

17. La faculté d'intervention des Etats tiers au litige¹

a) Aspects généraux.

L'intervention procédurale permet à un Etat tiers de participer à un procès devant la Cour². Comme l'indique le terme « intervention », il s'agira d'une procédure incidente greffée sur la procédure principale. Une telle participation d'autrui dans le procès est permise selon les principes généraux de la procédure judiciaire lorsque l'Etat tiers possède un 'intérêt d'ordre juridique' dans l'objet du procès principal. La relativité de la chose jugée au sens de l'article 59 du Statut n'offre au tiers qu'une protection *post festum* contre les effets directs de l'arrêt rendu par la Cour. Ce n'est doublement pas suffisant à épuiser les intérêts légitimes de l'Etat tiers. En premier lieu, celui-ci souhaite pouvoir préventivement intervenir pour faire connaître sa position et éventuellement ses droits. L'intervention lui permet d'influencer un tant soit peu l'arrêt au principal, alors que la

¹ Parmi les études générales sur l'intervention devant la CIJ, voir : C. Chinkin, « Article 62 » et « Article 63 », dans : Zimmermann / Tomuschat / Oellers-Frahm, *Statute...*, op. cit., p. 1331ss et 1367ss ; Rosenne, *Law...* (1997), vol. III, op. cit., p. 1481ss ; Thirlway, *Law...* (2003), op. cit., p. 23ss ; Guyomar, *Commentaire...*, op. cit., p. 525ss ; Dubisson, *Cour...*, op. cit., p. 236-238 ; pour la CPJI, Hudson, *Permanent...*, op. cit., p. 419ss ; M. Farag, *L'intervention devant la Cour permanente de Justice internationale*, Paris, 1927 ; W. Friede, « Die Intervention im Verfahren vor dem StGH », *ZaöRV*, vol. 3, 1932, p. 1ss. Voir aussi : B. Smyrniadis, « L'intervention devant la Cour internationale de Justice », *Revue égyptienne de droit international*, vol. 9, 1953, p. 28ss ; J. Miller, « Intervention in Proceedings before the ICJ », dans : L. Gross, *The Future of the International Court of Justice*, vol. II, New York, 1976, p. 550ss ; P. Jessup, « Intervention in the International Court », *AJIL*, vol. 75, 1981, p. 903ss ; T. Licari, « Intervention under Article 62 of the Statute of the ICJ », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 8, 1982, p. 267ss ; E. Jiménez de Aréchaga, « Intervention under Article 62 of the Statute of the ICJ », *Mélanges H. Mosler*, Berlin e.a., 1983, p. 453ss ; T. O. Elias, « The Limits of the Right of Intervention in a Case before the ICJ », *ibid.*, p. 159ss ; S. Oda, « Intervention in the ICJ, Articles 62 and 63 of the Statute », *ibid.*, p. 629ss ; G. Cellamare, « Intervento in causa davanti alla Corte internazionale di Giustizia e 'lien jurisdictionnel' tra interveniente e parti originarie del processo », *RDI*, vol. 66, 1983, p. 291ss ; W. Fritzemeyer, *Die Intervention vor dem Internationalen Gerichtshof*, Baden-Baden, 1984 ; G. Sperduti, « Note sur l'intervention dans le procès international », *AFDI*, vol. 30, 1984, p. 273ss ; G. Sperduti, « L'intervention de l'Etat tiers dans le procès international : une orientation nouvelle », *AFDI*, vol. 31, 1985, p. 286ss ; J. Merrills, « Intervention in the International Court », *Law Quarterly Review*, vol. 101, 1985, p. 11ss ; A. Davi, *L'intervento davanti alla Corte internazionale di Giustizia*, Naples, 1984 ; C. Chinkin, « Third Party Intervention before the International Court of Justice », *AJIL*, vol. 80, 1986, p. 495ss ; G. Cellamare, *Le forme di intervento nel processo dinanzi alla Corte internazionale di Giustizia*, Bari, 1991 ; D. W. Greig, « Third Party Rights and Intervention before the International Court », *Virginia Journal of International Law*, vol. 32, 1992, p. 285ss ; C. Chinkin, *Third Parties in International Law*, Oxford / New York, 1993, p. 147ss ; S. Rosenne, *Intervention in the International Court of Justice*, Dordrecht e.a., 1993 ; R. S. MacDonald / V. Hughes, « Intervention before the International Court of Justice », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, 1993, p. 1ss ; S. Torres Bernardez, « L'intervention dans la procédure de la Cour internationale de Justice », *RCADI*, vol. 256, 1995, p. 193ss ; J. M. Ruda, « Intervention before the International Court of Justice », *Mélanges R. Y. Jennings*, Cambridge, 1996, p. 487ss ; E. Doussis, « Intérêt juridique et intervention devant la Cour internationale de Justice », *RGDIP*, vol. 105, 2001, p. 55ss. Voir aussi : C. Di Paolo, *Effetti delle sentenze della Corte internazionale di Giustizia nei confronti di Stati estranei al giudizio e intervento nel processo*, Naples, 1997. Pour l'article 63 en particulier, voir : E. Hambro, « Intervention under Article 63 of the Statute of the ICJ », *Comunicazioni e studi*, vol. 14, 1975, p. 387ss ; G. Cellamare, « In tema di intervento ai sensi dell'articolo 63 del Statuto della Corte internazionale di Giustizia », *RDI*, vol. 68, 1985, p. 817ss ; J. Sztucki, « Intervention under Article 63 of the ICJ Statute in the Phase of Preliminary Proceedings : The Salvadorean Incident », *AJIL*, vol. 79, 1985, p. 1005ss.

² D'où les définitions suivantes de l'intervention au procès. Dans J. Salmon (éd.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 612 : « Incident de procédure par lequel une personne juridique souhaite prendre part à une instance arbitrale ou judiciaire engagée entre deux autres personnes juridiques parties à cette instance ». Torres Bernardez, op. cit., p. 223 la définit comme suit : « [M]oyen de procédure dont l'objet et le but consistent à faciliter la participation d'un tiers (l'intervenant), dans un procès ou une instance concernant un litige déterminé pendant entre d'autres personnes (les parties), soit en vue de la protection d'intérêts propres audit tiers, soit pour la sauvegarde des principes généraux de justice et d'efficacité protégés par le système juridique en cause, soit aux fins d'une combinaison variable de ces deux motifs ».

relativité de la chose jugée se borne à assurer que l'arrêt ne soit pas formellement exécutoire pour lui en tant qu'acte juridique adressé à d'autres. En second lieu, le jugement de la Cour a toujours des effets de fait et même de droit sur les tiers. Il fixe une interprétation ; il sera en fait suivi comme précédent ; parfois, il développe le droit international. L'article 59 n'offre pas de protections aux tiers à cet égard. L'intervention, au contraire, leur permet de peser en faisant connaître leurs vues dans certaines situations de proximité particulière avec l'objet du litige.

L'intervention procédurale peut avoir deux objets, d'où une 'intervention générale' et une 'intervention spéciale'. L'intervention générale concerne un « intérêt juridique » du tiers non ultérieurement précisé. Il appartient à la jurisprudence de circonscrire au fur et à mesure de son évolution les exigences qu'elle souhaite poser quant à la nature de cet intérêt : il sera plus large si elle souhaite multilatéraliser le processus par lequel elle administre la justice, plus étroit si elle souhaite maintenir la prééminence bilatéraliste des parties principales. L'intervention spéciale a pour objet l'interprétation d'une convention multilatérale. Si l'objet du litige principal comporte l'interprétation d'un tel texte et que la Cour va ainsi pouvoir fixer par voie d'autorité le sens d'une disposition, il est manifeste que les autres parties au traité, non parties à l'instance, ont un intérêt juridique à participer pour faire connaître leurs arguments quant à l'interprétation correcte de la disposition en question. Il est dans ce cas possible d'augmenter l'effet d'uniformité de l'interprétation arrêtée en prévoyant que de tels Etats tiers intervenants seront liés par l'interprétation donnée par la Cour. Dans la procédure de la Cour, ces deux formes d'intervention, générale et spéciale, forment l'objet des articles 62 et 63 du Statut³. L'article 62 se lit comme suit : « 1. Lorsqu'un Etat estime que, dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête, à fin d'intervention. 2. La Cour décide ». L'article 63 porte que : « 1. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Etats que les parties en litige, le Greffier les avertit sans délai. 2. Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès et, s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard ».

En droit international public, de ces deux formes d'intervention la spéciale est la plus ancienne. L'intérêt juridique pour intervenir y est particulièrement manifeste. Il était naturel que l'attention fût d'abord captée par cette situation, dans laquelle il était plus facilement imaginable de pouvoir sacrifier l'exclusivité de la confrontation souveraine entre les parties principales au procès. On n'osa rompre cette exclusivité de l'entretien judiciaire entre parties souveraines que plus tard quand l'uniformité d'interprétation d'un texte multilatéral entre parties à celui-ci n'était pas en cause, ne s'agissant que d'intérêts juridiques du tiers plus diffus et moins saisissables. Ainsi, dès le 19^{ème} siècle, dans le mouvement international en faveur de l'arbitrage, la substance de l'article 63 du Statut était déjà connue. L'article 16 du Projet de procédure arbitrale arrêté par l'IDI (1875) et les articles 56 et 84 des Conventions I de la Haye de 1899 et de 1907 en portent la trace. Dans cet éclairage, il n'est guère étonnant que la première intervention à la CPIJ ait finalement été transformée en une intervention à raison de l'article 63 plutôt que de l'article 62 (affaire du

³ Sur les travaux préparatoires de ces dispositions, voir entre autres Chinkin, Article 62 et Article 63, dans : Zimmermann / Tomuschat / Oellers-Frahm, *Statute...*, *op. cit.*, p. 1333-1334, 1371-1372 ; Torres Bernardez, *op. cit.*, p. 237ss ; Davì, *op. cit.*, p. 91ss, avec un aperçu très large.

Wimbledon, 1923)⁴, étant donné qu'on se situait ainsi sur le sol d'une institution déjà connue et rôdée.

En revanche, l'intervention générale n'a trouvé de consécration en droit international qu'à travers le Statut de la CPIJ, dans l'article 62 précité⁵. Une telle intervention sied mal à la procédure arbitrale *ad hoc*. De plus, avant 1920, la solidarité internationale était nettement moins ressentie que les exigences de la souveraineté. L'arbitre est essentiellement l'agent ou l'organe commun des parties principales. Etant à leur service, il n'a pas à s'occuper d'Etats tiers et de leurs intérêts. Il n'entretient avec eux aucun lien de service. Au contraire, la justice institutionnalisée représente toujours une communauté internationale plus ou moins large, universelle ou régionale. Elle n'a pas seulement à dire le droit aux parties mais doit administrer la justice. Etant l'organe d'une communauté d'Etats, le juge doit se préoccuper de la justice dans cette communauté. Il est manifeste que les intérêts des Etats tiers à l'instance, mais parties à cette communauté, se présentent dans une lumière entièrement nouvelle. Celle-ci permet d'envisager une rupture de l'entretien privé entre parties en faveur de l'intervention procédurale du tiers. Il n'est pas non plus étonnant qu'une institution aussi neuve n'ait pas suscité, avant 1973, de jurisprudence notable. En effet, pendant longtemps les Etats tiers s'abstenaient de s'immiscer dans le procès d'autrui.

Le texte du Statut et du Règlement (surtout d'avant 1978) n'était pas étranger à cet état des choses. Les conditions et les conséquences de l'intervention n'étaient pas clairement définies⁶. Sur à peu près toutes les questions d'une certaine importance, il régnait un clair-obscur assurément très fécond mais sans doute aussi assez inhibiteur. La plus importante de ces questions et la plus débattue aussi était celle de savoir si l'intervention devait être construite comme une véritable procédure incidente, le tiers intervenant ne devenant pas partie à l'instance mais simple participant pouvant faire connaître ses vues, ou si l'intervention constituait un élargissement de la procédure principale, le tiers intervenant devenant partie à l'instance en greffant potentiellement sur elle des aspects supplémentaires. Cette question était à son tour liée à celle du lien juridictionnel. La compétence de la Cour étant consensuelle, il apparaissait impossible de permettre à un Etat de devenir partie à une instance principale sans pouvoir justifier d'un titre de compétence valable envers les deux (ou plusieurs) parties principales au procès. Il était ainsi naturel que cette conception de l'intervention poussât vers l'exigence d'un lien juridictionnel. Or, l'utilité d'une telle intervention était trop limitée, étant donné qu'une partie tierce pouvait dans ce cas toujours introduire une nouvelle instance contre les parties principales, la Cour restant libre de joindre les deux instances. Face à ces incertitudes et à ces ornières, demeurait le poids des anciennes habitudes. Les tenants du lien juridictionnel pouvaient faire valoir que les parties principales, Etats souverains, n'étaient pas tenues d'accepter, sans leur accord spécifique, qu'un tiers vînt s'immiscer dans leur instance. C'était continuer à concevoir la Cour comme une espèce d'organe arbitral mandataire des parties. Au contraire, les tenants de l'autre courant faisaient valoir que

⁴ CPIJ, sér. A, no 1, p. 11-13. Voir Torres Bernardez, *op. cit.*, p. 389-390.

⁵ Voir Chinkin, Article 62, dans : Zimmermann / Tomuschat / Oellers-Frahm, *Statute...*, *op. cit.*, p. 1333.

⁶ Nombre d'auteurs mettent l'accent jusqu'à ce jour sur les incertitudes et ambiguïtés entourant la réglementation juridique de l'intervention. Voir par exemple Rosenne, *Intervention...*, *op. cit.*, p. 190. On a aussi pu dire que le texte de l'article 62 constituait une espèce de chèque en blanc que la Cour pourrait remplir par sa pratique en précisant les conditions, les modalités et les effets : Thirlway, *Law...* (2003), *op. cit.*, p. 30-31. Voir aussi l'affaire du *Plateau continental* (Libye / Malte), CIJ, *Recueil*, 1984, p. 28, § 46.

l'intervention était une vraie procédure incidente ; que le tiers ne devenait pas partie à l'instance mais y participait seulement pour y faire connaître ses arguments et intérêts juridiques ; et que le consentement n'était pas nécessaire à cette participation mineure, les dispositions du Statut formant une base suffisante pour permettre l'intervention unilatérale. N'était-ce pas singulier de requérir pour une intervention comme non-partie les mêmes conditions de titres de compétence que si le tiers avait introduit une instance principale en devenant pleinement partie ? Le consentement ne devait-il pas avoir sa place uniquement dans le cas de figure d'une participation comme partie, alors que l'intervention au sens étroit était réglementée non pas par l'article 36 du Statut mais plutôt par les articles 62 et 63 seuls ? Les questions demeuraient ; mais les réponses ne venaient pas. Une autre incertitude importante, qui n'a toujours pas été entièrement levée, est celle du statut de la partie intervenante face au jugement rendu par la Cour. Dans quelle mesure l'arrêt rendu liera-t-il la tierce partie ? Comme tel, il ne sera pas exécutoire par le tiers, mais le cas échéant les points de droits l'intéressant pourront lui être opposés. L'article 63 le prévoit expressément. En revanche, l'article 62 ne contient pas à cet égard d'indication utile. Enfin, il reste la question de savoir dans quelle mesure l'intervenant peut exercer des droits analogiquement à des parties, comme par exemple celui de participer à d'autres procédures incidentes.

Le Comité de Juristes de 1920 et ensuite la CPJI elle-même, dans ses séances administratives, n'avaient pas apporté de notables éclairages sur ce type d'interrogations. L'intervention procédurale était une institution encore trop nouvelle et trop mystérieuse, les opinions à son égard étaient encore trop divisées et trop peu assurées, pour que l'on pût envisager une codification précise de ses conditions et de ses effets. C'est délibérément qu'on décida de laisser à la pratique judiciaire le soin de faire évoluer au cas par cas⁷ les linéaments de cette institution juridique, en espérant qu'il se dégagerait ainsi progressivement, érigée sur du matériau pratique et concret, une véritable doctrine de l'intervention⁸. Depuis 1973, une telle évolution a en effet eu lieu. Toutefois, elle a pendant longtemps grandement tâtonné. La CIJ n'a pas réussi à arrêter une doctrine satisfaisante de l'intervention dans les années 1970' et 1980'. Elle était pendant cette phase encore trop tournée vers le passé, vers cette idée reçue que le tiers ne devait pas participer à l'instance sans l'accord des parties principales. En 1990, avec l'arrêt phare en l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (El Salvador / Honduras)⁹, les articulations de l'intervention au sens véritable du terme commencent à prendre forme et figure, la Cour s'évertuant par ailleurs à préciser une foule de détails relatifs au droit d'intervention. L'intervention procédurale à la Cour ne peut ainsi se mesurer que comme institution juridique en lente évolution et en consolidation progressive, comme figure juridique qui se cherche et se condense à l'instar de l'humidité diffuse s'édifiant dans des nuages croissants. Rien de ferme et de certain ici ; tout est en processus, en lignes de fuite, en développement progressif¹⁰. Cette tendance

⁷ Cette évolution au cas par cas explique la difficulté de secréter un corps de règles cohérent et la nature quelque peu disparate du droit en la matière : cf. Op. ind. Weeramantry, affaire relative à la *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan*, CIJ, *Recueil*, 2001, p. 630.

⁸ Sur ce choix du Comité des Juristes et de la Cour, voir l'affaire du *Plateau continental* (Tunisie / Libye), CIJ, *Recueil*, 1981, p. 14, § 23. Voir aussi Chinkin, Article 62, dans : Zimmermann / Tomuschat / Oellers-Frahm, *Statute...*, op. cit., p. 1345.

⁹ Sur cet arrêt important, voir M. G. Kohen, « La requête à fin d'intervention du Nicaragua dans l'affaire du différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador / Honduras) : l'ordonnance de la Cour du 28 février 1990 et l'arrêt de la Chambre du 13 septembre 1990 », *AFDI*, vol. 36, 1990, p. 341ss ; Torres Bernardez, op. cit., p. 385ss.

¹⁰ Cet aspect ressort très bien dans l'ensemble du cours de Torres Bernardez, op. cit.