

DÉCLARATION DE M. LE JUGE KOOIJMANS

[Traduction]

Clause compromissoire du paragraphe 1 de l'article 29 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes — Condition de négociations diplomatiques préalables — Plaintes de la RDC dans un contexte multilatéral, comme tentatives de négociation — Une référence explicite à la convention est-elle nécessaire? — La position de la Cour est exagérément restrictive.

1. Je souscris au prononcé de la Cour selon lequel elle n'a pas compétence pour connaître de la requête de la RDC. J'éprouve cependant de sérieux doutes quant à la pertinence d'un des éléments de la conclusion par laquelle elle se déclare incompétente sur le fondement du paragraphe 1 de l'article 29 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Comme la portée de cette question dépasse à mon avis le champ de la présente affaire, je voudrais exposer à cet égard mes préoccupations.

2. Le paragraphe 1 de l'article 29 de la convention est libellé comme suit :

« Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention qui n'est pas réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice, en déposant une requête conformément au Statut de la Cour. »

3. Dans l'arrêt, la Cour relève que la convention subordonne sa compétence aux conditions suivantes: premièrement, qu'une tentative ait été faite, sans succès, de régler le différend par la négociation; deuxièmement, qu'une demande d'arbitrage ait été présentée; et, enfin, qu'un délai de six mois se soit écoulé à compter de la date de cette demande (arrêt, par. 87).

4. En ce qui concerne la première condition, la Cour conclut que

« [L]es éléments de preuve présentés à la Cour n'ont pas permis d'établir à sa satisfaction que la RDC ait en fait cherché à entamer des négociations relatives à l'interprétation ou l'application de la convention » (arrêt, par. 91).

5. La Cour admet manifestement la validité de l'argument de la RDC selon lequel de telles négociations ne doivent pas nécessairement prendre la forme de négociations bilatérales mais peuvent aussi se situer dans un contexte multilatéral et avoir pour point de départ des protestations ou

des plaintes portées à l'attention d'institutions internationales. La RDC a cité à cet égard la plainte dont elle a saisi le 24 février 1999 la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que les nombreuses plaintes, concernant notamment des violations des droits de l'homme, qu'elle a soumises au Conseil de sécurité. La position de la Cour sur ce point est conforme à son prononcé antérieur :

«[D]epuis quarante ou cinquante ans, la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou diplomatie parlementaire s'est fait reconnaître comme l'un des moyens établis de conduire des négociations internationales.»
(*Sud-Ouest africain (Ethiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, exceptions préliminaires, C.I.J. Recueil 1962, p. 346.)

6. Cependant, la Cour n'estime pas que ces plaintes puissent être qualifiées de tentatives de règlement du différend par voie de négociation au sens du paragraphe 1 de l'article 29 de la convention, au simple motif que la RDC ne faisait pas explicitement référence à la convention sur la discrimination à l'égard des femmes.

7. Cette position de la Cour m'apparaît irréaliste, surtout dans le cas d'un conflit qui, comme en l'espèce, présente de multiples aspects. Dans les plaintes qu'elle a soumises au Conseil de sécurité, la RDC a allégué des violations par le Rwanda de normes juridiques très diverses, touchant à l'emploi de la force, au droit humanitaire et au droit des droits de l'homme. Compte tenu du caractère et du mandat des institutions internationales à l'attention desquelles ces griefs ont été portés, on ne pouvait s'attendre à ce que les plaintes détaillent traité par traité les dispositions auxquelles les violations alléguées contrevenaient. En imposant néanmoins au plaignant une telle exigence, la Cour, en fait, exclut pratiquement toute possibilité de qualifier de telles protestations, élevées dans un contexte multilatéral, de tentative de négocier comme l'exige, notamment, la clause compromissoire de la convention sur la discrimination à l'égard des femmes.

8. A cet égard, le fait qu'une préoccupation particulière a bien été exprimée par la communauté internationale à propos des droits des femmes mérite d'être mentionné. La résolution 2002/14 en date du 19 avril 2002 de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, par exemple, demandait instamment à toutes les parties au conflit en République démocratique du Congo de respecter, en particulier, les droits des femmes et des enfants.

9. En outre, dans les Livres blancs qu'elle a publiés pendant la période du conflit armé (1998-2002), la RDC s'était plainte régulièrement de la violation de normes très diverses du droit international humanitaire et du droit international de droits de l'homme. Ces plaintes citaient de nombreux exemples précis d'atrocités commises par les troupes rwandaises à l'encontre des femmes. Le Rwanda, par conséquent, ne pouvait ignorer qu'il était accusé d'infractions à de multiples normes conventionnelles relatives aux droits de l'homme, y compris des normes concernant la protection des femmes.

10. A cet égard, la présente affaire ressemble à celle des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, dans laquelle la Cour, en son arrêt sur la compétence et la recevabilité, a dit qu'à son avis

« parce qu'un Etat ne s'est pas expressément référé, dans des négociations avec un autre Etat, à un traité particulier qui aurait été violé par la conduite de celui-ci, il n'en découle pas nécessairement que le premier ne serait pas admis à invoquer la clause compromissoire dudit traité. Les Etats-Unis savaient avant l'introduction de la présente instance que le Nicaragua affirmait que leur comportement constituait une violation de leurs obligations internationales; ils savent maintenant qu'il leur est reproché d'avoir violé des articles précis du traité de 1956. » (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 428, par. 83.)

11. Je ne suis donc pas d'accord avec la Cour quand elle conclut que la RDC ne peut pas être considérée comme ayant cherché à entamer des négociations relatives à l'interprétation ou l'application de la convention, d'autant que les tentatives qu'elle a faites pour négocier dans ce contexte multilatéral plus général n'ont amené aucune réaction positive de la part de l'autre partie. J'estime que la position prise par la Cour est exagérément restrictive et s'écarte de sa jurisprudence antérieure, qui traduisait une certaine souplesse quant à l'exigence de négociations préalables.

12. Bien différente est la question de savoir si les violations alléguées de la convention sur la discrimination à l'égard des femmes peuvent entrer dans le cadre des dispositions de cet instrument et si, par conséquent, la Cour est compétente *ratione materiae* pour connaître du différend en application du paragraphe 1 de l'article 29 de la convention. En l'espèce, le Rwanda n'a fait valoir à cet égard aucun moyen et la Cour n'a pas statué sur ce point.

13. Les observations qui précèdent sont d'autant plus pertinentes que la deuxième condition posée au paragraphe 1 de l'article 29 — la demande d'arbitrage — aurait obligé le plaignant à spécifier le caractère du différend. Une demande d'arbitrage au titre de l'article 29 suppose nécessairement que soit précisée la disposition conventionnelle dont la violation est alléguée.

14. C'est cette exigence d'une tentative de règlement par arbitrage qui est l'élément clé du paragraphe 1 de l'article 29. La Cour ne peut être compétente que si cette condition est remplie (voir *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, *C.I.J. Recueil 1998*, p. 17, par. 21). La Cour n'ayant trouvé aucun élément établissant que la RDC ait tenté d'engager une procédure d'arbitrage (arrêt, par. 92), elle ne pouvait faire autrement que conclure à son incompétence au titre du paragraphe 1 de l'article 29 de la convention.

15. On peut regretter que le seuil à partir duquel des Etats parties peuvent porter à l'attention de la Cour des plaintes alléguant la violation

par d'autres Etats parties de conventions relatives aux droits de l'homme soit plutôt élevé, du fait de diverses conditions préalables à remplir. Cela est particulièrement vrai quand une convention contenant une clause compromissoire (comme celle dont il s'agit ici) ne prévoit pas de procédure (parallèle) permettant aux Etats de porter leur plainte devant un organe institué par cet instrument. Mais la Cour n'a pas d'autre choix que de vérifier si une condition préalable explicitement posée par les Etats contractants est remplie et, si elle ne l'est pas, de se déclarer incompétente. La convention, toutefois, ne fixe pas de critère précis pour apprécier l'élément du «non-règlement par voie de négociation». Elle laisse suffisamment de latitude pour que l'on puisse prendre pleinement en considération le contexte de la négociation (ou de la tentative de négociation). Les mots «[t]out différend concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention», au paragraphe 1 de l'article 29, ne renvoient directement qu'à la condition préalable de l'arbitrage et n'acquièrent donc de pertinence que lorsque les négociations, sous quelque forme qu'elles aient été conduites, se sont révélées vaines.

(*Signé*) P. H. KOOIJMANS.
