

AFFAIRE DE L'APPEL CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE L'OACI

Arrêt du 18 août 1972

Dans son arrêt dans l'affaire de l'Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan), la Cour, par 13 voix contre 3, a rejeté les objections du Gouvernement pakistanais sur la question de sa compétence et dit qu'elle était compétente pour connaître de l'appel de l'Inde.

Par 14 voix contre 2, elle a décidé que le Conseil de l'OACI est compétent pour connaître de la requête et de la plainte dont le Gouvernement pakistanais l'a saisi le 3 mars 1971 et elle a rejeté en conséquence l'appel interjeté devant elle par le Gouvernement indien contre la décision par laquelle le Conseil s'était déclaré compétent sur ces demandes.

Aux fins de l'affaire, la Cour était composée comme suit : M. Ammoun, vice-président faisant fonction de président; sir Muhammad Zafrulla Khan, président; sir Gerald Fitzmaurice, MM. Padilla Nervo, Forster, Gros, Bengzon, Petrán, Lachs, Onyeama, Dillard, Ignacio-Pinto, de Castro, Morozov, Jiménez de Aréchaga, juges; M. Nagendra Singh, juge *ad hoc*.

Sir Muhammad Zafrulla Khan et M. Lachs ont joint à l'arrêt des déclarations.

MM. Petrán, Onyeama, Dillard, de Castro et Jiménez de Aréchaga y ont joint les exposés de leur opinion individuelle.

MM. Morozov et Nagendra Singh y ont joint les exposés de leur opinion dissidente.

*
* * *

Faits et thèses principales des parties (paragraphe 1 à 12 de l'arrêt)

Dans son arrêt, la Cour rappelle qu'elle n'a à s'occuper des faits se rattachant au fond du différend ou des thèses des parties à ce sujet que dans la mesure où ces éléments peuvent concerner la question purement juridictionnelle qui seule a été portée devant elle.

En vertu de la Convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale et de l'Accord de Chicago de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux, les aéronefs civils pakistanais avaient le droit de survoler le territoire indien. A l'occasion d'hostilités entre l'Inde et le Pakistan survenues en août 1965, les survols ont été suspendus, mais en février 1966 les Parties se sont mises d'accord pour leur reprise immédiate sur la même base qu'avant le 1^{er} août 1965. Le Pakistan interprète cet engagement comme signifiant que les survols devaient reprendre sur la base de la Convention de Chicago et de l'Accord de transit, mais l'Inde soutient que ces deux traités, suspendus pendant les hostilités, n'ont pas été remis en vigueur en tant que tels et que les survols ont repris sur la base d'un régime spécial les subordonnant à autorisation de l'Inde. Le

Pakistan nie qu'un tel régime ait jamais existé et soutient que les deux traités n'ont pas cessé d'être applicables depuis 1966.

Le 4 février 1971, à la suite d'un accident relatif au détournement d'un avion indien vers le Pakistan, l'Inde a suspendu les survols de son territoire par les appareils civils pakistanais. Le 3 mars 1971, le Pakistan, alléguant que l'Inde avait violé les traités, a saisi le Conseil de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) : a) d'une *requête* présentée en vertu de l'article 84 de la Convention de Chicago et de l'article II, section 2, de l'Accord de transit; b) d'une *plainte* présentée en vertu de l'article II, section I, de l'Accord de transit. L'Inde ayant opposé des exceptions préliminaires d'incompétence, le Conseil s'est déclaré compétent par décisions du 29 juillet 1971. Le 30 août suivant, le Gouvernement indien a interjeté appel contre ces décisions, invoquant comme source de son droit de recours et comme fondement de la compétence de la Cour l'article 84 de la Convention de Chicago et l'article II, section 2, de l'Accord de transit (ci-après dénommés les clauses juridictionnelles des traités).

Compétence de la Cour pour connaître de l'appel (paragraphe 13 à 26 de l'arrêt)

Le Pakistan soulève des objections quant à la compétence de la Cour pour connaître de l'appel. L'Inde fait observer que le Pakistan n'a pas soulevé ces objections comme exceptions *préliminaires* en vertu de l'article 62 du Règlement de la Cour, mais la Cour constate qu'elle doit toujours s'assurer de sa compétence et, s'il y a lieu, l'examiner d'office.

La thèse du Pakistan est tout d'abord que l'Inde est empêchée d'invoquer la compétence de la Cour parce qu'elle soutient, à propos du différend, que les traités ne sont pas en vigueur et parce qu'il en résulterait, si cela était exact, que leurs clauses juridictionnelles seraient inapplicables. La Cour estime que la thèse du Pakistan n'est pas fondée car : a) l'Inde ne dit pas que ces traités multilatéraux ne sont plus en vigueur de façon définitive mais dit qu'ils sont suspendus ou ne sont pas appliqués en fait entre elle et le Pakistan; b) la suspension purement unilatérale d'un traité ne peut suffire à rendre inopérantes ses clauses juridictionnelles; c) la compétence de la Cour ne saurait être réglée par des considérations de forclusion; d) les parties doivent être libres d'invoquer des clauses juridictionnelles sans risquer de réduire à néant leur thèse au fond.

Le Pakistan soutient ensuite que les clauses juridictionnelles des traités prévoient un appel devant la Cour contre les décisions définitives du Conseil sur le fond des différends et non contre ses décisions provisoires ou préliminaires. La Cour pense qu'une décision du Conseil sur sa compétence ne se range pas dans la même catégorie que des décisions procédurales ou

interlocutoires portant sur la fixation de délais, la production de documents, etc. En effet : a) bien qu'une décision sur la compétence ne tranche pas le fond même du procès, c'est quand même une décision fondamentale qui peut régler l'affaire en y mettant fin; b) une exception d'incompétence a notamment pour intérêt d'offrir à l'une des parties la possibilité d'éviter un débat sur le fond; c) il arrive souvent qu'une décision sur la compétence comporte un certain examen du fond; d) les questions de compétence peuvent aussi être importantes et complexes que celles qui se posent à propos du fond; e) permettre à un organe international de connaître du fond d'un différend tant que sa compétence n'est pas établie serait contraire aux normes reconnues d'une bonne administration de la justice.

En ce qui concerne plus particulièrement sa *plainte* au Conseil de l'OACI, le Pakistan a fait valoir qu'elle se fonde sur l'article II, section 1, de l'Accord de transit (alors que la *requête* se fonde sur l'article 84 de la Convention de Chicago et sur l'article II, section 2, de l'Accord de transit). Or les décisions prises par le Conseil sur la base de l'article II, section 1, ne constituent pas matière à appel, car elles ne portent pas sur des actes illicites ou des violations des traités (comme les décisions prises en vertu des deux autres dispositions ci-dessus mentionnées), mais sur des mesures qui, tout en étant licites, entraînent une injustice ou un préjudice. La Cour constate qu'en l'espèce la plainte du Pakistan ne concerne guère le genre de situation que l'article II, section 1, vise surtout; en effet l'injustice et le préjudice invoqués dans cette plainte sont le résultat d'une mesure qui est taxée d'illicite parce qu'elle aurait violé les traités. Contenant exactement les mêmes griefs de violation des traités que la requête, la plainte peut lui être assimilée en ce qui concerne le droit d'appel : toute autre solution pourrait conduire à des situations paradoxales.

En résumé, les objections à la compétence de la Cour fondées sur l'inapplicabilité des traités en tant que tels ou sur l'inapplicabilité de leurs clauses juridictionnelles ne sauraient être retenues. La Cour est donc compétente en vertu de ces clauses et il est sans pertinence d'examiner les objections visant d'autres fondements possibles de la compétence de la Cour.

Au surplus, puisque c'est la première fois qu'elle a l'occasion de statuer sur un appel, la Cour observe que, en prévoyant un appel devant la Cour contre les décisions du Conseil de l'OACI, les traités ont rendu possible un contrôle de la légalité de ces décisions par la Cour et que, de ce point de vue, rien ne permet de distinguer le contrôle de la compétence et celui du fond.

Compétence du Conseil de l'OACI pour connaître du fond de l'affaire (paragraphe 27 à 45 de l'arrêt)

En ce qui concerne le bien-fondé des décisions du Conseil de l'OACI en date du 29 juillet 1971, il s'agit de savoir si l'affaire soumise au Conseil par le Pakistan implique, aux termes des clauses juridictionnelles des traités, un désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application d'une ou plusieurs dispositions de ces traités. S'il en est ainsi, le Conseil est à première vue compétent, que des données extérieures aux traités puissent aussi être invoquées ou non.

L'Inde s'efforce de montrer que le différend peut être résolu sans référence aux traités et se situe donc en

dehors du champ de compétence du Conseil. Elle soutient que les traités n'ont jamais été remis en vigueur depuis 1965 et qu'en tout cas elle était fondée à y mettre fin ou à en suspendre l'application à partir de 1971 en raison d'une violation substantielle commise par le Pakistan à l'occasion du détournement d'avion. L'Inde ajoute que les clauses juridictionnelles des traités n'autorisent le Conseil à connaître que des désaccords survenant à propos de l'interprétation ou de l'application de ces deux instruments, alors que la présente affaire a trait à leur extinction ou à leur suspension. Bien que ces thèses touchent manifestement au fond du différend, la Cour observe : a) que les notifications de l'Inde de 1965 et 1971 paraissent avoir concerné les survols plutôt que les traités eux-mêmes; b) qu'il ne semble pas que l'Inde ait jamais précisé quelles dispositions des traités auraient été violées; c) que la justification qu'elle fournit pour avoir suspendu l'application des traités en 1971 est tirée non pas de leurs dispositions mais d'un principe du droit international général ou du droit des traités. Au surplus on ne saurait admettre qu'une simple assertion unilatérale de ces thèses, contestées par la Partie adverse, élimine la compétence du Conseil.

Passant à l'aspect positif de la question, la Cour constate que la demande du Pakistan révèle l'existence d'un désaccord à propos de l'interprétation ou de l'application des traités et que les moyens de défense de l'Inde soulèvent aussi des problèmes d'interprétation ou d'application de ces instruments. En premier lieu, le Pakistan cite des dispositions précises des traités que l'Inde aurait violées en refusant les survols et l'Inde formule des griefs relatifs à une violation substantielle de la Convention qui aurait été commise par le Pakistan : pour vérifier le bien-fondé de ces accusations réciproques, le Conseil serait inévitablement amené à interpréter ou à appliquer les traités. En deuxième lieu, l'Inde soutient que les traités auraient été remplacés par un régime spécial, mais il paraît clair que les articles 82 et 83 de la Convention de Chicago (relatifs à l'abrogation d'arrangements incompatibles et à l'enregistrement de nouveaux arrangements) entrent en jeu quand certaines parties prétendent la remplacer totalement ou partiellement par un autre accord entre elles; tout régime spécial ou tout désaccord au sujet de l'existence d'un pareil régime soulève donc des problèmes d'interprétation ou d'application de ces articles. En troisième lieu, si l'Inde soutient — ce qui est le fondement même de son attitude — que les traités sont suspendus ou éteints entre elle et le Pakistan, ce dernier fait valoir que le problème est envisagé par les articles 89 et 95 de la Convention de Chicago et par les articles I et III de l'Accord de transit; or les deux Parties ont donné des interprétations divergentes de ces dispositions, qui portent sur l'état de guerre ou de crise nationale et sur la dénonciation des traités.

La Cour conclut que le Conseil est compétent en l'espèce et qu'elle n'a pas à définir l'étendue exacte de cette compétence au-delà de ce qu'elle a indiqué.

L'Inde soutient encore, ce que le Pakistan conteste, que les décisions par lesquelles le Conseil s'est déclaré compétent en l'espèce ont été violées par des irrégularités de procédure et que la Cour devrait en conséquence les déclarer nulles et renvoyer le dossier au Conseil pour qu'il statue de nouveau. La Cour considère que les irrégularités alléguées, à les supposer vérifiées, ne constituent pas une atteinte fondamentale aux exigences d'une bonne procédure et que la com-

pétence du Conseil est une question juridique objective dont la réponse ne saurait dépendre de ce qui s'est passé devant le Conseil.

Déclarations et opinions individuelles ou dissidentes

MM. Morozov et Nagendra Singh (opinions dissidentes) n'ont pu se rallier à la décision de la Cour sur la compétence du Conseil de l'OACI.

Sir Muhammad Zafrulla Khan (déclaration) et MM. Petrán et Onyeama (opinions individuelles) n'ont

pu se rallier à la décision de la Cour relative à sa propre compétence.

M. Jiménez de Aréchaga (opinion individuelle) s'est rallié au dispositif de l'arrêt, sans toutefois approuver la conclusion de la Cour quant à sa compétence pour statuer en appel sur la décision du Conseil relative à la *plainte* du Pakistan.

MM. Lachs (déclaration), Dillard et de Castro (opinions individuelles) ont ajouté à l'arrêt des observations complémentaires.