoncé par un État tiers au conflit israélo-palestinien, porte sur les conséquences juridiques du soutien allégué d'un autre État tiers à la commission d'actes contraires au droit international par Israël. Elle s'inscrit néanmoins dans un processus logique sur la forme, car le Nicaragua se positionne, depuis plusieurs années, comme un État particulièrement soucieux du respect du droit international au-delà de ses frontières, et attaché à la saisine de la Cour. Il faut dire que le Nicaragua a impulsé un mouvement international en saisissant, en avril 1984, la Cour d'un différend l'opposant à l'une des deux superpuissances de l'époque, démontrant au monde qu'il était possible de soumettre les États-Unis eux-mêmes à la justice internationale.

L'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), dite sobrement « affaire Nicaragua », est passée à la postérité tant ses composantes – une ordonnance en indication de mesures conservatoires en 1984, un arrêt sur les exceptions préliminaires de compétence de la Cour en 1984 et un arrêt donnant raison au Nicaragua en 1986 – et leur apport au droit international sur le fond sont significatifs.

Depuis, le Nicaragua a introduit neuf instances et a été défendeur dans cinq affaires, essentiellement contre des États voisins – Costa Rica, Colombie, Honduras –, tout en intervenant dans deux autres affaires. Ces chiffres désignent le Nicaragua comme le plus grand pourvoyeur de contentieux devant la Cour, si l'on excepte les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies comme les États-Unis, la France et le Royaume-Uni – mais ceux-ci sont plus régulièrement défendeurs que demandeurs devant la Cour, surtout ces dernières décennies. Ainsi, les États-Unis ont introduit seulement neuf des vingt-cinq affaires les concernant devant la Cour, et aucune nouvelle affaire depuis 1981 ; la France, six des quinze affaires la concernant mais aucune depuis 1959 – bien que la France ait décidé en septembre 2022 d'intervenir dans l'affaire des *Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* entre Ukraine et la Russie – ; et le Royaume-Uni, sept des seize affaires l'impliquant. Le Nicaragua, que rejoint en ce sens la Gambie, entend ainsi de nouveau démontrer l'importance que les États anciennement dits « du Sud » attachent au droit international, qui fonde leur indépendance et leur souveraineté par

rapport aux États historiquement qualifiés de « grandes puissances ».

III. – La Cour au carrefour de son histoire

Cette double logique contentieuse, peu connue des débuts de l'histoire de la Cour internationale de Justice, n'est pas sans effets sur son activité. À certains égards, la Cour n'est pas en mesure d'endiguer cette « politique juridique extérieure¹ » aujourd'hui largement mobilisée d'une part par les États victimes de violations du droit international, d'autre part par les États souhaitant faire prévaloir leur vision de ce droit ou se faire les porte-étendards, au contentieux, d'un « ordre public international » pas toujours affirmé avec force par les grandes puissances. L'une des autres conséquences majeures de cet afflux de sollicitations est l'émergence de la Cour, peu connue du grand public jusque dans les années 2010, dans le débat médiatique, sans pour autant que son rôle, ses compétences et ses limites structurelles soient systématiquement connus.

Cette irruption dans le champ de l'opinion publique est fortement renforcée par la multiplication récente de demandes d'avis consultatifs hautement symboliques. Le 19 janvier 2023, le secrétaire général des Nations unies, faisant suite à la résolution 77/247 de l'Assemblée générale des Nations unies du 30 décembre 2022, a ainsi prié la Cour de rendre un avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé*,

1. G. de Lacharrière, *La Politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983 ; rééd. Bruxelles, Bruylant, « Pratiques du droit international », 2023, 236 p.

y compris Jérusalem-Est. Le dossier est si sensible que plus de cinquante États ont demandé à présenter des observations écrites et orales, ce qui est inédit et soulève de redoutables questions organisationnelles. Ce n'est pourtant pas tout, puisque à peine trois mois plus tard, le 12 avril 2023, la Cour a été saisie dans les mêmes circonstances, en application d'une résolution 77/276 de l'Assemblée générale des Nations unies du 29 mars 2023, d'une autre demande d'avis consultatif concernant les *Obligations des États en matière de changement climatique*.

Dans un monde en crise permanente, la Cour internationale de Justice, qui doit s'adapter à cette nouvelle donne, reste trop peu comprise. Elle est régulièrement confondue avec la Cour pénale internationale, critiquée pour son inaction face à certaines violations massives des droits de la personne humaine à travers le monde alors qu'elle n'en est pas saisie, ou encore attaquée quant à son caractère prétendument politique. La Cour internationale de Justice ne juge pourtant que le comportement des États et jamais ses représentants, fussent-ils des génocidaires – qui peuvent parfois, selon d'autres règles de droit international, être traduits devant la Cour pénale internationale qui siège également à La Haye, ce qui entretient d'ailleurs la confusion. La Cour internationale de Justice ne peut se prononcer, conformément aux souhaits des fondateurs de l'Organisation des Nations unies qui l'ont créée, que si elle est dûment saisie par un État (au contentieux) ou une organisation compétente (en matière consultative) et qu'une base de compétence est régulièrement invoquée, ce qui limite tant le champ de son action que sa capacité de réaction immédiate à l'actualité. En outre, bien que ses juges soient élus par l'Assemblée

générale des Nations unies selon des règles visant une représentativité géographique de la Cour, ceux-ci ne « représentent » en aucun cas leurs États d'origine et le nombre de juges – quinze – garantit une neutralité politique globale des jugements.

Cet ouvrage a précisément pour objet d'approfondir ces questions et d'apporter des connaissances actualisées quant à la Cour et sa jurisprudence, tout en analysant son évolution dans une perspective critique. Il s'agit de replacer cette institution bientôt octogénaire dans son contexte historique et diplomatique pour en comprendre les fondements, d'interroger son rôle contemporain dans des relations internationales et d'analyser les défis qui se posent à elle. Dans les chapitres qui suivent, un point d'équilibre a ainsi été recherché entre la synthèse de l'essentiel à savoir, l'insertion d'éléments de connaissance que l'on ne trouvera pas aisément ailleurs et des réflexions prospectives, que l'on espère utiles aux lectrices et lecteurs.