

5222

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion
de la Suisse au statut de la cour internationale de justice.**

(Du 8 juillet 1947.)

Monsieur le Président et Messieurs,

La cour internationale de justice a été créée par la charte des Nations Unies sur le modèle de la cour permanente de justice internationale qui avait été instituée en vertu de l'article 14 du pacte de la Société des Nations. La nouvelle cour ressemble beaucoup à l'ancienne. Elle s'en distingue cependant sur un point essentiel:

Le statut de la cour permanente, adopté le 13 décembre 1920 par la première assemblée de la Société des Nations, était un instrument sans lien extérieur avec le pacte, de sorte qu'un Etat pouvait devenir membre de la Société sans adhérer au statut et même dans certains cas pouvait devenir partie au statut sans adhérer au pacte. En revanche le statut de la nouvelle cour est partie intégrante de la charte et tout Etat membre des Nations Unies est *ipso facto* partie au statut de la cour. Mais la réciprocité n'est pas vraie, car un Etat peut être autorisé par l'assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au statut sans adhérer à la charte.

En 1920 la Suisse fut l'un des premiers Etats à signer le protocole d'adhésion au statut de la cour permanente et en 1921 l'un de ses ressortissants, M. Max Huber, fut élu juge à la cour, où il a siégé de 1922 à 1930 et où il a exercé les fonctions de président de 1925 à 1927. Notre pays a été partie à deux procès devant la cour, soit dans le différend avec la France au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, et dans le différend avec la Yougoslavie dans l'affaire Losinger & Cie.

En raison de la dissolution de la Société des Nations et de la création d'une nouvelle cour rattachée aux Nations Unies, la dernière assemblée de la Société des Nations a décidé que la cour permanente de justice internationale devait être considérée comme dissoute à la date du 19 avril 1946.

I.

Nous avons réuni au mois de novembre 1945 une commission consultative, dont les membres, au nombre d'une cinquantaine, furent appelés à se prononcer sur l'attitude que la Suisse devrait adopter à l'égard des Nations Unies. Cette commission a été d'avis que notre pays devait chercher à adhérer à l'organisation des Nations Unies tout en conservant son statut traditionnel d'Etat neutre, mais qu'en raison des délais inévitables d'une telle procédure il aurait avantage à collaborer dès que possible avec les divers organismes techniques créés par les Nations Unies et notamment à adhérer à la cour internationale de justice. Notre politique en 1946 s'est inspirée des avis qui ont prévalu au sein de la commission consultative et le chef du département politique a eu à plusieurs reprises l'occasion de vous exposer les problèmes qui se posaient et la manière dont nous entendions les aborder. Vous nous avez plus tard autorisés à faire acte d'adhésion à l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et à l'organisation mondiale de la santé et nous vous proposerons dans quelque temps d'adhérer également à l'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, si celle-ci accueille favorablement la demande d'admission que nous lui avons présentée en novembre 1946.

Pour l'adhésion de la Suisse au statut de la cour internationale de justice la situation se présentait de la façon suivante: selon l'article 93, alinéa 2 de la charte, un Etat qui n'est pas membre des Nations Unies peut devenir partie au statut aux conditions qui sont déterminées dans chaque cas par l'assemblée générale des Nations Unies sur recommandation du conseil de sécurité.

Pour éviter le risque d'un échec, nous avons, le 10 décembre 1945, chargé le département politique de procéder à des sondages auprès des Etats membres des Nations Unies et notamment auprès des membres permanents du conseil de sécurité et des Etats qui furent ultérieurement élus membres non permanents de ce conseil. La plupart de ces sondages ont été effectués au cours des premiers mois de 1946, mais pour l'U. R. S. S. il a fallu attendre que notre ministre soit arrivé à Moscou.

Aucune des réponses reçues n'ayant été négative, nous avons pu, le 18 octobre 1946, charger le département politique de faire part à M. Lie, secrétaire général des Nations Unies, de notre désir de connaître les conditions auxquelles la Suisse pourrait adhérer au statut de la cour.

Notre requête vint le 30 octobre devant le conseil de sécurité et celui-ci la renvoya à un comité d'experts. Le rapport de ce comité énuméra les conditions qui, à son avis, devaient être mises à une adhésion de la Suisse au statut de la cour et dans sa séance du 15 novembre le conseil de sécurité décida à l'unanimité de recommander à l'assemblée générale de les adopter.

Après examen de la question au sein de la commission VI, l'assemblée générale décida le 11 décembre à l'unanimité d'adopter le rapport du comité

d'experts et la recommandation du conseil de sécurité. Elle arrêta ainsi les conditions auxquelles la Suisse pourra adhérer au statut de la cour internationale de justice (annexes 1 et 2).

II.

Avant d'examiner la nature et la portée de ces conditions, nous désirons exposer brièvement les principales raisons qui nous ont amenés à entreprendre des démarches en vue de l'adhésion de la Suisse au statut de la cour.

Les unes ont leur fondement dans la politique traditionnelle de la Suisse, qui tend, dans la mesure de ses moyens, à développer le recours à des procédures pacifiques de règlement des conflits entre Etats, tandis que d'autres sont en relation avec les transformations qui s'opèrent dans le monde depuis la fin des hostilités.

Le respect du droit a toujours été l'espoir et la sauvegarde des faibles. Dans les relations internationales un droit s'est développé peu à peu au cours des derniers siècles, mais il est encore incomplet, faute d'organes supérieurs aux Etats qui soient chargés, en toutes circonstances, d'en donner une interprétation obligatoire et de le faire respecter. L'introduction de procédures internationales d'enquête, de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire constitue donc une étape essentielle vers une société internationale véritablement organisée, où chaque Etat, si petit soit-il, serait au bénéfice de certaines garanties contre les abus de la force.

Dans toute l'histoire de la Confédération l'arbitrage entre cantons a joué un rôle important et à l'époque moderne la Suisse a rapidement compris l'intérêt vital qu'elle avait à appuyer les efforts entrepris en vue de développer l'arbitrage entre Etats et de constituer un tribunal international permanent ayant un caractère universel. C'est ainsi qu'elle a adhéré aux conventions de La Haye de 1899 et 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, au statut de la cour permanente de justice internationale et à l'acte général de conciliation, de règlement judiciaire et de règlement arbitral qui a été conclu en 1928 sous les auspices de la Société des Nations. Elle a également été l'un des premiers Etats à reconnaître la juridiction obligatoire de la cour permanente de justice internationale conformément à l'article 36 de son statut, et elle a conclu un grand nombre de traités bilatéraux de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire.

Cette politique est trop conforme aux intérêts permanents de notre pays pour que l'on puisse envisager de l'abandonner ou même simplement de la suivre avec moins de vigueur que jusqu'ici.

A ces raisons d'ordre général s'en ajoutent d'autres. Désireuse de contribuer pour sa modeste part au développement de la collaboration internationale, la Suisse a fait partie de la Société des Nations dès son origine et elle aurait sans doute demandé son admission au sein des Nations

Unies s'il n'était apparu d'emblée qu'il lui serait difficile d'obtenir l'autorisation d'adhérer à la charte au bénéfice de certaines réserves touchant à son statut d'Etat perpétuellement neutre. Il y a là un problème qui ne pourra être résolu qu'avec le temps. Aussi avons-nous été heureux de constater que l'article 93, alinéa 2, de la charte prévoit la possibilité qu'un Etat devienne partie au statut de la cour internationale de justice sans adhérer à la charte.

Relevons enfin que plusieurs de nos traités de conciliation, d'arbitrage ou de règlement judiciaire prévoient l'intervention de la cour permanente de justice internationale actuellement dissoute et sont de ce fait devenus partiellement inapplicables. Or, lorsqu'il s'agit de traités conclus entre Etats parties au statut de la nouvelle cour, celle-ci est en vertu de l'article 37 automatiquement substituée à l'ancienne, de telle sorte qu'une adhésion de la Suisse à ce statut aura pour effet de rendre de nouveau entièrement applicables ceux des traités en question que nous avons conclus avec des Etats membres des Nations Unies. Ce résultat est d'autant plus important que nous aurions de grandes difficultés à soumettre un conflit à un autre tribunal international et que nous nous trouverions même souvent dans l'impossibilité de le faire.

III.

Aux termes de la résolution reproduite à l'annexe 1, l'assemblée générale des Nations Unies a décidé que la Suisse peut adhérer au statut de la cour internationale de justice aux trois conditions suivantes:

- a. Acceptation des dispositions du statut de la cour;
- b. Acceptation de toutes les obligations qui découlent pour un membre des Nations Unies de l'article 94 de la charte;
- c. Engagement de verser une contribution aux frais de la cour, dont l'assemblée générale des Nations Unies fixera équitablement le montant de temps à autre après consultation du gouvernement suisse.

Voyons de plus près en quoi consistent ces conditions.

A. ACCEPTATION DES DISPOSITIONS DU STATUT

C'est là une obligation qui va de soi. La cour internationale de justice est fondée sur les articles 92 à 96 de la charte des Nations Unies (annexe 3) et sur le statut qui lui est annexé et qui en fait partie intégrante (annexe 4). L'article 1^{er} du statut rappelle que la cour est l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Il se réfère ainsi implicitement aux articles 92 à 96 de la charte. L'assemblée générale des Nations Unies s'est bornée, en formulant la deuxième condition que nous examinerons plus loin, à mentionner les obligations qui découlent de l'article 94, car les articles 92, 93, 95 et 96 ne créent pas de véritables obligations à la charge des Etats membres des Nations Unies, mais la Suisse ne peut naturellement pas ignorer ces dispositions qui contiennent quelques règles essentielles.

Le statut traite de l'organisation de la cour (art. 2 à 33), de sa compétence (art. 34 à 38), de sa procédure (art. 39 à 64), des avis consultatifs qu'elle peut être appelée à donner (art. 65 à 68) et des amendements au statut (art. 69 et 70). Il ne contient aucune disposition permettant ou interdisant à un Etat de retirer son adhésion. La situation est la même pour la charte, dont il est une partie intégrante. Toutefois la conférence de San Francisco a exprimé l'avis que les Nations Unies ne pourraient pas s'opposer à un retrait. Nous en concluons que la Suisse aurait elle aussi la faculté de mettre fin à son adhésion au statut, si des circonstances exceptionnelles devaient l'amener à envisager pareille mesure.

Relevons d'emblée que la juridiction de la cour est facultative, aucun Etat ne pouvant y être soumis sans l'avoir préalablement acceptée par un acte distinct de son adhésion au statut. Un tel acte peut être soit la conclusion d'un traité bilatéral prévoyant la juridiction de la cour, soit l'adhésion à une convention multilatérale de même nature. Il peut être aussi la déclaration unilatérale qui est prévue à l'article 36, alinéa 2, du statut et à laquelle nous avons consacré le chapitre IV du présent message.

Les Etats qui sont parties à un procès devant la cour doivent naturellement se conformer aux règles relatives à sa compétence et à sa procédure. Mais en dehors de ce cas le statut n'impose guère d'obligations aux Etats qui y ont adhéré. En revanche il leur accorde certains droits, notamment en ce qui concerne l'élection des juges, la désignation d'un juge national en cas de procès, l'intervention dans un procès engagé par d'autres Etats et la participation à la procédure de révision du statut.

a. L'élection des juges commence par la présentation des candidats. Le soin en incombe aux membres de la cour permanente d'arbitrage qui sont nommés, au nombre de quatre au maximum, par chacun des Etats liés par la convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, en vue de figurer sur une liste de personnalités susceptibles d'être choisies comme arbitres par des Etats en litige. Pour la présentation des candidats aux fonctions de juge à la cour internationale de justice les membres de la cour permanente d'arbitrage sont groupés d'après l'Etat qui les a désignés. Chaque groupe national ainsi constitué est appelé à présenter quatre candidats au maximum, dont deux au plus de sa nationalité. Si la Suisse adhère au statut de la cour internationale de justice, les quatre membres suisses de la cour permanente d'arbitrage auront donc la faculté de participer à la désignation des candidats.

L'élection proprement dite est de la compétence du conseil de sécurité et de l'assemblée générale des Nations Unies. Mais ces deux organes ne peuvent en principe élire que des personnes figurant parmi les candidats présentés. Ils procèdent à l'élection indépendamment l'un de l'autre, et pour être élu juge il faut obtenir la majorité absolue des voix tant au conseil de sécurité qu'à l'assemblée générale.

Aux termes de l'article 4, alinéa 3, du statut, les Etats qui sont parties au statut sans être membres des Nations Unies peuvent participer à l'élection des juges aux conditions qui seront fixées par l'assemblée générale sur recommandation du conseil de sécurité. Le comité d'experts chargé par le conseil de sécurité d'examiner les conditions d'une adhésion de la Suisse au statut de la cour a été d'avis que l'assemblée générale a, en vertu de cet article, la faculté d'établir des règles valables d'une façon générale pour tous les Etats qui deviendront parties au statut sans être membres des Nations Unies et qu'il convenait par conséquent de surseoir à la fixation de ces règles jusqu'au moment où au moins un Etat non membre des Nations Unies aura adhéré au statut (annexe 2, chiffre 7). Le principe d'une participation de la Suisse à l'élection des juges n'a donc pas été contesté. Seules les modalités de cette participation devront encore être précisées.

b. Juge national : Lorsqu'un Etat est partie à un procès devant la cour, il a le droit d'avoir un de ses ressortissants parmi les juges appelés à connaître de l'affaire, soit un juge titulaire s'il en existe un de sa nationalité, soit un juge *ad hoc* désigné conformément aux dispositions de l'article 31 du statut.

c. Interventions : Le statut distingue deux catégories d'interventions. Lorsqu'un procès devant la cour porte sur l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Etats que les parties en litige, le greffier les avertit sans délai. Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès et s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard (art. 63 du statut). Dans les autres cas où un Etat tiers estime avoir un intérêt d'ordre juridique dans un procès devant la cour, il peut demander l'autorisation d'intervenir, mais la cour a la faculté de refuser cette autorisation (art. 62 du statut).

d. Revision du statut : Le statut peut être révisé selon la procédure prévue pour la revision de la charte, c'est-à-dire qu'un amendement entre en vigueur s'il est adopté à la majorité des deux tiers par l'assemblée générale des Nations Unies et s'il est ratifié par les deux tiers des Etats membres, y compris les cinq membres permanents du conseil de sécurité (art. 108 de la charte).

L'article 69 du statut ajoute que l'assemblée générale peut, sur recommandation du conseil de sécurité, régler la participation à la procédure de revision des Etats qui sont parties au statut sans être membres des Nations Unies. Ici aussi le comité d'experts a été d'avis qu'il convenait d'attendre qu'au moins un Etat non membre des Nations Unies ait adhéré au statut (annexe 2, chiffre 7).

B. ARTICLE 94 DE LA CHARTE

Cet article, dont le texte est reproduit à l'annexe 3, concerne l'exécution des sentences rendues par la cour. Il pose à l'alinéa premier le principe que chaque membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la cour dans tout litige auquel il est partie. Aucun recours à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire ne se conçoit sans que les Etats intéressés n'assument une telle obligation. Sinon le tribunal ne serait pas un véritable tribunal, mais une commission de conciliation, et le résultat de ses délibérations ne serait pas une sentence, mais une proposition en vue de régler le conflit. La Suisse ne saurait donc avoir aucune hésitation à prendre l'engagement de se conformer à la décision de la cour dans tout litige auquel elle serait partie.

L'alinéa 2 de l'article 94 a trait au cas où, contrairement à l'engagement pris à l'alinéa premier, un Etat ne se conformerait pas à l'arrêt rendu par la cour. L'autre partie a alors la faculté de signaler ce manquement au conseil de sécurité et celui-ci peut, s'il le juge nécessaire, faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt. Le conseil de sécurité n'est pas autorisé à intervenir d'office, puisqu'il ne peut agir que sur requête de l'Etat qui n'obtient pas l'exécution d'un arrêt rendu par la cour en sa faveur. De plus, s'il est saisi d'une requête, il n'est pas tenu d'y donner suite. La disposition de l'article 94, alinéa 2, a ainsi un caractère doublement facultatif et elle ne s'applique pas aux arrêts rendus par d'autres tribunaux internationaux que la cour, ni aux décisions de la cour qui ne sont pas des arrêts, auxquels l'article 60 du statut confère un caractère définitif, mais des décisions provisoires, telles que par exemple des ordonnances imposant des mesures conservatoires. Mais si le progrès qu'elle constitue vers une réglementation complète de la question de l'exécution des sentences internationales est modeste, elle ne représente pas moins une certaine garantie pour les Etats qui soumettront un différend à la cour. Le fait seul qu'un recours au conseil de sécurité est possible engagera les Etats à se conformer aux sentences même défavorables que la cour rendra à leur égard.

Il n'est pas nécessaire d'être membre des Nations Unies pour adresser une requête au conseil de sécurité sur la base de l'article 94, alinéa 2. Ce droit appartient à tout Etat lié par un arrêt de la cour et par conséquent aussi à des Etats non membres dans la mesure où ils peuvent être admis à prendre part à un procès devant la cour. Lorsque le conseil de sécurité examine une requête qui lui est adressée à la suite de l'inexécution d'un arrêt, il est tenu en vertu de l'article 32 de la charte d'inviter toutes les parties au différend à participer sans droit de vote aux discussions relatives à cette requête.

S'il accorde des droits, l'article 94, alinéa 2, ne crée aucune obligation ni pour les Etats membres des Nations Unies, ni pour d'autres Etats qui

seraient parties à un procès devant la cour, ni même pour le conseil de sécurité puisqu'il n'est pas tenu d'agir en cas d'inexécution d'une sentence. Mais si le conseil de sécurité estime nécessaire d'intervenir, il peut formuler des recommandations qui n'ont pas de caractère obligatoire ou « décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt ». L'article 94, alinéa 2, ne dit pas pour qui une telle « décision » aurait force obligatoire. Aussi le comité d'experts a-t-il jugé nécessaire d'invoquer l'article 25 de la charte, aux termes duquel « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente charte ». De la combinaison de l'article 94, alinéa 2, et de l'article 25 il résulte que les Etats membres des Nations Unies sont tenus d'accepter et d'appliquer les décisions que le conseil de sécurité pourrait prendre en vue de faire exécuter un arrêt de la cour.

Une telle obligation n'incomberait pas à la Suisse si elle adhéraît au seul article 94 et elle se trouverait ainsi dans une situation privilégiée par rapport aux Etats membres des Nations Unies. C'est pourquoi elle est invitée à accepter « toutes les obligations qui découlent pour un membre des Nations Unies de l'article 94 de la charte » et non pas seulement celles qui sont expressément prévues dans le texte de cet article.

La formule qui a été employée est certes un peu vague et générale, mais le rapport du comité d'experts permet de préciser le sens que les organes compétents des Nations Unies ont entendu lui donner (annexe 2, chiffre 4). De l'avis de ce comité, qui a été approuvé par le conseil de sécurité et par l'assemblée générale, « les obligations des membres des Nations Unies, aux termes de l'article 94, comprennent les obligations complémentaires découlant des dispositions des articles 25 et 103 de la charte, pour autant que ces dispositions peuvent se rapporter à celles de l'article 94 ».

En conséquence, si la Suisse accepte toutes les obligations qui découlent pour un membre des Nations Unies de l'article 94, elle sera liée par les articles 25 et 103, mais dans la mesure seulement où ils peuvent se rapporter aux dispositions de l'article 94.

Nous avons déjà signalé ce que signifie l'article 25 lorsqu'il est mis en rapport avec l'article 94. Quant à l'article 103, il est ainsi conçu: « En cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

Les obligations qui résultent pour un Etat membre des Nations Unies de l'article 94 et de sa combinaison avec l'article 25 sont, d'une part, celle de se conformer à la décision de la cour dans tout litige auquel il est partie et, d'autre part, celles d'accepter et d'appliquer les décisions que le conseil de sécurité pourrait prendre en vue de faire exécuter l'arrêt de la cour. Si la Suisse accepte d'être liée par l'article 103 dans la mesure où il peut se rapporter à l'article 94, elle admettra que les deux obligations que nous

venons d'énumérer prévalent sur celles qu'elle pourrait avoir en vertu de tout autre accord international. Une solution serait ainsi donnée dans ces deux cas au problème des obligations incompatibles entre elles que le droit international ne règle pas de façon entièrement satisfaisante.

Dans ses relations avec des Etats membres des Nations Unies ou avec d'autres Etats également liés par les articles 94 et 103 de la charte, la Suisse ne rencontrera aucune difficulté, puisque ces Etats auront admis comme elle la primauté des obligations découlant de l'article 94. En revanche certains problèmes pourraient se poser dans ses relations avec des Etats restés entièrement en dehors des Nations Unies. Il est possible en effet qu'un arrêt de la cour mette à la charge de la Suisse des obligations incompatibles avec celles qu'elle aurait assumées à l'égard d'un Etat tiers non lié par les articles 94 et 103. Mais c'est là un risque que court tout Etat qui s'adresse à un tribunal international. De même il se pourrait que le conseil de sécurité, agissant en vue de faire exécuter un arrêt de la cour, demande à la Suisse de prendre des mesures par lesquelles elle violerait des engagements pris à l'égard d'un Etat tiers. Le risque est toutefois minime du fait que les Etats non membres des Nations Unies sont peu nombreux et que plusieurs d'entre eux seront sans doute avec le temps admis au sein de cette organisation, ou se trouveront au moins liés comme la Suisse par l'article 94.

Cela nous amène à la question de la nature des obligations que le conseil de sécurité pourrait imposer à la Suisse dans le cadre des décisions qu'il est autorisé à prendre en vue de faire exécuter un arrêt de la cour. L'article 94, alinéa 2, est muet sur ce point et l'on ne trouve aucun élément d'interprétation ni dans les procès-verbaux de la conférence de San Francisco, ni dans le rapport du comité d'experts.

Cette incertitude est quelque peu embarrassante. Mais il est cependant possible de circonscrire le problème de manière à faire apparaître qu'en acceptant les obligations découlant pour un Etat membre des Nations Unies de l'article 94, alinéa 2, la Suisse ne s'écarterait en aucune manière de sa politique traditionnelle fondée sur la neutralité.

Nous avons déjà relevé que le conseil de sécurité ne peut intervenir en cas d'inexécution d'un arrêt de la cour que sur requête d'un des Etats en litige et qu'il n'est même pas tenu d'agir en pareil cas. Le veto d'une grande puissance pourrait aussi l'en empêcher. D'autre part, ses pouvoirs sont limités aux recommandations et aux mesures qui tendent à l'exécution de l'arrêt. Il n'est pas une autorité capable de casser ou de reviser l'arrêt, si l'Etat récalcitrant, comme il y a lieu de s'y attendre, allègue un excès de pouvoir de la cour ou un vice de procédure. En pareil cas, il devra sans doute se borner à inviter les parties à régler leur nouveau différend par des moyens pacifiques de leur choix.

Ajoutons que les cas où un Etat a refusé, pour une raison ou pour une autre, d'exécuter une sentence internationale sont rares et qu'aucun arrêt de la cour permanente de justice internationale ne s'est heurté à pareil refus.

Il y a donc lieu de penser que le conseil de sécurité ne se trouvera jamais à même de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 94, alinéa 2. Cependant cet article existe et nous devons tenir compte de la possibilité qu'il soit appliqué.

Le conseil de sécurité peut en vertu de cet article formuler des recommandations sans caractère obligatoire ou prendre des décisions n'engageant que l'un ou l'autre organe des Nations Unies. Mais il peut aussi imposer des obligations à des Etats membres. Il convient donc de chercher à préciser de quels Etats et de quelles obligations il pourrait s'agir.

En vertu du droit international général, l'exécution d'un arrêt rendu par un tribunal international est une affaire qui concerne exclusivement les parties au procès. Celles-ci peuvent convenir expressément ou tacitement de ne pas exécuter l'arrêt ou de l'exécuter selon certaines modalités non prévues par le tribunal. L'Etat gagnant peut aussi prendre unilatéralement des mesures en vue d'amener l'Etat perdant à exécuter l'arrêt. En tant qu'elle n'est pas restreinte par d'autres dispositions de la charte, cette liberté des parties se retrouve à l'article 94, alinéa 2, puisque l'Etat gagnant n'est pas tenu de recourir au conseil de sécurité lorsqu'il n'obtient pas l'exécution de l'arrêt rendu en sa faveur par la cour. Le conseil de sécurité n'est donc pas chargé d'assurer d'une façon générale l'exécution des arrêts de la cour. Il est seulement autorisé à agir si l'Etat gagnant le lui demande. Il va de soi qu'il a alors la faculté d'inviter les deux Etats intéressés à prendre certaines mesures en vue de l'exécution de l'arrêt et qu'il peut, en vertu de l'article 25 de la charte, leur imposer l'obligation de les prendre. Est-il également autorisé à faire intervenir des Etats membres des Nations Unies qui sont restés étrangers au litige? Nous ne le croyons pas et cela pour les raisons suivantes:

Comme tout traité, la charte doit être interprétée de façon restrictive, en ce sens qu'une obligation à la charge des Etats membres ne peut résulter que d'une disposition expresse. C'est ainsi qu'au chapitre VII relatif aux mesures de coercition en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, la charte indique de façon précise les cas dans lesquels les Etats membres, même étrangers au conflit, peuvent être appelés à participer à une action décidée par le conseil de sécurité. Or, aux deux alinéas de l'article 94, il n'est question que des Etats parties à un litige.

De plus, la charte n'établit aucun lien entre l'article 94 et le chapitre VII et elle précise même à l'article 24 que les pouvoirs conférés au conseil de sécurité en vue du maintien de la paix sont définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII, d'où l'on peut déduire que les pouvoirs accordés au conseil de sécurité à l'article 94 du chapitre XIV n'ont rien à voir avec

le maintien de la paix et que l'inexécution d'un arrêt de la cour ne peut pas être assimilé au sens de la charte à une menace contre la paix. Ainsi les mesures collectives de coercition prévues au chapitre VII n'entrent pas en ligne de compte pour l'application de l'article 94.

Par conséquent si la Suisse accepte toutes les obligations découlant pour un Etat membre de l'article 94, alinéa 2, elle ne s'engage pas à prêter son appui au conseil de sécurité lorsqu'il s'agit de l'exécution d'un arrêt rendu entre Etats tiers. Les seuls cas qu'elle ait à envisager sont ceux où elle serait partie à un procès devant la cour et où elle-même ou l'autre Etat n'exécuterait pas l'arrêt. Dans l'une et l'autre hypothèse, elle peut éviter l'intervention du conseil de sécurité, soit en exécutant l'arrêt conformément à l'obligation qu'elle a assumée à cet égard, soit en renonçant à recourir au conseil de sécurité si l'autre Etat n'exécute pas l'arrêt.

On pourrait sans doute soutenir que l'article 94, alinéa 2, en raison même de son imprécision, est susceptible d'être interprété en ce sens que le conseil de sécurité serait autorisé à requérir également l'intervention d'Etats membres des Nations Unies qui sont restés étrangers au procès. Une telle interprétation extensive ne pourrait s'appuyer ni sur le droit international général, ni sur d'autres dispositions de la charte. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'elle ne serait pas, à première vue, incompatible avec les termes très vagues de l'article 94, alinéa 2.

Il serait naturellement agréable d'avoir une interprétation authentique, mais la charte n'autorise aucun organe des Nations Unies à en donner une, et selon toute probabilité ni l'assemblée générale, ni le conseil de sécurité ne consentiraient à entrer dans cette voie. Quant à la cour elle-même, elle ne pourrait se prononcer qu'à la suite d'une demande d'avis consultatif émanant de l'assemblée générale ou du conseil de sécurité (art. 96 de la charte). Une démarche de la Suisse tendant à obtenir une interprétation authentique de l'article 94, alinéa 2, n'aurait donc guère de chance d'aboutir et elle serait en outre particulièrement inopportune au point de vue politique.

A vrai dire, le besoin d'une telle interprétation ne se fait même pas sentir. Nous avons déjà relevé qu'une interprétation normale de l'article 94, alinéa 2, ne conduit pas à admettre l'obligation de participer aux mesures que le conseil de sécurité pourrait prendre en vue de faire exécuter un arrêt rendu entre Etats tiers. Mais même si par une interprétation extensive une telle obligation devait être mise à la charge de la Suisse, cela ne signifierait pas qu'en l'acceptant elle porterait atteinte à sa neutralité.

En effet, les seules mesures collectives de coercition qui puissent être incompatibles avec une politique de neutralité sont celles du chapitre VII de la charte: en premier lieu les actions militaires prévues à l'article 42, mais aussi, suivant les circonstances, la rupture des relations diplomatiques et l'interruption des relations économiques au sens de l'article 41. Une participation de la Suisse à des mesures militaires est exclue d'emblée,

car elle supposerait la conclusion de l'accord spécial prévu à l'article 43. D'autre part, toutes les mesures collectives énumérées au chapitre VII ne peuvent être appliquées par le conseil de sécurité qu'en vue du maintien de la paix et nous avons vu qu'au sens de la charte la menace contre la paix et l'inexécution d'un arrêt de la cour sont des notions distinctes entre lesquelles aucun rapport n'a été établi.

Si donc en vertu d'une interprétation extensive de l'article 94, alinéa 2, le conseil de sécurité s'estimait autorisé à requérir l'intervention de la Suisse en vue de l'exécution d'un arrêt rendu entre États tiers, il ne pourrait pas lui demander de participer à des mesures du genre de celles qui sont prévues au chapitre VII et il devrait se limiter à des mesures moins graves, compatibles par conséquent avec une politique de neutralité.

C. ENGAGEMENT DE VERSER UNE CONTRIBUTION

La dernière condition mise à l'adhésion de la Suisse au statut comporte l'engagement de verser une contribution aux frais de la cour, dont l'assemblée générale des Nations Unies fixera équitablement le montant de temps à autre après nous avoir consultés.

Le versement d'une telle contribution ne saurait soulever des objections et nous aurions la faculté de faire valoir notre manière de voir si le montant proposé nous paraissait trop élevé.

Relevons à titre d'indication que le budget de la cour pour 1947 a été arrêté à environ 640 000 dollars.

D. CONCLUSIONS

L'examen auquel nous avons procédé et dont nous vous avons exposé les résultats dans les lignes qui précèdent nous conduit à la conclusion que la Suisse, fidèle à sa tradition, se doit d'adhérer au statut de la cour internationale de justice et qu'elle peut sans inconvénient le faire aux conditions posées par l'assemblée générale des Nations Unies.

Nous vous proposons donc de nous autoriser à déposer entre les mains du secrétaire général des Nations Unies un instrument d'adhésion au statut de la cour portant:

- a. Acceptation des dispositions de ce statut;
- b. Acceptation de toutes les obligations qui découlent pour un membre des Nations Unies de l'article 94 de la charte;
- c. Engagement de verser une contribution aux frais de la cour, dont l'assemblée générale fixera équitablement le montant de temps à autre après nous avoir consultés.

IV.

L'adhésion au statut, nous l'avons déjà relevé, ne comporte pas par elle-même l'obligation d'accepter la juridiction de la cour. Elle a toutefois pour effet en vertu de l'article 37 de rendre de nouveau applicables les dispositions de traités antérieurs qui reconnaissaient la juridiction obligatoire de la cour permanente de justice internationale, la nouvelle cour étant à cet égard substituée à l'ancienne. De plus, l'article 36, alinéa 2, permet aux Etats parties au statut de faire une déclaration aux termes de laquelle ils reconnaissent comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la cour sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a. L'interprétation d'un traité;
- b. Tout point de droit international;
- c. La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d. La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

En faisant une telle déclaration, la Suisse accepterait la juridiction obligatoire de la cour sur tous les différends d'ordre juridique qu'elle pourrait avoir avec un des Etats qui ont fait ou qui feront semblable déclaration. Lorsqu'un différend d'ordre juridique surgit entre Etats qui ont reconnu la juridiction obligatoire de la cour sur la base de l'article 36, alinéa 2, chacun d'eux peut saisir la cour en lui adressant une requête unilatérale conformément à l'article 40. Il n'est pas nécessaire que les parties au différend concluent préalablement un traité spécial, dit « compromis d'arbitrage », par lequel elles conviennent de s'en remettre au jugement de la cour.

Une déclaration analogue était prévue à l'article 36 du statut de l'ancienne cour et la Suisse l'avait faite en même temps qu'elle adhéra à ce statut. Au début, elle ne s'était trouvée liée qu'à l'égard d'un nombre restreint d'Etats qui avaient fait la même déclaration, mais plus tard la juridiction obligatoire de la cour fut reconnue par plus d'une quarantaine d'Etats comprenant plusieurs grandes puissances.

La Suisse avait fait ainsi œuvre de pionnier à un moment où l'on ignorait encore comment la cour serait composée et comment elle comprendrait sa mission. Actuellement, nous savons quels sont les juges de la nouvelle cour et nous avons tout lieu de croire qu'ils s'inspireront de la remarquable jurisprudence établie par l'ancienne cour pendant plus de quinze ans d'activité aussi féconde que variée. Nous savons aussi que la juridiction

obligatoire de la nouvelle cour est reconnue, parfois sous certaines réserves, par un nombre déjà élevé d'Etats, soit :

- a. Par ceux, au nombre d'une quinzaine environ, qui, en vertu de l'article 36, alinéa 5 du statut de la nouvelle cour, restent liés par des déclarations faites sous le régime de l'ancienne cour pour une durée qui n'est pas encore expirée;
- b. Par ceux qui ont fait récemment une déclaration sur la base de l'article 36, alinéa 2: Grande-Bretagne, Pays-Bas, Etats-Unis, Chine, Norvège, Danemark, Guatemala et France.

La Suisse se doit donc de participer comme par le passé au mouvement qui tend à étendre le domaine de la juridiction de la cour et nous vous proposons de nous autoriser à remettre au secrétaire général des Nations Unies une déclaration par laquelle la Suisse acceptera la juridiction obligatoire de la cour dans les termes de l'article 36, alinéa 2, du statut.

V.

Si vous acceptez les propositions que nous avons formulées à la fin des chapitres III et IV du présent message, il vous appartiendra de prendre un arrêté fédéral qui pourrait être rédigé dans les termes du projet ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 juillet 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

ETTER.

Le vice-chancelier,

Ch. OSER.