

Corneliu-Liviu POPESCU*

L'inutilité juridique de l'Ordonnance de la Cour Internationale de Justice du 16.03.2022 Ukraine c. Fédération de Russie (Convention sur le génocide)¹

Aspects liminaires

L'Affaire *Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Ukraine c. Fédération de Russie) de la Cour Internationale de Justice² est née suite à la requête introductive d'instance de l'Ukraine contre la Russie du 26 février 2022.

En même temps que la requête, l'Ukraine a présenté à la Cour une demande en indication des mesures conservatoires.

La Cour a statué sur cette demande par l'Ordonnance du 16.03.2022 - demande en indication des mesures conservatoires.

L'ordonnance soulève à la fois des questions de délimitation de l'objet de l'affaire (A) et de sa portée (B).

A. L'objet de l'affaire

Dans le cadre d'une affaire contentieuse se trouvant sur son rôle, la Cour a la possibilité d'indiquer aux parties à l'instance des mesures conservatoires, en vertu du Statut de la Cour Internationale de Justice³ - art. 41 para. 1^{er}⁴ - et du Règlement de la Cour Internationale de Justice⁵.

Une demande en indication de mesures conservatoires, présentée par l'une des parties à l'instance, doit être en lien avec l'affaire judiciaire dont la Cour est saisie. Une demande sans liens avec l'affaire est irrecevable.

En outre, l'affaire dans laquelle une demande en indication de mesures conservatoires

* *Professeur de Droit international, européen et comparé, Université de Bucarest - Faculté de droit ; Université de Paris I Panthéon-Sorbonne - Collège juridique d'études européennes*
 Email : liviucp@yahoo.fr
 Manuscrit primit le 29 septembre 2022.

1 Le commentaire est écrit et publié en tant que professeur des Universités, en vertu de l'indépendance académique, sans engager aucun État ou autorité.

2 Ci-après, *la Cour*.

3 Statut de la Cour Internationale de Justice, annexé à la Charte des Nations Unies, San Francisco, 26.06.1945, avec les amendements postérieurs. Ci-après, *le Statut de la Cour*.

4 « *La Cour a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire.* »

5 Règlement de la Cour Internationale de Justice, adopté le 14.04.1978, avec les amendements postérieurs.

a été présentée par une partie à l'instance doit être une affaire qui relève de la compétence de la Cour. Si une telle demande est présentée après une décision de la Cour quant à sa compétence, aucun problème particulier ne se pose. Par contre, si une demande en indication de mesures conservatoires est présentée à la Cour avant que celle-ci ne statue sur sa propre compétence, alors la Cour doit statuer *prima facie* sur sa compétence, afin de statuer sur la demande en indication des mesures conservatoires⁶.

Dans l'exercice de sa fonction contentieuse, la Cour n'a pas de juridiction obligatoire, découlant automatiquement de la qualité d'un État de Partie au Statut de la Cour.

La compétence de la Cour de statuer sur une affaire contentieuse découle :

- soit de la déclaration unilatérale d'un État de reconnaître la juridiction de la Cour - art. 36 para. 2 du Statut de la Cour⁷ -, qui peut être simple (inconditionnée) ou sous condition de réciprocité - art. 36 para. 3 du Statut de la Cour⁸ ;
- soit du compromis conclus entre deux ou plusieurs États afin de soumettre à la Cour une affaire déterminée - art. 36 para. 1^{er} I^{re} partie du Statut de la Cour⁹ ;
- soit d'une clause compromissoire expresse insérée dans un traité international et attribuant à la Cour une juridiction obligatoire - art. 36 para. 1^{er} II^e partie du Statut de la Cour¹⁰.

L'affaire contentieuse entre l'Ukraine et la Russie porte sur l'interprétation, l'application et l'exécution de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide¹¹. Pour ce litige, la juridiction de la Cour est obligatoire et elle est fondée sur une clause compromissoire, à savoir l'art. IX de la Convention sur le génocide¹² pris conjointement avec l'art. 36 para. 1^{er} II^e partie du Statut de la Cour.

Dans sa requête, l'Ukraine :

« *prie respectueusement la Cour :*

- a) *de dire et juger que, contrairement à ce que prétend la Fédération de Russie, aucun acte de génocide, tel que défini à l'article III de la convention sur le génocide, n'a été commis dans les oblasts ukrainiens de Louhansk et de Donetsk ;*

6 Cour Internationale de Justice, Ordonnance du 23.01.2020 - mesures conservatoires, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Gambie c. Myanmar).

7 « *Les États parties au présent Statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet :*

a. *l'interprétation d'un traité ;*

b. *tout point de droit international ;*

c. *la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;*

d. *la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international. »*

8 « *Les déclarations ci-dessus visées pourront être faites purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains États, ou pour un délai déterminé. »*

9 « *La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront [...]. »*

10 « *La compétence de la Cour s'étend [...] à tous les cas spécialement prévus [...] dans les traités et conventions en vigueur. »*

11 Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Paris, 09.12.1948. Ci-après, *la Convention sur le génocide*.

12 « *Les différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III, seront soumis à la Cour internationale de Justice, à la requête d'une partie au différend. »*

- b) *de dire et juger que la Fédération de Russie ne saurait licitement prendre, au titre de la convention sur le génocide, quelque action que ce soit en Ukraine ou contre celle-ci visant à prévenir ou à punir un prétendu génocide, sous le prétexte fallacieux qu'un génocide aurait été perpétré dans les oblasts ukrainiens de Louhansk et de Donetsk ;*
- c) *de dire et juger que la reconnaissance, par la Fédération de Russie, de l'indépendance des prétendues «République populaire de Donetsk» et «République populaire de Louhansk», le 22 février 2022, est fondée sur une allégation mensongère de génocide et ne trouve donc aucune justification dans la convention sur le génocide ;*
- d) *de dire et juger que l'«opération militaire spéciale» annoncée et mise en œuvre par la Fédération de Russie à compter du 24 février 2022 est fondée sur une allégation mensongère de génocide et ne trouve donc aucune justification dans la convention sur le génocide ;*
- e) *d'exiger de la Fédération de Russie qu'elle fournisse des assurances et garanties de non-répétition en ce qui concerne la prise par elle de toute mesure illicite en Ukraine et contre celle-ci, notamment l'emploi de la force, en se fondant sur son allégation mensongère de génocide ;*
- f) *d'ordonner la réparation intégrale de tout dommage causé par la Fédération de Russie par suite de toute action fondée sur son allégation mensongère de génocide. »*

Bref, l'Ukraine demande à la Cour de dire qu'elle n'a pas commis de génocide, donc que la Russie ne peut pas fonder juridiquement ses agissements (la reconnaissance comme des États des provinces séparatistes et les actions militaires contre l'Ukraine) sur un génocide allégué commis par l'Ukraine.

Ce qui est évident est le fait que, pour rester dans le cadre de la Convention sur le génocide, donc de la juridiction obligatoire de la Cour fondée sur la clause compromissaire expresse insérée dans ce traité, l'objet du litige ne concerne ni la licéité de la reconnaissance par la Russie des provinces séparatistes comme des États, ni la licéité de l'emploi de la force par la Russie contre l'Ukraine. Ces aspects ne sont pas couverts par la Convention sur le génocide, donc ils ne rentrent pas dans le champ de la clause compromissaire y contenue.

Tout litige entre ces deux États concernant la reconnaissance des États ou l'emploi de la force ne peut être soumis à la Cour que soit en vertu d'une déclaration unilatérale de reconnaissance de la juridiction de la Cour (ce qui n'est pas le cas), soit sur la base d'un compromis spécial conclu entre les parties (ce qui n'est pas le cas non plus).

Dans l'ordonnance commentée, la Cour prend bien soin de souligner expressément et clairement que l'objet du litige ne concerne que la Convention sur le génocide, et non pas la licéité de l'utilisation de la force par la Russie contre l'Ukraine :

« 19. Le conflit en cours entre les Parties a été traité dans le cadre de plusieurs institutions internationales. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 2 mars 2022 une résolution faisant référence à de nombreux aspects du conflit (doc. A/RES/ES-11/1). Toutefois, l'affaire soumise à la Cour est de portée limitée, l'Ukraine n'ayant

introduit la présente instance qu’au titre de la convention sur le génocide. »

La conséquence logique est que la demande en indication des mesures conservatoires, présentée par l’Ukraine, ne peut viser que des mesures conservatoires liée à ce cadre procédural, pour rester à l’intérieur des compétences de la Cour.

Par son ordonnance, la Cour a statué qu’il existe une compétence *prima facie* de la Cour en la matière, s’agissant d’un (et uniquement d’un) litige sur l’interprétation, l’application et l’exécution de la Convention sur le génocide¹³.

En laissant à côté toute hypocrisie juridique puérile, il est évident que, par cette voie procédurale contournée et très ingénieuse, l’Ukraine essaie d’obtenir une décision judiciaire qui, au moins dans ses attendus, constaterait la violation par la Russie de l’interdiction de l’utilisation de la force contre l’Ukraine, donc l’existence d’une agression. L’imagination juridique n’est pas illicite en soi, si elle n’est pas abusive.

B. La portée de l’ordonnance

En statuant qu’elle est compétente *prima facie*, la Cour a pu ainsi répondre à la demande de l’Ukraine en indication des mesures conservatoires, bien évidemment strictement en lien avec l’objet du litige, qui ne concerne que la Convention sur le génocide, et non pas l’interdiction d’employer la force dans les relations internationales, selon la Charte des Nations Unies.

La demande de l’Ukraine adressée à la Cour est que celle-ci indique à la Russie les mesures conservatoires suivantes :

- « a) La Fédération de Russie doit suspendre immédiatement les opérations militaires commencées le 24 février 2022 ayant pour but et objectif déclarés la prévention et la répression d’un prétendu génocide dans les oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk.*
- b) La Fédération de Russie doit veiller immédiatement à ce qu’aucune des unités militaires ou unités armées irrégulières qui pourraient agir sous sa direction ou bénéficier de son appui, ni aucune organisation ou personne qui pourrait se trouver sous son contrôle, sa direction ou son influence ne prenne de mesures tendant à la poursuite des opérations militaires ayant pour but et objectif déclarés la prévention et la répression d’un génocide que commettrait l’Ukraine.*
- c) La Fédération de Russie doit s’abstenir de tout acte susceptible d’aggraver ou d’étendre le différend qui constitue l’objet de la requête ou d’en rendre le règlement plus difficile, et donner des assurances à cet égard.*
- d) La Fédération de Russie doit rendre compte à la Cour des mesures prises pour exécuter l’ordonnance en indication de mesures conservatoires dans un délai d’une semaine à compter de la date de celle-ci, puis à intervalles réguliers, dans les délais qui seront fixés par la Cour. »*

Par son ordonnance, la Cour a fait droit en partie (mais en essence) à la demande de l’Ukraine, car son dispositif se lit comme suit:

« 1) La Fédération de Russie doit suspendre immédiatement les opérations militaires

¹³ La validité de cette solution dépasse le cadre qu’on s’est fixé pour notre analyse.

- qu'elle a commencées le 24 février 2022 sur le territoire de l'Ukraine ;*
- 2) *La Fédération de Russie doit veiller à ce qu'aucune des unités militaires ou unités armées irrégulières qui pourraient agir sous sa direction ou bénéficier de son appui, ni aucune organisation ou personne qui pourrait se trouver sous son contrôle ou sa direction, ne commette d'actes tendant à la poursuite des opérations militaires visées au point 1) ci-dessus ;*
 - 3) *Les deux Parties doivent s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend dont la Cour est saisie ou d'en rendre le règlement plus difficile. »*

La question est de savoir quelle est la portée de la suspension des opérations militaires, comme injonction provisoire imposée par la Cour à la Russie.

Il est impossible de lire le dispositif de l'ordonnance de manière isolée, il faut impérativement faire appel à ses attendus. Or, la motivation de l'ordonnance est très claire, l'objet du litige, tel que soumis à la Cour et justifiant sa compétence, ne concerne que la Convention sur le génocide (son interprétation, application et exécution), et non pas la licéité de l'emploi de la force par la Russie contre l'Ukraine.

Si l'Ukraine a argué la juridiction de la Cour en s'appuyant uniquement sur la clause compromissaire figurant dans la Convention sur le génocide, la Russie a nié l'existence de tout litige concernant ladite convention, en soutenant que la seule base juridique pour ses opérations militaires est l'art. 51 de la Charte des Nations Unies¹⁴, concernant le droit à la légitime défense individuelle ou collective, question litigieuse pour laquelle - en vertu de la clause compromissaire de la Convention sur le génocide - la Cour n'est pas compétente.

La réponse de la Cour, appuyée sur sa jurisprudence¹⁵, est très logique : *« Elle observe à cet égard que certains actes ou omissions peuvent donner lieu à un différend entrant dans le champ de plusieurs instruments »*. Une action (ou une inaction) internationale d'un État peut être simultanément fondée sur deux règles juridiques et la Cour analysera, dans le cadre d'une affaire déterminée, la licéité de l'action uniquement par rapport à la base juridique applicable en l'affaire et par rapport à laquelle elle est compétente. En d'autres mots, une seule et même action (ou inaction) d'un État peut être licite par rapport à une règle du Droit international et illicite par rapport à une autre règle du Droit international ; si la Cour est compétente et ne statue que par rapport à une règle, cela n'a aucun impact sur la licéité ou l'illicéité de la même action (ou inaction) par rapport à une autre règle juridique internationale.

In concreto, la Cour observe que la Russie a justifié ses opérations militaires sur l'art. 51 de la Charte des Nations Unies visant le droit à la légitime défense, mais elle retient

14 *« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »*

15 Cour Internationale de Justice, Arrêt du 3 février 2021 - exceptions préliminaires, *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955* (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique).

qu'il existe aussi une autre motivation juridique apportée par la Russie à ses opérations militaires, à savoir prévenir et punir les actes de génocide, ce qui peut être fait en vertu de la Convention sur le génocide.

À notre avis, il est évident que la justification juridique des opérations militaires est contenue principalement dans le discours du chef de l'État russe, prononcé le 24.02.2022, à 06H00 (heure de Moscou) et distribué comme document du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies en annexe de la Lettre du représentant permanent de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies adressée au Secrétaire Général¹⁶. Or, dans ce discours, il existe plusieurs justifications juridiques, parmi lesquels le droit à la légitime défense et la cessation et la prévention du génocide¹⁷. La légitime défense est la justification principale, mais le génocide constitue aussi une justification juridique des opérations militaires, même si secondaire.

Par rapport à ses aspects, l'injonction provisoire de la Cour, sous la forme des mesures conservatoires, visant la suspension des opérations militaires de la Russie contre l'Ukraine, ne peut viser que ces opérations en lien avec l'objet du litige devant la Cour, donc en lien avec la Convention sur le génocide. Autrement-dit, la Cour a ordonné à la Russie la suspension des opérations militaires dans la mesure où et seulement dans la mesure où elles sont justifiées par la cessation et la prévention du génocide. De manière plus prosaïque, la Russie ne doit plus, de manière provisoire, justifier ses opérations militaires sur le prétendu génocide commis par l'Ukraine.

A contrario, strictement rien de l'ordonnance de la Cour n'oblige la Russie de suspendre ses opérations militaires contre l'Ukraine si elle invoque une autre base juridique, comme l'art. 51 de la Charte des Nations Unies sur le droit à la légitime défense. Comme cet aspect ne fait pas partie de l'objet du litige et comme pour cet aspect la Cour n'a pas de juridiction, il en résulte nécessairement qu'il n'est non plus visé par l'ordonnance de la Cour indiquant à la Russie des mesures conservatoires.

Ceci étant, pour que la Russie se conforme à l'ordonnance de la Cour, il suffit de ne plus prétendre qu'elle déroule les opérations militaires contre l'Ukraine afin de prévenir et de faire cesser le génocide prétendument commis par l'Ukraine, mais de soutenir que la seule base juridique pour ses actions est représentée par l'art. 51 de la Charte des Nations Unies, donc le droit à la légitime défense. Dans ce cas, il n'y aura aucune méconnaissance de l'ordonnance de la Cour, donc aucune violation de l'art. 94 para. 1^{er} de la Charte des Nations Unies¹⁸ ou des art. 41 ou 59¹⁹ du Statut de la Cour, imposant le respect des actes juridictionnels de la Cour par les parties au litige.

Cela ne veut pas dire que les opérations militaires de la Russie contre l'Ukraine soient licites - car il s'agit d'un acte d'agression, d'emploi illicite de la force contre un État souverain, comme constaté par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations

16 Lettre du représentant permanent de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies adressée au Secrétaire Général, 24.02.2022, doc. S/2022/154.

17 Voir aussi : Corneliu-Liviu POPESCU, *Les prétextes de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine*, Noua Revistă de Drepturile Omului n° 2/2022, pp. 21-31.

18 « Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie. »

19 « La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. »

Unies²⁰ -, mais leur caractère illicite par rapport à la Charte des Nations Unies n'est pas un grief dans l'affaire devant la Cour et la Cour n'a pas de juridiction.

L'ordonnance de la Cour indiquant des mesures conservatoires à la Russie reste ainsi complètement inefficace, car il suffit à la Russie de ne plus justifier ses opérations militaires sur la prévention et la cessation d'un allégué génocide commis par l'Ukraine, mais uniquement sur le droit à la légitime défense, pour échapper à toute obligation de respecter l'ordonnance de la Cour et à tout risque de se voir imputé la violation de l'obligation de l'exécuter.

Pour éviter toute confusion, nous soulignons que l'inutilité et l'inefficacité - qui existent à notre avis - sont de nature juridique, tandis que la portée symbolique est forte, et qu'elles ne visent que l'ordonnance, et non pas l'éventuel futur arrêt de la Cour sur le fond (si la Cour statuera qu'elle a juridiction dans l'affaire), qui aura une immense portée, à la fois juridique et symbolique.

Conclusions

L'ordonnance de la Cour Internationale de Justice, constatant *prima facie* la compétence de la Cour, fait droit à la demande de l'Ukraine et indique à la Russie, partie à l'instance, la mesure conservatoire consistant en la suspension des opérations militaires. Toutefois, cette injonction provisoire n'est valable que dans le cadre de cette procédure, à savoir uniquement quant au fondement juridique visant la cessation et la protection d'un génocide allégué. Par contre, strictement dans la perspective de l'exécution de l'ordonnance, la Russie reste libre de continuer les opérations militaires, pourvu qu'elles soient juridiquement justifiées par une autre règle internationale, concrètement par l'exercice du droit à la légitime défense, car, en dépit du constat fait par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies sur l'existence d'un acte d'agression, la Cour n'a pas été saisie et n'est pas compétente à statuer sur cette question.

20 Résolution de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies ES-11/1 du 02.03.2022 - Agression contre l'Ukraine.