

ADMISSIBILITÉ DE L'AUDITION DE PÉTITIONNAIRES PAR LE COMITÉ DU SUD-OUEST AFRICAIN

Avis consultatif du 1^{er} juin 1956

La question relative à l'admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain de l'Assemblée générale des Nations Unies avait été soumise à la Cour pour avis consultatif, par l'Assemblée générale, qui, le 3 décembre 1955, avait à cette fin adopté la résolution ci-après :

“L'Assemblée générale,

“Ayant été priée par le Comité du Sud-Ouest africain de décider si les demandes d'audience présentées par des pétitionnaires sur des questions relatives au Territoire du Sud-Ouest africain étaient recevables devant le Comité (A/2913/Add.2),

“Ayant chargé le Comité, par la résolution 749 A (VIII) qu'elle a adoptée le 28 novembre 1953, d'examiner les pétitions en se conformant, dans toute la mesure possible, à la procédure de l'ancien régime des mandats,

“Demande à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif sur la question suivante :

“Le Comité du Sud-Ouest africain, créé par la résolution 749 A (VIII) de l'Assemblée générale, en date du 28 novembre 1953, se conformerait-il à l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, le 11 juillet 1950, en accordant des audiences à des pétitionnaires sur des questions relatives au Territoire du Sud-Ouest africain ?”

Au reçu de la demande d'avis, la Cour avait donné aux Etats Membres des Nations Unies l'occasion de lui présenter leurs vues. Les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et de la République de Chine ont soumis des exposés écrits et un représentant du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a prononcé un exposé oral en audience publique. D'autre part, le Secrétaire général des Nations Unies a déposé les documents pouvant servir à élucider la question, en y joignant une note introductive.

Par son avis, adopté par 8 voix contre 5, la Cour a répondu affirmativement à la question qui lui était posée. Trois juges — MM. Winiarski et Kojevnikov et sir Hersch Lauterpacht —, tout en ayant voté pour l'avis, y ont joint, les deux premiers, une déclaration, et le troisième, une opinion individuelle. Les cinq juges qui ont voté contre l'avis — M. Badawi, vice-président, MM. Basdevant, Hsu Mo, Armand-Ugon et Moreno Quintana — y ont joint l'exposé commun de leur opinion dissidente.

*
* *

Dans son avis, la Cour détermine en premier lieu le sens qu'elle attache à la question qui lui est posée. Elle considère qu'il s'agit de personnes qui ont présenté des

pétitions écrites au Comité du Sud-Ouest africain conformément au règlement de ce dernier. D'autre part, elle estime qu'il s'agit non du pouvoir du Comité d'accorder des audiences de sa propre autorité mais de savoir si l'Assemblée générale est habilitée en droit à autoriser le Comité à accorder des audiences.

L'Assemblée générale demande si l'octroi d'audiences est conforme à l'avis rendu par la Cour en 1950. Pour répondre, la Cour se fondera sur cet avis, considéré dans son ensemble, son but général et le sens qui en découle, et elle en donne une analyse. Le dispositif de l'avis porte que les obligations du mandataire subsistent dans toute leur force, avec cette différence que les fonctions de contrôle exercées précédemment par le Conseil de la Société des Nations doivent maintenant l'être par les Nations Unies. L'organe qui exerce aujourd'hui ces fonctions de contrôle, à savoir l'Assemblée générale, est fondé en droit à exercer une surveillance effective et appropriée de l'administration du Territoire sous mandat. Dans l'exposé des motifs de l'avis, la Cour a clairement énoncé que les obligations du mandataire, qui comportent l'envoi de rapports, la transmission de pétitions et la soumission à la surveillance, sont celles qui prévalaient sous le régime des mandats. Elles ne peuvent les dépasser, et, par conséquent, le degré de la surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne peut dépasser celui qui était appliqué sous le régime des mandats. A la suite de la constatation que l'Assemblée générale se substituait pour la surveillance au Conseil de la Société des Nations, la Cour a énoncé que le degré de surveillance devait se conformer autant que possible à la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations. Mais la nécessité d'une surveillance subsiste : la Charte garantit les droits que les Etats et les peuples tiennent des actes internationaux en vigueur, ce qui implique un contrôle. De l'analyse ainsi donnée de l'avis de 1950, il résulte que son intention principale est de sauvegarder la mission sacrée de civilisation, grâce au maintien d'une surveillance internationale effective : en interprétant telle phrase isolée de l'avis, on ne saurait lui attribuer un sens qui ne serait conforme ni à cette intention principale, ni au dispositif.

Comment était traitée, sous le régime de la Société des Nations, la question relative à l'octroi d'audiences ? Les textes n'en parlent pas, et il n'en a jamais été octroyé. Mais les textes ne parlent pas non plus du droit de pétition, innovation qui a cependant été établie par le Conseil de la Société des Nations Unies pour rendre plus effective sa fonction de surveillance : compétent pour ce faire, le Conseil l'eût été aussi pour autoriser la Commission des Mandats à accorder des audiences s'il l'avait jugé à propos.

A cet égard, on a dit que l'avis de 1950 exprimait l'opinion que le régime des mandats et le degré de surveillance devaient être considérés comme cristal-

lisés, de telle sorte que l'Assemblée générale ne pourrait rien faire que le Conseil n'eût effectivement fait, même s'il avait eu le pouvoir de le faire. Tel n'est pas le cas. Rien dans l'avis de 1950 ou dans les textes applicables ne peut être interprété comme restreignant les pouvoirs de l'Assemblée générale par rapport à ceux du Conseil de la Société des Nations. Il était normal que l'avis de 1950 fasse remarquer que l'Assemblée générale ne pouvait élargir ses pouvoirs : mais la Cour n'était pas appelée à dire si l'Assemblée générale pouvait ou non exercer des pouvoirs qui avaient appartenu au Conseil de la Société des Nations, mais qu'il n'avait pas eu l'occasion d'exercer.

On a dit également, en invoquant une phrase de l'avis de 1950 selon laquelle le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait dépasser celui qui était appliqué sous le régime des mandats, que l'octroi d'audiences entraînerait un tel dépassement. Mais, dans la situation actuelle, où le Comité du Sud-Ouest africain travaille sans l'aide du mandataire, les audiences pourraient lui permettre de mieux juger du mérite d'une pétition. Or, cela est dans l'intérêt du mandataire comme dans l'intérêt du bon fonctionnement du mandat. On ne peut donc présumer que l'octroi d'audiences accroisse le fardeau du mandataire. La phrase de l'avis de 1950 rappelée ci-dessus ne peut pas non plus être interprétée comme destinée à restreindre l'activité de l'Assemblée générale aux mesures que la Société des

Nations avaient effectivement appliquées. Le contexte de cette phrase s'y oppose, comme d'ailleurs le texte de l'avis rendu par la Cour en 1955.

La Cour observe enfin que, en raison de l'absence de coopération du mandataire, le Comité du Sud-Ouest africain a été contraint de prévoir une procédure de remplacement pour la réception et le traitement de pétitions. La question particulière soumise à la Cour résulte d'une situation dans laquelle la puissance mandataire a maintenu son refus d'aider à donner effet à l'avis consultatif du 11 juillet 1950 et de coopérer avec les Nations Unies en présentant des rapports et en transmettant des pétitions conformément à la procédure du régime des mandats. Ce genre de situation a été prévu par la déclaration contenue dans l'avis de la Cour de 1950, selon laquelle le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale "devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations".

Pour terminer, la Cour constate qu'il ne serait pas incompatible avec son avis du 11 juillet 1950 que l'Assemblée générale autorisât une procédure pour l'octroi par le Comité du Sud-Ouest africain d'audiences à des pétitionnaires ayant déjà soumis des pétitions écrites : pourvu que l'Assemblée générale soit arrivée à la conclusion que cette procédure est rendue nécessaire au maintien d'une surveillance internationale effective de l'administration du territoire sous mandat.