

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. BUSTAMANTE

Bien qu'étant d'accord sur les motifs et les conclusions de l'arrêt prononcé par la majorité de la Cour, je fais appel à la faculté reconnue aux juges par l'article 57 du Statut de la Cour internationale de Justice pour développer dans une opinion individuelle quelques arguments additionnels fondés sur l'interprétation intégrale et personnelle que je fais du système de Mandat international à la lumière des circonstances historiques où il fut institué. Je pense en outre que ce procédé permet d'établir plus nettement la responsabilité du juge dans l'ensemble d'une décision prise par la Cour.

\* \* \*

La présente instance a été introduite dans des requêtes séparées par les agents des Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie contre la République sud-africaine en tant que mandataire du territoire du Sud-Ouest africain, au sujet de divers faits et situations visant l'exercice du Mandat. Par disposition de la Cour, les deux requêtes ont été réunies en une seule procédure. L'agent de la République sud-africaine, sans aller au fond des demandes, a formulé quatre exceptions préliminaires, dont les deux premières contestent la compétence de la Cour et les deux autres soutiennent l'irrecevabilité des requêtes vu le manque de certaines conditions. La procédure orale étant terminée, la Cour doit se prononcer sur les exceptions proposées.

Étant donné que les fondements des exceptions ont trait à l'interprétation de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain, il me semble nécessaire d'examiner d'abord quelles sont, à la lumière du droit international, la nature et les caractéristiques du système juridique des Mandats créé par le Pacte de la Société des Nations de 1919; système dont le Mandat du Sud-Ouest africain n'est qu'une application individuelle.

*La création des Mandats internationaux*

A la fin de la première guerre mondiale, un des problèmes à trancher était la définition du destin des territoires coloniaux lesquels, à la suite du conflit, avaient cessé d'appartenir aux États vaincus et étaient habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes. En vertu de l'article 119 du traité de Versailles — 28 juin 1919 — l'Allemagne renonça à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer en faveur des Principales Puissances alliées et associées, lesquelles les avaient déjà occupées militairement. Ces Puissances, néanmoins, n'assumèrent pas di-

rectement la souveraineté sur ces possessions mais s'accordèrent le 6 mai 1919 — peu avant la signature du traité de Paix — à les attribuer, à titre de *Mandat*, à certains États alliés qui s'étaient chargés de l'occupation<sup>1</sup>. Le moment venu de signer la paix, lesdites Puissances donnèrent corps à leur résolution de confirmer les « Mandats » répartis, mais décidèrent, en même temps, de les incorporer dans un nouveau système juridique placé sous l'autorité et tutelle de la Société des Nations. Telle fut l'origine de l'article 22 du Pacte.

Cet historique révèle que la figure du « Mandat » est apparue pour la première fois en dehors du cadre de la Société des Nations et même avant la fondation de celle-ci. Au commencement, tout se bornait à une attribution directe des territoires faite par les Puissances au mandataire; mais le régime juridique auquel cette attribution devait se conformer n'avait pas encore été déterminé. Ce ne fut qu'au moment de la signature du Pacte que les Puissances réalisèrent le vrai transfert des Mandats, en leur qualité de mandataires, en faveur de la Société des Nations et — en collaboration avec les autres États Membres fondateurs de cette entité — exprimèrent dans le texte de l'article 22 les concepts et normes basiques du Mandat international, dont l'énoncé pourrait se résumer ainsi:

a) Reconnaissance de certains droits fondamentaux aux habitants des territoires sous-développés;

b) Établissement d'un système de tutelle pour ces peuples à la charge d'une nation développée qui agit en qualité de mandataire et « au nom de la Société des Nations »;

c) Attribution aux États Membres de la Société de la « mission sacrée de civilisation » consistant à procurer le bien-être et à aider au développement desdits peuples et à sauvegarder leurs droits.

### *L'interprétation sociologique des Mandats internationaux*

Les événements qui viennent d'être mentionnés n'ont été, certes, que l'expression de l'influence d'un état d'esprit collectif dans le monde de l'après-guerre. A cette époque, la conscience générale anticolonialiste, déjà réveillée depuis longtemps, s'était montrée particulièrement forte et la préservation et la protection des droits de l'homme se révélaient de plus en plus incompatibles avec la survivance de la conquête et le maintien des régimes coloniaux. Le président Wilson, avec ses « 14 Points », a été le « leader » de ce mouvement à la Conférence de la Paix réunie par les Puissances victorieuses pour l'élaboration du traité de paix. Il a proclamé le « principe des nationalités » qui, en définitive, a servi de critère aux décisions de la Conférence et dont un des principaux postulats

<sup>1</sup> Communiqué du Conseil suprême de la Conférence de la Paix, en date du 6 mai 1919. A. Millot, « Les Mandats internationaux », p. 36, Paris, 1924, É. Larose, éditeur. J. O. de la S. d. N., juin 1920.

est le droit qu'à chaque peuple sous-développé pour accomplir son propre destin et d'aspirer à son indépendance politique sous la protection, et avec le respect et l'aide de la communauté internationale<sup>1</sup>.

Les Puissances alliées et associées se sont sagement ralliées à ces conceptions dans le Pacte de la Société des Nations. Cette entité, dont les buts attribués ont une portée universelle, assume — selon l'avis général des commentateurs du droit — la signification d'une première expression organisée de la communauté internationale. En effet, il n'y a qu'à lire l'introduction et les articles 23, 24 et 25 du Pacte, ainsi que le préambule de la Partie XIII du traité de Versailles visant l'Organisation mondiale du Travail, pour se rendre compte qu'une nouvelle conception humaine a présidé à la fondation de la Société des Nations en tant qu'entité destinée à donner une structure organique et à doter d'une discipline juridique générale l'ensemble des nations du monde. Ceci était la réalisation tangible des idées déjà perçues par Vitoria et Grotius quand ils songeaient à une grande communauté de buts solidaires qui présideraient à la coexistence des nations sous le signe du droit. En ce qui concerne les populations sous-développées, l'article 22 du Pacte traduit la nouvelle exigence idéologique du monde en précisant les deux notes caractéristiques de la tutelle internationale : le bien-être et le développement du peuple sous tutelle et la coopération solidaire de la communauté des États à l'obtention de ces buts.

Il me semble que la considération de ces facteurs sociologiques, intervenus dès l'origine du système de tutelle créé en 1919, doit avoir une importance capitale pour l'interprétation de la nature et de la portée dudit système. Étant donné que le droit est un phénomène vivant qui traduit les exigences et les nécessités collectives de chaque moment historique et dont l'application répond à la réalisation d'une fin sociale, il est évident que les événements sociaux de chaque époque constituent une des sources les plus remarquables de l'interprétation du droit, de même que l'examen des travaux préparatoires des techniciens et la recherche des précédents judiciaires. Le droit n'est pas seulement une abstraction mentale ni le résultat de l'application réitérée de la jurisprudence écrite, mais il est, de préférence, une norme de conduite qui trouve ses racines dans les profondeurs de la vie sociale.

C'est à la lumière de ce critère qu'il faut, à mon avis, étudier les éléments constitutifs et les notes distinctives du système de mandats internationaux.

### *Les éléments du Mandat international*

Trois sortes d'éléments doivent être considérées comme s'intégrant dans le système des mandats internationaux : les éléments *personnels* et *réels* qui interviennent et les *buts* de l'institution.

<sup>1</sup> A. Millot, « Les Mandats internationaux », pp. 5 et ss., Paris, 1924, Émile Larose, éditeur.

Quant aux *but*s, ils ont déjà été mentionnés dans les paragraphes précédents: le bien-être et le développement des populations sous Mandat, pour les conduire vers des stades supérieurs de civilisation et à l'indépendance politique. Ces buts sont obtenus au moyen d'un système juridique complexe qui présente des analogies assez proches — selon les opinions des auteurs — avec les figures juridiques de la tutelle, le fidéicommis et le mandat du droit privé et avec le régime du protectorat dans le droit public. Il me semble que, sans surestimer ces analogies, il faudrait adapter au mandat international — dans la mesure raisonnable où la condition souveraine des États le permet — les normes qui régissent d'autres institutions similaires.

Dans un sens objectif, la réalisation des buts du Mandat est confiée, comme une commission fiduciaire de responsabilité, à une nation développée en qualité de mandataire. L'extension du Mandat diffère selon le degré de développement du peuple sous tutelle et selon plusieurs autres circonstances (Mandats A, B, et C) mais, dans aucune de ces catégories, le mandataire n'acquiert la souveraineté du peuple sous Mandat (art. 22, par. 3 à 6).

Comme élément *réel* du système on doit citer le territoire physique où habite la population sous Mandat. Mais il faut prendre note que ce territoire est inséparable de la population elle-même et constitue un instrument à utiliser à son service. La livraison du territoire au mandataire n'est que provisoire aux fins d'administration et ne signifie jamais, dans aucune catégorie de Mandat, un transfert de souveraineté.

En ce qui concerne les éléments *personnels* du Mandat international, on doit citer — à mon avis —, en premier lieu, les populations sous Mandat; deuxièmement, la Société des Nations et les États qui y sont intégrés; et, troisièmement, l'État mandataire.

Je ne fais pas mention ici des Puissances alliées et associées qui, avant la fondation de la Société des Nations, avaient attribué directement les possessions coloniales acquises du fait de la guerre à certains États, à titre de mandataires. Ces attributions, qui entraînaient évidemment des actes juridiques, constituèrent, à vrai dire, une espèce d'étape préalable vers le fonctionnement du véritable système international créé par le Pacte. La Société des Nations a trouvé les nominations des mandataires et la livraison des territoires ex-coloniaux déjà faites. Elle a reçu ce legs des Puissances et, sur cette base, a commencé ses fonctions d'institution tutélaire internationale. L'historique de cette période préparatoire est tout à fait démonstratif.

La première démarche du Conseil de la Société des Nations a été — conformément à l'avis du délégué belge, M. Hymans, exprimé dans un rapport que le Conseil approuva le 5 août 1920 — de demander aux Principales Puissances alliées et associées:

a) de lui désigner les États auxquels elles avaient décidé d'attribuer les Mandats prévus par l'article 22 du Pacte;

b) de lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces Mandats;

c) de lui communiquer les termes et conditions des Mandats qu'elles proposaient à l'adoption du Conseil suivant les prescriptions de l'article 22.

Selon le même rapport Hymans, le Conseil — après que les Puissances eurent répondu à ces questions — prendrait acte de la désignation des mandataires, examinerait les projets de Mandats qui lui avaient été communiqués afin de vérifier s'ils étaient conformes aux prescriptions de l'article 22 et notifierait à chaque État, désigné comme mandataire, qu'il était investi du Mandat<sup>1</sup>.

Ce fut à l'occasion de cette démarche que les Puissances ont fait part au Conseil de l'attribution des Mandats aux pays qu'elles avaient déjà désignés comme mandataires depuis le 6 mai 1919 et lui ont également envoyé les projets contenant les termes et conditions de chaque Mandat. Parmi ces projets se trouvait celui du Gouvernement de Grande-Bretagne, concerté directement avec le Gouvernement de l'Union sud-africaine, au sujet du Mandat du Sud-Ouest africain. (Ce projet est connu sous le nom de « *Projet Balfour* »<sup>2</sup>.) Le Conseil approuva le projet avec des modifications non essentielles<sup>3</sup>, lesquelles ne furent jamais l'objet de réserves ou de réclamations ni de la part de la Grande-Bretagne ni de l'Union sud-africaine.

Il faut mentionner ces détails pour mettre en valeur le fait que la « *Déclaration de Mandat* » du Sud-Ouest africain formulée par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920 — jointe à plusieurs autres déclarations similaires — a été, dès son origine, une convention bilatérale directe — y compris la clause compromissoire de l'article 7 — entre la Grande-Bretagne et l'Union sud-africaine; convention qui a reçu confirmation du Conseil conformément à l'article 22, paragraphes 2 et 8, du Pacte de la Société des Nations.

Après ces événements de la période initiale des activités du Conseil, l'intervention des Puissances alliées, en tant que telles, s'efface — du moins ostensiblement — de la scène politico-juridique où le nouveau système des Mandats va jouer son rôle. Lesdites Puissances continuent, en tant que Membres de la Société des Nations, à prendre part aux délibérations du Conseil et de l'Assemblée, mais toute action individuelle en leur qualité de Mandants

<sup>1</sup> A. Millot, « *Les Mandats internationaux* », pp. 36 et 55, Paris, 1924, Émile Larose, éditeur.

<sup>2</sup> Copie photostatique distribuée par le Greffe aux juges de la Cour en octobre 1962, contenant le document envoyé de Genève par le Secrétariat des Nations Unies sous le titre de « *Mandate for German South West Africa—Submitted for Approval (9596)* ».

<sup>3</sup> A. Millot, œuvre citée, p. 61.

ou souverains virtuels des territoires sous Mandat disparaît. D'autre part, l'article 22 du Pacte ne mentionne pas si les Puissances conserveront à l'avenir le pouvoir de nommer — le cas échéant — les mandataires ou si ce pouvoir doit être conféré à la Société des Nations par l'intermédiaire du Conseil. Pour ma part j'opterais pour cette dernière présomption car, à mon avis, l'intention des Puissances a été de renoncer définitivement aux ex-colonies. D'ailleurs, la question n'a plus d'importance dès le moment où la promulgation de la Charte des Nations Unies a été faite et dont l'article 81 confère à l'Organisation la faculté de faire les nominations.

Les populations sous Mandat constituent, à mon avis, un élément essentiel du système parce que l'article 22 du Pacte leur a reconnu divers droits, tels que la liberté personnelle (prohibition de l'esclavage), les libertés de conscience et de religion, un traitement équitable de la part du mandataire et l'accès à l'instruction, au développement économique et à l'indépendance politique (autodétermination). On leur reconnaît donc la qualité de sujets de droit et c'est pour cela que dans les accords de Mandat, lesdites populations sont — je le crois — des parties possédant un intérêt juridique direct, bien que leur capacité limitée leur impose la présence d'un représentant ou tuteur.

Des dispositions du même article 22 et spécialement des paragraphes 1, 2, 7, 8 et 9, apparaît la mission tutélaire de la Société des Nations, dont le Conseil est l'organe de règlement et de surveillance des conditions du Mandat.

Le mandataire exerce sa fonction *au nom* ou comme délégué de la Société des Nations (art. 22, par. 2). Tant que, par l'intermédiaire du Conseil, il incombe à la Société de « statuer » sur le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire (art. 22, par. 8), celui-ci donne son consentement et accepte la fonction ou renonce (art. 22, par. 2). Donc, une des caractéristiques du Mandat international est que le mandataire exerce cette fonction tout à fait volontairement.

A mon avis, il n'existe pas de raison valable pour méconnaître l'applicabilité des principes juridiques qui régissent certaines institutions de droit privé dans le domaine du droit international. Au cours de l'élaboration de la doctrine du droit on a eu recours quelquefois — cela est bien connu — aux sources du droit civil pour établir et configurer, selon le principe d'analogie, des nouveaux systèmes destinés à régler les relations juridiques entre les peuples. Un de ces cas est celui de la tutelle internationale où la frappante analogie avec la tutelle civile est perceptible dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, ainsi qu'aux chapitres XI à XIII de la Charte des Nations Unies. Si cela est vrai, je ne perçois pas quel motif pourrait être invoqué pour ne pas reconnaître aux populations sous Mandat international le « statut » de sujets de droit et pour ne pas leur appliquer le principe de la nécessité de leur

représentation juridique par « tiers », étant donné que ces populations ont des droits reconnus par le Pacte ainsi qu'une certaine capacité, bien que diminuée, comme dans le cas de pupilles dans le droit civil, et compte tenu qu'un pouvoir international organisé (la Société des Nations) personnifiant la communauté internationale prend en charge, conformément au Pacte lui-même, la tutelle et la protection desdites populations. La fonction que le Pacte attribue à la Société des Nations, comme une « autorité tutélaire » bien caractérisée de ces territoires, se démontre particulièrement dans le texte de l'article 22, paragraphe 2, selon lequel le mandataire doit exercer ses fonctions « *au nom* de la Société des Nations ».

Il me semble que ce point a une importance vitale pour le jugement de cette affaire parce que, en partant de la reconnaissance de l'intérêt juridique direct que les populations sous tutelle possèdent dans le régime de leur Mandat et compte tenu de leur qualité de sujets de droit — dont la Société des Nations est l'autorité tutélaire — de nombreuses conséquences juridiques en découlent. En premier lieu, les populations sous Mandat sont, en fait, parties aux accords de Mandat et représentées par la Société des Nations. Deuxièmement, l'obligation du mandataire de se subordonner au contrôle de l'Organisation tutélaire pour lui rendre compte de l'exercice du Mandat est évidente. Enfin, il ressort de cette conception une responsabilité conjointe et solidaire de tous les Membres de l'Organisation pour accomplir « la mission sacrée » et de veiller sur les populations dont la destinée a été mise sous leur patronage. Une des preuves de cette solidarité est le fait que l'article 22, paragraphe 2, du Pacte permet de conférer la qualité de mandataire à un quelconque des États Membres de la Société, ce qui veut dire que tous doivent être prêts pour accepter la commission. De plus, le paragraphe 4 du même article prescrit l'audition des communautés ex-membres de l'empire Ottoman pour exprimer leurs vœux au sujet de la désignation d'un mandataire choisi parmi les nations développées. Cette liaison solidaire de tous les États Membres avec les pays sous-développés est l'effet naturel de la « mission sacrée » dictée par le Pacte. A la lumière de ces déductions, aucun étonnement n'est explicable lorsque l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain confère aux États Membres le droit de mettre en application la clause compromissoire vis-à-vis du mandataire. Ces États ne sont pas des « tiers États » étrangers au Mandat, mais des associés solidaires de la Société tutélaire chargée de soigner la juste application du Mandat.

C'est pour ces mêmes raisons qu'il n'est plus question, à mon avis, de qualifier comme simples recommandations « humanitaires » ou « morales » les dispositions du Pacte de la Société des Nations et celles de la Charte des Nations Unies dans lesquelles la « mission sacrée » des États Membres est décrite et établie à l'égard des populations des territoires sous Mandat ou sous tutelle. Cette manière de voir réduit indûment le champ d'activité et d'application du

droit et maintient dans le domaine des simples options d'équité ce qui constitue en réalité des droits bien caractérisés et féconds en conséquences sociales. La « mission sacrée » n'a pas seulement trait à des devoirs d'ordre moral mais aussi à des obligations juridiques qui sont corrélatives aux droits reconnus aux habitants de ces territoires-là par les articles 22 du Pacte et 76 de la Charte. Par ces dispositions la loi internationale a revendiqué pour ces gens la qualité de personnes humaines et de sujets de droit. C'est le même processus de progrès juridique en vertu duquel l'abolition de l'esclavage a été préalablement déclarée et qui, par la suite, a abouti à la promulgation de la Déclaration des Droits de l'Homme<sup>1</sup>. Par une intéressante coïncidence *tous* les droits énoncés aux articles 22 et 76, en faveur des populations sous-développées, sont consignés — en dehors de beaucoup d'autres — dans cette Déclaration.

### *Notes caractéristiques du Mandat international*

De tout ce qui a été dit jusqu'ici, on peut déduire que le système de Mandat institué par le Pacte de la Société des Nations a les notes caractéristiques suivantes :

1. Le Mandat est une institution complexe qui — quant au fond — présente des similitudes avec d'autres figures juridiques de droit privé et public mais qui — en substance — constitue une forme de tutelle où certaines populations ex-coloniales, compte tenu de leur incapacité partielle, font l'objet de la protection des États civilisés réunis dans une entité — la Société des Nations — qui représente, en fait, la communauté internationale.

2. Le Mandat, quant à sa forme externe et sous un aspect général, est une institution juridique incorporée à la loi internationale (art. 22 du Pacte de la Société des Nations). Celle-ci établit tous les caractéristiques, organes, conditions et garanties du système et, dans ce sens, le Mandat fait partie intégrante du traité de Versailles, auquel le Pacte est inclus. Pour chaque cas particulier, le Mandat ajoute certaines données et conditions spéciales qui font référence à un territoire et à un mandataire déterminés; et l'instrument dans lequel ces particularités sont statuées reçoit le nom de « Déclaration de Mandat » ou « Accord de Mandat ». Les accords ou conventions de Mandat constituent la phase exécutive ultérieure, l'aspect concret ou objectif du système, son application à un cas particulier. Mais aucune dislocation ne peut être faite entre l'*accord* et le *système* : en fait, le premier s'inspire des principes du second et ces principes font partie intégrante de l'accord. Le système et l'accord fonctionnent comme un ensemble inséparable dont les éléments, réciproquement conditionnés, forment une unité organique.

<sup>1</sup> Ass. gén. Documents officiels, 3<sup>me</sup> sess., Résolutions, Part. I, 21 septembre/12 décembre 1948.



3. La fonction de mandataire est une *responsabilité* plutôt qu'un droit (art. 22, par. 2, du Pacte). Cette responsabilité est plus lourde dans la mesure où la population sous Mandat est moins développée, comme dans les cas du Mandat C (art. 22, par. 6). C'est précisément pour cela que l'acceptation du Mandat doit être volontaire de la part du mandataire (art. 22, par. 2) : c'est à lui de décliner la mission s'il ne peut pas en supporter la charge. Ici apparaît une des notes les plus caractéristiques du système : le mandataire qui donne son acceptation la donne non pas en tant que partie intéressée aux perspectives du contrat mais comme un collaborateur de la communauté internationale dans la mission de civiliser certaine population sous-développée. C'est un des cas où l'apparence bilatérale de l'accord ne cherche ni ne suppose un équilibre proprement dit entre les obligations et les droits des parties. La figure juridique est plus proche de celle des contrats unilatéraux au droit privé, plutôt que de celle des contrats synallagmatiques. Les droits qui sont accordés au mandataire ne servent qu'à mieux accomplir ses obligations envers le pays sous tutelle. Le concept de l'obligation prédomine. Une fois le Mandat accepté, la mission du mandataire devient une mission qui, sur une échelle variable, doit toujours aller au-delà de ses intérêts particuliers et servir, de préférence, les intérêts de la population sous tutelle. Les cas du Mandat « C » ne constituent pas une exception à cette règle. Il est vrai que le mandataire y dispose de pouvoirs plus importants ; il peut même légitimement atteindre de plus hauts avantages économiques par l'exploitation du territoire ex-colonial ; mais quant à lui — le mandataire —, ce territoire est *res aliena* comme dans tous les Mandats, et ses habitants sont des sujets de droit qui auront un jour la capacité de décider d'eux-mêmes.

4. Le Mandat international est, par sa nature même, temporaire et de durée indéterminée. Cette durée est limitée par l'accomplissement du but essentiel du Mandat, à savoir par la terminaison du processus de développement du peuple sous tutelle jusqu'à la pleine acquisition de sa capacité humaine et politique. Il s'ensuit que tout accord de Mandat reste en vigueur jusqu'au moment où le peuple a atteint le « desideratum » de l'organisation de sa structure nationale.

5. Le corollaire des deux paragraphes qui précèdent est que le Mandat international, au moyen duquel la tutelle est exercée, n'implique pas et ne peut jamais impliquer un transfert de souveraineté en faveur du mandataire ou une annexion du territoire sous Mandat à l'État tutélaire. Ce n'est qu'à la fin du Mandat que le peuple peut choisir lui-même entre l'indépendance ou l'incorporation à l'État administrateur. Il est vrai que le Mandat C (art. 22, alin. 6, du Pacte) rapproche plus étroitement le territoire sous tutelle du mandataire par le fait que celui-ci applique ses propres lois sur

ledit territoire; mais cette sorte d'extension du pouvoir législatif du mandataire n'implique pas, de sa part, un acte de souveraineté, mais simplement l'application d'une autorisation administrative préalable contenue dans l'accord de Mandat pour adapter le territoire à la législation d'un pays plus développé.

6. Le droit de contrôle sur l'exercice du Mandat par l'organisme tutélaire est une norme constitutionnelle du système de Mandats, expressément prévue à l'article 22 du Pacte (alin. 7, 8 et 9). Ce droit ne représente pas seulement une formalité adjective ou de simple procédure, mais un élément essentiel duquel dépendent la fidélité aux buts du système et l'efficacité de son application. On ne doit pas oublier que dans les accords de Mandat, une des parties, le bénéficiaire de la tutelle, n'a pas — compte tenu de son manque de capacité légale — la possibilité de discuter à des conditions égales avec l'autre partie, le mandataire. Donc, le seul moyen de garantir les droits du peuple sous Mandat est celui de confier le contrôle des actes du mandataire à l'entité mandante ou tutélaire qui, d'un côté, représente le pupille et, de l'autre, personnifie l'intérêt des États mondiaux réunis en association. L'absence d'un organe de contrôle équivaldrait à l'exercice unilatéral et arbitraire du Mandat et tomberait fatalement à l'annexion. En conséquence, un Mandat ainsi mutilé serait un Mandat dénaturé, essentiellement différent de celui qui est prévu à l'article 22 du Pacte.

7. Une autre particularité du système de Mandats est la transcendance de ses effets sur tous les États Membres de la Société des Nations comme une conséquence de la « mission sacrée de civilisation » que l'article 22 du Pacte leur a conféré. Cet aspect transcendant se traduit par des responsabilités et obligations de protection envers les populations sous Mandat, soit dans le domaine interne ou administratif de la Société, soit dans le domaine judiciaire lorsque les accords de Mandat contiennent la clause compromissoire.

#### *Les accords de Mandat*

En essayant de rechercher la nature des accords de Mandat, on ne doit pas hésiter sur le fait qu'ils constituent des actes où l'élément conventionnel se fait présent. Il y a des volontés en jeu. Je ne ferai pas état du « pré-accord » par lequel une ou plusieurs Puissances confient à un autre État le Mandat d'un territoire: c'est une question étrangère à la sphère de la Société des Nations. Mais ce « pré-accord » étant venu entre les mains de la Société des Nations, la formulation de l'accord va commencer: on présuppose, à priori, l'acceptation du mandataire parce qu'il a déjà exprimé cette acceptation directement à la Puissance intéressée. Si cette Puissance a également défini les conditions du Mandat, il ne reste plus

qu'à obtenir la confirmation du Conseil de la Société, tout en faisant état que le Mandat sera exercé par le mandataire *au nom* de la Société des Nations. L'accord est ainsi conclu. Mais si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention directe entre la Puissance et l'État Membre désigné comme mandataire, le Conseil *statuera* expressément sur ces points (art. 22, par. 8, du Pacte). Voici la « Déclaration de Mandat » que, dans le langage courant, on a toujours et partout connue sous le nom d'« accord de Mandat ». L'acceptation de cette Déclaration par le mandataire pourrait certainement être expresse, mais elle a toujours été implicite non pas seulement parce que la Déclaration était communiquée ou notifiée à tous les États Membres — le mandataire compris et sans objection de sa part — mais surtout parce que, en fait, l'exercice même du Mandat était la preuve objective de l'accord du mandataire. On peut ajouter que cette apparence presque unilatérale de la « Déclaration » du Conseil n'a rien de surprenant, compte tenu de la nature — déjà expliquée — de l'institution du Mandat international. Plus qu'un contrat, il est un statut dont les conditions basiques sont données d'avance par l'article 22 du Pacte et à l'égard desquelles il ne reste au mandataire que le dilemme de l'acceptation ou du renoncement. La partie strictement conventionnelle de l'« accord de Mandat » ne se réfère qu'aux détails concrets de chaque cas à propos du degré d'autorité du mandataire et des conditions auxquelles son administration doit se conformer. Mais il va sans dire que, dans ce cas, la « Déclaration » n'est que le résultat d'une entente préalable entre le Conseil et le mandataire. On doit ajouter qu'en ce qui concerne ces matières, le Conseil ne pactise pas avec le mandataire: conformément aux termes de l'article 22, paragraphe 8, du Pacte, le Conseil « statue » et c'est au mandataire d'en accepter ou non la responsabilité. Il faut le répéter, le Mandat international est, avant tout, une responsabilité et non pas un échange de prestations équivalentes comme dans les contrats bilatéraux courants.

Aucune indication n'est donnée à l'article 22, paragraphe 8, du Pacte, permettant de déduire que les règlements statués par le Conseil pour établir les conditions de chaque Mandat devaient prendre la forme d'un traité solennel. En fait, la norme coutumière adoptée dans le cas du Sud-Ouest africain, et dans d'autres cas, a été celle de la Déclaration du Conseil dont allusion a été faite. En outre, la partie finale du texte de ce genre de déclaration du Conseil dispose que l'original soit déposé aux archives de la Société des Nations, après l'envoi des copies certifiées au Secrétariat et aux Puissances signataires du traité de Versailles. Considérant que ladite « Déclaration » du Conseil est un acte officiel et public de la Société des Nations, cet acte — à mon avis — implique ou renferme en lui-même l'enregistrement formel du Mandat auquel il fait référence, sans qu'aucune autre formalité ne soit requise. Cette forme d'en-

registrement et de publicité des instruments déclaratifs du Conseil à l'égard des accords de Mandat signale une procédure spéciale un peu différente — mais tout aussi efficace — de celle que, en ce qui concerne les traités, prescrit l'article 18 du Pacte. D'autre part, étant donné que le système des Mandats internationaux est une institution touchant l'administration *interne* de la Société des Nations, il ne paraît nullement étrange que la forme solennelle ait été écartée.

### *La clause compromissoire*

Dans les textes des « Déclarations » ou « accords de Mandat », statué aussitôt après la création de la Société des Nations, on remarque l'existence d'une clause qui ne figure pas dans le texte de l'article 22 du Pacte, bien qu'il faille la considérer, selon l'esprit dudit Pacte, comme une garantie indispensable du système. Je me réfère à la « clause compromissoire » en vertu de laquelle le mandataire « accepte de soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, les différends — quels qu'ils soient — relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat qui s'élèvent entre lui et un autre Membre de la Société des Nations et qui ne sont pas susceptibles d'être réglés par voie de négociations ». (Voir, à titre d'exemple, l'article 7 de l'accord de Mandat de la République sud-africaine sur le territoire du Sud-Ouest africain, en date du 17 décembre 1920, mémoire du Libéria, annexe B, p. 172.) Étant donné son contenu, l'article 7 du Mandat du 17 décembre 1920 n'était qu'une stipulation équivalente à la « clause facultative » insérée dans l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, ce Statut ayant été ratifié par l'Union sud-africaine neuf mois après, le 4 août 1921<sup>1</sup>.

D'ailleurs, cette stipulation de l'article 7 n'est que l'application de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations qui établit le recours à la Cour permanente comme le moyen définitif, bien que volontaire, de trancher les différends internationaux entre États. Dans ce cas, l'appel à la compétence judiciaire était convenable et même urgent, compte tenu des possibles frictions qui pourraient se produire entre l'organisme tutélaire ou ses Membres et le mandataire. Un régime de contrôle, comme celui du système des Mandats où l'entité contrôlée est un État souverain, est susceptible de créer des situations et de susciter des controverses extrêmement délicates, la solution de droit restant la seule adéquate. D'ailleurs, l'insertion de cette clause dans l'accord de Mandat ne faisait qu'exaucer les

<sup>1</sup> Cour permanente de Justice internationale, 5<sup>me</sup> rapport annuel 1928-1929, p. 371. Collection de textes régissant la compétence de la Cour permanente, série D, n° 6, p. 18.

vœux exprimés dans l'article 14 du Pacte en faveur de la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale. De plus, cette garantie du recours à la compétence judiciaire est universellement admise pour régler toutes sortes de situations litigieuses ou d'interprétation légale, sans que son inclusion dans un accord de Mandat n'implique aucune anomalie.

Ces considérations permettent de conclure que la clause compromissoire est — autant que le reste de l'accord — une des stipulations plus importantes du système des Mandats.

On a discuté dans le cours de la procédure pour savoir si la juridiction de la Cour internationale constitue ou non, dans le régime des Mandats, une forme de contrôle sur l'exercice des fonctions du mandataire ou — plus exactement — un élément faisant partie intégrante du système de contrôle des Mandats dont une autre phase est le contrôle administratif assigné au Conseil de la Société des Nations.

Il est évident qu'une décision de la Cour dans un cas de ce genre implique, *en fait*, une forme de contrôle des actes du mandataire, dans le sens qu'elle produit des effets régulateurs visant à fixer le vrai concept et la vraie portée de l'institution légale du Mandat et à corriger les possibles déviations d'une partie quelconque quant à son application. Mais on ne peut pas dire que la Cour soit un organe de contrôle de l'exercice des Mandats parce que sa mission est strictement juridique et non pas administrative ou politique et parce qu'un tribunal ne pourrait pas prendre de sa propre initiative des mesures de contrôle, ses fonctions n'étant exercées qu'à la demande des parties, ce qui annule virtuellement l'efficacité du contrôle. A mon avis, la vraie signification de la clause de recours à la Cour est celle d'une *garantie* dont bénéficient *les deux parties* en leur assurant une juste application du Mandat, ainsi qu'un correct exercice des contrôles.

Les accords de Mandat contenant dans leur texte la clause compromissoire, introduisent dans la convention un élément personnel nouveau: les « autres États Membres de la Société des Nations ». C'est à eux qu'il appartient de faire partie de la controverse judiciaire, vis-à-vis de l'État mandataire. Étant donné que cette stipulation a soulevé des discussions et des doutes, quant à son interprétation, il me semble nécessaire d'étudier le point.

J'ai déjà dit que la nouvelle institution du Mandat international, incorporée au Pacte comme une conquête juridique et basée sur le concept de la tutelle, intéresse par ses buts de droit humain chacun des Membres de la Société des Nations et, en général, toute la communauté internationale dont ladite Société était, sans doute, la première expression organisée. Au cas où un différend se produirait entre la Société et un mandataire, tous les États Membres auraient le même intérêt juridique que la Société au différend soulevé, et seraient affectés au même degré par les infractions des accords, un ou plusieurs de ces États ayant le droit d'ester en

justice pour défendre la cause commune. Mais il y a en plus une autre raison que, évidemment, le Conseil de la Société des Nations a eu le soin de prévoir dans la clause compromissoire. Conformément aux articles 34 et 35 du Statut de la Cour permanente, seuls les États et les États Membres de la Société ont qualité pour se présenter devant la Cour en ce qui concerne les affaires contentieuses. La Société, qui n'est pas un État, ne peut que demander des « avis consultatifs » (art. 14 du Pacte). Par conséquent, dans le cas d'une divergence insoluble avec le mandataire, l'intervention des États Membres, éléments solidaires de la Société, comme parties à la procédure judiciaire, devenait indispensable.

*La dissolution de la Société des Nations et le nouveau régime de tutelle de la Charte de San Francisco*

Évidemment, les dispositions du Pacte qui avaient institué le système international des Mandats n'envisagèrent pas l'hypothèse d'une dissolution de la Société des Nations et ne prévoyaient pas non plus ses effets possibles sur les accords de Mandat en vigueur. Mais, en fait, la dissolution s'est produite au mois d'avril 1946 et le problème se pose de savoir si cet événement a eu pour conséquence la caducité totale ou partielle des Mandats institués conformément au Pacte de 1919.

Cette question conduit à rappeler, une fois de plus, la nature du système des Mandats, ainsi que le rôle des parties aux accords individuels établis pour chaque cas.

Dans les accords de Mandats, les peuples sous tutelle, frappés d'incapacité partielle, étaient représentés par la Société des Nations qui devait assumer la protection de leurs intérêts. Donc, la question est de savoir si la disparition d'un tuteur dans le domaine international suffit pour altérer ou rendre caduque la survivance des accords qu'il avait conclus en faveur du pays sous Mandat avec des États tiers agissant comme mandataires.

Je ne trouve aucune justification à cette caducité. Après la dissolution, les deux parties principalement intéressées — le pays sous tutelle et le mandataire — restaient les mêmes; et les buts du Mandat devaient continuer leur processus d'exécution, car les populations sous tutelle avaient encore besoin, de façon pressante, d'être assistées et guidées. Donc, si les deux parties survivaient comme telles et si les buts de l'accord étaient encore en voie d'exécution quand la Société a été dissoute, la continuation du Mandat paraît indiscutable. Il faut souligner qu'en principe la durée d'un Mandat international s'étend sur une période indéfinie et fréquemment longue, jusqu'au moment où la capacité totale — morale, civique et politique — du sujet sous tutelle ait été réalisée. Le point de savoir si la disparition de la Société des Nations, comme entité

tutélaire, soulève un obstacle insurmontable pour la survivance du Mandat, reste à examiner.

Cette allégation repose sur la prémisse que la Société étant partie principale ou directe à l'accord de Mandat, la disparition de cette partie rend le Mandat caduc. Mais la thèse a déjà été exposée que l'intervention de la Société, outre sa qualité de haute autorité internationale, n'était que celle d'un représentant, à titre d'organisme protecteur ou tutélaire, de la partie vraiment intéressée et qui est le pays sous tutelle. Dans de telles conditions, la disparition d'un tuteur dans le domaine du droit civil privé ne poserait aucune difficulté, car la législation interne des États a prévu les moyens de remplacer le tuteur disparu, empêché ou démissionnaire, sans que la tutelle soit perturbée ou interrompue. Une analogie parfaite ne peut pas se faire dans le domaine international, mais je pense que précisément le manque de normes législatives dans ce terrain donne beaucoup plus de souplesse au système, compte tenu de l'élément du pouvoir souverain des États lesquels créent leur droit au fur et à mesure de leurs nécessités. Ce qui intéresse surtout dans le cas d'espèce c'est de maintenir en activité le mécanisme du Mandat afin de prêter assistance aux peuples sous tutelle. En fait, on serait en présence d'une situation où le seul élément manquant au fonctionnement intégral du système serait l'organisme chargé du contrôle par la Société des Nations. Bien des événements immédiatement antérieurs ou simultanés à la dissolution de la Société sont venus ouvrir la porte pour combler ce vide et fournir cet élément.

Étant donné la nouvelle situation créée dans le monde par la guerre, l'ancienne Société des Nations ne pouvait pas survivre. Dans ces circonstances, un grand nombre d'États, parmi lesquels se comptaient les Principales Puissances alliées et associées et la plupart des États qui avaient assisté en 1919 à la fondation de la Société des Nations, se réunirent à San Francisco en avril 1945, aussitôt après la fin de la deuxième guerre mondiale, pour créer l'Organisation des Nations Unies, dont la Charte porte la date du 26 juin de la même année. Les principes et buts essentiels de cette nouvelle entité coïncidaient, dans l'ensemble, avec ceux de la Société des Nations. En ce qui concerne l'institution des Mandats, la Charte des Nations Unies maintenait, en principe, la doctrine de la tutelle insérée telle qu'elle figure dans le Pacte de 1919, bien que beaucoup plus développée dans le nouvel instrument où le nom de « Mandat » était substitué à celui de « Régime international de tutelle » (art. 75 et ss.). La Charte prévoyait d'une façon explicite la transformation des anciens « Mandats » de la Société des Nations en « accords de tutelle » soumis au nouveau régime, suivant les règles et conditions indiquées dans ses articles 76, 77, alinéa 1 a), 79, 80, 81 et 85. L'analyse de ces articles sera faite plus tard; ce qui

pour le moment intéresse mon raisonnement est la constatation des faits suivants: *a)* que la Charte des Nations Unies avait prévu le maintien des anciens Mandats en fournissant les moyens pour leur transformation en « accords de tutelle » conformes au nouveau régime; et *b)* qu'en conséquence, selon l'avis des fondateurs des Nations Unies, la dissolution de la Société des Nations ne devait pas affecter dans son essence, mais seulement dans sa forme, le fonctionnement normal desdits Mandats.

D'autre part, l'Assemblée de la Société des Nations énonça un critère semblable dans une de ses résolutions finales, en date du 18 avril 1946, à la veille de sa dissolution. Le texte de cette résolution est le suivant :

« L'Assemblée reconnaît que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous Mandat; mais note que *des principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies.*

Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous Mandat ont exprimé leur intention de *continuer à les administrer*, en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers Mandats, *jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires.* » (Les italiques sont de nous.) (S. d. N., J. O., suppl. spéc. n° 194, pp. 58, 278-279.)

Tout cela démontre bien que selon l'avis des fondateurs de l'Organisation des Nations Unies et aussi selon le critère de l'Assemblée de la Société des Nations, la dissolution de cette dernière entité ne devait pas mettre fin ni à la continuité, ni au fonctionnement des Mandats institués sur la base de l'article 22 du traité de Versailles. « L'existence persistante » du Mandat, mentionnée aux requêtes, ressort de la Charte elle-même et de la résolution du 18 avril 1946.

Les constatations précédentes n'impliquent nullement l'intention d'établir ou de donner comme établi le principe de la succession automatique ou *ex officio* de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de la Société des Nations. La preuve a été suffisamment faite, pendant les procédures écrite et orale de cette affaire, que la thèse de la succession automatique n'est pas conforme à l'historique des discussions et résolutions des deux grandes entités durant la période de transition de 1945-1946. Ce que je veux souligner, c'est que la Charte de San Francisco a prévu le mécanisme nécessaire pour rendre viable la continuité des Mandats après avoir rempli, pour chaque cas particulier, certaines formalités.

Maintenant le moment est venu d'étudier les dispositions positives de la Charte des Nations Unies concernant les Mandats institués pendant le régime de la Société des Nations.



\* \* \*

La Charte de San Francisco représente un progrès très net sur le Pacte de la Société des Nations quant au développement de l'institution protectrice des pays non indépendants, sous-développés ou ex-coloniaux. On reconnaît d'abord d'une façon explicite le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires, et on confirme l'acceptation par les États Membres des Nations Unies de la « mission sacrée » consistant à aider les populations qui ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes (art. 73 de la Charte). A ces fins, on institue un « Régime international de tutelle » au sujet duquel l'article 76 énonce les buts essentiels : promotion du progrès social, économique et politique, préparation à l'indépendance, respect des libertés fondamentales de l'homme sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Quant à la situation des anciens Mandats à l'égard du nouveau régime de tutelle de la Charte, l'article 77, paragraphe 1, alinéa a), de celle-ci prescrit d'une façon impérative (« s'appliquera ») l'application du nouveau régime de tutelle aux territoires actuellement sous Mandat, bien que le deuxième paragraphe du même article, ainsi que l'article 79, renvoient à un accord ultérieur la détermination des termes et conditions dans lesquels la tutelle sera établie. Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre la promulgation de la Charte et la mise en vigueur de l'accord, les nouvelles dispositions de la Charte ne seront pas interprétées « comme modifiant directement ou indirectement les droits quelconques d'aucun État ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties ». (Art. 80, par. 1, de la Charte.) Mais, tout de suite, le paragraphe 2 du même article 80 établit que le paragraphe 1 « ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous Mandat... ».

A mon avis, ce texte du paragraphe 2, qui est lié avec celui des articles 77 (par. 1 a) et 81, définit clairement l'obligation — pressante dirait-on — des États mandataires d'arriver sans retard à la mise en vigueur du nouvel accord de Mandat. Le raisonnement logique autorise pleinement cette interprétation, car l'intention des auteurs de la Charte ne peut pas avoir été celle d'abandonner indéfiniment à la seule discrétion du mandataire — sans aucun contrôle — les territoires sous Mandat. Cela aurait dénaturé ce régime juridique, ainsi que les intentions de ceux qui l'ont établi. C'est ce qu'on a appelé la « congélation » du Mandat, laquelle pratiquement se confond avec l'annexion. La meilleure preuve que cette interprétation est correcte, c'est que tous les États mandataires qui exerçaient des Mandats avant l'établissement de la

Charte — à l'exception de la République sud-africaine — ont ratifié de nouveaux accords avec l'approbation des Nations Unies. L'Assemblée générale qui, dans ce cas, constitue l'organisme officiel d'interprétation authentique, a estimé invariablement que l'obligation de la part desdits États d'adapter leurs Mandats au nouveau régime de tutelle existe et, de leur côté, les États mandataires se sont ralliés à ce critère. On est donc en présence d'un cas très net de coïncidence interprétative qui n'admet pas raisonnablement d'objections.

On a objecté que si l'article 81 de la Charte doit être interprété — à la lumière des articles 77 (par. 1, alinéa *a*) et 80 (par. 2) — comme une disposition *compulsive* afin que les mandataires établissent obligatoirement des accords de tutelle, cela impliquerait l'absurdité juridique d'admettre que quelqu'un puisse être *contraint* à conclure un contrat dont la caractéristique est — au contraire — la « *voluntariedad* », c'est-à-dire la liberté de décision pour dire « oui » ou « non ». Aucun pouvoir législatif ou judiciaire ne saurait, en principe, exiger légalement cette aberration. Mais ce raisonnement n'a pas de pertinence à l'égard du point discuté: la vraie figure juridique qui surgit, à propos des articles de la Charte qui ont été mentionnés, est tout à fait différente. Chacun des États devenus Membres des Nations Unies ont, en vertu du fait d'avoir accepté et signé volontairement la Charte, assumé toutes les obligations qui en découlent; et, par conséquent, si un de ces États Membres est un mandataire, il a accepté au préalable et librement l'obligation de renouveler ou de transformer le Mandat en accord de tutelle. La négociation d'un nouvel accord n'est nullement un acte imposé par la force: c'est un *pacte* qui resta conclu à partir du moment où la Charte fut signée par le mandataire.

On a soutenu qu'après la dissolution de la Société des Nations il n'était pas indispensable — comme étant la seule solution — d'aboutir à la transformation des accords de Mandat en accords de tutelle dans les termes prévus aux chapitres XII et XIII de la Charte parce que le chapitre XI, et particulièrement l'article 73, indique la voie naturelle au fonctionnement des Mandats de la Société des Nations sans recourir au système des accords de tutelle introduit par l'Organisation des Nations Unies. Le seul obstacle — dit-on — pour que le Mandat puisse continuer son exercice normal, après la dissolution de la Société des Nations, serait le manque du pouvoir contrôleur confié au Conseil conformément à l'article 22, paragraphe 8, du Pacte et l'article 6 de l'accord du 17 décembre 1920. Le Conseil ayant disparu, le mécanisme du contrôle s'arrête. Mais cette lacune a été comblée, en ce qui concerne la nouvelle situation, par l'article 73, alinéa *e*), qui établit une nouvelle méthode moins exigeante de contrôle — mais contrôle quand même — et complète à nouveau le cadre institutionnel du système dans ses deux aspects: obligations du mandataire (préambule et alinéas *a*) à *d*)) et contrôle de ses actes (alinéa *e*)).

Je ne saurais me rallier à cette opinion, car elle n'est pas conforme au texte ni à la méthode de la Charte. Le chapitre XI constitue une déclaration large et générale des principes, des devoirs et des lignes politiques qui comprend en réalité toutes les catégories des territoires non autonomes (anciens protectorats et colonies des Puissances qui venaient de gagner la deuxième guerre mondiale, les territoires coloniaux séparés des États vaincus, les territoires sous Mandat nés de la première guerre et les territoires qui seront volontairement placés sous tutelle dans l'avenir). Mais c'est aux chapitres XII et XIII que l'on règle d'une façon concrète le nouveau régime de tutelle dont les fins essentielles sont décrites à l'article 76 et dont le procédé de transformation des Mandats en tutelle est spécifié aux articles 77, paragraphe 1, alinéa a), 79, 80 et 81. Ceux-ci sont, par conséquent, les articles pertinents de la Charte se rapportant aux Mandats et non pas les articles 73 et 74 du chapitre XI. Comme l'a si bien exposé un des Membres de la Cour, ce dernier chapitre a eu pour objet d'incorporer dans une certaine mesure au nouveau régime général de protection établi par la Charte les territoires que les Puissances victorieuses maintenaient sous leur souveraineté avant le conflit et de leur garantir — quoique exercé avec une grande souplesse — un certain contrôle international.

*La compétence de la Cour  
dans cette affaire selon les requêtes*

Les requêtes présentées par les Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie fondent la compétence de la Cour sur l'article 7 de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain et l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice, compte tenu de l'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies.

Le second paragraphe de l'article 7 de l'accord de Mandat du 17 décembre 1920, accepté par l'Union sud-africaine comme mandataire, dispose ce qui suit :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. »

Le Statut de la Cour internationale de Justice, duquel les demandeurs et le défendeur sont signataires, dispose en son article 37 que :

« Lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la Société des Nations ou à la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent Statut. »

Le paragraphe 1 de l'article 80 de la Charte établit que:

« A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle ... et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun État ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties. » (Les italiques sont de nous.)

En partant de ces données, le raisonnement des demandeurs peut être exprimé comme suit: l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain, en incluant l'article 7 qui contient la clause compromissaire, est une convention en vigueur. Étant donné qu'un différend insoluble par la voie directe s'est produit entre le Libéria et l'Éthiopie d'une part, et la République sud-africaine en tant que mandataire du Sud-Ouest africain de l'autre, il a fallu demander une solution à la justice internationale. La Cour permanente de Justice internationale ayant disparu, il ne reste qu'à appliquer l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice dans lequel la juridiction de celle-ci est spécifiquement prévue pour ce genre de cas.

En examinant le contenu des requêtes, on voit que les questions à définir sont les suivantes:

1. L'accord de Mandat est-il ou non une *convention*?
2. Si oui, est-elle une convention *en vigueur*?
3. Dans l'affirmative, l'article 37 du Statut de la Cour est-il applicable?

La réponse à ces questions découlera de l'analyse critique que je ferai des exceptions préliminaires formulées par l'agent de la République sud-africaine.

#### *Les exceptions préliminaires*

En termes très sommaires, le contenu des exceptions peut se résumer comme suit:

1. L'accord de Mandat n'est pas une convention *en vigueur*.
2. L'accord de Mandat, ou Déclaration du Conseil de la Société des Nations en date du 17 décembre 1920, n'est même pas en soi une convention, mais seulement un acte préparatoire ou une esquisse de ce qui aurait dû être le vrai accord de Mandat. (Conclusion modifiée du défendeur présentée dans la dernière audience publique.)
3. La clause compromissaire contenue dans l'accord de Mandat (art. 7) ne réunit pas les conditions de validité que la nature spéciale de cette clause exige.
4. Le différend qui est l'objet de la controverse ne réunit pas non plus les conditions déterminées par l'article 7 de l'accord de Mandat.

5. En conséquence, l'article 37 du Statut de la Cour n'est pas applicable. La compétence de la Cour n'est pas ouverte pour cette affaire.

*Première exception préliminaire*

Le Gouvernement de la République sud-africaine conteste la juridiction de la Cour pour connaître de cette affaire, en alléguant que « le Mandat pour le Sud-Ouest africain allemand sur l'article 7 duquel les demandeurs fondent la compétence, est expiré en ce sens qu'il n'est plus un traité ou convention en vigueur au sens de l'article 37 du Statut de la Cour ».

Les fondements sur lesquels cette exception s'appuie peuvent être énoncés comme suit :

a) L'accord de Mandat du Sud-Ouest africain était une convention entre la Société des Nations et l'Union sud-africaine en qualité de mandataire. Mais la Société des Nations ayant été dissoute en avril 1946, une des Parties contractantes disparut et, par conséquent, la convention comme telle devint caduque. Il n'est resté en vigueur que *le fait* objectif ou réel de l'existence d'un territoire et d'une population qui, depuis 1920, étaient tenus sous un statut spécial de Mandat par l'État défendeur. Avec la disparition de la Société des Nations, l'ancienne stipulation conventionnelle attribuant le contrôle du Mandat au Conseil de la Société éteinte (art. 6 de l'accord de Mandat) était devenue une clause d'exécution impossible et il ne restait au mandataire que l'accomplissement unilatéral des obligations constitutionnelles de caractère général prévues à l'article 22, paragraphes 1, 2, 3 et 6, du Pacte de 1919 et reproduites dans les articles 1 à 5 de la « Déclaration » du Conseil en date du 17 décembre 1920. En somme: le défendeur soutient qu'il continue à exercer le Mandat dans le sens d'institution objective soumise aux normes fondamentales prévues à l'article 22 du Pacte, mais qu'il est exempt du contrôle prévu comme obligation contractuelle non essentielle ou simplement procédurale aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 (art. 6 de l'accord de Mandat), étant donné que l'organe de contrôle — le Conseil de la Société des Nations — n'existait plus. Le Mandat, en tant que convention, était caduc.

Mais je crois avoir démontré dans des paragraphes précédents que la dissolution de la Société des Nations ne constitue pas, en soi, à mon avis, un fait suffisant pour déterminer la caducité de l'accord de Mandat, étant donné que les véritables parties intéressées à cet accord, à savoir la population sous Mandat et le mandataire, demeurent inchangées. La Société des Nations, en tant que représentant tutélaire de cette population, pourrait enfin être remplacée dans cette fonction; et, en fait, elle l'a été par les Nations Unies dans tous les cas où le mandataire s'était inscrit comme État Membre de cette nouvelle Organisation en signant la Charte de San Francisco. Dès lors, c'était aux organes compétents des Nations

Unies qu'il incombait d'assumer l'autorité de contrôle que le Pacte attribuait au Conseil de la Société des Nations: il ne fallait que la souscription préalable d'un nouvel accord de Mandat avec le mandataire comme l'article 79 de la Charte le prévoit.

D'ailleurs la Société des Nations dans sa résolution du 18 avril 1946, ainsi que les Nations Unies dans la Charte, ont reconnu la survivance des Mandats après la dissolution de la première desdites entités. Après cette dissolution, les anciens Mandats ont maintenu leur « *existence persistante* », c'est-à-dire, leur caractère de « *conventions internationales en vigueur* ».

La Cour doit se prononcer à ce stade préliminaire de la procédure au sujet du point capital suivant: la vigueur actuelle de l'Accord de Mandat du Sud-Ouest Africain. En effet, sa compétence ou non-compétence pour connaître de la présente affaire dépend du fait que ledit Accord est ou non en vigueur au sens des articles 36 et 37 du Statut. Pour tout ce que je viens d'exposer, une réponse affirmative n'admet pas de doute à mon avis: l'Accord de Mandat persiste, il est en pleine vigueur.

L'allégation a été faite par le défendeur que le titre de mandataire reçu par la République sud-africaine procédait de l'ancien régime de Mandats de la Société des Nations et que, partant, ce mandataire n'avait aucune obligation de se soumettre au nouveau régime des Nations Unies, étant donné qu'il n'existe pas un lien juridique de succession automatique entre les deux organismes mondiaux. Si la République sud-africaine était restée en dehors de l'Organisation des Nations Unies sans s'incorporer à elle, probablement que l'argument aurait pu apparaître comme bien fondé. Mais l'Union sud-africaine a été un des États fondateurs des Nations Unies; elle a pris part à toutes les démarches concernant la dissolution de la Société des Nations et à la discussion de la Charte de San Francisco; elle a souscrit à la Charte sans formuler aucune réserve au moment de la signer (chose qui d'ailleurs aurait été inusitée et inacceptable); par conséquent, elle a accepté dans sa totalité cet instrument avec ses principes et ses obligations, parmi lesquels se trouvait l'inclusion des anciens Mandats dans le nouveau régime de tutelle (art. 80, par. 2, de la Charte joint aux art. 77, par. 1, alinéa *a*), 79 et 81). L'ensemble de ces articles oblige l'État mandataire de négocier et de conclure aussitôt que possible un accord de tutelle en substituant l'ancien accord de Mandat. En résumé: l'inscription de la République sud-africaine comme Membre des Nations Unies a été *le maillon juridique* qui établit à son égard la continuité entre les deux organisations mondiales et entre les deux systèmes protecteurs des anciennes colonies allemandes.

On a également argumenté que le système de contrôle de la Charte est différent et plus exigeant que celui du Pacte de la Société des Nations; que les organes chargés du contrôle conformément à la Charte ont une composition et un fonctionnement différents de ceux de la société dissoute et que l'État mandataire ne peut pas être obligé de souscrire un acte conventionnel qui aggrave et

alourdit ses obligations à l'égard de l'organisme contrôleur. Cet argument est discutable en principe ou sur le terrain spéculatif, car le contrôle constituant — cela a déjà été dit — une partie essentielle du régime des Mandats, il y a de bonnes raisons pour croire que ledit contrôle remplira mieux son rôle et ses objectifs au fur et à mesure qu'il sera plus parfait et sévère, en dépit des réticences du mandataire. Mais en mettant de côté cet aspect, le fait certain est — selon ce qui a été dit dans le paragraphe précédent — que la République sud-africaine, en tant que Membre des Nations Unies, avait accepté comme norme nouvelle le régime de contrôle de la Charte. Le seul moyen d'obtenir un adoucissement de ce régime ou le maintien des moyens de contrôle établis par les anciens Mandats serait de négocier un nouvel accord de tutelle avec l'organe compétent des Nations Unies, comme l'article 79 de la Charte le prévoit. Si ceci avait été la première démarche de l'Union sud-africaine en 1945, le problème serait dès longtemps résolu en termes équitables. Malheureusement, le dossier démontre que la République sud-africaine a refusé invariablement cette solution.

Entre temps, l'État défendeur a choisi une position plus libérale : celle d'exercer un Mandat sans contrôle en s'appuyant sur l'affirmation que le contrôle est simplement une « condition procédurale » et non pas essentielle du régime des Mandats. A mon avis, cette affirmation est inexacte et même arbitraire parce qu'elle est contredite par le caractère substantiel ou constitutionnel que le Pacte attribue au droit de surveillance du Conseil (art. 22, par. 7, 8 et 9). Je dois insister sur ce que j'ai déjà dit d'autre part : un Mandat sans contrôle n'est plus un Mandat parce que cette mutilation signifierait l'exercice unilatéral de la fonction par le mandataire, ce qui au fond ressemble beaucoup à une annexion déguisée. On ne peut pas attribuer aux auteurs du Pacte et encore moins à ceux de la Charte une telle intention. A part la nécessité de surveiller tout le processus de l'exercice du Mandat, il est indispensable qu'il y ait quelqu'un qui, le cas échéant, puisse impartialement juger si le degré de développement acquis par la population sous Mandat est tel qu'une déclaration d'indépendance doive intervenir ; quelqu'un qui possède l'autorité suffisante pour demander au mandataire l'arrêt de ses fonctions. On peut ajouter que dès le premier moment le mandataire a accepté cette condition de contrôle laquelle figurait déjà à l'époque de la fondation de la Société des Nations dans le projet de Mandat préparé par M. Balfour et envoyé au Conseil de ladite Société par le Gouvernement de la Grande-Bretagne, représentant de l'Union sud-africaine.

b) Une autre raison sur laquelle le défendeur appuie sa première exception préliminaire est que l'accord de Mandat n'a pas pris la forme d'un traité tel que l'a prévu l'article 18 du Pacte de la Société des Nations. En effet, l'accord est simplement contenu dans la Déclaration du Conseil en date du 17 décembre 1920. Mais j'ai exposé plus haut que les accords de Mandat constituent une con-

vention *sui generis*, un circuit de volontés qui se déroule en actes successifs où les conditions proposées d'abord par les Puissances, avec l'assentiment du mandataire, sont enfin statuées par le Conseil de la Société des Nations. Il n'y a dans l'article 22 du Pacte aucune indication quant à la forme instrumentaire des accords de Mandat, bien qu'une pratique coutumière ait existé — étant donné la nature toute spéciale du système des Mandats — dans le sens d'inclure ces accords dans des « Déclarations » du genre de celle du 17 décembre 1920 à l'égard du Mandat du Sud-Ouest africain. J'ai déjà dit qu'à mon avis l'instrument officiel, où la « Déclaration » du Conseil est contenue, renferme, en lui-même, un acte d'enregistrement du Mandat, sans qu'aucune autre forme d'enregistrement soit nécessaire. Le défendeur ne nie pas que cette Déclaration a toujours été considérée par la Partie défenderesse comme la vraie convention du Mandat. Les écritures de la première partie de cette procédure confirment ce *consensus*. D'ailleurs, la forme de publicité et d'enregistrement de ces « Déclarations » ou « accords » prescrite dans le paragraphe final de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain (annexe B), et d'autres similaires, est une forme quelque peu différente mais très semblable à celle que prévoit pour les traités l'article 18 du Pacte. Je suis persuadé que la différence avec les formes solennelles prévues à l'article 18 du Pacte n'affecte pas la validité des accords ou conventions de Mandat pour les raisons suivantes :

1. Parce que ledit article 18 se réfère aux « traités ou engagements *internationaux* » et que les accords de Mandat, bien que compris dans ce genre de traités ou engagements internationaux, ont une note caractéristique spéciale, en ce sens qu'ils ne sont pas des pactes entre États mais entre un État et une institution internationale.

2. Parce que les accords de Mandat constituent des actes internes d'administration de la Société des Nations.

3. Parce que la forme de publication et d'enregistrement des accords de Mandat est tout à fait semblable à celle que l'article 18 du Pacte a prévue pour les traités.

4. Parce que le sens exact de la disposition de l'article 18 du Pacte ne va pas, à mon avis, jusqu'à annuler *ipso jure* les traités non enregistrés, mais simplement à établir en faveur d'une des parties le droit d'opposer *si elle le veut* l'exception de la non-admission de l'obligation d'exécuter le traité. Toute autre interprétation équivaldrait à détruire le principe de la *bonne foi* qui régit, comme norme fondamentale, la théorie juridique des actes conventionnels et qui a reçu dans le droit international une consécration explicite à l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. Dans le présent cas, l'Union sud-africaine a reconnu et a exercé pendant plusieurs années le Mandat du 17 décembre 1920 comme un accord ou convention valide, et le principe de la bonne foi ne lui permettrait pas de modifier cette norme de conduite.



c) L'agent de la République sud-africaine, au cours de la dernière audience de la procédure orale, a modifié la première de ses conclusions présentées à la fin des plaidoiries dans un sens qui renverse entièrement sa position traditionnelle. En effet, l'État défendeur a toujours reconnu l'existence de l'accord de Mandat consistant à la « Déclaration » du 17 décembre 1920. Il a en outre reconnu la vigueur intégrale de cet accord jusqu'à la date de la dissolution de la Société des Nations, c'est-à-dire pendant plus de vingt-cinq ans (1920-1946), en acceptant qu'après cette date le Mandat, bien qu'à son avis caduc en tant que convention, survive comme une réalité dérivée de l'institution établie par l'article 22 du Pacte. Mais au dernier moment, le défendeur affirme qu'il n'y a jamais eu un véritable accord de Mandat parce que la « Déclaration » du 17 décembre 1920 n'a été qu'un document unilatéral émis par le Conseil de la Société des Nations, lequel, tout au plus, représente une esquisse préparatoire de ce qui devrait être le futur accord de Mandat.

Je trouve mal fondée cette conclusion avec la plus grande certitude morale et juridique. En premier lieu, l'État défendeur a considéré invariablement comme une vérité de *bonne foi* que l'accord de Mandat s'identifiait avec la Déclaration. Deuxièmement, j'ai démontré dans les pages précédentes que l'élément conventionnel de l'acceptation du mandataire est présent dans tous les paragraphes du préambule de ladite Déclaration où mention est faite de l'agrément donné par le Gouvernement de l'Union sud-africaine pour exercer le Mandat. Troisièmement, la Déclaration a été communiquée et connue dudit Gouvernement, sans que celui-ci n'ait jamais opposé devant le Conseil la moindre allégation ou réserve à l'égard de la portée de l'accord. Quatrièmement, l'Union sud-africaine, devenue République sud-africaine, a exercé pendant quarante-deux ans le Mandat sur le Sud-Ouest africain sur la base du document de décembre 1920. Cinquièmement, durant les premiers stades de cette procédure, la République sud-africaine a présenté la Déclaration comme étant le document constitutif de l'accord (annexe B des exceptions préliminaires).

En conséquence, cette conclusion du défendeur doit, à mon avis, être rejetée.

d) Comme autre fondement de sa première exception contre la compétence de la Cour, le défendeur allègue que la clause compromissoire insérée dans l'article 7 de l'accord de Mandat de décembre 1920 est une espèce d'incrustation bâtarde, une véritable anomalie introduite dans ce document par le Conseil de la Société des Nations. En le faisant, ce Conseil — dit-on — a dépassé l'exercice de ses fonctions, car l'article 22 du Pacte n'inclut pas parmi les conditions du Mandat la clause compromissoire. De plus, quant à sa forme externe, la clause compromissoire de l'article 7 du Mandat ne constitue pas un véritable traité dans le sens de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations.

J'ai déjà abordé cette matière dans une autre section de la présente opinion.

S'il est évident que l'appel à la juridiction de la Cour permanente n'était pas prévu à l'article 22 du Pacte comme une des conditions originaires des accords de Mandat, il est aussi vrai que selon le paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte le Conseil de la Société des Nations était investi d'autorité pour « statuer » sur les conditions d'administration et de contrôle de chaque Mandat. J'ai fait état auparavant des nombreuses raisons pour lesquelles le Conseil a dû, comme un acte de bonne administration du Mandat, inclure la clause compromissoire dans les accords conclus avec plusieurs États mandataires à l'égard de divers territoires. De leur côté, ces mandataires — parmi lesquels la République sud-africaine —, loin de refuser l'insertion de cette clause l'ont acceptée expressément ou tacitement. Jamais l'article 7 n'a été le sujet d'une dénonciation de la part de l'Afrique du Sud. Mais, au contraire, cet État a expressément pactisé avec la Grande-Bretagne au sujet de la clause compromissoire au moment d'accepter le Mandat, d'après le projet Balfour dont le texte a été la base de la Déclaration du Conseil du 17 décembre 1920

La clause compromissoire est, en outre — je l'ai déjà dit —, le moyen juridique de trouver une solution définitive aux différends qui peuvent se produire entre la Société des Nations ou ses États Membres et le mandataire dans le domaine administratif ou politique à l'occasion de l'exercice des pouvoirs de contrôle dont mention est faite dans le paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte et dans l'article 6 de l'accord de Mandat. Dans la vie internationale — il faut en prendre note — la procédure institutionnelle ou administrative ne disposent pas de recours suffisants pour toujours aboutir au règlement des conflits. Il faut dans certains cas en appeler à l'autorité d'un tiers pouvoir impartial qui donne, au nom du droit, un prononcé décisif. La Société des Nations, comme telle, n'a pas la possibilité d'utiliser la voie de la controverse litigieuse vis-à-vis d'un État, le concept de la souveraineté ne concordant pas avec cette attitude. Ce sont donc les États Membres possédant le même intérêt juridique que la Société qui sont appelés à cette fonction par l'article 7 du Mandat.

Si la clause compromissoire n'était pas appelée à fonctionner à la demande d'un des « autres États Membres », tout le système du Mandat international pourrait échouer, étant donné qu'il n'y aurait aucun moyen juridique décisif capable de trancher les « impasses » entre le mandataire et la Société des Nations, au sujet du contrôle administratif. L'exemple nous en a été donné précisément dans cette affaire où, depuis nombre d'années, le fonctionnement normal du Mandat du Sud-Ouest africain est troublé et son contrôle paralysé, vu l'impuissance ou l'inefficacité d'une solution administrative ou politique pour mettre fin au différend existant.

En ce qui concerne la forme instrumentaire, j'ai déjà expliqué qu'en vertu du caractère spécial des accords de Mandat, la forme solennelle d'un traité international n'était pas viable parce que cela n'avait pas trait à une convention entre deux États, mais entre la Société des Nations et l'État mandataire, aux fins d'administration interne de ladite entité. En revanche, l'article final de l'accord du 17 décembre 1920 a réglé la publicité et l'enregistrement de la convention, y compris la clause compromissoire, en prescrivant le dépôt de la « Déclaration de Mandat », document officiel du Conseil, dans les archives de la Société et l'envoi des copies certifiées au Secrétaire général et aux États signataires du traité de Versailles. C'est à peu près la même forme d'enregistrement qui est prescrite à l'article 18 du Pacte pour les traités internationaux. Toutes les précautions concernant la diffusion et la garantie de l'authenticité des accords étaient prises.

La clause compromissoire contenue dans l'article 7 de l'instrument de Mandat n'était pas soumise aux règles de la clause facultative prévues à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale parce que ce Statut n'est entré en vigueur que plus tard. En effet, le Statut, dont le protocole de signature porte la date du 16 décembre 1920, n'a été signé que graduellement pendant les mois suivants par les États Membres de la Société des Nations. La résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920, citée dans le protocole de signature, prévoyait que le Statut entrerait en vigueur « dès que ce protocole aurait été ratifié par la majorité des Membres de la Société ». L'Union sud-africaine ne l'a ratifié que le 4 août 1921<sup>1</sup>. Les ratifications prévues dans la résolution du 13 décembre 1920 n'ayant pas atteint immédiatement la majorité requise, ce n'est que le 1<sup>er</sup> septembre 1921 que le Statut est entré en vigueur<sup>2</sup>, c'est-à-dire plus de huit mois après la date du Mandat du Sud-Ouest africain contenant l'article 7 de la clause compromissoire. Ce n'est qu'après le 1<sup>er</sup> septembre 1921 que l'on a procédé à la préparation de la première élection de juges<sup>3</sup>. Ainsi, au moment de l'approbation du Mandat du Sud-Ouest africain l'article 36 du Statut n'avait pas encore force de loi; et, par la suite, aucun défaut formel n'a pu être imputé à la clause compromissoire de l'instrument de Mandat.

Mais il y a d'autres aspects très importants à ce sujet:

1. L'Union sud-africaine a ratifié, le 4 août 1921, le protocole du 16 décembre 1920 qui ouvra à la signature des États Membres de la Société des Nations le Statut de la Cour permanente de Justice internationale<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial n° 193, 21<sup>me</sup> liste, Genève, 1944.

<sup>2</sup> Manley O. Hudson, « La Cour permanente de Justice internationale », Paris, Pédone, éditeur, 1936, pp. 134 à 138.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, pp. 116-120.

<sup>4</sup> Cour permanente de Justice internationale, 5<sup>me</sup> rapport annuel (1928-1929), p. 371. Collection de textes régissant la compétence de la Cour permanente, Série D, n° 6, p. 18.

2. En date du 19 septembre 1929, l'Union sud-africaine a souscrit pour dix ans (susceptibles de prorogation) la disposition facultative de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour permanente, et l'a ratifiée le 7 avril 1930<sup>1</sup>. Cette adhésion à la clause facultative a été renouvelée le 7 avril 1940 « jusqu'à notification de l'abrogation »<sup>2</sup>.

3. Au sens de l'article 93, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, les États qui prennent part à la présente controverse, par le fait même qu'ils sont États Membres de l'Organisation, sont également Parties au Statut de la Cour internationale de Justice. L'acceptation en 1945 de ce Statut entraîne par conséquent l'acceptation de son article 37, qui établit le transfert à la Cour internationale de Justice de la juridiction de la Cour permanente dans les cas prévus par ledit article. On peut donc conclure que la République sud-africaine a, depuis son acceptation du Statut de la nouvelle Cour, accepté par acte volontaire le remplacement de la Cour permanente par la Cour internationale de Justice dans le cas concret prévu par l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, qui était pour ladite République « une convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut. Jamais, ni à la date de l'adhésion au Statut ni après cette date, la République sud-africaine n'a formulé aucune réserve ni énoncé aucune exception tendant à exclure le cas de l'article 7 du Mandat de son acceptation de l'article 37 du Statut de la Cour internationale. Il est donc légitime de conclure que l'acceptation de l'article 37 a été simple, totale et sans restriction. Le cas de l'article 7 du Mandat est automatiquement inclus dans la disposition statutaire de l'article 37. D'ailleurs, l'article 35 du Statut de la Cour internationale dispose que « la Cour est ouverte aux États parties au présent Statut »; le Libéria, l'Éthiopie et la République sud-africaine ont, en tant que telles, bénéficié de cette disposition.

4. Le 12 septembre 1955 l'Union sud-africaine a adhéré à la juridiction de la Cour internationale de Justice, en acceptant la clause facultative insérée au paragraphe 2, article 36 du Statut<sup>3</sup>. Il me semble hors de doute qu'à la base de cette attitude la disposition chronologiquement antérieure de l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain a été confirmée comme étant du domaine de la juridiction de la Cour internationale de Justice.

Il y a eu alors deux actes de volonté par lesquels la République sud-africaine a accepté le transfert de juridiction de la Cour per-

<sup>1</sup> Premier addendum à la quatrième édition de la collection des textes régissant la compétence de la Cour permanente. Leyde, 1932, p. 7. 8<sup>me</sup> Rapport annuel de la Cour permanente, 1932.

<sup>2</sup> 16<sup>me</sup> Rapport de la Cour permanente de Justice internationale, p. 326. — Annuaire de la Cour internationale de Justice, 1946-1947, p. 217.

<sup>3</sup> Cour internationale de Justice, Annuaire 1955-1956, p. 178; *id.* 1959-1960, p. 252; *id.* 1960-1961, p. 216.

manente à la Cour internationale: en premier lieu, la souscription à l'article 37 du Statut; et en second lieu, l'adhésion à la clause facultative de 1955. Ces actes réalisés alors que l'accord de Mandat du 17 décembre 1920 était en vigueur renforcent, confirment et rendent inamovible l'article 7 dudit accord qui contient la clause compromissoire.

e) Il y a un autre vice de validité que le défendeur attribue à la clause compromissoire de l'article 7 de l'accord de Mandat, à savoir que dans ladite clause sont mentionnés comme parties capables d'invoquer la juridiction de la Cour « d'autres États Membres de la Société des Nations », nonobstant que les parties à l'accord sont seulement la Société des Nations et le mandataire. De l'avis du défendeur, ces « autres États Membres » sont des tierces personnes juridiques indûment appelées à prendre partie dans les questions judiciaires dérivées des Mandats. En outre, actuellement, il n'y a plus d'États Membres de la Société des Nations, laquelle fut dissoute il y a seize ans; donc la clause compromissoire est d'exécution impossible. Elle n'est plus en vigueur.

En réalité, cette observation vise la matière de la deuxième exception préliminaire, et c'est pour cela que je m'en occuperai lorsque j'examinerai ladite exception. Je puis dire d'avance qu'à mon avis l'observation n'est pas fondée.

\* \* \*

Il s'ensuit de tout ce qui a été dit que l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain est une convention en vigueur et qu'en vertu de la stipulation contenue dans l'article 7 dudit accord, l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice est applicable à la présente controverse. A mon avis, la première exception préliminaire est mal fondée.

#### *Deuxième exception préliminaire*

L'énoncé de la deuxième exception préliminaire formulée par le défendeur est, à peu près, le suivant: conformément à l'article 7 de l'accord de Mandat, le différend duquel devrait connaître la Cour permanente de Justice internationale viendrait s'élever entre le mandataire et « un autre État Membre de la Société des Nations ». Mais dans le différend actuel ne figure aucun « État Membre » de ladite entité, laquelle n'existe plus depuis avril 1946. Ceux qui figurent en demandeurs, le Libéria et l'Éthiopie, sont des ex-Membres de la Société dissoute et ne conservent pas, par conséquent, la qualité active de Membres que l'article 7 exige. Les demandeurs n'ont donc pas de « *locus standi* » pour ester devant la Cour. En outre, on ne comprend pas pourquoi le Conseil de la Société des Nations a pu faire intervenir comme parties à l'ac-

cord de Mandat les « autres États Membres de la Société » qui sont des tierces personnes sans aucun intérêt juridique direct dans l'exécution du Mandat. (Exceptions préliminaires, texte français, p. 159.)

Pour apprécier si cette exception est ou non bien fondée, il faut, une fois de plus, prendre note de la nature de l'institution du Mandat international créé par l'article 22 du Pacte de 1919. Je dois me référer surtout aux chapitres « Les éléments du Mandat international » et « Notes caractéristiques du Mandat international », paragraphe 7, de la présente opinion.

En synthèse, l'interprétation doctrinaire du système des Mandats introduit par le Pacte peut s'énoncer ainsi : une « mission sacrée » au bénéfice des peuples sous-développés des anciennes colonies a été confiée aux Membres de la Société des Nations qui représentent la communauté internationale. Chacun de ces États Membres est lié, de « *mancomum et in solidum* » avec la Société, à l'obligation et à la responsabilité de réaliser les buts d'aide, de progrès et de protection desdits peuples que l'article 22 du Pacte envisage. En conséquence, chaque État Membre a un intérêt juridique individuel pour que les Mandats confiés par la Société aux divers mandataires soient dûment exécutés et accomplis. Dans les accords de Mandat, les États Membres ne sont donc pas des éléments étrangers ou des « tiers » indifférents à la relation contractuelle, mais des parties conjointes avec la Société des Nations pour l'obtention de ses fins.

C'est ainsi qu'on explique la participation des États Membres, au côté de la Société, dans la clause compromissoire des accords de Mandat. Chacun de ces États acquiert un droit d'intervention judiciaire pour défendre les intérêts de la population sous Mandat ; et ce droit — qui est à la fois une responsabilité — s'étend *à tout le temps que dure le Mandat*. A partir de l'entrée en vigueur de l'accord conclu avec le mandataire, ce droit d'intervention des autres États Membres *s'incorpore au patrimoine juridique de chacun d'eux*, non pas en fonction de la durée de la Société des Nations, *mais en fonction de la durée du Mandat lui-même*. La possession de ce droit par les États qui l'ont acquis dépasse alors la vie de la Société des Nations, même si elle est dissoute avant l'expiration du Mandat.

Le Conseil de la Société des Nations n'a donc pas commis d'excès de pouvoir quand — à l'article 7 du Mandat — il a reconnu aux États Membres de la Société des Nations le droit de prendre part aux affaires concernant l'exercice du Mandat. Tout l'ensemble de l'article 22 du Pacte, examiné à la lumière des antécédents historiques déjà rappelés, et principalement ses paragraphes 1 et 2, permet de découvrir le but poursuivi par ses auteurs de faire participer tous les États Membres de la communauté internationale incorporés à la Société à la « mission sacrée de civilisation » conçue

et établie pour le bien-être et le développement des peuples non capables de se diriger eux-mêmes. Si les paragraphes 7 et 8 de l'article 22 confèrent au Conseil, représentant la Société des Nations, des attributions spécifiques au sujet de la surveillance du Mandat, cela ne prive pas les États Membres de leur intérêt juridique pour l'accomplissement des conditions au moyen desquelles le Mandat se développe. Les États Membres sont, dans ce sens, des collaborateurs inséparables de l'action de la Société.

Tout cela conduit à conclure que l'allusion aux « autres États Membres » faite par l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain doit être interprétée comme se référant aux États qui ont appartenu en qualité de Membres à la Société des Nations jusqu'à sa dissolution. Ladite qualité les a pourvus d'un pouvoir inhérent à leur condition d'États pour jouer le rôle de parties conformément à l'article 7 du Mandat pendant tout le temps que le Mandat sera exercé par le mandataire. C'est seulement de cette façon que l'on peut servir les buts de l'institution.

Si l'on n'admettait pas cette interprétation et étant donné que la Société des Nations comme telle fut dissoute, on arriverait à la conclusion — juridiquement inacceptable — que les populations sous mandat n'auraient pas eu la possibilité de recourir au pouvoir judiciaire international à cause d'abus ou déviations possibles du mandataire. Et il faut bien se rappeler que le droit de défense devant la justice est expressément mentionné dans la déclaration des Droits de l'homme.

Étant donné que le Libéria et l'Éthiopie ont été Membres de la Société des Nations jusqu'à sa dissolution, ces deux États ont — à mon avis — le droit d'invoquer la juridiction de la Cour conformément à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain et à l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice.

### *Troisième exception*

De l'avis du défendeur, « le désaccord entre les demandeurs et la République sud-africaine n'est pas un « différend » ainsi qu'il est prévu par l'article 7 du Mandat ». A la lumière de cet article, les différends susceptibles d'être soumis à la Cour devront remplir certaines conditions ou qualités qui n'apparaissent pas dans la présente affaire. La requête des demandeurs serait donc irrecevable.

En poussant son raisonnement, le défendeur fait remarquer que selon les mémoires des demandeurs, l'objet de la controverse consiste à définir s'il y a eu violation des obligations imposées au mandataire par les articles 2 à 6 du Mandat en faveur du peuple soumis au Mandat. Mais de l'avis du défendeur, cette démarche des demandeurs ne s'accorde pas avec le principe selon lequel le règlement judiciaire n'est ouvert que si un droit ou un intérêt juridique direct de la Partie demanderesse est en cause. La défense des po-

pulations sous tutelle n'est pas de la compétence individuelle des États Membres, car elle est une mission du Conseil de la Société des Nations comme organe de contrôle du Mandat. Donc le tribunal n'a pas à connaître d'une requête du genre de celle du Libéria et de l'Éthiopie où les droits et les intérêts directs de ces deux États ne sont pas mis en cause. Les États Membres de la Société des Nations pouvaient avoir sans doute certains intérêts particuliers au sujet des territoires sous Mandat, par exemple dans le cas du principe économique de la « porte ouverte » ou de la défense de leurs ressortissants en face d'actes abusifs dans l'exercice du Mandat ; mais aucun intérêt juridique direct n'est attribuable aux demandeurs en ce qui concerne la défense des droits ou des intérêts de tiers, autrement dit, des populations placées sous Mandat. Dans ce domaine, les demandeurs n'ont pas de *locus standi* pour recourir à la Cour.

Cette thèse du défendeur a été déjà réfutée par l'argument fondé sur la nature et les buts de l'institution des Mandats. Depuis le traité de Versailles, le Mandat a apporté au droit international un principe nouveau qui traduit une exigence de la conscience internationale : celui de la tutelle juridique pour le bien-être et le développement des populations ex-coloniales. Les droits humains, civiques, culturels et économiques de ces populations, ainsi que la prohibition des abus qui pourraient être commis à leur propre détriment, ont été expressément proclamés par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, celui-ci concordant dans son esprit avec le préambule de cet instrument. A partir de ce moment-là, la « mission sacrée » conférée à la Société et, par conséquent, à tous et à chacun de ses Membres, n'est plus une mission « morale » ou « humanitaire », mais clairement une mission d'une portée juridique indéniable, proclamée par la loi internationale. Depuis lors, les États Membres possèdent, en tant que parties intégrantes de la Société, un intérêt juridique direct dans la protection des peuples sous-développés. C'est sans doute sur la base de ces principes que l'accord de Mandat a, en son article 7, conféré aux États Membres, en leur qualité individuelle, le droit d'invoquer la clause compromissoire pour exiger du mandataire la juste application du Mandat. Le Conseil de la Société des Nations avait autorité pour faire état de ce droit parce que celui-ci découle naturellement de la « mission sacrée » instituée par le Pacte et parce que le paragraphe 8, article 22 de cet instrument donne au Conseil la faculté de « statuer » sur les conditions du Mandat. Ladite disposition est d'ailleurs parfaitement explicable étant donné que les articles 34 et 35 du Statut de la Cour permanente ne donnaient pas à la Société des Nations la possibilité d'exercer elle-même, en tant qu'entité, un recours à la Cour, lequel était réservé aux États Membres et aux États en général. Tous ces raisonnements sont confirmés par le préambule et par les articles 1 (par. 2 et 3) et 2 (par. 5) de la Charte des Nations Unies.



Sous un autre aspect, le texte littéral de l'article 7 du Mandat constitue, à mon avis, le meilleur guide pour arriver à une interprétation correcte. Selon ce texte, le mandataire accepte qu'un autre Membre (quelconque) de la Société des Nations puisse soumettre à la Cour permanente tout différend, quel qu'il soit, visant l'interprétation ou l'application des dispositions du Mandat. Ce texte ne contient aucune limitation se rapportant à la qualité de l'intérêt juridique en jeu, qu'il soit particulier ou général, qu'il vise directement l'État demandeur ou qu'il concerne d'autres personnes juridiquement proches de celui-ci. Dans le cas d'espèce, j'ai déjà expliqué qu'à mon avis, on ne peut pas qualifier — comme le défendeur l'a fait — les populations sous Mandat de « tierces personnes » étrangères à la convention du Mandat, car ces populations sont une des parties de la convention, la partie bénéficiaire dont les intérêts sont, dans un certain point, solidaires de ceux des États Membres, en vertu des principes et des buts de l'institution du Mandat. Cela étant, personne ne pourrait s'appuyer sur le texte de l'article 7 pour soutenir qu'il a voulu prévoir, d'une façon exclusive, les recours judiciaires des États qui font appel à la compétence de la Cour pour défendre leurs intérêts particuliers directs (par exemple: le droit de la porte ouverte ou les plaintes des ressortissants), sans que ledit article puisse comprendre les possibles requêtes d'un État quelconque pour défendre les intérêts généraux des populations sous Mandat. Il faut considérer que le texte de l'article 7 du Mandat est large, clair et précis: il ne donne lieu à aucune ambiguïté, il ne mentionne aucune exception. On ne saurait donc exclure de son contenu les actions judiciaires qui visent, précisément, les problèmes principaux du Mandat, c'est-à-dire les questions d'interprétation sur la portée des facultés du mandataire et sur l'application pratique de ces facultés aux populations mises sous tutelle. Compte tenu de l'importance de ces problèmes, l'interprétation restrictive qui vise uniquement les intérêts matériels et individuels d'un des États Membres prend, certes, une place toute secondaire et même insignifiante.

Quant à l'existence réelle d'un différend dans le cas d'espèce entre les États demandeurs et le mandataire, la preuve a été bien établie — à mon avis — dans le dossier, et très spécialement dans les documents officiels de la Société des Nations et des Nations Unies figurant parmi les annexes. On peut y constater que pendant plusieurs années les deux États demandeurs, en leur qualité de membres intégrants de certains organes et commissions des Nations Unies, ont soutenu des points de vue fondamentalement opposés à ceux du mandataire à propos de l'interprétation de diverses dispositions du Mandat et aussi de son application par le mandataire dans des cas concrets et successifs. Le différend n'aurait pu être plus nettement établi.

Étant donné que les membres des délégations accréditées auprès de l'Organisation des Nations Unies ont la représentation officielle

de leur gouvernement respectif, aucun doute ne subsiste sur le fait que ces divergences de droit et de fait se sont produites entre les Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie d'une part, et le Gouvernement de la République sud-africaine de l'autre. Donc, le différend soumis à la Cour réunit les qualités de fond et de forme signalées par l'article 7 de l'accord de Mandat.

Il reste encore à répondre à une autre objection : « On ne saurait pas dire que le différend — en admettant provisoirement son existence — se soit produit entre le mandataire et deux « autres Membres de la Société des Nations » parce que, après la dissolution de celle-ci, les demandeurs ont perdu leur qualité de membres *actuels* et ne sont plus que deux ex-membres de ladite entité. Ils sont, par conséquent, en dehors du cadre prévu par l'article 7. »

Il a déjà été répondu à cette objection au moment d'examiner la deuxième exception préliminaire. En suivant la technique de toutes les conventions, dans les accords de Mandat les prévisions sont prises de façon à garantir le fonctionnement du système *pendant tout le temps de sa durée*. Le droit reconnu par l'article 7 aux autres États Membres d'exercer leur action judiciaire est *inhérent* au Mandat lui-même et inséparable de l'exercice de celui-ci, tant qu'il dure. Ledit droit est *incorporé* — je dois le répéter — au patrimoine juridique des États Membres et il s'y maintient latent et vivant sans limitation de durée jusqu'à l'expiration du Mandat, à moins qu'une modification conventionnelle de l'accord n'intervienne.

Lorsque le texte de l'article 7 fait référence aux États qui jouissent de la clause compromissaire, la mention de la qualité d'États Membres de la Société des Nations doit être interprétée *comme un moyen d'identification individuelle desdits États* et non pas *comme une condition permanente requise par le rôle de demandeur dans l'action judiciaire*. En d'autres termes, l'article 7 a, à mon avis, voulu dire que : « Les États appartenant à la Société des Nations et identifiés aux buts de celle-ci auront individuellement le droit d'exiger devant la Cour permanente l'exécution fidèle du Mandat pendant toute sa durée. » Mais l'intention de l'article n'a pas été de dire que : « Les États Membres de la Société, tant que celle-ci existera, auront individuellement le droit... », etc. Cette dernière interprétation laisserait sans effet la garantie judiciaire du Mandat en cas de disparition de la Société des Nations ; et telle n'a pu être l'intention des auteurs de l'accord, parce que cela serait préjudiciable aux intérêts des populations sous tutelle.

L'interprétation en faveur de laquelle je me prononce a soulevé le point de savoir si un État, qui a perdu le caractère de Membre de la Société des Nations soit en donnant sa démission, soit par mesure disciplinaire, aura le droit d'invoquer l'article 7 du Mandat après la dissolution de la Société afin *d'intenter* une action judiciaire. Une réponse négative n'est pas douteuse à mon avis ; car la sépara-

tion volontaire ou disciplinaire du sein d'une entité ou institution implique le renoncement ou la perte de tous les droits que l'État Membre séparé avait acquis individuellement eu égard à son caractère de Membre.

Ce raisonnement a donné lieu à un argument pour annihiler la possibilité d'application de l'article 7. Tous les États Membres des Nations Unies se sont mis volontairement d'accord — dit-on — pour dissoudre cette entité (résolution du 18 avril 1946). Après cette dissolution volontaire, aucun des anciens Membres n'a conservé le droit d'invoquer l'article 7, car tous ont renoncé aux droits et prérogatives qui étaient la conséquence de leur qualité de Membres. Cependant on ne peut pas ignorer les faits historiques qui ont déterminé la disparition de la Société des Nations. Cette entité — déjà très ébranlée avant la deuxième guerre mondiale — est restée paralysée pendant toute la durée du conflit, dont les résultats ont entièrement bouleversé la réalité internationale en modifiant d'une façon profonde l'ancienne conformation et distribution des États sur lesquelles la Société des Nations avait été fondée. En fait, cette Société était déjà morte, en dépit de la volonté de ses Membres, quand son Assemblée a adopté la résolution d'avril 1946 faisant état de sa disparition. Mais en même temps lesdits Membres, en accord avec la majorité des autres États de la communauté internationale, se sont vivement intéressés à ce que certains principes et certaines institutions remarquables par leur progrès social et humain qui avaient été mis en pratique par la Société disparue puissent échapper à la crise mondiale. C'est alors qu'ils ont fondé l'Organisation des Nations Unies, dont les prescriptions soulignent d'une manière très spéciale l'institution de la tutelle et fournissent les moyens de transformer les anciens « Mandats » en régimes tutélaires modernisés. Les articles 77 (par. 1, alinéa a), 79 et 80 de la Charte établissent le caractère obligatoire de cette transformation si le mandataire est Membre des Nations Unies. Le texte de l'article 79 me semble très éloquent :

« Les termes du [nouveau] régime de tutelle ... feront l'objet [sens impératif] d'un accord entre les États directement intéressés, y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un Membre des Nations Unies... » (Les italiques sont de nous.)

La philosophie de cette disposition est que l'État mandataire qui a accepté et signé la Charte des Nations Unies s'est rallié au nouveau système de tutelle et doit s'y incorporer d'une façon obligatoire.

Le corollaire est que la République sud-africaine, Membre des Nations Unies, qui n'est pas arrivée à souscrire avec cette Organisation un nouvel accord de tutelle, se trouve dans la situation transitoire prévue par l'article 80, paragraphe 1, de la Charte, dont

l'application stricte s'impose; par conséquent l'ancienne convention de Mandat du 17 décembre 1920 doit rester inchangée et son article 7 doit être forcément appliqué. Les « autres États Membres » de l'ancienne Société des Nations ont donc toute liberté de faire appel à la juridiction de la Cour (art. 37 du Statut).

#### *Quatrième exception*

Dans sa quatrième et dernière exception préliminaire — liée étroitement à la troisième — le défendeur affirme que le conflit ou différend — dont l'existence est alléguée par les demandeurs — n'est pas un différend qui « ne peut pas être tranché par négociations », selon le sens de l'article 7 de l'accord de Mandat.

En développant sa thèse, le défendeur a soutenu :

1° qu'il n'y a eu aucun débat ou discussion directe entre les Parties par la voie diplomatique sur les points qui constituent le sujet du différend;

2° qu'on ne peut pas tenir compte des discussions ou négociations administratives menées au sein des Nations Unies parce qu'elles ont eu lieu entre l'Organisation elle-même et le mandataire mais non pas entre celui-ci et les États demandeurs considérés individuellement;

3° que les négociations administratives ouvertes dans les divers organes des Nations Unies se sont déroulées dans des conditions défavorables pour arriver à un accord parce que l'Assemblée générale donnait auxdits organes des pouvoirs tout à fait restreints, ce qui constituait un élément limitatif du libre échange de vues entre les négociateurs. Au contraire, la présence des plénipotentiaires dans les négociations diplomatiques directes permet, en principe, une plus grande souplesse pour rechercher les points de coïncidence dans un champ de discussion plus élargi.

Certes, on ne trouve dans le dossier aucune trace de négociations diplomatiques directes entre les Parties, c'est-à-dire menées par la voie traditionnelle des ministères des Affaires étrangères et des représentants réciproquement accrédités. Mais le texte de l'article 7 du Mandat n'indique nullement que les négociations doivent prendre une forme extérieure déterminée. Toute négociation est adéquate si elle ne contrarie pas les coutumes internationales.

Un Membre de la Cour a judicieusement dit que le domaine de l'activité diplomatique est aujourd'hui beaucoup plus large qu'auparavant et que les négociations menées au sein des organes des Nations Unies entre les États Membres sont aussi, sans aucun doute, des négociations diplomatiques. Les délégations des États accrédités auprès de l'Organisation possèdent l'investiture diplomatique et agissent en représentation des gouvernements respectifs. On pour-

rait ajouter aussi qu'aucun autre siège n'aurait pu être mieux choisi dans cette affaire pour les négociations que celui de l'Organisation des Nations Unies parce que cette Organisation comptait les meilleurs spécialistes en la matière et contenait dans ses archives tous les renseignements historiques et légaux indispensables pour fournir la documentation nécessaire aux discussions.

Dans le cas d'espèce, la volumineuse documentation offerte par les Parties et spécialement les annexes relatives aux activités des Nations Unies dans cette affaire constituent, à mon avis, une preuve écrasante, non seulement du fait que des négociations successives et répétées ont eu lieu, avec l'intervention des demandeurs et du défendeur, mais que tous les efforts déployés pour trouver une solution conciliatoire ont abouti à un échec. Le problème du Mandat du Sud-Ouest africain a été abordé par la Quatrième Commission, par le Comité *ad hoc*, par le Comité des bons offices, par le Comité du Sud-Ouest africain et enfin par l'Assemblée générale. L'un et l'autre demandeur ont pris part, à plusieurs reprises, aux discussions engagées dans ces organes avec le mandataire sur les aspects juridiques de l'exercice du Mandat. De plus, les documents prouvent qu'en certaines occasions on a exposé au mandataire la nécessité d'amender ses thèses ou de modifier son procédé à l'égard de la population sous tutelle. Pendant quinze ans consécutifs cette opposition radicale de points de vue, cette position irréductible du mandataire en face de l'unanimité virtuelle des États Membres quant aux limites et aux obligations découlant du Mandat, ont maintenu une situation d'« impasse » permanente. Les votes des demandeurs, en tant qu'États, contre la politique administrative de l'Afrique du Sud figurent dans les actes et comptes rendus des séances. En résumé: la plus catégorique conviction légale et morale ressort de cet examen en ce sens qu'aucune négociation n'est possible et que toute nouvelle négociation, basée sur les normes du système des Mandats, serait inefficace pour trancher le différend.

La voie administrative ou politique étant épuisée, les demandeurs ont fait appel à la deuxième voie prévue — à la manière d'une sage réserve — à l'article 7 du Mandat: la voie de recours à la justice internationale. Si on lit attentivement l'accord de Mandat, il est facile de percevoir que les articles 6 et 7 signalent dans l'exercice du Mandat deux aspects ou deux étapes différentes et successives lesquelles, loin d'être incompatibles, se complètent naturellement l'une l'autre. La compréhension mutuelle entre la Société et le mandataire est présumée quant à la façon d'accomplir la mission du Mandat (art. 2 à 6), mais au cas où un désaccord se produit entre les États Membres sans perspectives de règlement, l'appel à la décision judiciaire rétablira le fonctionnement harmonieux du système. Il n'y a rien d'étrange dans le fait d'abandonner des négo-

ciations administratives quand la nature du différend rend préférable l'intervention du tribunal.

Le défendeur a soutenu que l'échec des négociations administratives développées au sein de l'Organisation des Nations Unies a eu pour cause l'extrême limitation des pouvoirs concédés par l'Assemblée générale aux organes de négociations. Ces organes — dit le défendeur — ne jouissaient pas de la liberté d'action nécessaire pour décider des diverses formules présentées aux débats en cherchant des approximations avec souplesse ou — le cas échéant — en acceptant des concessions partielles. Néanmoins, il me semble que cette limitation de facultés était inévitable et encore plus nécessaire. L'Assemblée générale ne devait déléguer ses pouvoirs qu'à la condition d'indiquer comme base des négociations les normes fondamentales de l'institution du Mandat et de l'accord du Mandat du Sud-Ouest africain. Tout ce qui pourrait dépasser ce cadre serait contraire à l'esprit de la Charte et dépasserait les pouvoirs de l'Assemblée. Cela a été précisément la raison pour laquelle les négociations du Comité des bons offices n'ont pas abouti quand l'Assemblée générale rejeta la formule du partage qu'il avait proposée.

Ces motifs justifient, à mon avis, le rejet de la quatrième exception préliminaire.

#### *Conclusion*

Pour les raisons exposées ci-dessus et aussi pour les motifs pertinents mentionnés dans la partie de l'avis consultatif du 11 juillet 1950 où une coïncidence existe avec les raisonnements que je viens d'exposer, je conclus :

Que les deux exceptions préliminaires (1<sup>re</sup> et 2<sup>me</sup>) opposées par le défendeur à la compétence de la Cour, ne sont pas fondées en droit ;

Que les deux autres exceptions (3<sup>me</sup> et 4<sup>me</sup>) qui visent la recevabilité des requêtes du Libéria et de l'Éthiopie, doivent également être déclarées mal fondées ;

Que, par conséquent, la Cour est compétente pour aborder le jugement du fond des requêtes.

(Signé) J. L. BUSTAMANTE R.