

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE *AD HOC* ROUCOUNAS

*Aperçu historique — Nécessité de la détermination du nom par négociation et commun accord — L'objet et le but de l'accord intérimaire — Désaccord avec la Cour concernant sa compétence pour régler ce différend — L'article 5 et l'obligation de négocier de bonne foi — Admission au sein des organisations internationales: l'OTAN constitue un cas particulier — L'article 11: ne pas s'opposer si l'autre Partie s'acquitte de ses obligations découlant de l'article 5, qui précède l'article 11 — La portée des obligations assumées par les Parties — La «Pratique de l'organisation», les violations de la résolution 817 et de l'accord intérimaire et les protestations du défendeur — Le bon voisinage — Les droits et obligations à l'égard des tiers selon l'article 22 — L'invocation à titre subsidiaire de l'exceptio non adimpleti contractus — Les contre-mesures.*

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION: APERÇU HISTORIQUE	1-6
I. PARVENIR À LA DÉTERMINATION DU NOM PAR LA NÉGOCIATION ET D'UN COMMUN ACCORD, OU MAINTENIR LA «DIVERGENCE» AU PRIX DE LA FRUSTRATION, DE L'INSÉCURITÉ ET DE LA CONFUSION	7-11
II. L'OBJET ET LE BUT DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE	12-16
III. LA COUR N'A PAS COMPÉTENCE POUR RÉGLER CE DIFFÉREND	17-24
IV. L'ARTICLE 5 ET L'OBLIGATION DE NÉGOCIER DE BONNE FOI	25-35
V. ADMISSION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES: L'OTAN EST PAR SA NATURE MÊME UN CAS PARTICULIER	36-40
VI. L'ARTICLE 11: NE PAS S'OPPOSER SI L'AUTRE PARTIE S'ACQUITTE DE SES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ARTICLE 5, QUI PRÉCÈDE L'ARTICLE 11	41-52
VII. LA PORTÉE DES OBLIGATIONS ASSUMÉES PAR LES PARTIES	53
VIII. LA «PRATIQUE DE L'ORGANISATION», LES VIOLATIONS DE LA RÉOLUTION 817 ET DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE ET LES PROTESTATIONS DU DÉFENDEUR	54-58
IX. LE BON VOISINAGE	59-60
X. LES DROITS ET OBLIGATIONS À L'ÉGARD DES TIERS SELON L'ARTICLE 22	61-65

XI. L'INVOCATION, À TITRE SUBSIDIAIRE, DE L' <i>EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS</i>	66-67
XII. LES CONTRE-MESURES	68-75

\*

A mon regret, j'ai voté contre les points 1 et 2 du dispositif de l'arrêt et ce, pour les raisons exposées ci-après.

#### INTRODUCTION: APERÇU HISTORIQUE

1. Les deux Parties reconnaissent que l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 est un traité international qui produit son plein effet juridique. Il n'en reste pas moins que cet accord présente certaines curiosités importantes. Tout d'abord, on peut se demander s'il existe dans l'histoire des relations internationales contemporaines d'autres traités dans lesquels les Etats parties ne sont pas nommément désignés. Le texte est signé par deux personnalités respectivement pour la « première Partie » et la « seconde Partie », et dont il faut déduire qu'elles représentent la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM). A la question de savoir pourquoi le traité est conclu entre Etats anonymes, la réponse est que cette curieuse uniformité dans la désignation des Parties tient à la « divergence » sur le nom de la « seconde Partie ». Cette divergence est omniprésente en l'espèce, et autour d'elle gravitent d'autres actions du demandeur et réactions du défendeur.

2. L'accord intérimaire a été conclu dans le tumulte des crises balkaniques des années 1990 et des événements qui ont marqué l'Europe à cette époque. Cependant, chacun sait que la « question macédonienne », qui a caractérisé la rivalité entre la Grèce, la Serbie et la Bulgarie, remonte aux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, et notamment aux années 1880, lorsque les revendications des populations de cette région à l'égard de l'Empire ottoman (dont la Macédoine faisait partie) furent à l'origine de luttes armées, non seulement contre l'occupant turc, mais aussi entre les populations locales. Depuis lors, la Macédoine n'a échappé à aucun des conflits et crises régionaux ou mondiaux, subissant deux guerres balkaniques (1912-1913) et deux guerres mondiales (1914-1918 et 1939-1945). Dans le traité de Bucarest du 10 août 1913, qui mit fin à la deuxième guerre balkanique, était reconnue la souveraineté de la Grèce sur un territoire de la Macédoine qui comprend la plus grande partie de la Macédoine historique et constitue, depuis cette époque, une région de la Grèce. A la suite de la dissolution de l'Empire austro-hongrois, le traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919 créa le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (sans mention des Macédoniens), royaume qui, en 1923, prit le nom de Yougoslavie. Après la fin de la seconde guerre mondiale (1945), la Yougoslavie orienta sa politique vers l'incorporation de la Macédoine

grecque et de la Macédoine bulgare, et apporta une aide substantielle aux rebelles durant la guerre civile grecque (1946-1949). A la conférence de paix de Paris (1947), la Yougoslavie revendiqua l'annexion de provinces du nord de la Grèce. Les mouvements rebelles que celle-ci affronta à sa frontière nord pendant la guerre civile menèrent à la création, en 1946, de la première commission d'enquête des Nations Unies.

3. La Macédoine grecque, qui s'étend sur près de 90% de la Macédoine historique, compte, selon le recensement de 2000, environ 2 625 000 habitants<sup>1</sup> ; la population de l'ERYM s'élève à quelque 2 022 547 habitants (2002)<sup>2</sup>.

4. Richard Holbrooke, secrétaire d'Etat adjoint des Etats-Unis d'Amérique et envoyé spécial pour les Balkans, dans son ouvrage *To End a War*, évoque les conditions dans lesquelles il s'est, dans la tourmente d'une des crises balkaniques — à savoir le conflit armé en Bosnie-Herzégovine —, rendu avec ses collaborateurs à Athènes et à Skopje, «pour tenter de venir à bout de l'âpre conflit entre la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM) au sujet du nom du pays et de son drapeau national»<sup>3</sup>. Il précise que, le 4 septembre 1995, les envoyés américains ont persuadé Andréas Papandréou, premier ministre grec de l'époque, d'accepter l'accord négocié pendant deux ans grâce à la médiation de Cyrus Vance et de Matthew Nimetz, tandis que lui-même rencontra, au sujet de cette même question, le président Kiro Gligorov, «ancien ministre des finances de Tito [qui] avait presque littéralement inventé son pays fin 1991 et début 1992»<sup>4</sup>. Richard Holbrooke ajoute que le *New York Times* avait présenté l'accord intérimaire comme marquant la fin «d'un différend qui durait depuis quatre ans et avait menacé de déboucher sur un conflit armé»<sup>5</sup>. Il importe de rappeler ici que, immédiatement après son indépendance, le nouvel Etat a entrepris une série d'actions à visées irrédentistes et d'actes de contestation du patrimoine culturel grec qui furent jugés inadmissibles par la Grèce.

5. Le demandeur mentionne l'embargo économique que la Grèce a appliqué dans ce contexte en 1994 contre son voisin du Nord. Il convient de garder à l'esprit que les sanctions économiques de la Grèce contre son voisin du Nord sont intervenues après l'adoption de la résolution 817 par le Conseil de sécurité, ce qui signifie que la protestation du défendeur à l'égard du comportement de l'ERYM a pris très tôt une forme concrète, en tout cas dans la période comprise entre l'adoption de la résolution 817 (1993) et la conclusion de l'accord intérimaire (1995). J'ajouterai que la Commission des Communautés européennes a en 1994 déféré la Grèce devant la Cour de justice des Communautés européennes, en demandant

<sup>1</sup> D'après les statistiques d'Eurostat (20 octobre 2010). Voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

<sup>2</sup> Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.2.

<sup>3</sup> R. Holbrooke, *To End a War* (édition révisée), New York, The Modern Library, 1998, p. 121-127. [Traduction du Greffe.]

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 125. [Traduction du Greffe.]

<sup>5</sup> *Ibid.* [Traduction du Greffe.]

à celle-ci d'indiquer des mesures provisoires à l'endroit de la Grèce et de se prononcer sur la conformité des mesures prises par ce pays aux articles 224 et 133 du traité de Rome. La Cour a rejeté la demande de la Commission quant à l'indication de mesures provisoires et, dans un second temps, l'affaire a été rayée du rôle. Sur le fond, il importe toutefois de noter aussi que l'avocat général de la Cour (Francis Jacobs) a, dans son rapport devant l'organe judiciaire communautaire, jugé que les mesures prises par la Grèce étaient légitimes, et préconisé le rejet de la demande et de la requête de la Commission contre la Grèce<sup>6</sup>.

6. Afin de permettre la conclusion de l'accord intérimaire et dans l'espoir de voir respectées les garanties de normalisation des relations avec son voisin du Nord, la Grèce a fait, en 1995, des concessions substantielles, en se fondant sur les contreparties prévues par l'accord, et a accepté de lever l'embargo. Je signalerai que ces contreparties se réduisaient, pour l'ERYM, à se comporter conformément aux règles de bon voisinage. L'arrêt fait allusion au rapport de la commission Badinter, qui, sur la base des déclarations des pays de l'ex-Yougoslavie (simples déclarations d'intention dont la conformité à la réalité n'était pas vérifiée), s'était prononcée en faveur de la reconnaissance de l'ERYM<sup>7</sup>. Il est vrai que l'Union européenne a fait des efforts de médiation entre les deux Parties. Ces efforts n'ont pas abouti et, au sommet de Lisbonne de juin 1992, le Conseil européen a subordonné la reconnaissance du demandeur par l'Union européenne à l'emploi d'une dénomination qui ne contiendrait pas le terme «Macédoine»<sup>8</sup>.

I. PARVENIR À LA DÉTERMINATION DU NOM PAR LA NÉGOCIATION  
ET D'UN COMMUN ACCORD, OU MAINTENIR LA «DIVERGENCE»  
AU PRIX DE LA FRUSTRATION, DE L'INSÉCURITÉ ET DE LA CONFUSION

7. Depuis plusieurs années, le contexte politique, juridique et culturel des relations entre les deux pays est terni par le problème du nom du demandeur. Ce problème, comme bien d'autres, a surgi en 1991 et, depuis lors, la Grèce demande que son voisin du Nord *ne monopolise pas*, en tant qu'Etat, le nom de Macédoine et qu'il adopte un nom qui le distingue de la Macédoine grecque. Je pourrais citer au moins cinq cas dans lesquels, en Europe du Nord, en Europe centrale, dans les Balkans, en Afrique et dans le Pacifique, sur protestation d'Etats voisins ou de leur propre gré, des Etats nouveaux ont adopté des noms ou des symboles destinés à les distinguer de leurs voisins. Depuis 1995, une négociation visant à résoudre «la divergence» («the difference») sur le nom est engagée entre les Parties sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et avec

<sup>6</sup> Cour de justice des Communautés européennes, affaire C-120/94, notamment les paragraphes 61-73.

<sup>7</sup> Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 2.13, note 37.

la médiation de Matthew Nimetz. Cependant, la confrontation se poursuit et présente plusieurs aspects inquiétants pour la stabilité des relations dans les Balkans, aspects qui dépassent le cadre des représentations officielles, de la presse, ou des autres institutions publiques et privées des deux pays.

8. Au cours de la procédure écrite, le demandeur a soutenu que, dans l'accord intérimaire, «aucune des Parties n'[était] désignée par son nom constitutionnel et que l'appellation provisoire d'«ex-République yougoslave de Macédoine» qui figure dans la résolution 817 n'[était] pas non plus employée pour se référer au demandeur»<sup>9</sup>. Il s'agit là d'une lecture erronée, entérinée par la Cour, puisque les articles 5 et 11 de l'accord intérimaire transforment et renforcent juridiquement les résolutions 817 et 845 du Conseil de sécurité, dont la première prône clairement l'appellation provisoire ERYM «à toutes fins utiles à l'Organisation» («for all purposes within the organization») (ajoutons que le texte français traduit le mot «within» par «à», tandis qu'à mon sens la traduction exacte est «au sein de»). Si le demandeur n'était pas, lui aussi, tenu d'employer le nom provisoire, alors la référence dans l'accord intérimaire à la résolution 845 aurait suffi. Le paragraphe 2 de la résolution 817 indique, quant à lui, que, jusqu'au règlement d'un commun accord de la divergence sur le nom, le demandeur «sera désigné ... à toutes fins utiles» sous le nom d'ex-République yougoslave de Macédoine. Or, le demandeur, en utilisant à l'égard et au sein des organisations internationales le nom qui figure dans sa Constitution («la République de Macédoine»), outre qu'il crée la confusion parmi les membres de la communauté internationale, manque doublement à son obligation. En premier lieu, il s'arroge unilatéralement une exception à la formule «sera désigné ... à toutes fins utiles», alors qu'il ne ressort nullement des résolutions 817 et 845 qu'il peut bénéficier de pareille exception; l'appellation lie tout le monde sans exception dans l'organisation internationale. Les deux résolutions en question (et l'accord) emploient le mot «nom» au singulier et non pas au pluriel, en toute logique, puisqu'il s'agit de la manifestation de la volonté des Nations Unies d'œuvrer en faveur de la normalisation des relations entre deux Etats membres de la communauté internationale. En outre, l'expression «à toutes fins utiles» renforce l'effet utile de la négociation, qui devra aboutir à un nom (et un seul) qui ne sera plus provisoire.

9. Pour ce qui est de la «divergence sur le nom», le demandeur adopte, selon le cas, et parfois simultanément, au moins deux positions différentes: il prétend tantôt que la résolution 817 vise la négociation sur le nom et que, partant, le nom provisoire ne concerne pas le demandeur, tantôt que la négociation porte sur le nom provisoire et que, par conséquent, il n'est pas question de son nom constitutionnel. Le demandeur prétend ainsi que la négociation bilatérale menée sous les auspices des Nations Unies, qui dure depuis plus de seize ans, consiste simplement à rechercher un accord sur le nom qui remplacera celui, provisoire, d'ERYM par une autre désignation destinée à n'être utilisée que par le défendeur, tandis que le demandeur lui-même continuera de s'appeler et

<sup>9</sup> Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.35.

de se faire appeler «la Macédoine». C'est ce qu'il nomme la «double formule» («dual formula»), interprétation qui ne tient pas compte de ses obligations conventionnelles. Il suffit de constater que les deux Parties sont déjà convenues, sans intermédiaire et par les deux mémorandums conclus entre elles en 1995, d'utiliser chacune dans l'intervalle le nom qu'elles préfèrent. A quoi servirait alors la longue négociation menée sous les auspices des Nations Unies, dès lors que les Parties se sont entendues provisoirement, sans intermédiaire, sur leurs relations mutuelles?

10. En ce qui concerne l'emploi par le demandeur de son nom constitutionnel, tous les témoins de l'activité des organisations internationales ces vingt dernières années doivent se rappeler les innombrables points d'ordre soulevés par les représentants de la Grèce contre cette appellation ainsi que les réponses du demandeur. Tout en manifestant oralement et par écrit son opposition, la Grèce a tenu compte du fait que cette confrontation ne pouvait se poursuivre *ad nauseam*. Par ses objections réitérées, elle a néanmoins amplement consolidé sa position face au glissement de la position du demandeur vers une «double formule» («dual formula»), nullement envisagée par l'accord intérimaire. Pour le bon fonctionnement des organisations et des organes internationaux, point n'est besoin pour ceux qui objectent de réagir en tout temps et en toute occasion.

11. En ce qui concerne la négociation sur le nom, les écritures et plaidoiries en l'espèce révèlent devant la Cour que la position de la Grèce s'est substantiellement modifiée au fil des ans. Initialement, sa politique consistait à s'opposer à toute désignation du demandeur qui contiendrait le terme «Macédoine». Par la suite, et en tous cas avant la conférence de Bucarest du 3 avril 2008, la Grèce a changé sa position et fait connaître qu'elle accepterait un nom contenant le terme de «Macédoine», à condition qu'il fût assorti d'un qualificatif, et que ce nom devrait être applicable *erga omnes*. En revanche, le demandeur, par la voix de son président et de son premier ministre, déclarait inacceptable l'emploi sur le plan international d'un nom différent du nom constitutionnel (voir *infra* paragraphes 32-33). Cette position est restée inchangée pendant seize années, celle des gouvernements successifs du demandeur. Il n'est pas dans mes intentions d'examiner l'impact que peut avoir à long terme l'usurpation d'un nom.

## II. L'OBJET ET LE BUT DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE

12. Parmi les diverses interprétations données dans la jurisprudence et la doctrine des notions d'objet et de but d'un traité, on retiendra comme hypothèse de travail que l'objet est un élément stable tandis que le but présente un caractère évolutif<sup>10</sup>. D'après la convention de Vienne, l'objet

<sup>10</sup> Voir M. K. Yasseen, «L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI)*, t. 151 (1976-III), p. 3 et suiv., p. 55.

et le but du traité sont considérés dans leur ensemble et non par référence à telle ou telle disposition particulière de l'instrument en question. Dans un second temps, chaque disposition particulière est susceptible d'être appréciée suivant l'interprétation qui lui donne un effet utile. Pour ce qui est de l'accord intérimaire, son objet est de normaliser les relations entre les Parties et son but, l'utilisation par celles-ci des divers moyens qui y sont proposés (dont la négociation effective est l'outil par excellence) pour aboutir à une *solution durable* de la « divergence » qui les oppose, et non de « trouver un moyen pour rendre possible une coopération pragmatique au double plan bilatéral et multilatéral, à titre provisoire »<sup>11</sup>.

13. Il est généralement reconnu que l'attribution d'une qualification à un traité n'a plus aujourd'hui de caractère dogmatique aux fins de son interprétation et de son application<sup>12</sup>. La notion d'accord synallagmatique<sup>13</sup> est toutefois mentionnée dans l'interprétation d'un grand nombre de traités *bilatéraux*, parce qu'elle se retrouve dans tous les systèmes juridiques internes et permet de mieux cerner les droits et obligations des deux Etats dans leurs relations contractuelles. De nos jours, le fait de qualifier certains accords de synallagmatiques sert surtout à les distinguer de certains traités multilatéraux dits « normatifs » ou « intégraux », dont les méthodes d'interprétation et d'application sont en pleine évolution.

14. Au cœur de tout accord synallagmatique se trouve la *réciprocité*, une notion fondamentale dans les relations internationales. En effet, la réciprocité joue un rôle à la fois constructif et stabilisateur; elle est liée au degré d'organisation de la communauté internationale. Elle se traduit par un traitement juridique équivalent ou identique. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire pour son application que le traité comprenne une clause spécifique à cet effet: la notion opère même en dehors du traité pour le renforcer. C'est pourquoi est établie la distinction entre réciprocité formelle, qui est spécifiquement juridique, et réciprocité réelle, deux notions qui, d'ailleurs, ne s'excluent pas. Selon moi, un traité synallagmatique ne reflétant pas la réciprocité pourrait être considéré comme un traité inégal. Enfin, il serait scientifiquement erroné de considérer qu'un traité synallagmatique ne peut contenir des dispositions que la doctrine et la jurisprudence qualifient de « normatives » ou d'« intégrales »; c'est la construction du traité dans son ensemble et non le fait de procéder par coupures artificielles qui permet d'en apprécier le caractère essentiel. A cet égard, je rappellerai que le rapporteur spécial de la CDI sur le droit des traités distinguait entre obligations « supposant l'octroi réciproque de concessions », d'une part, et obligations nécessitant une exécution « intégrale », d'autre part, et ce, dans tous les traités, bilatéraux ou multilatéraux. Même dans les traités

<sup>11</sup> Les italiques sont de moi. Voir réplique de l'ex-République yougoslave de Macédoine, par. 4.63.

<sup>12</sup> A/CN.4/L.682, p. 338.

<sup>13</sup> M. Virally, dans « Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 122 (1967-III), écrit que « la réciprocité exprime l'idée d'un retour, d'un lien de ce qui est donné de part et d'autre » (p. 100).

multilatéraux, les obligations à caractère réciproque sont celles qui «prévoient un échange mutuel de prestations ainsi que des droits et obligations pour chaque partie à l'égard de chacune des autres parties prises individuellement»; à titre d'exemple, le rapporteur mentionnait la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques<sup>14</sup>.

15. Dans le contexte des droits et obligations conventionnelles, on évoque souvent (et le demandeur n'y fait pas exception) la règle *pacta sunt servanda*. Effectivement, tout le monde s'accorde à affirmer qu'il s'agit là d'une règle fondamentale du droit des traités et, comme Milan Bartoš l'expliquait devant la Commission du droit international, «la règle *pacta sunt servanda* est liée à la règle *dot ut res*»<sup>15</sup>.

16. L'accord intérimaire est synallagmatique au sens habituellement attribué à cette catégorie de traités, ce qui signifie que ses dispositions sont étroitement liées les unes aux autres et que les droits et obligations des deux Parties sont juridiquement liés. Il est en effet difficile de voir quel avantage le défendeur retirait de l'accord intérimaire autre que la normalisation de ses relations avec son voisin du Nord par l'acceptation, d'un commun accord, d'un nom qui distinguerait l'un de l'autre. Dès lors, la Cour devrait, d'une part, œuvrer pour rendre réalisables l'objet et le but de l'accord intérimaire en mettant l'accent sur la nécessité d'une négociation effective menée de bonne foi et, d'autre part, veiller à ne pas nuire directement ou indirectement à cette négociation.

### III. LA COUR N'A PAS COMPÉTENCE POUR RÉGLER CE DIFFÉREND

17. Le paragraphe 2 de l'article 21 exclut de la compétence de la Cour «la divergence visée au paragraphe 1 de l'article 5». Cette expression ne renvoie pas seulement au fait que la Cour n'a pas compétence pour déterminer le nom du demandeur, ce qui est l'évidence même; elle va plus loin et vise «la divergence». Cette «divergence», omniprésente dans les écritures et plaidoiries, est connue de tous.

18. Il s'ensuit que le paragraphe 2 de l'article 21 exclut de la compétence de la Cour non seulement la question de l'attribution d'un nom au demandeur (ce qui est l'évidence même) mais aussi, selon les termes qui y sont employés, «la divergence visée au paragraphe 1 de l'article 5», c'est-à-dire l'intervention de la Cour sur toute question qui, selon le demandeur lui-même, touche «directement ou indirectement» la question du nom. J'ajouterai que l'exclusion énoncée à l'article 21 est aussi liée à l'article 22, qui renvoie aux articles 8 et 10 du traité de l'OTAN<sup>16</sup>, la Cour n'étant pas compétente pour interpréter cet instrument. La Cour, en se déclarant incompétente, aurait contribué à faire en sorte que les négociations menées

<sup>14</sup> Voir Gerald Fitzmaurice, *Third Report on the Law of Treaties*, Nations Unies, doc. A/CN.4/115, *YBILC*, vol. II, p. 27.

<sup>15</sup> *YBILC*, 1963, vol. I, p. 124.

<sup>16</sup> Voir *infra* paragraphes 37 et 61.



sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (paragraphe 3 de la résolution 845) aient un sens et aboutissent à l'adoption, d'un commun accord, d'un nom pour le demandeur. Il est regrettable que la Cour ait adopté une position susceptible d'être interprétée comme contribuant à des « faits accomplis » ou risquant de provoquer une nouvelle dégradation des négociations. Pour parvenir à cette position, elle a interprété restrictivement l'article 5; en ce qui concerne le premier volet de l'article 11, elle a opté pour une interprétation extensive; pour le second volet de ce même article, elle est revenue à l'interprétation restrictive.

19. Le demandeur a soutenu (en modifiant sa position) que l'interprétation de la compétence de la Cour donnée par le défendeur aurait rendu l'accord inapplicable en tout ou en partie. Sur ce point, il a présenté une argumentation qui rendrait inapplicables en tout ou en partie les dispositions qui ne lui conviennent pas, à savoir le paragraphe 1 de l'article 5, le second volet du paragraphe 1 de l'article 11, le paragraphe 2 de l'article 21 et l'article 22.

20. Soutenir (à des degrés variables) qu'une interprétation large de la « divergence » sur le nom aurait pour effet de restreindre ou d'amoinrir la compétence de la Cour revient à neutraliser la portée du paragraphe 2 de l'article 21. Mais, avant de réfléchir à l'incidence éventuelle de la question du nom sur telle ou telle disposition de l'accord, le constat s'impose que c'est précisément à cause de la façon dont le demandeur tente d'interpréter lui-même ses propres obligations que la « divergence sur le nom » a pris avec le temps une dimension qui ne pouvait être prévue au moment de la conclusion de l'accord en 1995.

21. Pour apprécier le rôle de catalyseur que joue le nom dans la présente affaire et en ce qui concerne la compétence conférée à la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 21, point n'est besoin de s'aventurer à rechercher quelles dispositions de l'accord seraient susceptibles d'être interprétées de manière extensive ou restrictive. Le « nom » du demandeur est indiqué par référence et de façon juridiquement obligatoire dans deux dispositions fondamentales de l'accord, à savoir les articles 5, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, chacun étant *pris dans son ensemble*. C'est en appréciant la portée et l'application de ces deux dispositions depuis 1995 que l'on pourra se prononcer sur la compétence de la Cour et sur la recevabilité de la requête.

22. Le défaut de compétence de la Cour est également corroboré par le fait que la décision de l'OTAN du 3 avril 2008 est un acte de cette organisation internationale, la Grèce n'ayant pas à répondre des actes de l'organisation dont elle est membre. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'un demandeur cherche à obtenir de la Cour qu'elle se prononce sur la licéité de certains actes d'une organisation internationale qui n'est pas partie au litige. Faire droit à l'argumentation du demandeur équivaut à ce que, pour la première fois, la plus haute juridiction internationale apprécie la licéité d'un acte d'une organisation internationale tierce à travers un Etat membre.

23. J'examinerai maintenant dans quelle mesure le fait pour la Cour de s'être déclarée compétente influera sur la reprise effective de négociations

ayant un sens pour que les Parties aboutissent à un accord sur la question du nom, qui représente un obstacle lourd de conséquences politiques et culturelles non seulement pour l'admission de l'ERYM à telle ou telle organisation internationale, mais aussi pour les relations bilatérales. La Cour, en faisant droit à la thèse du demandeur et en se déclarant compétente, s'est engagée dans le domaine complexe des relations politiques et culturelles entre les Parties et entre celles-ci et l'organisation internationale en cause. De surcroît, en décidant que les violations continues de l'accord intérimaire par le demandeur au sein et en dehors des organisations internationales n'ont pas d'incidence décisive quant à l'application de l'accord, l'arrêt donne à penser que l'interprétation que donne lui-même le demandeur est sans rapport avec la « divergence sur le nom », divergence pourtant exclue de la compétence de la Cour en vertu de l'article 21. Plutôt que de formuler des considérants répétitifs qui risquent d'empiéter sur la négociation, la Cour aurait dû se contenter de l'appel qu'elle formule si clairement dans le paragraphe 166 du présent arrêt. Rappelons les termes prudents employés par la Cour permanente de Justice internationale : « le règlement judiciaire des conflits internationaux ... n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties ... dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable » (affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22, p. 13).

24. Une lecture composite de l'accord aurait permis de déceler dans le texte la nécessité de tenir compte des éléments historiques et culturels qui pèsent sur l'affaire et de se distancier des réactions non seulement politiques, mais aussi psychologiques populaires que l'arrêt susciterait de part et d'autre. En disant que le demandeur peut employer son nom constitutionnel au sein des organisations internationales, la Cour va au-delà de la compétence que lui attribue l'article 21 de l'accord.

#### IV. L'ARTICLE 5 ET L'OBLIGATION DE NÉGOCIER DE BONNE FOI

25. La Cour réduit à sa plus simple expression l'interprétation de la portée de l'article 5, paragraphe 1, de l'accord intérimaire. Cette disposition prévoit que

« [l]es Parties conviennent de poursuivre les négociations sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, conformément à la résolution 845 (1993) du Conseil de sécurité, en vue de parvenir à régler le différend mentionné dans cette résolution et dans la résolution 817 (1993) du Conseil ».

26. Dans les deux résolutions susmentionnées, le Conseil de sécurité prie instamment les Parties de continuer de coopérer afin d'arriver à un règlement rapide « de la divergence qui existe entre elles » (résolution 817), « des questions qu'il leur reste à résoudre » (résolution 845). La différence

dans le libellé de ces deux textes démontre qu'entre 1993 et 1995 les «questions à résoudre» se sont multipliées.

27. Lorsqu'on aborde la question de la négociation internationale, on est souvent tenté d'établir une distinction entre obligations de moyens et obligations de résultat. Pour ma part, je suis d'avis que cette dichotomie vaut pour d'autres domaines des relations internationales. En ce qui concerne la négociation internationale, en revanche, cette distinction appartient à des temps révolus, lorsque la diplomatie était avant tout un exercice ou un art d'intelligence, de tromperies, de subtilités sémantiques et d'atermoiements. Or nous vivons désormais dans une époque à la fois ouverte et brutale. Aussi, la moindre des choses à attendre de deux États en litige, c'est qu'ils négocient en vue d'aboutir à un résultat, surtout lorsque la paix, la sécurité ou le bon voisinage sont en cause. Telle est la portée de l'expression, dorénavant classique, «négociation ayant un sens». Il existe, certes, différentes conceptions de ce que recouvre l'expression «négociation ayant un sens» selon le *locus classicus* de la Cour dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord* (*Republique fédérale d'Allemagne/Danemark; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas*) (arrêt, C.I.J. Recueil 1969, p. 46-47, par. 85), mais tout le monde s'accorde à dire que «[l']obligation en question semble être celle, pour les États, de se comporter de telle sorte que leurs négociations aient un sens; il n'existe pas de véritable négociation (de bonne foi) si chaque partie, ou l'une d'elles, campe sur sa position et refuse tout compromis».<sup>17</sup>

28. Le principe de bonne foi, invoqué à plusieurs reprises par les Parties, sur les vertus duquel la Cour ne s'attarde pas dans l'arrêt, est un principe normatif et général du droit international<sup>18</sup>, une institution juridique requérant l'harmonie entre la volonté exprimée et la volonté réelle, que la Cour n'a cessé de confirmer. La doctrine et la pratique (y compris au cours de l'élaboration de la résolution 2625 (XXV) sur «les relations amicales») ont fermement souligné l'aspect moral de la bonne foi, et la jurisprudence arbitrale lui a récemment encore reconnu un «rôle fondamental et [un] caractère dominant ... dans l'interprétation de l'ensemble du droit international et non seulement dans l'interprétation des traités»<sup>19</sup>. Dans le contexte du droit des traités, la bonne foi opère à trois niveaux: d'abord dans la négociation de l'accord, ensuite dans son interprétation et enfin dans son application<sup>20</sup>. Si l'accord prévoit des négocia-

<sup>17</sup> G. White, «The Principle of Good Faith», dans M. B. Akehurst, V. Lowe et C. Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law*, Londres/New York, Routledge, 1994, p. 233.

<sup>18</sup> M. Virally, «Review Essay: Good Faith in International Law», *American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 77, 1983, p. 130-132.

<sup>19</sup> Affaire concernant l'apurement des comptes entre le Royaume des Pays-Bas et la République française en application du protocole du 25 septembre 1991 additionnel à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures du 3 décembre 1976, sentence arbitrale du 12 mars 2004, *Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. XXV, p. 267, par. 65-66.

<sup>20</sup> Rapport du Groupe spécial, *Etats-Unis — Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE — Hormones*, WT/DS320/R, adopté le 14 novembre 2008, tel que modifié par le rapport de l'organe d'appel, WT/DS320/AB/R, par. 7.313; Rapport du

tions en vue de régler des questions non résolues par l'accord, la bonne foi devient le catalyseur qui permet ce règlement. En outre, le concept de «reasonableness» (caractère raisonnable) régira toute la vie d'un traité<sup>21</sup>. Ainsi, dans l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour précisait que «[l]e principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint» (*Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 79, par. 142). Enfin, la bonne foi protège les parties qui ont des attentes légitimes et font raisonnablement confiance aux apparences créées par le comportement des autres parties au traité<sup>22</sup>. Considérant que la théorie de l'abus de droit est étroitement liée à la bonne foi<sup>23</sup>, il s'ensuit que les faits résultant d'un acte illicite ne produisent pas des effets licites<sup>24</sup>. A cet égard, il a été précisé que «le fait de négocier autrement que de bonne foi revient assurément à ne pas négocier du tout»<sup>25</sup> et que «la bonne foi est consubstantielle à l'idée de négociation»<sup>26</sup>.

29. Toute négociation est donc fondée sur l'obligation incombant aux parties de la mener de bonne foi, bonne foi dont le demandeur ne cesse de se prévaloir. Mais on a peine à déceler de la bonne foi dans son intransigeance à l'égard de la «double formule» («dual formula»), question au cœur du litige, intransigeance qui compromet la négociation.

30. L'article 5 établit un équilibre entre les droits et les obligations des Parties. D'emblée, son premier paragraphe va à l'essentiel, requérant la négociation «en vue de parvenir à régler le différend (the difference, la divergence) — c'est-à-dire aboutir d'un commun accord à l'adoption d'un seul nom («du nom de la seconde Partie») — d'abord sur ce que l'on entend par «nom» et ensuite sur ses destinataires (visiblement *erga omnes*). Il convient de noter que le paragraphe premier de l'article 5 mentionne d'abord la résolution 845 (1993) du Conseil de sécurité, qui met l'accent sur la négociation (par. 2), puis la résolution 817 (1993).

31. Le second paragraphe de l'article 5 vient renforcer le premier, «sans préjudice» de la divergence sur le nom, en prévoyant que les Parties faciliteront leurs relations notamment économiques et commerciales (rappe-

Groupe spécial, *Canada — Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE — Hormones*, WT/DS321/R, adopté le 14 novembre 2008, tel que modifié par le rapport de l'organe d'appel, WT/DS321/AB/R, par. 7.313.

<sup>21</sup> Voir sir R. Jennings et sir A. Watts (dir. publ.), *Oppenheim's International Law*, vol. I, 9<sup>e</sup> éd., Londres, 1996, p. 1272; J. Salmon, «Le concept de raisonnable en droit international public», *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 447 et suiv.

<sup>22</sup> M. Virally, *op. cit. supra* note 18, p. 133.

<sup>23</sup> Voir article 300 de la convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

<sup>24</sup> *Ex injuria non oritur jus*, voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 76. Voir de même les articles 61, paragraphe 2, et 62, paragraphe 2, al. b), de la convention de Vienne sur le droit des traités.

<sup>25</sup> H. Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice (1960-1989): General Principles and Sources of the Law», *British Yearbook of International Law (BYIL)*, vol. 60 (1989), p. 25.

<sup>26</sup> R. Kolb, *La bonne foi en droit international public*, Paris, PUF, 2000, p. 588.

lons que l'accord est intervenu à la suite de l'embargo appliqué par le défendeur) et « prendront des dispositions pratiques » à cet égard. Chacun sait qu'en application du second paragraphe, tout au long de la période qui a suivi la conclusion de l'accord intérimaire et jusqu'à ce jour, la Grèce a considérablement contribué à l'économie de l'ERYM<sup>27</sup>, et facilité la libre circulation internationale de marchandises en provenance et en direction de ce pays.

32. J'aborderai maintenant les faits: dans son discours du 3 novembre 2008 devant le Parlement du demandeur, le président de la République Branko Crvenkovski a développé dans les termes ci-après une politique qui pourrait être qualifiée de « feuille de route » pour tous les chefs d'Etat et de gouvernement de ce pays:

« depuis quelques années, la République de Macédoine poursuit une stratégie qui, pour des raisons que l'on comprendra, n'a jamais été publiquement exposée. Cette stratégie a pourtant été celle de tous les gouvernements et chefs d'Etat, quelle que soit leur orientation politique. Elle s'est révélée efficace et a produit des résultats.

Quels en sont les principes fondamentaux ?

En premier lieu, nous avons participé activement aux négociations menées sous les auspices des Nations Unies, mais notre position — à savoir la double formule — est restée inchangée. Cela signifie que le nom constitutionnel de République de Macédoine est employé dans le monde entier, dans toutes les organisations internationales et dans nos relations bilatérales avec tous les pays à l'exception de la Grèce, avec laquelle une solution de compromis doit être trouvée.

En second lieu, il s'agit d'œuvrer parallèlement à l'augmentation constante du nombre de pays qui reconnaissent notre nom constitutionnel et, partant, au renforcement de notre capital politique sur le plan international, qui nous sera précieux dans les phases ultérieures du processus. »<sup>28</sup>

33. Par ailleurs, le 2 novembre 2007, c'est-à-dire bien avant la décision de l'OTAN du 3 avril 2008, Nikola Gruevski, premier ministre du demandeur, a déclaré ce qui suit:

« Il est cependant un point que nous ne saurions accepter, à savoir le fait de considérer que la République de Macédoine devrait accepter l'emploi d'un nom autre que son nom constitutionnel sur le plan

<sup>27</sup> Selon les statistiques de la Banque nationale de l'ERYM, les relations commerciales avec la Grèce sont substantielles: ainsi, en 2010, la Grèce était le quatrième pays importateur de biens en provenance de l'ERYM et occupait la troisième place dans les importations de ce pays. Selon les mêmes sources, en matière d'investissement direct (foreign direct investment flows), la Grèce s'est à maintes reprises trouvée parmi les cinq premiers pays investisseurs en ERYM, occupant même la deuxième place durant les années 2004, 2005 et 2006. Voir <http://www.nbrm.mk/>.

<sup>28</sup> Déclaration par le président de la République Branko Crvenkovski au Parlement de l'ERYM, le 3 novembre 2008. Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 104.

international. Cette disposition, qui figure dans le document<sup>29</sup>, est inacceptable pour la République de Macédoine et nous ne pouvons pas en discuter.»<sup>30</sup>

Ces déclarations du premier ministre de l'ERYM ont un caractère potentiellement dévastateur, que l'arrêt passe sous silence, et je rappellerai l'interprétation que la Cour a donnée dans une situation tout à fait similaire :

«Le dossier soumis à la Cour contient également des déclarations de représentants d'Etats, parfois du plus haut niveau dans la hiérarchie politique. Certaines de ces déclarations ont été faites devant des organes officiels de l'Etat ou d'une organisation régionale ou internationale et figurent dans les comptes rendus officiels de ces institutions. D'autres, prononcées lors de conférences de presse ou d'interviews, ont été rapportées par la presse écrite locale ou internationale. La Cour considère que des déclarations de cette nature, émanant de personnalités politiques officielles de haut rang, parfois même du rang le plus élevé, possèdent une valeur probante particulière lorsqu'elles reconnaissent des faits ou des comportements défavorables à l'Etat que représente celui qui les a formulées. Elles s'analysent alors en une sorte d'aveu.» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 41, par. 64.)

Cette jurisprudence est claire. Elle s'applique indépendamment du moment où les déclarations sont faites (avant ou après tel ou tel événement), du fait que le défendeur aurait dû dénoncer la violation au préalable, et de tout autre subterfuge qui la priverait de son caractère décisif. Les déclarations du président de la République et du premier ministre de l'ERYM sont directement régies par cette jurisprudence de la Cour. J'ajoute que l'arrêt omet de citer les déclarations en question, tandis qu'il cite *verbatim* celles du premier ministre et du ministre des affaires étrangères de la Grèce. Où est donc l'égalité des armes ?

34. Le défendeur a officiellement indiqué qu'il changeait sa position et était disposé à accepter un nom du demandeur contenant le mot «Macédoine» mais le distinguant de la Macédoine grecque. Au regard de cette importante concession, il est permis de s'interroger sur le respect par le demandeur des conditions généralement reconnues pour la bonne conduite de négociations «ayant un sens», et sur sa bonne foi dans un processus qui se poursuit depuis seize ans sans aboutir.

35. Deux exemples démontrent jusqu'où va le demandeur en se désignant lui-même : ainsi, en assumant en 2007 la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>31</sup> et, en 2010, celle du comité des ministres du Conseil de l'Europe<sup>32</sup>, les représentants de l'ERYM, dans l'exercice de

<sup>29</sup> Il s'agissait d'un projet soumis aux Parties par Matthew Nimetz, médiateur des Nations Unies.

<sup>30</sup> Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 128.

<sup>31</sup> *Ibid.*, partie A, annexe 5.

<sup>32</sup> Duplique de la Grèce, vol. II, annexe 50.

leurs fonctions non pas de simple membre, mais d'*organe de ces organisations internationales*, se sont eux-mêmes nommés « République de Macédoine » ou « Présidence macédonienne »<sup>33</sup>. La Grèce a évidemment protesté — mais en vain — contre ces violations, qui ne présentent pas le même caractère de gravité, de l'accord intérimaire et des deux résolutions du Conseil de sécurité.

V. ADMISSION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :  
L'OTAN EST PAR SA NATURE MÊME UN CAS PARTICULIER

36. L'admission au sein des organisations internationales universelles dépend des conditions générales et spéciales posées par les Etats fondateurs dans le traité constitutif<sup>34</sup>. Il est à noter que les organisations internationales ne sont jamais complètement ouvertes à tous les Etats<sup>35</sup> et que, à la conférence de Vienne sur le droit des traités (1968-1969), une proposition tendant à donner « à tous les Etats le droit de participer aux traités multilatéraux » a été rejetée<sup>36</sup>. Dans les organisations « fermées » ou « régionales » (comme l'OTAN, l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe), l'organe compétent peut aussi fixer ultérieurement des conditions supplémentaires à l'admission. Celle-ci est liée à la possibilité pour le candidat de contribuer à ce que la doctrine qualifie d'« essentialité ou [de] fonctionnalité »<sup>37</sup>. Des facteurs politiques, relatifs aussi bien aux qualités de l'Etat candidat qu'à ses rapports avec les Etats membres, entrent également en ligne de compte en matière d'admission<sup>38</sup>, et il revient à chaque Etat membre d'apprécier subjectivement si tous les critères requis sont réunis avant de donner son accord<sup>39</sup>. La prise en considération de facteurs politiques peut aussi s'ajouter aux conditions juridiques posées par le traité constitutif de l'organisation<sup>40</sup>, « le vote signif[ant] en réalité que l'on reconnaît ou non l'existence des conditions juridiquement imposées et qu'on est politiquement disposé ou non à admettre l'Etat candidat »<sup>41</sup>. De plus, dans son avis sur l'*Admission (Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 57)*, la Cour n'a pas dit que chaque Etat membre

<sup>33</sup> Voir contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 5.

<sup>34</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, 2008, p. 79.

<sup>35</sup> P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell, 2001, p. 534.

<sup>36</sup> H. Waldock, *RCADI*, t. 106 (1962-II), p. 81-82. *UN Secretariat Working Paper*, A.CN.4/245 (23 avril 1971), p. 131-134.

<sup>37</sup> H. Schermers et N. Blokker, *International Institutional Law*, 3<sup>e</sup> éd., 1995, p. 64, citant l'ouvrage classique d'Inis Claude *Swords into Plowshares*, 4<sup>e</sup> éd., 1971, p. 85-86.

<sup>38</sup> H. Schermers et N. Blokker, *op. cit. supra* note 37, p. 65.

<sup>39</sup> P. Sands et P. Klein, *op. cit. supra* note 35, p. 538.

<sup>40</sup> I. Brownlie, *op. cit. supra* note 34.

<sup>41</sup> J. P. Cot et A. Pellet (dir. publ.), *La Charte des Nations Unies*, Paris/Bruxelles, Economica, Bruylant, 1985, p. 172.

devait exposer les motifs de sa décision (*C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61)<sup>42</sup>. Les organisations dites à vocation universelle n'étant pas entièrement «ouvertes», l'Etat candidat ne saurait a fortiori être admis «sans conditions» dans une organisation militaire de défense et de sécurité.

37. A cet égard, le cas de l'OTAN est tout à fait représentatif: il s'agit d'une alliance militaire qui, par définition, mène des opérations militaires de maintien de la paix et de la sécurité, et veille à assurer la légitime défense de ses membres en cas d'agression. Pour l'admission d'un nouveau membre, les Etats membres, après avoir constaté que l'Etat européen candidat est en mesure de favoriser le développement des principes du traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord, décident à l'unanimité de l'inviter à adhérer à l'organisation (art. 10). Il s'ensuit que les Etats membres ont tous, sans exception, le droit, voire l'obligation, d'apprécier si le candidat remplit les conditions requises pour son adhésion à l'organisation. Si l'Etat membre dont les relations avec l'Etat candidat sont une source de préoccupation directe est empêché de s'exprimer, comment les autres Etats membres seront-ils informés de l'état réel de ces relations, pourtant fondamentales pour leur décision? Il convient de rappeler que les règles bien connues de l'OTAN adoptées par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Washington de 1999 subordonnent, et pour cause, l'adhésion des Etats balkaniques au bon voisinage et au règlement des différends qui les opposent.

38. Dès 1999, dans le cadre de l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe centrale et orientale, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient adressé un message clair à tout candidat à l'adhésion<sup>43</sup>.

39. Dans le cas d'espèce, et à plusieurs reprises, par exemple en 2006<sup>44</sup> et en 2007<sup>45</sup> — donc bien avant le 3 avril 2008 —, les organes de l'OTAN avaient plus précisément indiqué au demandeur en employant une formule similaire que,

«[d]ans les Balkans occidentaux, l'intégration euro-atlantique, sur la base de la solidarité et des valeurs démocratiques, demeure nécessaire pour garantir la stabilité à long terme. Cela exige une coopération dans la région, des relations de bon voisinage ainsi que la recherche de solutions mutuellement acceptables pour les questions en suspens.»

40. Les appels en faveur «de solutions mutuellement acceptables pour les questions en suspens» constituaient des avertissements d'ordre diplomatique, qui confirment que la décision de l'OTAN n'a pas surgi de nulle part. Pour donner à l'article 5 un sens raisonnable, il convient par conséquent, à tout le moins, de l'interpréter en le considérant dans son contexte (article 31 de la convention de Vienne).

<sup>42</sup> Voir C. F. Amerasinghe, *Principles of the International Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1966, p. 109.

<sup>43</sup> Voir contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 21 (Political and Economic Issues, par. 2 et 3). OTAN, Plan d'action pour l'adhésion (MAP), <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066f.htm>.

<sup>44</sup> OTAN, déclaration du sommet de Riga, 29 novembre 2006, par. 28.

<sup>45</sup> *Ibid.*, communiqué final du Conseil de l'Atlantique Nord, 7 décembre 2007, par. 14.



VI. L'ARTICLE 11 : NE PAS S'OPPOSER SI L'AUTRE PARTIE  
S'ACQUITTE DE SES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ARTICLE 5,  
QUI PRÉCÈDE L'ARTICLE 11

41. Outre que les Etats parties n'y sont pas désignés, l'accord intérimaire présente une autre curiosité, à savoir l'expression «ne s'opposera pas», qui figure dans l'article 11. Si cette expression n'est pas interprétée avec circonspection, elle peut emporter des conséquences déraisonnables, voire néfastes. On cherchera en vain dans les relations internationales un traité qui impose à l'une des parties contractantes de «ne pas s'opposer» à l'admission et à la participation d'une autre partie à des organisations internationales. En examinant cette spécificité (dont l'explication, si tant est qu'elle existe, est difficile à trouver), la Cour devrait certainement apprécier l'impact de cette formule sur le statut juridique de membre des organisations internationales ainsi que le risque de voir une interprétation large de ladite formule empiéter sur le caractère autonome du fonctionnement interne des organisations internationales. La Cour préconise une interprétation «aseptisée», non seulement en privilégiant le premier volet du premier paragraphe de l'article 11 au second volet de ce même paragraphe, mais aussi aux droits et obligations de son cocontractant à l'égard de tiers.

42. Ainsi, une importance excessive est attachée au premier volet du paragraphe 1 de l'article 11, au point de le rendre inintelligible. L'idée que le second volet du paragraphe 1 de l'article 11 ne trouverait à s'appliquer que lorsque l'organisation admettrait le demandeur sous une appellation autre que celle d'ERYM est sans fondement aucun. La distinction entre ce qui se passe avant et ce qui advient après l'admission dans les organisations internationales ne tient pas juridiquement, eu égard tant au traité qu'au caractère spécifique de l'OTAN.

43. En somme, l'interprétation adoptée par l'arrêt conduirait le défendeur à *se neutraliser*: ne rien dire, ne rien faire, rester spectateur de l'admission du demandeur et de sa participation aux organisations internationales, quel que soit son comportement en ce qui concerne le différend qui oppose les deux Etats. De plus, et par ricochet, cette interprétation revient à nier aux autres membres des organisations internationales auxquelles l'ERYM demande l'adhésion le droit d'être informés des éléments concrets relatifs à l'état des relations de sécurité et de bon voisinage entre leur partenaire, la Grèce, Etat membre de l'organisation depuis 1954, et l'ERYM, Etat candidat. Rappelons que le ministre des affaires étrangères du demandeur a été clair en admettant que la position de son pays ne changerait pas et qu'elle consiste en la double formule.

44. Le demandeur a avancé que le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 «li[ait] uniquement la Grèce». Or, ce texte intègre deux droits et obligations qui lient réciproquement les deux Parties. Il énonce que la première Partie ne s'opposera pas, etc., *mais* qu'il en sera ainsi à condition que, jusqu'au règlement de la divergence, la seconde Partie se

conforme à l'obligation de se désigner par l'appellation ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM). C'est là, en toute logique, l'équilibre de réciprocité entre les deux Parties. Or, l'interprétation «aseptisée» revient tout simplement à escamoter le sens du second volet du paragraphe 1. On ne saurait lire l'article 11 comme liant le seul défendeur.

45. Les deux volets du premier paragraphe de l'article 11 ont valeur égale: le premier est conditionné par le second. On ne peut isoler la première phrase et lui attribuer, de surcroît, un caractère autonome par rapport à l'ensemble de l'accord intérimaire. Le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 est une disposition contraignante pour le défendeur, mais, en même temps, elle offre au demandeur l'occasion de faire preuve de coopération et de bonne foi en vue de résoudre la divergence qui oppose les deux Etats. Le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 ne peut donc être dissocié du reste de ce même paragraphe, ni de l'ensemble de l'accord intérimaire, ni encore viser, comme le demandeur l'affirme dans le mémoire, la seule «licéité de l'objection du défendeur, ni plus ni moins»<sup>46</sup> et ce, toujours selon le demandeur, indépendamment «du bien-fondé ou non de la position adoptée par l'une ou l'autre des Parties dans le cadre des négociations qui ont lieu en vertu du paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord intérimaire au sujet du différend relatif au nom du demandeur»<sup>47</sup>.

46. En application de la résolution 817, la Grèce ne s'est pas opposée à l'admission de l'ERYM à des organes et institutions spécialisées des Nations Unies et, après la conclusion de l'accord intérimaire (de 1995 à 2006), le demandeur est devenu membre de plusieurs autres organisations et institutions internationales, multilatérales et régionales. Chaque fois, le demandeur a adopté le même comportement: tandis que l'organisation internationale ou l'organe concerné l'admettait sous l'appellation d'«ex-République Yougoslave de Macédoine» (ERYM), une fois admis, il se nommait lui-même soit «République de Macédoine», soit «Macédoine» tout court, et continuait de se désigner ainsi malgré les protestations des représentants de la Grèce. Dans le cas de l'OTAN, plus précisément, le demandeur a fait acte de candidature en utilisant son nom contesté.

47. En ce qui concerne l'admission, il convient en outre de noter que la décision de l'Alliance a été prise suivant la pratique habituelle, après consultation à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Les volontés particulières se diluant dans l'acte de l'organisation, il est impossible de dissocier la position de la Grèce en tant que telle de celle de l'organisation. Le caractère collectif de la décision qui résulte de la consultation ressort aussi de la déclaration du président de la République devant le Parlement du demandeur:

«s'agissant de la double formule en tant que compromis pouvant permettre de régler le différend, aucun Etat membre de l'Alliance ou de

<sup>46</sup> Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 1.11.

<sup>47</sup> *Ibid.*

l'Union [européenne] ne comprend ni ne soutient notre position. Bien au contraire, tout le monde — y compris nos principaux soutiens et amis — considère que, en défendant cette position, nous faisons obstacle aux négociations ou empêchons qu'elles se poursuivent. Cela nous a été annoncé tout à fait publiquement, clairement et explicitement ... De même, personne dans la communauté internationale n'a compris ou ne comprend certains actes que nous avons effectués et mesures que nous avons adoptées au cours des deux dernières années, qui ne nous ont rien apporté et que les Grecs ont exploités contre nous pour justifier leur violation de l'accord intérimaire. Autrement dit, nous avons inutilement perdu la sympathie et le soutien dont nous avons jusque-là bénéficié.»<sup>48</sup>

48. Cette mise au point («aucun Etat membre de l'Alliance ... ne comprend ni ne soutient notre position») confirme une fois de plus que le demandeur savait que les préoccupations susmentionnées constituaient une position collective de l'Alliance et non une position solitaire de la Grèce.

49. Les remarques ci-après faites au cours de la conférence de presse du 23 janvier 2008 par le secrétaire général de l'OTAN, le premier ministre du demandeur et le porte-parole de l'OTAN sont également significatives.

Jaap de Hoop Scheffer (secrétaire général de l'OTAN):

«C'est ainsi que je peux décrire l'ambiance qui a entouré la réunion. Tels sont les points importants. Bien évidemment, l'intégration euro-atlantique demande et exige également des relations de bon voisinage et il est tout à fait évident que les appels à trouver une solution à la question du nom — ce qui n'est pas l'affaire de l'OTAN — ont été nombreux parmi les participants. Cela relève de M. Nimetz, de l'ambassadeur Nimetz, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ... Cependant, mon rapport ne serait pas complet si j'omettais de rappeler le communiqué des ministres des affaires étrangères de l'OTAN de décembre dernier, dans lequel figure cet argument sur les relations de bon voisinage et la question du nom.»

Nikola Gruevski (premier ministre de l'ERYM):

«La discussion avec l'ambassadeur de Grèce a porté sur de nombreux points. L'ambassadeur a lui aussi reconnu les progrès réalisés récemment par la Macédoine et, bien évidemment, a souligné les points sur lesquels il sera nécessaire de progresser davantage à l'avenir. Et je ne peux que répéter, bien entendu, que de son point de vue la question du nom mérite d'être soulignée.»

James Appathurai (porte-parole de l'OTAN):

«Le nom doit être changé ... tout compromis passe par un changement du nom.»

<sup>48</sup> Déclaration précitée du président de la République Branko Crvenkovski au Parlement de l'ERYM, le 3 novembre 2008. Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 104.

Nikola Gruevski (premier ministre):

«A ce propos, nous avons l'impression que, lorsque la Grèce parle de compromis, elle prône en fait un changement du nom et nous pensons qu'il peut y avoir une meilleure approche pour régler cette question.»<sup>49</sup>

50. Si l'on considère l'article 11 dans son ensemble, et non de manière morcelée, alors l'alternative «objection» ou non-«objection» devient un faux dilemme. L'OTAN a ses propres procédures, fondées à tous égards sur le consensus de ses Etats membres. Les responsables de l'organisation ont répété que celle-ci ne connaissait pas le veto. Le communiqué du sommet de Bucarest du 3 avril 2008, en son paragraphe 20, indique notamment:

«Dans le cadre des Nations Unies, de nombreux acteurs se sont employés activement au règlement de la question du nom, mais l'Alliance a noté avec regret que ces pourparlers n'avaient pas abouti. C'est pourquoi nous sommes convenus qu'une invitation serait faite à l'ex-République yougoslave de Macédoine dès qu'une solution mutuellement acceptable aura été trouvée à la question du nom. Nous souhaitons vivement voir les négociations reprendre sans délai et comptons bien qu'elles seront menées à bonne fin dès que possible.»<sup>50</sup>

51. L'organisation a donc laissé l'invitation ouverte, pour autant que la question du nom soit résolue. Il est dès lors permis de se demander comment, en faisant droit à l'argumentation du demandeur, qui n'a fait aucun pas vers ce règlement de la divergence sur le nom, la Cour contribuerait à ouvrir la voie à la participation de ce dernier à l'OTAN. Elle a à juste titre rejeté la demande de réparation de l'ERYM (point 3 du dispositif du présent arrêt).

52. Un Etat, à moins d'avoir des visées sur d'autres pays, protège son identité en se distinguant des autres. En ce qui concerne l'OTAN, l'adoption par chaque Etat membre d'un nom unique protège l'unité de l'Alliance et épargne aux membres des forces armées de vaines confusions ou des conflits d'identité, non seulement lorsqu'ils participent à des missions de maintien de la paix, mais surtout dans des circonstances de guerre et d'application des «règles d'engagement»<sup>51</sup>, où la confiance entre les membres des forces armées des Etats participants est impérative. On l'a déjà souligné, l'OTAN n'est pas une organisation intergouvernementale

<sup>49</sup> Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 26.

<sup>50</sup> Déclaration du sommet de Bucarest, 3 avril 2008, par. 20.

<sup>51</sup> J'ai fait personnellement l'expérience de l'impératif d'unité à l'OTAN dans les années qui ont suivi l'adoption du premier protocole additionnel de 1977 aux conventions de Genève de 1949, lorsqu'un article de Bernhard Graefrath, «Zum Anwendungsbereich der Ergänzungsprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12 August 1949», publié dans la revue *Staat und Recht*, vol. 29 (1980), p. 133 et suiv., a déclenché une discussion au sein de l'Alliance sur la portée du paragraphe 3 de l'article 35 de ce protocole à l'égard de l'utilisation de l'arme nucléaire, ainsi que sur l'étendue du champ d'application de ce paragraphe aux Etats membres de l'Alliance, parties et non parties au protocole. L'Alliance s'est exprimée d'une seule voix sur ce sujet.

parmi tant d'autres. C'est une *alliance militaire* et sa nature spécifique pèse lourdement sur les relations mutuelles entre ses Etats membres.

#### VII. LA PORTÉE DES OBLIGATIONS ASSUMÉES PAR LES PARTIES

53. La lecture faite par la Cour de l'expression «ne s'opposera pas» constitue un empiètement sur les compétences internationales évidentes du défendeur. C'est là une raison supplémentaire pour redire que l'article 11 doit être interprété dans son ensemble, et non de façon fragmentaire. Une lecture équilibrée de l'article 11 n'aurait porté atteinte ni à la souveraineté ni aux compétences de qui que ce soit. Elle aurait en outre permis à la Cour de constater que rien n'empêchait, juridiquement ou politiquement, le défendeur de faire connaître publiquement (ce qui implique que le demandeur en était averti) les raisons pour lesquelles l'attitude délibérée du demandeur violait selon lui l'accord intérimaire et ne remplissait pas les conditions de l'article 10 du traité de l'OTAN, malgré les exhortations réitérées des organes de l'Alliance à régler le différend sur le nom. Les avertissements du Conseil de l'Atlantique Nord et des autres responsables de l'organisation à l'endroit du demandeur n'ont rien changé à la feuille de route qu'il a unilatéralement établie, ce qui confirme son intention de ne pas modifier son comportement. Le demandeur tente ainsi de faire accroire l'idée que, quel que soit son comportement, le défendeur ne devrait pas s'opposer à sa candidature.

#### VIII. LA «PRATIQUE DE L'ORGANISATION», LES VIOLATIONS DE LA RÉOLUTION 817 ET DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE ET LES PROTESTATIONS DU DÉFENDEUR

54. L'arrêt mentionne plusieurs fois la pratique «de» l'organisation. Or, il devrait s'agir de la pratique «au sein de» l'organisation, c'est-à-dire non seulement du comportement des organes et autres composantes de celle-ci mais aussi des Etats membres. Par ailleurs, la Cour affiche une prédilection particulière, difficilement explicable, pour la résolution 817. Quoi qu'il en soit, la résolution 817 n'est intégrée dans l'article 5 de l'accord intérimaire que dans la mesure où elle évoque «la différence sur le nom». Ainsi, indépendamment de la résolution 817, qui le lie évidemment au sein des Nations Unies, le demandeur est de surplus lié par cette même obligation de n'employer que le nom d'ERYM dans toutes les autres organisations internationales auxquelles il participe ou participera à l'avenir, jusqu'au règlement d'un commun accord de la question du nom définitif.

55. Il va sans dire que la «pratique» sous-entend le commun accord, sans quoi il ne peut y avoir «pratique». Alors qu'il n'y est fait allusion dans l'arrêt que de manière éparse, tous ceux qui, depuis 1991, fréquentent les organisations internationales connaissent les interminables contesta-

tions, écrites et orales, entre les représentants des Parties au sujet du nom, ainsi que l'opposition régulière et réitérée de la Grèce quant à l'emploi par le demandeur de son nom constitutionnel.

56. La protestation internationale est une institution juridique du droit coutumier par laquelle un sujet du droit international s'oppose à un acte formel ou au comportement d'un autre sujet qu'il considère comme contraire au droit international<sup>52</sup>. La protestation acquiert davantage de force lorsqu'elle s'oppose à un acte ou à un comportement contraire aux obligations internationales de l'autre sujet de droit international. Elle a pour effet de préserver les droits du sujet qui proteste et de mettre en exergue le caractère illicite attribué à l'acte formel ou au comportement en cause. Elle s'affermi davantage et devient incontestable par sa répétition.

57. Le caractère juridique et les effets de la protestation sont confirmés de longue date par la jurisprudence internationale. Dans la sentence arbitrale *Chamizal* (1911) ainsi que dans les décisions rendues par la Cour permanente et la présente Cour dans les affaires *Jaworzina* (1923), *Interprétation des traités de paix* (1950), *Pêcheries* (1951), *Minquiers et Ecréhous* (1953), *Plateau continental* (1982), *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (1984), *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (1992), *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria* (2002) et *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale* (2008), il a ainsi été tenu compte soit des protestations effectivement émises par l'une ou par les deux Parties au différend, soit de l'absence de protestation à l'égard d'un acte ou d'une situation donné. Jamais la plus haute juridiction mondiale n'avait *dénombré* les protestations en question pour se prononcer sur leur effet juridique. Or, dans le présent arrêt, elle considère que huit (8) protestations sont insuffisantes, tout en contestant d'ailleurs les nombreuses autres protestations émises par la Grèce contre l'utilisation par l'ERYM de son nom constitutionnel au sein des organisations internationales dans la période allant de la conclusion de l'accord intérimaire à la procédure d'admission du demandeur à l'OTAN. En introduisant ainsi un élément quantitatif aux fins d'apprécier la qualité juridique d'un acte international, la Cour porte atteinte à l'institution même de la protestation internationale<sup>53</sup>.

58. Je ne parviens pas non plus à comprendre pourquoi la Cour ne se satisfait pas des protestations répétées de la Grèce contre l'emploi par le demandeur d'un nom autre qu'ERYM au sein des organisations internationales, mais aussi contre d'autres violations de l'accord qui sont toutes liées, directement ou indirectement, à la question du nom. Je me suis livré à un

<sup>52</sup> Voir E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, LGDJ, 1962, p. 79; Ch. Eick, «Protest», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (visité le 29 septembre 2011).

<sup>53</sup> Il est vrai que, dans son avis consultatif sur la *Réparation de dommages subis au service des Nations Unies (avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 185)*, la Cour avait invoqué un élément quantitatif, à savoir «cinquante Etats», mais cette expression n'avait pas d'incidence juridique sur la création par les Etats d'une organisation possédant une personnalité internationale objective.

décompte *provisoire*, sur la seule base des documents produits par le défendeur, décompte qui m'a permis de recenser quelque 85 protestations de sa part<sup>54</sup>. Dans sa recherche d'un acquiescement supposé du défendeur à ce que le demandeur se désigne par son nom constitutionnel au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'arrêt invoque un document interne (un *non-paper*) et une lettre du représentant du défendeur adressée au Secrétaire général, tous deux datant de 1993<sup>55</sup>. Or, le document interne (*non-paper*) porte sur les arrangements techniques pour la participation de l'ERYM aux activités quotidiennes des Nations Unies, tandis que la question du nom est mentionnée dans la lettre du ministre des affaires étrangères du défendeur dans la toute première phrase qui suit la formule introductive, le corps du texte énumérant certaines autres mesures que le demandeur était appelé à prendre.

## IX. LE BON VOISINAGE

59. Sur le plan juridique, la notion de bon voisinage ne constitue pas un apport majeur dans le domaine des relations internationales. Un auteur ayant consacré une monographie à ce sujet précise qu'«il est dans l'intérêt de l'Etat de respecter les obligations générales à l'égard des autres Etats, car chaque obligation suppose le droit de prétendre la réciprocité de la part de l'autre partie»<sup>56</sup>. Une distinction est faite entre le principe de voisinage et le principe de *bon* voisinage, distinction dont les contours ne sont pas toujours clairement définis. Il s'agit néanmoins dans les deux cas de notions évolutives et, dès lors que le bon voisinage est mentionné dans un traité international, il devient un principe juridique, lu conjointement avec les principes fondamentaux énoncés par la Charte des Nations Unies, parmi lesquels celui de la bonne foi occupe une place de choix. J'ajouterai que, quoique ce principe s'applique normalement au champ politique, les commentaires de la Charte des Nations Unies attribuent habituellement au bon voisinage un sens juridique, à savoir la protection des intérêts légitimes entre pays voisins. Il convient en outre de préciser que le principe de bon voisinage ne lie pas les seuls Etats. Dans la mesure où son inobservation risque de porter atteinte à l'action des organes de la communauté internationale, il lie également les organisations internationales, qui doivent veiller à son respect. En ce qui concerne le bon voisinage (qui lie à sept endroits de l'accord intérimaire<sup>57</sup>, et pour cause, les Parties), son

<sup>54</sup> Protestations dans les organisations internationales: contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexes 2, 3, 6, 11, 12; partie B, annexe 146; duplique de la Grèce, vol. II, annexes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 59 et 60. Total: 50.

Protestations à l'ERYM: contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexes 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79 et 80; duplique de la Grèce, vol. II, annexe 63. Total: 35.

<sup>55</sup> Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. II, annexe 30.

<sup>56</sup> I. Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, Pedone, 1980, p. 333.

<sup>57</sup> Articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 et 10.

importance ressort a contrario du constat fait par la Cour dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, où elle a indiqué que «l'objet et le but du traité de 1955 n'étaient pas d'organiser les relations pacifiques et amicales entre les deux Etats de manière générale» (*Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 814, par. 28). Or, l'objet et le but de l'accord intérimaire sont précisément d'organiser les relations pacifiques entre les Parties, et c'est pour cela qu'il a été prévu que le demandeur porterait provisoirement et à toutes fins utiles le nom d'ERYM au sein de l'organisation internationale, jusqu'au règlement négocié de la divergence.

60. Fait notable, la question du bon voisinage a été ravivée dans les années 1980 dans les Balkans par la Roumanie, appuyée notamment par la Yougoslavie<sup>58</sup>. Par ailleurs, ce n'est pas un hasard si les deux résolutions du Conseil de sécurité, l'accord intérimaire et les communiqués de l'OTAN mentionnent tous le bon voisinage. Ce n'est pas un hasard non plus si les articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 et 10 de l'accord contiennent des précisions à cet égard et, pour la plupart, visent le demandeur. Il convient de rappeler que, immédiatement après l'accession de l'ERYM à l'indépendance en 1991, sa Constitution, son drapeau national, ainsi qu'une avalanche d'actions et de déclarations de la part de ses autorités et d'éléments non gouvernementaux, ont déclenché une vague d'hostilité envers la Grèce, hostilité exprimée aussi par les ténors de l'irrédentisme et par des revendications touchant au patrimoine historique et culturel grec. Les protestations réitérées de la Grèce dans les années 1991, 1993 et 1995 ont obligé le nouvel Etat à modifier sa Constitution et à changer son drapeau national pour que n'y figure pas le soleil de Vergina (Vergina, capitale de la Macédoine classique, se trouve en Grèce et fait partie du territoire grec depuis 1913), et ses autorités à prendre d'autres mesures jugées nécessaires pour que la Grèce le reconnaisse. Les provocations se poursuivent néanmoins sous diverses formes: récriminations quant aux frontières géographiques et ethniques de l'ERYM, qui s'étendraient au-delà de ses frontières politiques, manuels scolaires, cartes géographiques, encyclopédies officielles et discours inopportuns<sup>59</sup>.

#### X. LES DROITS ET OBLIGATIONS À L'ÉGARD DES TIERS SELON L'ARTICLE 22

61. L'article 22 est ainsi libellé: «Le présent accord n'est dirigé contre aucun autre Etat ou entité et il ne porte pas atteinte aux droits et aux devoirs découlant d'accords bilatéraux et multilatéraux déjà en vigueur que les parties ont conclus avec d'autres Etats ou organisations internationales.» L'article 8 du traité de l'Atlantique Nord prévoit, quant à lui,

<sup>58</sup> S. Sucharitkul, «The Principles of Good-Neighbourliness in International Law», *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, vol. 43, 1996, p. 395 et suiv., p. 399.

<sup>59</sup> Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexes 81 et suiv.



que: «Chacune des parties déclare qu'aucun des engagements internationaux en vigueur entre Etats n'est en contradiction avec les dispositions du présent traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement en contradiction avec le traité.» Je rappellerai que la Cour n'est pas compétente pour interpréter cet article.

62. L'article 22 ne contient aucune «clause usuelle». La preuve en est que, lorsqu'un traité contient pareille sauvegarde, son libellé diffère selon l'objectif visé par les parties<sup>60</sup>. L'article 22 répond au souci exprimé par ceux qui étudient le droit des traités et qui, se rendant compte des difficultés d'interprétation et des incertitudes que crée le silence des accords internationaux sur le rapport entre ceux-ci et d'autres traités antérieurs ou postérieurs, invitent les rédacteurs de ces instruments à veiller à introduire des dispositions spécifiques à cet égard, afin d'éviter tout doute pouvant découler de l'interprétation de l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités<sup>61</sup>. Dans le cas présent, la disposition pertinente est l'article 30, paragraphe 2, aux termes duquel, «lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec ce traité, les dispositions de celui-ci l'emportent».

63. Des dispositions telles que celles de l'article 22 sont destinées à couvrir l'ensemble du traité dans lequel elles sont insérées. Cet article s'applique donc à l'accord dans son intégralité, et notamment à l'article 11, paragraphe 1. L'OTAN est bel et bien une organisation internationale visée à l'article 22, et cet article devra donc être lu conjointement avec l'article 8 du traité de l'Atlantique Nord, qui exclut la possibilité pour un Etat membre de renoncer à ses droits et devoirs envers l'Alliance. De surcroît, les deux Parties, en insérant l'article 22 dans l'accord intérimaire, étaient censées connaître son champ d'application au regard de la nature spécifique — militaire et de défense — du traité constitutif de l'OTAN.

64. A l'appui de son interprétation de la portée de l'article 22 — qui diffère de ce qui précède —, la Cour invoque dans l'arrêt une jurisprudence de la Cour de l'Union européenne (paragraphe 109 du présent arrêt). Je me demande quel est le poids de cette affirmation. Car il est bien connu que les organes de l'Union européenne vont régulièrement au-delà du phénomène de la «fragmentation» en se distinguant du droit international général. De plus, la Commission européenne ne cesse de souligner que «la pratique judiciaire» de l'Union interprète généralement «son droit interne» comme «étant distinct du droit international»<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Voir différents exemples dans E. Roucounas, «Engagements parallèles et contradictoires», *RCADI*, t. 206 (1987), p. 90-92.

<sup>61</sup> Voir sir I. Sinclair, «Problèmes découlant d'une succession de conventions de codification du droit international sur un même sujet», rapport provisoire, *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Lisbonne, vol. 66-I (1995), p. 195-214, p. 207.

<sup>62</sup> Nations Unies, Assemblée générale, A/CN.4/637, 14 février 2011, Commission du droit international, soixante-troisième session, «La responsabilité des organisations internationales. Commentaires et observations des organisations internationales», p. 20, par. 1.

65. Le fait que l'accord intérimaire contient également des dispositions relatives à l'Union européenne s'explique non seulement par le caractère *sui generis* de celle-ci (organisation internationale au sens classique ou non), mais surtout par l'intégration économique et commerciale que la participation à l'Union implique pour ses Etats membres et par le fait que les questions concernées relèvent de la compétence de l'Union. Par ailleurs, le traité de Rome de 1957, tel que modifié, prévoit des mécanismes procéduraux en cas d'incompatibilité avec des obligations envers des tiers, tandis que l'accord intérimaire, comme d'ailleurs les traités qui contiennent des dispositions semblables à l'article 22, ne prévoit pas de mécanisme procédural pour lever ces incompatibilités.

XI. L'INVOCATION, À TITRE SUBSIDIAIRE,  
DE L'*EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS*

66. Les locutions latines ne sont pas toujours bien considérées. L'*exceptio* exprime cependant un principe si juste et si équitable (*Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I. série A/B n° 70*, opinion dissidente du juge Anzilotti, p. 50; *ibid.*, opinion dissidente du juge Hudson, p. 75-78) qu'on le retrouve d'une façon ou d'une autre dans tous les systèmes juridiques. C'est le corollaire de la réciprocité et des accords synallagmatiques. Il s'ensuit que l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas l'expression exclusive de l'*exceptio*. L'exception opposée au non-accomplissement de la prestation due est un principe général du droit, l'un de ceux que consacre l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour. Or, comme la Cour l'a jugé dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, le droit international général et le droit conventionnel se recouvrent toujours. L'article 60 n'exclut pas le droit, pour la partie lésée, d'invoquer l'*exceptio*. En particulier, il ne prévoit pas tous les cas de figure où la partie lésée réagit à l'inobservation, par l'autre partie contractante, de ses engagements. Il est vrai que la Cour<sup>63</sup> n'a pas eu à se prononcer en détail sur cette question. Sur une période de plusieurs décennies, des références y ont cependant été faites, non seulement dans les opinions des juges Dionisio Anzilotti (maître à qui on rendrait hommage en rappelant qu'il avait une conception pédagogique du juge international) et Hudson devant la Cour permanente, mais aussi dans celles des juges de Castro et Schwebel devant la présente Cour (*Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I. série A/B n° 70*, opinion dissidente du juge Hudson, p. 77; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, opinion individuelle du juge de Castro, p. 213; *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde*

<sup>63</sup> Voir cependant les remarques de W. Jenks concernant la CPJI, dans *The Prospects of International Adjudication*, 1964, p. 326, note 30.

*c. Pakistan*), arrêt, C.I.J. Recueil 1972, opinion individuelle du juge de Castro, p. 129; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, opinion dissidente du juge Schwebel, p. 380).

67. En ce qui concerne plus précisément l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités, Paul Reuter, présent à la conférence de Vienne de 1968-1969 et rapporteur spécial de la Commission du droit international pour le droit des traités entre Etats et organisations internationales, a précisé que, lors de la rédaction de cette disposition, le terme «ou» (par opposition à «et») entre les mots «objet» et «but» avait été choisi pour donner à la partie qui se prétend lésée une plus grande marge d'action<sup>64</sup>. Pendant seize ans, la Grèce a réagi avec modération (*mildly*) aux pratiques du demandeur et, face à la candidature de celui-ci à l'OTAN, n'a procédé à aucune suspension ou dénonciation de l'accord en tant que tel. Ce faisant, elle a fait connaître largement sa position, sans pour autant invoquer des articles précis de l'accord intérimaire. Le formalisme aveugle ne saurait nous faire retourner à l'Antiquité romaine, où certains gestes rituels déterminaient exactement les droits et obligations des parties. Il conviendrait cependant de ne pas perdre de vue le libellé du paragraphe 5 de l'article 65 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui prévoit que, «[s]ans préjudice de l'article 45, le fait qu'un Etat n'ait pas adressé la notification prescrite au paragraphe 1 ne l'empêche pas de faire cette notification en réponse à une autre partie qui demande l'exécution du traité ou qui allègue sa violation».

## XII. LES CONTRE-MESURES

68. A titre également subsidiaire, le défendeur invoque les contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité. On sait que ladite circonstance a fait l'objet d'une codification, assortie de certains aspects de développement progressif du droit international, dans les articles de la CDI sur la «responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite»<sup>65</sup>. Se référant à la fonction des circonstances excluant l'illicéité, la CDI a observé que l'invocation d'une telle circonstance n'avait pas pour effet «d'annuler ou d'éteindre l'obligation» sous-jacente. Les circonstances excluant l'illicéité «constituent plutôt un fait justificatif ou une excuse de l'inexécution»; elles «jouent plus comme un bouclier que comme une épée»<sup>66</sup>.

69. Ainsi que la Cour l'a relevé à diverses reprises, l'adoption de contre-mesures suppose, tout d'abord, l'existence préalable d'un fait

<sup>64</sup> P. Reuter, «Solidarité et divisibilité des engagements conventionnels», dans Y. Dinstein et M. Tabory (dir. publ.), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht, 1989, p. 623-634, p. 628, note 9.

<sup>65</sup> Voir rapport de la CDI, cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, art. 22 et art. 49-54.

<sup>66</sup> *Op. cit. supra* note 65, p. 71.

internationalement illicite (voir notamment *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 27-28, par. 53; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 106, par. 201; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55-56, par. 83). Le défendeur invoque à cet égard une série de violations par l'ERYM de l'accord intérimaire et tout particulièrement des violations des articles 5, 6, 7 et 11 de cet accord, survenues avant le sommet de Bucarest. Il a donc rempli les conditions formelles pour la mise en œuvre des contre-mesures.

70. Par ailleurs, ainsi que la CDI l'a précisé,

«Les contre-mesures sont limitées à l'inexécution temporaire d'obligations internationales de l'Etat prenant les mesures envers l'Etat responsable. Les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permette la reprise de l'exécution de l'obligation en question.»<sup>67</sup>

71. La Cour a réaffirmé le principe de la réversibilité des contre-mesures en l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*. Selon elle, une contre-mesure «doit avoir pour but d'inciter l'Etat auteur du fait illicite à exécuter les obligations qui lui incombent en droit international, et ... la mesure doit partant être réversible» (voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 56-57, par. 87). En l'espèce, et à supposer que l'attitude du défendeur au sujet de l'admission du demandeur à l'OTAN constitue une contre-mesure, celle-ci est, par nature, réversible à tout moment.

72. Pour ce qui est des conditions procédurales régissant le recours à des contre-mesures, la CDI a proposé une disposition qui constitue un mélange de codification et de développement progressif du droit international. Le paragraphe 1 de l'article 52 du projet sur la responsabilité de l'Etat prévoit ainsi que, «[a]vant de prendre des contre-mesures, l'Etat lésé doit : a) [d]emander à l'Etat responsable ... de s'acquitter [de ses] obligations». A cette première condition, la CDI en ajoute une autre, suivant laquelle l'Etat lésé doit «[n]otifier à l'Etat responsable toute décision de prendre des contre-mesures et offrir de négocier avec cet Etat» (art. 52, par. 1, al. b)). On relèvera à cet égard que c'est la tentative de régler le différend à l'amiable — et non l'épuisement des négociations — qui est requise par le droit coutumier. En revanche, la coutume internationale ne paraît pas exiger que soit notifiée la décision d'adopter des contre-mesures. Encore faut-il souligner que ni la Cour ni la CDI n'ont précisé la forme exacte des démarches à effectuer avant l'adoption des contre-mesures. Cette imprécision correspond au droit coutumier, qui se caractérise par une flexibilité certaine en la matière.

<sup>67</sup> *Op. cit. supra* note 65, art. 49, par. 2 et 3, p. 58.

73. Reste la condition de fond régissant l'adoption de contre-mesures, à savoir la proportionnalité. Le principe en question a été accepté de longue date dans la pratique étatique et dans la jurisprudence. Sa formulation positive a été consacrée par la Cour, d'abord dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 127, par. 249; voir également l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *C.I.J. Recueil 1996*, par. 41 et suiv., concernant l'application du principe de proportionnalité en matière de légitime défense), puis dans l'affaire *Gabčikovo-Nagymaros*; l'article 51 du texte de la CDI sur la responsabilité de l'Etat dispose que «[l]es contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause».

74. Dans ses écritures et plaidoiries, le demandeur ne répond pas, répond par des généralités ou encore de façon sélective aux cas concrets de violation de l'accord intérimaire dont le défendeur tire grief<sup>68</sup>. Quel que soit l'état actuel du droit international relatif aux contre-mesures, la mesure adoptée par le défendeur satisfait à la condition de la proportionnalité si l'on tient compte de l'ensemble du préjudice à raison des violations des articles 5, 6, 7 et 11 de l'accord intérimaire. Or, en appréciant ces violations, la Cour omet de se pencher sur le fond des problèmes.

75. Enfin, nombre de lecteurs de l'arrêt se demanderont certainement par quelle méthode — déductive ou inductive — la Cour est parvenue à ses conclusions.

(Signé) Emmanuel ROUCOUNAS.

---

<sup>68</sup> Voir les protestations de la Grèce dans son contre-mémoire, annexes, vol. II, partie A, annexe 62; partie B, annexes 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 109, 118 et 124. Total: 26. Le demandeur répond au sujet de violations du droit diplomatique et consulaire, mais non pas à celles qui concernent les livres scolaires, les cartes géographiques, les encyclopédies officielles.