

**DISCOURS PRONONCÉ PAR S. EXC. M. HISASHI OWADA, PRÉSIDENT DE LA COUR
INTERNATIONALE DE JUSTICE, DEVANT LE CONSEIL DE SÉCURITÉ**

27 OCTOBRE 2010

Votre Excellence Monsieur l'ambassadeur Ruhakana Rugunda, président du Conseil, Mesdames et Messieurs les délégués, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Depuis l'an 2000, le président de la Cour internationale de Justice s'adresse régulièrement au Conseil de sécurité sur des questions d'intérêt commun. C'est avec reconnaissance, aujourd'hui encore, que je saisis cette occasion de vous parler en ma qualité de président de la Cour.

Une vingtaine d'années se sont écoulées depuis la fin de la guerre froide. Dans ce monde nouveau d'unité retrouvée, l'Organisation des Nations Unies régénérée est au cœur de bien des attentes en tant que centre des activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il n'est pas inutile à ce stade de prendre le temps de réfléchir ensemble à l'action menée par le Conseil de sécurité et la Cour internationale de Justice, deux organes principaux des Nations Unies, dans leur quête de paix et de sécurité internationales, ainsi qu'aux possibilités qui s'offrent à nous pour renforcer les efforts que nous déployons en commun afin de promouvoir l'état de droit dans le monde. En son article premier, la Charte des Nations Unies dispose que les buts des Nations Unies sont les suivants :

«Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix.»

Le Conseil de sécurité et la Cour internationale de Justice, en tant qu'organes principaux des Nations Unies, peuvent l'un et l'autre jouer leurs rôles respectifs et coopérer plus étroitement à la promotion de l'état de droit en tant que fondement de la paix et de la stabilité dans le monde d'aujourd'hui.

En raison du calendrier très chargé de la Cour, je n'ai malheureusement pas pu assister au débat qui s'est tenu à la 6347^e séance du Conseil de sécurité, le 29 juin 2010, au titre du point de l'ordre du jour intitulé «Promotion et renforcement de l'état de droit dans les activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales». La Cour se félicite des échanges de vues que vous avez eus à cette occasion, notamment sur la question de la justice internationale et du règlement pacifique des différends, élément essentiel de l'état de droit au niveau international. Elle est particulièrement heureuse que, dans la déclaration publiée à la fin de ce débat, le président du Conseil ait souligné l'importance du rôle joué par la Cour dans les termes suivants :

«Le Conseil est attaché et apporte son concours actif au règlement pacifique des différends et en appelle à nouveau aux Etats Membres pour qu'ils résolvent leurs différends par des moyens pacifiques, comme le prévoit le chapitre VI de la Charte. Il souligne le rôle central qui revient à la Cour internationale de Justice, organe judiciaire principal des Nations Unies, qui tranche les différends entre Etats, et la valeur des travaux de cette juridiction ; il appelle les Etats qui ne l'ont pas encore fait à accepter la compétence de la Cour, conformément au Statut de celle-ci.»

Accorder une attention prioritaire à la promotion et au renforcement de l'état de droit dans les activités des Nations Unies est une initiative extrêmement positive qui illustre les efforts soutenus et concertés déployés par l'Organisation depuis l'inscription de la question à l'ordre du jour du Conseil de sécurité en 2004. Cette initiative a dépassé le stade du débat théorique et acquiert aujourd'hui des dimensions institutionnelles et financières, notamment grâce au Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité créé en 2006 au sein du système des Nations Unies. De multiples résolutions et déclarations des Nations Unies, à l'intérieur comme à l'extérieur du système, font de cette question de l'état de droit un élément essentiel pour parvenir à une paix et à une prospérité durables dans le monde d'aujourd'hui.

Cette situation montre bien qu'il existe au sein de la communauté internationale une conscience commune du rôle crucial que joue la promotion de l'état de droit dans les grands problèmes auxquels le monde se heurte aujourd'hui, qu'il s'agisse de la protection des droits de l'homme, de la préservation de l'environnement, du développement durable ou de la paix et de la sécurité. La promotion de l'état de droit devrait être au cœur de nos efforts pour redynamiser et renforcer les activités des Nations Unies. Autrement dit, l'action menée pour promouvoir l'état de droit s'explique, d'une manière ou d'une autre, par le constat qui s'est imposé au cours des dix dernières années : le mépris de l'état de droit a entraîné la désintégration du tissu social dans bien des régions du monde, ce qui risque de mettre les Nations Unies sur la touche, en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

Puisque j'ai l'occasion de m'adresser au Conseil de sécurité, j'aimerais contribuer au débat qu'il a tenu sur l'état de droit au niveau national et au niveau international et souligner l'importance de l'interaction entre la Cour et le Conseil dans l'exercice des rôles qui leur incombent respectivement en vue de l'établissement de l'état de droit au niveau international.

Lien entre l'état de droit au niveau national et au niveau international

Je commencerai par une vérité d'évidence. Le plus gros problème que posent la paix et la sécurité internationales à notre époque tient au décalage existant entre une multitude de menaces distinctes et les moyens dont nous disposons pour y faire face.

A cet égard, nous devons partir du principe que les questions ayant trait à l'état de droit au niveau national et au niveau international sont étroitement liées. Nous vivons sur une planète qui se mondialise de plus en plus, où le droit international, en tant que thème unificateur de cette communauté internationale qui se globalise, en est venu à imprégner le domaine traditionnel des ordres juridiques internes. Nous avons compris que des phénomènes aussi différents qu'une catastrophe naturelle, des troubles civils ou des conflits internes causés par l'omniprésence de la pauvreté structurelle et l'absence de gouvernance dans la société peuvent créer un terrain favorable à des conflits de longue durée qui ont tendance à susciter des interventions extérieures, y compris celles d'entités non étatiques, conduisant ainsi à des situations où la paix et la sécurité internationales sont menacées. Face à ces situations, l'établissement de l'état de droit au niveau national est fondamental.

Surmonter de telles situations exige d'abord une prise de conscience des effets dévastateurs à long terme du non-respect de l'état de droit non seulement pour les sociétés (abandonnées ou autrement délaissées) qui sont les victimes immédiates de la crise, mais aussi pour le monde dans son ensemble. Cette conscience d'un effet boomerang devrait nous permettre de voir au-delà de nos intérêts immédiats. Elle devrait aussi nous donner l'espoir de parvenir à harmoniser les mécanismes collectifs et les principes fondamentaux de l'état de droit, tâche que l'effondrement des structures de la guerre froide aurait dû nous donner des moyens d'affronter. Vingt ans plus tard, et plus particulièrement dans le sillage d'une décennie pendant laquelle nous avons eu à faire face à des difficultés fondamentales, nous sommes à un tournant de notre action commune pour promouvoir l'état de droit.

Au niveau international, l'état de droit peut être conçu comme l'application des principes de la primauté du droit aux relations régies par le droit international. Le domaine régi par le droit international contemporain s'étant étendu à des secteurs qui relevaient traditionnellement de l'ordre juridique interne — comme la protection des droits de l'homme, la préservation de l'environnement et même certains aspects du système de gouvernance —, la mise en place de l'état de droit au niveau international ne peut se faire que parallèlement à sa mise en place au niveau national.

Sur cette base, des progrès restent à faire dans chacun des trois domaines suivants qui représentent les éléments constitutifs de l'état de droit, au niveau national et au niveau international : 1) l'absence d'arbitraire dans l'exercice du pouvoir ; 2) la primauté du droit ; et 3) l'égalité devant la loi. Si, à mon sens, ces trois éléments sont étroitement liés au travail du Conseil de sécurité en tant qu'organe responsable au premier chef du maintien de la paix et de la sécurité internationales, la Cour internationale de Justice a un rôle particulier à jouer en parallèle, afin d'assurer par des moyens pacifiques, et conformément aux principes de la justice et du droit international, le règlement de situations ou de différends internationaux qui pourraient conduire à une rupture de la paix.

Le rôle de la Cour internationale de Justice dans la promotion de l'état de droit tel qu'il ressort de la jurisprudence récente de la Cour

L'année dernière, ici même, j'ai recensé les aspects concrets de cette interface entre les activités de la Cour et celles du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. De fait, les liens constitutionnels envisagés dans la Charte des Nations Unies visent à parvenir au règlement pacifique des différends par l'action respective de nos deux institutions. Permettez-moi de commencer par la fonction consultative de la Cour. Il va sans dire que l'interaction et l'interface entre la Cour et le Conseil de sécurité sont beaucoup plus directes dans les procédures consultatives que dans les affaires contentieuses. Comme l'a dit Mme Migiro, vice-secrétaire générale de l'Organisation des Nations Unies, lors du débat que le Conseil de sécurité a tenu le 29 juin 2010, il est indéniable que «la consolidation des liens entre le Conseil et la Cour renforcera l'état de droit»¹.

C'est dans cet esprit que la Cour a rendu son avis consultatif le 22 juillet de cette année sur la question de la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*.

L'Assemblée générale a présenté sa requête pour avis consultatif à la Cour le 8 octobre 2008, en application de sa résolution 63/3. Cette requête pour avis consultatif a suscité un vif intérêt dans la communauté internationale, comme en témoigne la participation d'un grand nombre d'Etats Membres aux différentes phases de la procédure : ils ont été 36 à déposer des exposés écrits, outre les auteurs de la déclaration unilatérale d'indépendance qui ont présenté une contribution écrite, et ils ont été 14 à présenter des observations écrites sur cette dernière ainsi que sur les exposés écrits d'autres Membres ; les auteurs de la déclaration ont, quant à eux, déposé une contribution écrite additionnelle se rapportant aux exposés écrits présentés. Vingt-huit Etats ainsi que les auteurs de la déclaration ont pris part à la procédure orale qui s'est déroulée du 1^{er} au 11 décembre 2009. Cette procédure revêtait donc un caractère véritablement mondial et représentait une forme d'interaction importante entre l'Assemblée générale et la Cour. Permettez-moi de dire en passant qu'à cette occasion et pour la première fois les cinq Membres permanents du Conseil de sécurité ont paru devant la Cour.

¹ S/PV.6347 (déclaration de Mme Migiro, vice-secrétaire générale).

La Cour a dû d'abord décider si elle avait compétence pour rendre l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale. Dans la mesure où la question lui était posée par l'Assemblée, un organe des Nations Unies autorisé à lui demander un avis consultatif sur toute question juridique en vertu du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte, et où cette question était une «question juridique» au sens de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 de son Statut, la Cour n'a eu aucune difficulté à se déclarer compétente pour donner l'avis consultatif demandé. Se posait aussi une question plus délicate, soulevée par un certain nombre de participants pour des motifs divers, celle de savoir si la Cour pouvait néanmoins refuser d'exercer sa compétence. Après avoir procédé à un examen minutieux des divers aspects des questions en jeu, la Cour a conclu qu'il n'existait pas de «raison décisive de refuser d'exercer sa compétence» – critère systématiquement retenu par la Cour dans sa jurisprudence, en matière consultative.

Soulignons qu'il appartient à la Cour d'user de son pouvoir discrétionnaire de décider, pour chaque demande d'avis consultatif, si elle doit ou non y répondre. La Cour a étudié avec une grande attention la double nécessité de protéger son intégrité en tant qu'institution judiciaire et de tenir compte de son caractère particulier en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies. Dans le respect des pouvoirs que la Charte confère à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, la Cour a analysé la question avec soin, en prenant constamment en compte les travaux du Conseil de sécurité, organe chargé au premier chef de rétablir la paix et la stabilité dans la région, et plus particulièrement au Kosovo.

Sur le fond, la Cour s'en est rigoureusement tenue à la portée précise de la question qui lui était posée. Pour ce qui est des termes «institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo» utilisés dans la demande de l'Assemblée générale, la Cour, dans le cadre de sa fonction judiciaire, a décidé, *proprio motu*, qu'il lui appartenait d'examiner si la déclaration d'indépendance avait été promulguée par un organe ainsi désigné. Elle a donc estimé que la seule question qui lui était posée était celle de savoir si le droit international interdisait ou non une déclaration d'indépendance proclamée par ces autorités.

La Cour a analysé la question du point de vue du droit international général et sous l'angle de la résolution 1244 du Conseil de sécurité en date du 10 juin 1999.

En examinant la pratique des Etats au XVIII^e et au XIX^e siècles, ainsi qu'au début du XX^e siècle, la Cour est parvenue à la conclusion que le «droit international général ne comportait aucune interdiction des déclarations d'indépendance». Elle a ensuite analysé trois résolutions pertinentes du Conseil de sécurité afin de déterminer si celles-ci portaient interdiction de la déclaration d'indépendance en question. La Cour a conclu que l'objet et le but de la résolution 1244 étaient d'établir «un régime juridique temporaire de caractère exceptionnel qui s'est substitué ... à l'ordre juridique serbe ... à titre transitoire». Il s'agissait donc de savoir si les auteurs de la déclaration d'indépendance pouvaient agir en dehors de ce cadre. Dans ce contexte, la Cour s'est employée à déterminer si les auteurs de la déclaration d'indépendance étaient les «institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo», et elle est arrivée à la conclusion que ces auteurs n'étaient pas les «institutions provisoires d'administration autonome» «mais ... des personnes ayant agi de concert en leur qualité de représentants du peuple du Kosovo, en dehors du cadre de l'administration intérimaire». Elle a donc jugé que la déclaration d'indépendance du Kosovo ne violait pas la résolution 1244, pour les raisons que je vais maintenant exposer. Premièrement, la résolution ne contenait aucune disposition concernant le statut final du Kosovo, alors que la déclaration d'indépendance, «étant de nature différente», constituait une tentative de déterminer ce statut final. En second lieu, les obligations imposées par la résolution 1244 ne comportaient aucune interdiction générale de déclarer l'indépendance applicable au Kosovo.

Etant donné que les auteurs de la déclaration d'indépendance n'étaient pas les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ils n'étaient pas liés par le cadre constitutionnel établi en vertu de la résolution 1244 et leur déclaration d'indépendance n'avait donc pas violé ce cadre.

La Cour est ainsi parvenue à la conclusion finale que l'adoption de la déclaration d'indépendance par ses auteurs n'avait violé aucune règle applicable du droit international.

Rôles complémentaires des deux organes

Bien que la Charte contienne relativement peu de dispositions concernant les liens entre le Conseil de sécurité et la Cour, certains éléments qui y figurent méritent de retenir l'attention du Conseil et de la Cour. Premièrement, en son paragraphe 3, l'article 36 dispose que, «en faisant les recommandations prévues au présent article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice». Cet article, bien qu'important, n'a pas été pleinement exploité par le passé, sauf au début de la pratique des Nations Unies, dans l'affaire du *Détroit de Corfou* portée devant la Cour. J'ai la conviction que le Conseil de sécurité devrait accorder beaucoup plus d'attention à cette disposition et envisager de faire davantage appel à la Cour dans bien des affaires dont il est saisi. En second lieu, l'un des aspects les plus importants de l'arrêt de la Cour dans une affaire contentieuse est celui du respect de la décision rendue. En son paragraphe 2, l'article 94 de la Charte prévoit une procédure de recours au Conseil de sécurité aux fins du respect ou de l'exécution de l'arrêt : «Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu de l'arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt». Certes, cette disposition ne permet pas l'exécution automatique d'un jugement. Elle a néanmoins son importance lorsqu'on y réfléchit dans le contexte de la promotion de l'état de droit. L'article confère au Conseil de sécurité le pouvoir de «faire des recommandations ou [de] décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt».

Enfin, élargissons notre tour d'horizon sur la question des rôles complémentaires joués par les deux organes et, nous constaterons qu'un certain nombre d'affaires qui posent un ensemble de questions analogues, bien que légèrement différentes, peuvent être portées à la fois devant la Cour et devant le Conseil de sécurité. Citons comme exemples : l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)* ou celle relative à *l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*.

Nous pourrions également ajouter que la Cour vient de tenir des audiences sur une affaire – qui certes n'en est qu'au stade des exceptions préliminaires – relative à une situation dont certains aspects ont été activement débattus au Conseil : je veux parler de l'affaire relative à *l'Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*.

Si, dans ce cas, les deux organes peuvent avoir des perspectives assez différentes sur une même question, l'un l'examinant uniquement au regard du droit international, l'autre l'appréciant dans le cadre beaucoup plus général du règlement pacifique des différends, cet examen d'une même question par des organes différents peut enrichir leurs travaux respectifs et les compléter.

Conclusion

Permettez-moi de conclure en soulignant l'importance du lien fonctionnel entre la Cour et le Conseil de sécurité prévu par la Charte des Nations Unies. J'ai déjà cité le paragraphe 3 de l'article 36 de la Charte en vertu duquel le Conseil peut recommander aux parties de soumettre leurs différends d'ordre juridique à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour, ainsi que l'article 94 qui, en son paragraphe 2, donne au Conseil de sécurité la possibilité, à la demande d'une partie, de faire des recommandations ou de décider des mesures à prendre pour faire exécuter un arrêt si l'autre partie n'a pas satisfait à ses obligations. Le Conseil de sécurité peut donc interagir avec d'autres acteurs de multiples façons pour promouvoir l'état de droit, dans le cadre du processus de règlement pacifique des différends, y compris par la voie judiciaire, tant au début qu'à la fin de ce processus. J'ai l'espoir que le Conseil de sécurité et la Cour continueront à l'avenir d'œuvrer dans un esprit de coopération toujours plus étroite et de complémentarité toujours plus grande de leurs travaux.

Je vous remercie de votre attention.
