

## OPINION INDIVIDUELLE DE SIR PERCY SPENDER

[Traduction]

La question essentielle qui se pose en l'espèce est à mon avis de savoir si le différend allégué par la République du Cameroun est bien un différend au sens de la clause juridictionnelle, c'est-à-dire de l'article 19 de l'accord de tutelle. C'est parce que je suis parvenu à la conclusion que le différend allégué n'est pas un différend au sens de cet article que je me suis prononcé contre la compétence de la Cour.

En 1962, la Cour a eu l'occasion dans les affaires du *Sud-Ouest africain*<sup>1</sup> d'étudier une clause juridictionnelle qui figurait dans les Mandats conclus en vertu du Pacte de la Société des Nations et qui, pour l'essentiel — à l'exception d'un point qui sera mentionné ci-après —, était identique à l'article 19 de l'accord de tutelle sur lequel porte notre examen en l'espèce. Au centre du raisonnement qui a conduit la Cour à interpréter la clause juridictionnelle du Mandat pour le Sud-Ouest africain aussi largement qu'elle l'a fait se trouve, à mon avis, cette idée que la clause était un élément indispensable, une nécessité inhérente au fonctionnement du système des Mandats et à l'exercice du Mandat si l'on voulait assurer l'exécution par la Puissance mandataire des obligations qui lui incombaient en vertu du Mandat à l'endroit des habitants du territoire sous Mandat. Ainsi, de l'avis de la Cour, la clause fournissait une garantie judiciaire essentielle à l'exécution de ces obligations. Ces considérations ont amené la Cour à conclure que la clause juridictionnelle figurant dans le Mandat s'appliquait non seulement aux différends entre un État Membre de la Société des Nations et le Mandataire relativement aux dispositions du Mandat qui conféraient aux États Membres de la Société des Nations ou à leurs ressortissants des droits ou des intérêts à titre individuel, mais également aux différends concernant les dispositions du Mandat qui imposaient au Mandataire des obligations de caractère général dans l'intérêt des populations du territoire sous Mandat — autrement dit des obligations afférentes à l'accomplissement de la « mission sacrée » qui lui avait été confiée et qu'il avait acceptée.

Dans la présente affaire, le contexte de la clause juridictionnelle — l'article 19 de l'accord de tutelle — n'est pas le même que dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, bien que tous les termes essentiels en soient identiques. Dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, la clause devait être interprétée dans le contexte du Pacte de la Société des Nations et des termes du Mandat; en l'espèce, elle doit être

<sup>1</sup> C. I. J. Recueil 1962, p. 319.

interprétée dans le contexte du régime international de tutelle établi en vertu de la Charte des Nations Unies et des termes de l'accord de tutelle lui-même. Au surplus, la base sur laquelle la Cour avait fondé son raisonnement dans les affaires du *Sud-Ouest africain* s'effondre en grande partie en l'espèce; en effet, la Cour a elle-même reconnu dans ces affaires que le caractère nécessaire — essentiel — qu'elle avait attribué à la clause juridictionnelle dans le système des Mandats a disparu dans le régime international de tutelle des Nations Unies; ce caractère « n'existe plus » dans le cadre de la Charte<sup>1</sup>.

Mon collègue sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons été en désaccord avec le raisonnement de la Cour et avec l'interprétation qu'elle a donnée de la clause juridictionnelle des Mandats; nous avons exposé en détail notre opinion à ce sujet. Certes, une grande partie de ce que nous avons dit alors s'applique directement à l'interprétation que l'on doit donner de la clause juridictionnelle en l'espèce — nous avons en particulier rejeté l'opinion selon laquelle ladite clause était soit essentielle, soit nécessaire au système des Mandats ou au Mandat lui-même —, mais puisque la tâche d'interprétation qui incombe maintenant à la Cour n'est pas la même que dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, je pense qu'il ne serait ni suffisant ni satisfaisant de me référer d'une manière générale au raisonnement développé par mon collègue et par moi-même dans ces affaires et de me borner à présenter brièvement mon opinion sur la présente affaire. Il me paraît préférable de donner quelques détails sur les motifs qui m'ont amené, en l'espèce, à conclure que le différend allégué par le demandeur n'est pas un différend au sens de l'article 19 de l'accord de tutelle soumis à la Cour.

\* \* \*

#### *Questions générales à trancher*

Le demandeur soutient que le défendeur n'a pas respecté les articles 3, 5, 6 et 7 de l'accord de tutelle. Les manquements prétendus ne sont pas spécifiés, si ce n'est sous la rubrique des « griefs » dans la requête et dans le mémoire. Les articles mentionnés énoncent en termes larges et généraux les obligations assumées vis-à-vis des Nations Unies par l'autorité administrante: administrer le territoire de manière à réaliser les fins essentielles du régime international de tutelle énoncées à l'article 76 de la Charte des Nations Unies (à cette fin l'autorité chargée de l'administration s'engage à collaborer pleinement avec l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle dans l'accomplissement de leurs fonctions) (art. 3); favoriser le développement d'institutions politiques libres convenant au territoire, assurer à ses habitants une part progressivement crois-

<sup>1</sup> C. I. J. Recueil 1962, p. 342

sante dans les services administratifs et autres et élargir leur participation au gouvernement compte tenu des conditions particulières au territoire et à ses populations, eu égard particulièrement aux dispositions de l'article 5 a) de l'accord de tutelle (art. 6); appliquer notamment au territoire les recommandations déjà existantes ou devant être arrêtées par les Nations Unies qui pourraient convenir aux conditions particulières du territoire et qui contribueraient à la réalisation des fins essentielles du régime international de tutelle (art. 7). L'article 5 a) mentionné plus haut prévoit qu'aux fins de l'accord l'autorité administrante aura pleins pouvoirs de législation, d'administration et de juridiction sur le territoire et l'administrera conformément à sa propre législation, comme partie intégrante de son territoire « avec les modifications que pourraient exiger les conditions locales » et sous réserve des dispositions de la Charte des Nations Unies et de l'accord de tutelle.

Le demandeur prétend en général que les dispositions de l'accord de tutelle n'ont pas été respectées, mais les « griefs » qui constituent, comme le précise la requête, l'objet de son différend avec le gouvernement défendeur ne mentionnent ni n'indiquent aucune autre disposition en particulier, à l'exception de l'article 5 b), aux termes duquel l'autorité administrante sera autorisée (entre autres) à faire entrer le territoire dans une union ou fédération administrative avec les territoires adjacents placés sous sa souveraineté ou sa régie et à établir des services communs à ces territoires et au territoire sous tutelle quand ces « mesures » seront compatibles avec les fins essentielles du régime international de tutelle ou avec les clauses de l'accord de tutelle.

On peut définir comme suit l'essentiel des griefs du gouvernement demandeur: le but qu'était le développement d'institutions politiques libres, etc., n'a pas été atteint, ce qui constituerait une violation de l'article 3 de l'accord; le Cameroun septentrional a été administré comme une partie intégrante de la Nigéria et non pas comme un territoire distinct, ce qui constituerait une violation de l'article 5 b) de l'accord; le territoire sous tutelle a été administré en deux parties séparées, le Cameroun septentrional et le Cameroun méridional, selon deux systèmes administratifs différents, ce qui aurait entraîné un développement politique distinct et serait contraire à la « règle de l'unité » considérée comme inhérente à l'accord de tutelle. De plus, le demandeur prétend que ces manquements dureraient depuis 1946 et auraient eu des effets continus jusqu'au moment du plébiscite qui a eu lieu au Cameroun septentrional en février 1961; ils auraient empêché la consultation populaire de se dérouler conformément aux prescriptions de l'accord de tutelle, à la suite de quoi l'accord de tutelle aurait pris fin avant que les fins de l'article 76 de la Charte ne fussent réalisées. C'est ainsi, conclut-on, que le Cameroun septentrional a été intégré à l'État nigérien.

La requête énonce encore quatre griefs, dont trois se rapportent à de prétendues violations de la résolution 1473 de l'Assemblée générale du 12 décembre 1959; quant au dernier, il a trait à certaines pratiques, actions ou inactions des « autorités locales de tutelle » pendant la période précédant le plébiscite et durant les opérations électorales qui auraient eu pour résultat d'empêcher la population d'exprimer son opinion librement et sans entraves. Ces quatre autres sujets de grief auraient constitué autant de manquements à l'accord de tutelle<sup>1</sup>.

L'État demandeur ne cherche aucune réparation précise concernant les prétendues violations de l'accord de tutelle, il demande seulement à la Cour de dire le droit.

\* \* \*

On voit ainsi que le différend qui est prétendu exister entre le demandeur et le défendeur a trait exclusivement aux obligations générales assumées par le défendeur vis-à-vis des Nations Unies en vertu de l'accord de tutelle, en vue de réaliser les fins du régime international de tutelle établi par la Charte dans l'intérêt des populations des territoires n'ayant pas encore accédé à l'autonomie ou à l'indépendance.

*Dans quelle mesure la récente décision de la Cour  
dans les affaires du Sud-Ouest africain a-t-elle  
une influence sur la présente affaire?*

Dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, on trouve au cœur même du raisonnement de la Cour cette opinion que l'article 7 du Mandat était de manière inhérente nécessaire ou essentiel au fonctionnement du système des Mandats, appliquant le principe de la « protection judiciaire de la mission sacrée ». L'arrêt exprime cette opinion pour la première fois lorsque la Cour traite non pas de la question de savoir ce qu'était un différend au sens de l'article 7 du Mandat, mais de la deuxième exception de l'Union sud-africaine qui portait essentiellement sur le sens dans cet article de l'expression « un autre Membre de la Société des Nations ». L'Union sud-africaine avait soutenu que l'Éthiopie et le Libéria n'avaient pas la qualité exigée par cet article pour invoquer la juridiction de la Cour, puisqu'ils n'étaient plus ni l'un ni l'autre membres de la Société des Nations. Après avoir constaté que cet argument prétendait se fonder sur le sens naturel et ordinaire des mots « un autre Membre de la Société des Nations », la Cour n'a pas nié, si je comprends bien l'arrêt, que le sens naturel et ordinaire de ces termes fût celui que leur attribuait l'Union sud-africaine. Elle a déclaré que la règle d'interprétation selon laquelle il faut s'en remettre, tout au moins pour commencer,

<sup>1</sup> Voir en particulier les art. 3 et 7 de l'accord de tutelle.

au sens ordinaire et naturel des mots, n'est pas une règle d'interprétation absolue, et elle a fait remarquer que :

« Lorsque cette méthode d'interprétation aboutit à un résultat incompatible avec l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent, on ne saurait valablement lui accorder crédit. » (*C. I. J. Recueil 1962*, p. 336.)

La Cour a exposé ensuite pourquoi, compte tenu de cette observation, elle ne pouvait se fonder sur le sens naturel et ordinaire des termes en question. Le nœud de son raisonnement a été que « la protection judiciaire de la mission sacrée contenue dans chaque Mandat constituait un aspect essentiel du système des Mandats » ; que la surveillance administrative de la Société des Nations représentait « une garantie normale » visant à assurer la pleine exécution par le Mandataire de sa « mission sacrée » mais que « le rôle spécialement imparti à la Cour était encore plus *essentiel*<sup>1</sup> puisqu'elle devait servir d'ultime moyen de protection par voie de recours judiciaire contre tous abus ou violations possibles du Mandat »<sup>2</sup> ; en effet, à défaut de cette garantie supplémentaire, a poursuivi la Cour, la surveillance exercée par la Société des Nations et par ses Membres ne pouvait en définitive être efficace puisque la surveillance assurée par le Conseil de la Société exigeait l'approbation unanime de tous les représentants, y compris celle du Mandataire. Dans le cas d'un conflit entre le Mandataire et les autres membres du Conseil, le seul moyen en dernier ressort « *de défendre les intérêts des habitants*<sup>1</sup> aux fins de protéger la mission sacrée serait d'obtenir une décision de la Cour... ». Une telle procédure, selon la Cour, ne pouvait être entamée que par un État Membre de la Société des Nations invoquant la clause juridictionnelle du Mandat.

« C'est à cette *fin essentielle*<sup>1</sup> que la clause a été rédigée dans des termes très généraux embrassant « *tout différend, quel qu'il soit* »<sup>1</sup>... On voit donc le *rôle essentiel*<sup>1</sup> que l'article 7 devait jouer comme l'une des garanties du système des Mandats quant au respect de ses obligations par le Mandataire... » (*C. I. J. Recueil 1962*, p. 377.)

Aux yeux de la Cour, « outre que la protection judiciaire était essentielle pour la mission sacrée », le droit de citer la Puissance mandataire devant la Cour permanente avait été conféré « spécialement et expressément » aux Membres de la Société des Nations « évidemment parce qu'il était aussi le moyen le plus sûr de rendre la protection judiciaire effective, quoi qu'il pût advenir du système de surveillance administrative ou survenir à son sujet »<sup>3</sup>.

La Cour a souligné qu'il existe une « différence importante » dans la structure et le fonctionnement du système de surveillance des

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>2</sup> *C. I. J. Recueil 1962*, p. 336.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 337-338.

territoires sous Mandat dans le cadre de la Société des Nations et des territoires sous tutelle dans le cadre des Nations Unies; cette différence tient au fait que la règle de l'unanimité en vigueur au Conseil de la Société des Nations a été remplacée dans la Charte par la règle de la majorité des deux tiers. Cette observation de la Cour répondait à l'argument selon lequel l'article 7 ne constituait pas une disposition essentielle du Mandat pour la protection de la mission sacrée de civilisation; on avait fait valoir à l'appui de cet argument que, lorsque trois des quatre Mandats « C » avaient été placés sous le régime de tutelle prévu par la Charte des Nations Unies, aucune clause juridictionnelle n'avait été insérée dans les accords de tutelle les concernant. C'est à ce propos que la Cour a fait une déclaration que le défendeur a beaucoup invoquée dans la présente affaire, pour la distinguer des affaires du *Sud-Ouest africain*. La Cour s'est exprimée en ces termes:

« Ainsi, des décisions juridiquement valables peuvent être prises par l'Assemblée générale des Nations Unies et par le Conseil de Tutelle en vertu du chapitre XIII de la Charte sans l'assentiment de l'État chargé de la tutelle et, *dans le cadre de la Charte, la nécessité*<sup>1</sup>, prévue par le système des Mandats, de recourir à la protection judiciaire de la Cour permanente, *n'existe plus*<sup>1</sup>. »<sup>2</sup>

Dans l'opinion dissidente que sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons alors rédigée, nous avons expliqué pourquoi nous ne suivions pas la Cour dans son raisonnement et il n'est pas nécessaire d'y revenir ici. Il suffira pour le moment de noter le raisonnement de la Cour et d'observer qu'il visait à établir que, dans la suite des événements, un débat tenu par l'Assemblée de la Société des Nations à la veille de sa dissolution avait révélé l'unanimité des États Membres à admettre que le Mandat devait continuer à être exercé après la dissolution de la Société des Nations conformément aux obligations définies dans le Mandat, y compris celle qui incombait au Mandataire en vertu de la clause juridictionnelle; et que cette obligation spécifique avait survécu et impliquait nécessairement de lire dans ladite clause les mots « Membre de l'Organisation des Nations Unies » au lieu de « Membre de la Société des Nations ».

Il est évident que la Cour a estimé — et à cet égard je suis tout à fait de son avis — que, dans les accords de tutelle conclus aux termes de la Charte des Nations Unies, la clause juridictionnelle n'est pas, de manière inhérente, nécessaire ou essentielle pour assurer le respect des obligations générales assumées par l'autorité administrante dans l'intérêt des habitants du territoire.

Lorsque, dans son arrêt, la Cour est passée ensuite à l'examen de la troisième exception préliminaire de l'Afrique du Sud qui, d'après la Cour, consistait essentiellement dans la proposition selon

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>2</sup> *C. I. J. Recueil 1962*, p. 342.

laquelle le différend soumis à la Cour n'était pas un différend comme il est prévu à l'article 7 du Mandat, elle a de nouveau abordé le problème en s'appuyant sur la thèse du caractère « essentiel » de la clause juridictionnelle du Mandat, et cela a constitué l'essence même de son argumentation. Ayant déjà avancé et développé cette thèse dans un passage antérieur de l'arrêt, elle y est revenue et l'a réaffirmée. La nature de la clause juridictionnelle du Mandat était « évidemment de pourvoir à la mise en œuvre d'une « des *garanties*<sup>1</sup> pour l'accomplissement de cette mission » mentionnées à l'article 22, paragraphe 1 » du Pacte de la Société des Nations.

« Le droit d'intenter une action conféré par l'article 7 ... est un élément *essentiel*<sup>1</sup> du Mandat lui-même et *inséparable* de son *exercice*<sup>1</sup> ... Tandis que l'article 6 du Mandat ... contient des dispositions visant la surveillance administrative à exercer par la Société, l'article 7 instaure en fait, avec l'accord exprès du Mandataire, la *protection judiciaire*<sup>1</sup> de la Cour permanente puisqu'il donne ... le droit d'invoquer *aux mêmes fins*<sup>1</sup> la juridiction obligatoire à l'encontre du Mandataire. »<sup>2</sup>

Si l'on considère l'opinion que la Cour a exprimée tout au long de son arrêt sur le but et le rôle de la clause juridictionnelle — sa nécessité inhérente, son caractère essentiel en tant que partie du système des Mandats et son caractère inséparable de l'exercice du Mandat lui-même —, il est compréhensible et peut-être inévitable qu'en interprétant cette clause dans le Mandat elle lui ait donné une interprétation aussi large et complète. Il ne fait pas de doute, je crois, que la thèse adoptée par la Cour sur l'objet de la clause juridictionnelle a totalement commandé son interprétation de cette clause. La Cour a dit qu'elle appliquait au reste de l'article la règle de l'interprétation selon le sens naturel et ordinaire des mots, règle qu'elle avait trouvée des raisons de ne pas appliquer en traitant de la deuxième exception. Les mots auxquels elle s'est attachée pour interpréter le reste de la clause juridictionnelle du Mandat sont ceux-là mêmes qui figurent dans la clause juridictionnelle dont nous avons à nous occuper maintenant, à savoir « tout différend, quel qu'il soit » et « relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions » du Mandat.

Il importe de citer ici entièrement ce qu'a énoncé la Cour<sup>3</sup>:

« Les termes employés sont larges, clairs et précis: ils ne donnent lieu à aucune ambiguïté et n'autorisent aucune exception. Ils se réfèrent à tout différend, quel qu'il soit, relatif non pas à une ou plusieurs dispositions particulières mais « aux dispositions » du Mandat, entendant par là, de toute évidence, l'ensemble ou une quelconque de ces dispositions, qu'elles aient trait aux obligations de fond du Mandataire à l'égard des habitants du territoire ou à l'égard des autres Membres de la Société des Nations ou encore à l'obli-

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>2</sup> *C. I. J. Recueil 1962*, p. 344.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 343.

gation du Mandataire de se soumettre à la surveillance de la Société des Nations aux termes de l'article 6 ou à la protection prévue par l'article 7 même. La portée et l'objet *manifestes*<sup>1</sup> des dispositions de cet article indiquent en effet qu'on *entendait par là*<sup>1</sup> que les Membres de la Société des Nations eussent *un droit ou un intérêt juridique*<sup>1</sup> à ce que le Mandataire observât ses obligations à la fois à l'égard des habitants du territoire sous Mandat et à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres.»

C'est sur cet énoncé de la Cour que le demandeur se fonde en l'espèce pour affirmer que le différend relève de l'article 19 de l'accord de tutelle.

Dans notre opinion dissidente commune, sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons indiqué, avec tout le respect que nous devons à la Cour, non seulement pourquoi nous pensions que la Cour s'était trompée dans sa thèse relative au « caractère essentiel », à la « nécessité inhérente » et à l'élément « inséparable », mais aussi pourquoi nous estimions que les termes de l'article 7 du Mandat lus dans leur contexte manifestaient une ambiguïté qui empêchait de les interpréter comme la Cour l'a fait. Toutefois, que la Cour ait eu raison ou non dans son interprétation de l'article 7 du Mandat, je pense qu'il est plus qu'évident que cette interprétation ne peut s'appliquer automatiquement à la clause juridictionnelle dans la présente affaire. L'argument du caractère « essentiel », etc., est inutile ici<sup>2</sup>. Au surplus, l'article 19 de l'accord de tutelle ne doit pas être interprété dans le même contexte que l'article 7 du Mandat.

Quelle que soit la manière dont on envisage le raisonnement de la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, l'interprétation qu'elle a alors donnée de la clause juridictionnelle n'a, je crois, qu'une faible autorité sur le plan judiciaire pour ce qui est de déterminer le sens de l'article 19 en la présente affaire.

\* \* \*

On n'en cherche pas moins à appliquer maintenant cette interprétation — après transfert et transposition — à la clause juridictionnelle dont il s'agit en l'espèce; le libellé de l'article 19 de l'accord de tutelle étant le même, sur tous les points essentiels, que celui de la clause juridictionnelle du Mandat, dont les termes, comme l'a dit la Cour, étaient « larges, clairs et précis » et n'autorisaient « aucune exception », la même interprétation devrait s'appliquer à l'article 19.

Cette manière de voir est inadmissible. Il faut interpréter l'article 19 de l'accord de tutelle *dans son contexte et compte tenu des circonstances* dans lesquelles l'accord a été adopté. Le demandeur

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>2</sup> Voir notamment *C. I. J. Recueil 1962*, p. 342.



ne s'en est guère préoccupé; il s'est appuyé principalement sur l'opinion que la Cour a énoncée dans les affaires du *Sud-Ouest africain* et selon laquelle la clause juridictionnelle n'autoriserait aucune exception, ce qui permettrait d'invoquer la compétence de la Cour non seulement dans l'intérêt des habitants, considération qui a joué un rôle primordial dans la thèse adoptée par la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, mais aussi dans l'intérêt d'un État, comme le demandeur prétend avoir le droit de le faire en l'espèce.

Il m'incombe maintenant d'examiner l'article 19 non pas simplement en fonction de ses termes, mais dans son contexte et compte tenu des circonstances de son adoption, afin de déterminer l'intention des deux parties à l'accord de tutelle — les Nations Unies et le défendeur — quant à cet article et de démontrer que l'argument du demandeur est mal fondé.

*L'article 19 de l'accord de tutelle*

L'article 19 est ainsi conçu :

« Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre l'Autorité chargée de l'administration et un autre Membre des Nations Unies relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Accord, sera, s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen, soumis à la Cour internationale de Justice, prévue au Chapitre XIV de la Charte des Nations Unies. »

\* \* \*

Réduites à l'essentiel, les thèses du demandeur peuvent se résumer comme suit. Lorsqu'il est devenu Membre des Nations Unies, il s'est vu attribuer les droits accordés par l'article 19 aux États Membres de l'Organisation; il était dès lors fondé à invoquer la compétence de la Cour non seulement pour ce qui est des différends qui viendraient à s'élever entre lui-même et l'autorité administrante au sujet de prétendues violations des dispositions de l'accord de tutelle survenant postérieurement, mais aussi pour ce qui est de tout différend qui viendrait à s'élever au sujet de violations prétendument commises antérieurement, à un moment quelconque, sans limitation dans le temps; ce droit ne porte pas uniquement sur l'inobservation des obligations assumées par l'autorité administrante en vertu des dispositions de l'accord de tutelle et conférant au demandeur et aux autres États Membres des Nations Unies ou à leurs ressortissants des droits ou intérêts à titre individuel, mais il est assez large pour couvrir tout manquement de l'autorité administrante aux obligations générales lui incombant envers les habitants du territoire sous tutelle et envers les Nations Unies; le demandeur est fondé à invoquer la compétence de la Cour à l'égard des dispositions de l'accord concernant ces dernières

obligations non seulement dans l'intérêt des habitants du territoire sous tutelle, mais encore en son propre nom, séparément et indépendamment; il peut demander à la Cour de rendre une décision déclaratoire selon laquelle telle ou telle violation se serait produite et la Cour est non seulement fondée à déclarer qu'il y a eu violation mais encore tenue de le faire, bien que l'accord de tutelle soit déjà arrivé à expiration, quelque résolution que l'Assemblée générale ait adoptée ou quelque mesure qu'elle ait prise vis-à-vis de l'autorité administrante relativement à l'exécution des dispositions de l'accord de tutelle.

\* \* \*

Il est donc nécessaire d'interpréter l'article 19 de l'accord de tutelle pour définir le sens que l'on doit accorder au membre de phrase « tout différend, quel qu'il soit ... relativement ... [aux] ... dispositions du présent accord », etc., et pour préciser en particulier si le différend allégué par le demandeur relève bien de cet article.

*Contexte dans lequel on doit interpréter l'article 19*

Il n'est pas possible d'interpréter l'article 19 comme s'il s'agissait d'un instrument distinct, comparable par exemple à une déclaration par laquelle un État accepte la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut; c'est pourtant là, je crois, ce que l'on cherche précisément à faire en l'espèce. Ce qui peut paraître clair en l'occurrence devient fort obscur quand on considère une clause juridictionnelle dans son contexte.

Le contexte dans lequel il faut replacer l'article 19 est constitué par l'accord de tutelle dont il fait partie et par le régime international de tutelle établi par le chapitre XIII de la Charte des Nations Unies, dans lequel l'accord de tutelle s'inscrit et auquel il est étroitement rattaché. En outre, les circonstances entourant la conclusion de l'accord de tutelle ne peuvent s'expliquer que si l'on tient compte des dispositions du chapitre XIII de la Charte et du régime international institué par lui; sans une appréciation de ces circonstances, il est à mon avis parfaitement impossible de connaître l'intention des Parties à l'accord de tutelle pour ce qui est de l'article 19.

Il convient tout d'abord d'examiner les dispositions du chapitre XIII de la Charte, d'autant que l'accord de tutelle les incorpore et les mentionne et qu'il contient, comme tout accord de tutelle, une clause par laquelle l'autorité administrante s'oblige — et c'est même l'obligation primordiale que l'on trouve dans un accord de tutelle — à administrer le territoire de manière à réaliser les fins de l'article 76 de la Charte.

*Le régime de tutelle — le chapitre XIII de la Charte*

La tutelle a été négociée et conclue alors que la Société des Nations avait disparu. Une nouvelle organisation avait été créée, l'Organisation des Nations Unies. En vue d'atteindre les buts de la Charte, six organes principaux avaient été institués, dont l'Assemblée générale, le Conseil de tutelle et la Cour. La Charte prévoyait l'institution d'un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourraient être placés volontairement sous ce régime. « En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs ... [aux zones non stratégiques] ... les fonctions de l'Organisation, y compris l'approbation des termes » de ces accords, devaient être exercées par l'Assemblée générale, par l'Assemblée générale seule<sup>1</sup>. Le Conseil de tutelle, fonctionnant sous l'autorité de l'Assemblée générale, était chargé d'aider l'Assemblée générale à s'acquitter des fonctions de l'Organisation, y compris celles qui consistaient à surveiller l'administration des territoires sous tutelle. Le Conseil était, en quelque sorte, l'organe qui devait veiller à l'exécution des dispositions des accords de tutelle de façon que les objectifs essentiels du régime de tutelle fussent atteints pour ce qui est de chacun de ces accords; de temps à autre, il devait faire directement rapport à l'Assemblée générale sur l'accomplissement de sa mission.

La conclusion ne peut être que celle-ci: aux termes de la Charte, ces deux organes principaux — l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle — devaient, à l'exclusion de tout autre, veiller à l'exécution et à la réalisation des objectifs du régime international de tutelle et des dispositions des accords de tutelle ayant pour but lesdits objectifs; ils devaient faire en sorte que chaque autorité administrante respectât les obligations lui incombant quant à l'accomplissement des fins essentielles du régime de tutelle et ils disposaient à cet effet des moyens suivants: contrôle de l'administration des territoires par les autorités administrantes et des obligations assumées par celles-ci en vertu des accords de tutelle, questionnaires mis au point par le Conseil de tutelle sur le développement politique, économique, social et éducatif des habitants des territoires sous tutelle dans le cadre de la compétence de l'Assemblée générale (questionnaires auxquels les autorités administrantes étaient tenues de répondre), examen des réponses aux questionnaires, étude des rapports présentés par les autorités administrantes, réception de pétitions, visites périodiques dans les territoires sous tutelle et autres mesures prises conformément aux termes des accords de tutelle.

Il a certainement paru évident, même à ceux qui ne connaissaient pas les difficultés liées à l'administration de territoires sous tutelle, que des problèmes d'ordre administratif et des divergences d'opi-

<sup>1</sup> Article 85 de la Charte.

nion ne manqueraient pas de se faire jour ou tout au moins avaient beaucoup de chances de se faire jour entre les Nations Unies et les autorités administrantes et que, quelles que fussent ces difficultés, elle devaient être résolues, dans la mesure au moins où la Charte le prévoyait, grâce au mécanisme du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale et à ce mécanisme seul.

La Charte prévoyait son propre mécanisme pour assurer le respect par les autorités administrantes des obligations qui leur incombaient eu égard aux objectifs du régime de tutelle. On ne saurait donc soutenir qu'il fut, de manière inhérente, nécessaire ou essentiel d'inclure dans les accords de tutelle des clauses juridictionnelles ayant pour but d'assurer, ne fût-ce qu'en dernier ressort, le respect par les autorités administrantes des obligations assumées par elles dans l'intérêt des populations des divers territoires sous tutelle.

Ainsi, *toutes* les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones non désignées comme stratégiques, le soin de surveiller l'administration des territoires sous tutelle, le soin de veiller aux obligations assumées envers les Nations Unies elles-mêmes comme envers les populations de ces territoires, telles qu'elles devaient être énoncées dans les dispositions des accords de tutelle à conclure, étaient confiées exclusivement à l'Assemblée générale. Bien que la Cour soit un organe des Nations Unies, le chapitre XIII ne lui attribuait aucune fonction concernant l'administration, la surveillance ou l'accomplissement d'une obligation assumée par l'autorité administrante, ni aucune protection judiciaire des intérêts des habitants.

Selon d'autres dispositions de la Charte<sup>1</sup>, l'Assemblée générale ou le Conseil de tutelle pouvaient, s'ils le jugeaient utile, demander un avis consultatif à la Cour. Ni l'un ni l'autre de ces organes n'était tenu de le faire et, à supposer qu'il le fit, il n'était pas tenu de se conformer à l'avis rendu; c'était à l'Assemblée générale et à elle seule qu'il appartenait d'exercer *toutes les fonctions* de l'Organisation ayant trait aux accords de tutelle conclus par l'Assemblée. Qu'un avis consultatif fût demandé ou non, cela ne touchait en rien les pleins pouvoirs qui lui étaient conférés d'exercer, à l'égard de chaque accord de tutelle, toutes les fonctions de l'Organisation.

Il convient d'examiner maintenant les dispositions de l'article 76 de la Charte, dont l'autorité administrante s'est engagée à réaliser les fins en vertu de l'article 3 de l'accord de tutelle. La disposition centrale de cet article, eu égard à l'examen auquel nous procédons, est l'alinéa *b*) selon lequel l'une des fins essentielles du régime international de tutelle est de

« favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la

<sup>1</sup> Article 96 de la Charte.

capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ».

Le demandeur se plaint, comme on l'a noté, de ce que, parmi les obligations dont l'autorité administrante ne s'est pas acquittée, figure celle qui est indiquée à l'article 3 de l'accord de tutelle. Si l'article 19 de cet accord donnait à un État le droit d'invoquer la compétence de la Cour pour ce qui est de l'interprétation ou de l'application de l'article 3, cela s'appliquerait à toute prétendue violation de cet article qui serait censée avoir eu lieu à un moment quelconque alors que l'accord de tutelle était en vigueur.

L'obligation imposée à l'autorité administrante de réaliser les fins énoncées à l'article 76 b) de la Charte met en jeu des considérations qui apparemment relèvent surtout d'une appréciation *politique*; or, dans le cadre de la Charte, c'est, comme on l'a fait observer, à l'Assemblée générale qu'il appartient de procéder à cette évaluation, avec l'aide du Conseil de tutelle. Il n'est pas facile de voir quelles normes *juridiques* on pourrait appliquer pour déterminer si l'autorité administrante a ou n'a pas violé l'article 3 de l'accord de tutelle; de voir, par exemple, quelles normes juridiques la Cour pourrait appliquer à un moment donné, alors que l'accord de tutelle serait en vigueur et dans un certain nombre de circonstances diverses, si un État se prévalant de la clause juridictionnelle alléguait que l'autorité administrante avait omis de « *favoriser le progrès politique ... des populations ... compte tenu des conditions particulières à chaque territoire* ». Les termes de l'article 76 b) ont une portée politique spéciale; ils ne paraissent appeler qu'une appréciation, une détermination politiques. Il est évident que, d'après ce qu'envisage la Charte, il s'agit d'un domaine ne pouvant faire l'objet que d'une appréciation politique par un organe qui, vu sa composition et le mécanisme prévu par la Charte, est à même de s'acquitter de cette mission. Pourtant, si la thèse du demandeur était correcte en l'occurrence, la clause juridictionnelle aurait pour but que la Cour se prononce, à la demande de tout État Membre des Nations Unies, sur ce genre de questions, sans tenir compte des décisions que l'Assemblée générale elle-même aurait prises, ni des opinions qu'elle aurait exprimées ou pu exprimer à cet égard.

Comme l'a énoncé l'opinion dissidente commune dans les affaires du *Sud-Ouest africain* à propos des termes figurant à l'article 2 du Mandat selon lesquels la Puissance mandataire s'engageait à « *accroître par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire...* », il est à peine un terme de l'article 76 b) de la Charte « *qui ne pourrait s'appliquer de façon totalement différente à la même situation ou à la même série de faits, suivant les opinions subjectives différentes*

touchant sa signification ou ce qui devrait être sa signification... Les termes de cette phrase posent des questions d'appréciation plutôt que de décision objective » comme celles qu'un prononcé juridique suppose nécessairement. « Il est incontestable que le forum normal pour apprécier et appliquer une décision de ce genre est un forum technique et politique, comme ... le Conseil de tutelle et l'Assemblée des Nations Unies... »<sup>1</sup> Il ne fait aucun doute que l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle sont le « forum » auquel la Charte envisageait de confier exclusivement le soin de se prononcer sur les questions mentionnées à l'article 76 b) de la Charte. Ce que dit l'opinion dissidente commune dans les affaires du *Sud-Ouest africain* s'applique avec autant de force à l'article 3 de l'accord de tutelle et, comme je le montrerai plus loin, aux autres articles de cet accord dont la violation fait l'objet des griefs du demandeur.

Pour pouvoir donner à l'article 19 le sens large que lui attribue le demandeur afin de mettre en cause devant la Cour, par la voie d'un différend entre lui-même et l'autorité administrante, la surveillance qu'exerce l'Assemblée générale sur les obligations de l'autorité administrante à l'égard de la population du territoire sous tutelle, on doit présumer que les Nations Unies, agissant par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, ont eu l'intention d'accorder à tout État le droit de mettre en cause entre l'autorité administrante et lui-même, si et quand *il* estime opportun, la question de savoir si, juridiquement, les objectifs de l'article 3 ont été réalisés par l'autorité administrante ou sont en voie de l'être. Il serait assez étrange que l'Assemblée générale accorde délibérément un droit aussi large et aussi absolu à n'importe quel État.

Dire qu'une telle contestation, formulée dans le cadre d'une clause juridictionnelle, n'est pas juridiquement une mise en cause de la compétence de l'Assemblée générale et dire qu'il n'y a aucun différend entre l'État et l'Assemblée générale, comme le demandeur s'attache en l'espèce à l'affirmer, cela n'est pas répondre à l'observation qui précède. En pratique, il serait quasi impossible de faire le départ entre l'obligation pour l'autorité administrante d'appliquer l'article 3 et les articles complémentaires et le devoir de surveillance dont l'Assemblée générale doit s'acquitter pour s'assurer du respect de cette obligation. La question dont nous nous occupons est de savoir si, par le jeu de la clause juridictionnelle, les parties à l'accord *ont entendu* accorder un droit de ce genre aux États à titre individuel.

Il paraît indiscutable que l'Assemblée générale, qui exerce toutes les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne les accords de tutelle, a le pouvoir de déterminer, de manière obligatoire pour les États Membres, à quel moment les objectifs du régime de tutelle énoncés à l'article 76 b) de la Charte doivent être considérés comme réalisés et les aspirations des populations intéressées comme librement exprimées, et qu'elle a le pouvoir de mettre fin à l'accord

<sup>1</sup> C. I. J. *Recueil* 1962, pp. 466-467.

de tutelle, avec le consentement de l'autorité administrante, ainsi qu'elle l'a fait en l'espèce. Pourtant, si sa thèse est exacte, le demandeur est fondé en l'espèce à prier la Cour de se prononcer entre lui-même et l'autorité administrante sur la question de savoir si les objectifs du régime de tutelle énoncés à l'article 76 b) de la Charte ont en fait été réalisés et si les aspirations des populations intéressées ont été librement exprimées; en résumé, il existait deux instances devant lesquelles il pouvait mettre en cause la manière d'agir de l'autorité administrante — et de l'Assemblée générale: l'Assemblée générale elle-même et la Cour. Certes, la contestation portée devant la Cour ne met pas directement en cause les Nations Unies, mais il n'est absolument pas douteux qu'une décision de la Cour en faveur du demandeur ferait naître de graves doutes à l'égard de la surveillance exercée dans le passé par l'Assemblée générale, de sa décision de mettre fin à la tutelle et de la manière dont elle s'est acquittée de ses devoirs à l'égard des habitants du territoire dont elle devait protéger les intérêts.

Si la bonne interprétation de l'article 19 est celle qui accorde un droit aussi large à un État, peu importe que l'Assemblée générale et l'autorité administrante n'aient pas envisagé en concluant l'accord de tutelle tous les cas où ce droit pourrait être exercé. Mais, à supposer que l'interprétation du demandeur soit exacte, elle se fonderait sur l'hypothèse suivante: l'Assemblée générale et l'autorité administrante savaient parfaitement qu'elles étaient à elles deux chargées de l'exécution de l'accord de tutelle, que, tant que celui-ci serait en vigueur, elles auraient compétence pour convenir que les obligations de l'autorité administrante envers les populations du territoire étaient totalement ou partiellement respectées et qu'elles auraient le pouvoir de mettre fin à l'accord de tutelle lorsqu'il serait déterminé que les objectifs de l'article 76 b) de la Charte étaient réalisés; elles n'en auraient pas moins eu l'intention d'accorder à tout État un droit *illimité* de déférer devant la Cour les décisions prises d'un commun accord par l'Assemblée générale et l'autorité administrante, ou sur le point de l'être. C'est là une hypothèse que l'on ne saurait faire à la légère. Il ne sert à rien de dire que l'Assemblée générale a agi sur le plan politique alors que les fonctions de la Cour ont un caractère judiciaire. L'Assemblée générale n'a cessé d'être maîtresse de la situation et avait des pouvoirs propres. Il semble peu probable qu'elle ait été disposée à laisser mettre en cause ces pouvoirs d'une manière quelconque, directement ou indirectement, au gré de n'importe quel État, sans l'avoir au moins manifesté clairement au lieu de s'en remettre à l'interprétation d'une clause juridictionnelle. On peut raisonnablement penser qu'elle aurait dû laisser quelque autre trace tangible de son intention. Or, il n'y en a pas. Il est également peu probable qu'une autorité administrante, non tenue d'admettre que la Cour exerce une fonction judiciaire, ait été

disposée à se placer dans une situation telle qu'elle aurait dû non seulement prouver à la satisfaction de l'Assemblée générale qu'elle avait atteint ou était en voie de réaliser les objectifs de l'article 76 b) de la Charte, mais encore laisser soumettre sa gestion à l'examen et au jugement de la Cour à la demande d'un ou de plusieurs États, et cela que l'Assemblée générale ait été satisfaite ou non de sa gestion présente ou passée.

### *L'accord de tutelle*

Les clauses de l'accord de tutelle qui sont au nombre de dix-neuf se répartissent en deux catégories: dans la première entrent les dispositions qui ont uniquement trait à la réalisation des fins du régime de tutelle et, dans la seconde, les dispositions qui confèrent expressément des droits propres aux États ou à leurs ressortissants.

Relèvent de la première catégorie les dispositions ci-après:

L'article premier définit le territoire; l'article 2 désigne l'autorité chargée de l'administration du territoire; l'article 3, qui est l'article primordial de l'accord, contient l'engagement de l'autorité administrante d'« administrer le Territoire de manière à réaliser les fins essentielles » énoncées à l'article 76 de la Charte et de collaborer pleinement avec l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de tutelle dans l'accomplissement de leurs fonctions. L'article 4 dispose que l'autorité administrante répondra de la paix, de la bonne administration et de la défense du territoire et devra veiller à ce qu'il apporte sa contribution au maintien de la paix internationale. L'article 5 précise que, pour la réalisation des buts indiqués dans l'accord, l'autorité administrante aura certains pouvoirs de législation et d'administration. L'article 6 contient une disposition selon laquelle l'autorité administrante devra favoriser le développement « d'institutions politiques libres convenant au Territoire » et, à cette fin, devra assurer aux habitants une part progressivement croissante dans les services administratifs et autres du territoire, devra élargir leur représentation dans les corps consultatifs et législatifs « compte tenu des conditions particulières au Territoire et à ses populations » et prendre « toutes autres mesures appropriées en vue d'assurer l'évolution politique des habitants du Territoire conformément à l'article 76 b) » de la Charte. Par l'article 7, l'autorité administrante s'engage à appliquer au territoire notamment les recommandations arrêtées par les Nations Unies ou par les institutions spécialisées « qui pourraient convenir aux conditions particulières du Territoire » et contribueraient à la réalisation des fins essentielles du régime de tutelle. L'article 8 prévoit les garanties à accorder à la population indigène pour ce qui est des biens fonciers et des ressources naturelles. Aux termes de l'article 12, l'autorité administrante doit, « compte tenu des conditions particulières du



Territoire », maintenir et développer l'instruction primaire visant à supprimer l'analphabétisme et fournir aux fins de l'enseignement secondaire et supérieur les facilités « qui se révéleront désirables et réalisables » dans l'intérêt des habitants. L'article 13 contient entre autres un engagement en vertu duquel l'autorité administrante devra assurer la liberté de conscience et la liberté religieuse dans le territoire. D'après l'article 14, l'autorité administrante garantit aux habitants du territoire la liberté de parole, de presse, de réunion et de pétition. Les articles 15 et 16 sont des dispositions techniques visant à assurer la réalisation des objectifs du régime de tutelle — elles prévoient par exemple que l'autorité administrante est tenue de présenter à l'Assemblée générale un rapport annuel fondé sur un questionnaire établi par le Conseil de tutelle; les articles 17 et 18 sont secondaires.

Les dispositions de cette première catégorie contiennent ou concernent des engagements pris par l'autorité administrante envers les Nations Unies dans l'intérêt des habitants et en vue notamment de l'accomplissement des fins énoncées à l'article 76, alinéa b), de la Charte. Ces dispositions imposent à l'autorité administrante des obligations envers les Nations Unies mais n'en mettent aucune à sa charge envers les États, à titre individuel. Le contrôle de la manière dont l'autorité administrante a réalisé les objectifs du régime international de tutelle dans le cours de sa gestion et l'exécution des obligations formulées dans les dispositions en cause entrent, d'après ce qu'envisage la Charte, dans les fonctions de l'Organisation dont l'exercice incombe à l'Assemblée générale. Ces dispositions ont produit des effets à l'égard de tous les États Membres des Nations Unies et, en ce sens, chacun d'eux avait intérêt à ce qu'elles fussent appliquées. Mais il s'agissait uniquement d'un intérêt politique — quel que fût la nature ou le caractère direct de cet intérêt — qui devait s'exprimer par l'intermédiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les obligations générales que contenaient les dispositions de cette première catégorie étaient assumées envers les Nations Unies, en tant qu'organisme, dans l'intérêt des habitants du territoire; elles ne l'étaient pas envers les États à titre individuel. Les États Membres des Nations Unies ne se voient attribuer individuellement aucun droit ou intérêt juridique quant à l'accomplissement de ces obligations — à moins que l'on doive interpréter la clause juridictionnelle elle-même comme conférant un intérêt de ce genre.

Les obligations auxquelles s'engage l'autorité administrante envers les Nations Unies sont énoncées en termes larges et souvent, comme on le verra, en des termes ayant un contenu politique très général. Favoriser des institutions politiques libres convenant au territoire, adopter à cette fin des mesures tenant compte des conditions particulières au territoire et à ses populations, prévoir les facilités qui se révéleraient désirables et réalisables, appliquer les recommandations des Nations Unies, etc., qui pourraient convenir

aux conditions particulières du territoire et qui contribueraient à la réalisation des fins du régime de tutelle, tout cela, s'agissant des diverses obligations assumées par l'autorité administrante, paraît relever de l'appréciation politique et pouvoir difficilement — c'est le moins qu'on puisse dire — faire l'objet d'une décision judiciaire objective. Aux termes de l'accord de tutelle — quel que soit d'ailleurs l'objet visé par l'article 19 —, les différends qui viendraient à survenir dans le cadre des Nations Unies sur le point de savoir si l'autorité administrante s'est acquittée de ses obligations semblent devoir être tranchés au sein de l'Assemblée générale et nulle part ailleurs.

Entrent dans la seconde catégorie les dispositions en vertu desquelles l'autorité administrante a accepté, en accord avec les Nations Unies, de conférer à titre individuel certains droits ou intérêts juridiques à des États ou à des ressortissants de ces États — ce qui a imposé corrélativement à l'autorité administrante des obligations envers les États Membres des Nations Unies à titre individuel. La distinction entre ces deux catégories est des plus évidentes.

C'est ainsi que l'article 9 confère un certain nombre de droits de ce genre, concernant l'égalité de traitement en matière sociale, économique, industrielle et commerciale, à tous les États Membres des Nations Unies et à leurs ressortissants et dispose que « les droits *conférés*<sup>1</sup> par le présent article aux ressortissants des États Membres des Nations Unies s'étendent, dans les mêmes conditions, aux sociétés ou associations contrôlées par ces ressortissants ... selon la législation de l'un quelconque de ces États ». D'après l'article 10, la mise en œuvre de ces droits est subordonnée à l'obligation qui incombe à l'autorité administrante en vertu de l'article 76 de la Charte, etc. Selon l'article 11, aucune disposition de l'accord de tutelle « ne *donne le droit*<sup>1</sup> à un Membre des Nations Unies de *réclamer* pour lui-même ou pour ses ressortissants ... le *bénéfice*<sup>1</sup> de l'article 9 » dans un domaine où il ne donne pas aux habitants, sociétés et associations du territoire l'égalité de traitement.

Alors que les dispositions de la première catégorie paraissent relever plus particulièrement de l'appréciation politique, celles de la seconde catégorie portent manifestement sur les droits des États ou de leurs ressortissants qui peuvent faire l'objet d'une interprétation et d'une application de caractère judiciaire.

\* \* \*

Le demandeur soutient que si, dans le cadre de la Charte, il avait pu ne pas paraître indispensable au bon fonctionnement du régime de tutelle d'habiliter la Cour à se prononcer sur de prétendues violations des dispositions d'un accord de tutelle intéressant l'évo-

<sup>1</sup> Les italiques sont de nous.

lution des populations, sur le plan social, économique, éducatif et politique, vers l'indépendance ou l'autonomie, il était cependant loisible aux parties à un tel accord de prévoir la compétence de la Cour dans des cas de ce genre. C'est, nous dit-on, ce que les Parties ont entendu faire en insérant l'article 19 — et c'était même là l'objet essentiel de cet article. Mais on se borne ainsi à affirmer ce qui doit être démontré. Il n'y a pas, à mon avis, la moindre preuve sérieuse à l'appui de cette affirmation, à moins que l'article 19, sur lequel porte l'interprétation, ne constitue lui-même cette preuve.

#### *L'objet de l'article 19 — son interprétation*

L'article 19 semble n'être rien de plus qu'une clause juridictionnelle indiquant un tribunal pour le règlement judiciaire de certains différends et, pour l'essentiel, il correspond à une formule courante. Une telle clause se réfère normalement à des différends portant sur les droits et les obligations des parties qui existent et sont énoncés *en dehors de la clause juridictionnelle elle-même* ; il s'agit de différends dans lesquels un État se prétend lésé du fait qu'un autre État aurait violé un droit ou un intérêt qu'il posséderait par ailleurs.

En résumé, une telle clause ne confère pas normalement à un État un droit ou un intérêt autre que celui de recourir au tribunal, une fois réunies les conditions imposées par elle. Elle s'applique, d'une manière générale, lorsqu'un différend met en jeu, de la part de l'État qui se prétend lésé, un droit ou un intérêt juridique dont le fondement ou l'énoncé se trouve ailleurs que dans la clause juridictionnelle elle-même. Il serait donc étonnant qu'une clause juridictionnelle accorde un droit de fond qui pourrait lui-même faire l'objet d'un différend.

En la présente espèce, les droits et les obligations du demandeur et du défendeur existent en dehors de la clause elle-même ; ils sont indiqués dans les dispositions de l'accord de tutelle qui confèrent expressément des droits propres au demandeur et à ses ressortissants et entraînent des obligations correspondantes pour l'autorité administrante. Il est manifeste que la clause s'applique au différend relatif à ces dispositions. C'est par suite pour le règlement judiciaire de ces différends que l'article 19 prévoit un tribunal. Mais à part le droit de saisir la Cour, l'article 19 n'envisage, *expressément* au moins, aucun droit ni intérêt quelconque dont un État puisse se prévaloir en dehors de ceux qui sont déjà énoncés dans d'autres dispositions de l'accord de tutelle.

Si la thèse du demandeur était admise, on serait obligé d'interpréter l'article 19 de façon à lui donner un sens qu'une clause juridictionnelle n'a pas normalement. On devrait supposer que l'article implique l'octroi aux États, à titre individuel, d'un droit de fond quant à l'exécution des dispositions de l'accord de tutelle qui, en elles-mêmes, ne confèrent expressément aucun droit ou

intérêt juridique aux États, à titre individuel. Une telle interprétation se justifierait uniquement si l'on pouvait établir que le respect de l'intention manifeste des parties l'impose. Mais où donc cette intention apparaît-elle manifeste? Pour le savoir, il faudrait considérer autre chose que la clause juridictionnelle, sur laquelle porte l'interprétation; normalement en effet une telle clause se borne à conférer un droit subsidiaire ou procédural en indiquant les moyens de son exercice; elle se borne, en résumé, à conférer le droit de saisir un tribunal relativement à un différend portant sur des droits ou intérêts énoncés en dehors de la clause elle-même.

Il n'existe aucune preuve sérieuse, en dehors de la clause elle-même, qui permette de penser que les Nations Unies et l'autorité administrante aient eu cette intention. Les preuves sont même plutôt en sens contraire. A mon avis, il n'est pas possible de considérer que l'article 19 octroie implicitement un droit de fond quelconque à un État quelconque; il n'est pas possible de lui donner ce sens. Si un État partie à un différend possède à titre individuel, en dehors de l'article 19 lui-même, un droit ou un intérêt juridique de fond dont la violation, effective ou virtuelle, entraîne un différend, il s'agit d'un différend au sens de l'article. Mais si l'État ne possède pas à titre individuel un droit ou un intérêt juridique de fond, aucun différend au sens de l'article 19 ne peut s'élever.

Néanmoins, le demandeur se fonde sur la portée et l'objet de l'article — qu'il n'indique guère les moyens de préciser si ce n'est à partir des termes mêmes du texte — pour soutenir qu'il a à titre individuel un droit ou un intérêt juridique à ce que l'autorité administrante respecte les obligations que l'accord de tutelle lui impose envers les habitants et envers les Nations Unies (ce qui est à la base d'un différend entre lui-même et l'autorité administrante) encore que ces dispositions, en soi, ne confèrent pas au demandeur un droit ou un intérêt de ce genre.

A mon avis, il faut interpréter l'article 19 en un sens qui concilie les droits et les obligations du demandeur et du défendeur. Ces droits et obligations — quels qu'ils soient — figurent non pas à l'article 19 mais dans d'autres dispositions de l'accord de tutelle. Considéré dans ce contexte, l'article concerne des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de l'accord qui confèrent des droits propres aux États ou à leurs ressortissants. Envisagé de cette manière, il a un sens. Replacé dans son contexte, l'article, à mon avis, n'a trait qu'à ce genre de différends.

\* \* \*

Cette opinion paraît confirmée de façon frappante par les faits dont s'est occupée la Sous-Commission de la Quatrième Commis-

sion de l'Assemblée générale chargée d'examiner huit projets d'accord de tutelle, accords qui ont été ultérieurement approuvés par l'Assemblée générale et parmi lesquels figure le texte qui nous intéresse.

Le premier projet étudié par la Sous-Commission concernait le Samoa occidental. Il a fait l'objet d'un examen très approfondi, comme d'ailleurs tous les autres projets; mais c'est sur le texte néo-zélandais que la plus grande partie de la discussion a porté et que l'on s'est fondé pour l'examen de tous les autres accords de tutelle<sup>1</sup>.

Le projet concernant le Samoa occidental contenait la clause juridictionnelle. A sa séance du 20 novembre 1946, à l'occasion d'une proposition d'amendement faite par le représentant de la Chine — proposition qui n'a pas été adoptée —, la Sous-Commission a traité de cette clause, à laquelle elle a prêté fort peu d'attention (comme le montrent les comptes rendus) et sans à mon avis envisager à aucun moment son objet; elle s'est alors surtout attachée à la question de savoir si, au cas où un différend s'élèverait entre l'autorité administrante et un État Membre des Nations Unies, ce différend ne devrait pas être d'abord soumis au Conseil de tutelle<sup>1</sup>. Un projet d'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée était présenté aussi à la Sous-Commission, ainsi que six autres projets qui comportaient tous la clause juridictionnelle. Au cours de la discussion, le représentant de l'Australie a signalé l'absence de clause juridictionnelle dans le projet relatif à la Nouvelle-Guinée. D'après lui, l'obligation de soumettre à la Cour un différend survenu entre l'Australie et un autre État était contenue dans l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour résultant d'une déclaration faite en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour<sup>2</sup>.

Quelle que fût sa portée, cette obligation était en conséquence limitée par les termes de cette déclaration qui la régissait.

Il a donc paru à la Sous-Commission que, si la déclaration du représentant de l'Australie était considérée comme l'équivalent de la clause juridictionnelle figurant dans tous les autres projets ou comme une raison d'omettre ladite clause, un différend survenant entre l'Australie, autorité administrante, et un autre État relativement à l'interprétation et à l'application de l'une quelconque des dispositions de l'accord de tutelle ne serait pas régi seulement par l'article 36 du Statut et la déclaration australienne d'acceptation faite en vertu de cet article; il faudrait encore qu'il ait trait aux éventuelles dispositions de l'accord de tutelle — où la clause juridictionnelle ne figure pas — qui confèreraient un droit ou un intérêt juridique propre à un État Membre des Nations Unies. Un tel droit ou intérêt ne pouvait être fondé sur une clause juridictionnelle inexistante et ne pouvait exister qu'en dehors de celle-ci. En résumé, c'était exclusivement sur la base de l'accord de

<sup>1</sup> Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 2 et 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 85 et ss.

tutelle — où aucune clause juridictionnelle ne figure — et de l'acceptation de la juridiction de la Cour par l'Australie en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour<sup>1</sup> qu'il fallait préciser si un État avait ou non un droit ou un intérêt juridique propre à ce que l'autorité administrante s'acquitte de toutes les obligations énoncées dans l'accord pour la Nouvelle-Guinée et s'il avait le droit d'invoquer la compétence de la Cour dans un différend survenant entre lui et l'autorité administrante relativement à l'interprétation ou à l'application d'une disposition de cet accord.

Dans ces conditions, si la Commission a admis que la déclaration du représentant de l'Australie expliquait l'absence d'une clause juridictionnelle dans le projet d'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée, aucun différend relatif à cet accord ne pouvait être tranché par la Cour, sauf lorsque les dispositions de l'accord de tutelle reconnaissaient elles-mêmes à un État un droit ou un intérêt propre à voir appliquer l'une ou l'ensemble des dispositions dudit accord et cela seulement dans la mesure où ce droit découlait de la déclaration par laquelle l'Australie avait accepté la juridiction de la Cour.

Si la Sous-Commission a donné ce sens à la déclaration du représentant de l'Australie, il n'est guère concevable qu'elle ait jugé qu'une clause juridictionnelle était nécessaire pour accorder — ou ait jugé que cette clause accordait — des droits ou intérêts à un État, en dehors de ceux qui pouvaient être énoncés dans les dispositions de l'accord de tutelle autres que la clause juridictionnelle elle-même.

Si par contre — ce qui sera examiné plus tard — la Sous-Commission n'a pas considéré la déclaration du représentant de l'Australie comme l'équivalent de la clause juridictionnelle ou comme l'explication de son absence et si, comme on le prétend et comme la Cour l'a décidé dans les affaires du *Sud-Ouest africain* pour ce qui était des Mandats, il faut admettre qu'en raison de sa très vaste portée et de son but la clause a reconnu aux États Membres des Nations Unies un droit ou un intérêt juridique à voir respecter par l'autorité administrante les obligations qu'elle a assumées envers les habitants aux termes de l'accord de tutelle, il est incompréhén-

<sup>1</sup> L'obligation pour l'Australie de soumettre tout différend à la Cour était régie par l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour, en vertu d'une déclaration adressée à la Cour permanente de Justice internationale le 21 août 1940 qui est restée en vigueur jusqu'au 6 novembre 1954, date à laquelle l'Australie a fait la première déclaration par laquelle elle acceptait la compétence de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour.

La déclaration de 1940, fondée sur la réciprocité, avait été faite pour une période de cinq ans (laquelle en 1946 était déjà arrivée à expiration) et par la suite jusqu'à notification de l'abrogation. L'Australie aurait donc pu mettre fin à son acceptation à tout moment ou la renouveler sous réserve de certaines conditions ou exceptions. L'acceptation de la compétence de la Cour ne pouvait donc valoir que pour un petit nombre d'États Membres des Nations Unies, créant ainsi une inégalité entre eux; de plus, elle ne pouvait s'appliquer qu'aux différends envisagés par la déclaration (à supposer qu'elle reste en vigueur) ou toute déclaration qui la remplacerait.

sible qu'au cours de l'examen minutieux auquel la Sous-Commission a procédé pour chaque accord de tutelle, on n'ait pas sérieusement cherché à insérer une clause juridictionnelle dans le projet australien au moment où l'on mettait au point les autres articles, et il est incompréhensible que cette omission n'ait été mentionnée ni dans le rapport de la Sous-Commission à la Commission, ni dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, ni lors des débats de l'Assemblée générale.

Quoi qu'il en soit, il me paraît évident que si dans le corps même de l'accord de tutelle (c'est-à-dire dans les dispositions autres que la clause juridictionnelle elle-même) aucune disposition ne confère aux États Membres des Nations Unies un droit ou un intérêt juridique à voir respecter par l'autorité administrante une obligation assumée par elle en vertu d'un ou plusieurs articles de l'accord, la clause juridictionnelle ne pourra conférer elle-même aux États le droit de faire interpréter ou appliquer par la Cour l'une *quelconque* des dispositions de l'accord de tutelle. La clause se borne, sous réserve des conditions qui y sont énoncées, à prévoir qu'un État peut recourir à un tribunal relativement à un différend portant sur l'interprétation ou l'application des dispositions de l'accord de tutelle lorsque ces dispositions reconnaissent un droit ou un intérêt juridique à l'accomplissement par l'autorité administrante des obligations que lui impose ledit accord<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, l'un des objectifs du régime international de tutelle consiste à :

« assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres ... sous réserve des dispositions de l'article 80 ».

L'article 80 dispose que :

« A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle ... aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun État ... ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur... »

Tous les accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale contenaient l'obligation fondamentale imposée à l'autorité administrante d'administrer le territoire de façon à réaliser les fins essentielles énoncées à l'article 76 de la Charte. Encore qu'à mon avis l'engagement pris par l'autorité administrante sur ce point à l'égard des Nations Unies n'ait conféré à aucun État et aux ressortissants d'aucun État un droit ou un intérêt juridique propre quant à l'exécution de cette obligation, soit en liaison avec l'objectif énoncé à l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, soit autrement (engagement pris par l'autorité administrante envers les Nations Unies de *réaliser* des objectifs généraux), on peut à la rigueur arguer que, envisagé compte tenu de l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, cet engagement a, par la force des choses, implicitement conféré un tel droit ou un tel intérêt. Que cela soit exact ou non, il reste vrai que la clause juridictionnelle ne concerne que des différends relatifs aux dispositions de l'accord de tutelle en vertu desquelles des droits ou intérêts sont attribués à un État ou aux ressortissants d'un État.

Bien qu'ayant trait en général au vaste objectif énoncé à l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, les articles de certains accords de tutelle où des droits ou intérêts juridiques propres sont expressément reconnus aux États ou à leurs ressortissants (articles similaires à l'article 9 de l'accord de tutelle dont il est traité dans la présente

\* \* \*

Une interprétation contraire à celle que soutient le demandeur s'impose d'ailleurs pour d'autres raisons. S'appuyant comme on l'a noté sur l'expression « tout différend, quel qu'il soit ... relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions » de l'accord de tutelle et sur l'observation faite par la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain* selon laquelle cette expression n'autorise aucune exception, le demandeur prétend que le sens naturel et ordinaire des mots exclut toute autre interprétation que celle qu'il en donne lui-même.

Certes, la règle essentielle de l'interprétation est que les mots doivent être compris, si cela est possible, d'après leur sens ordinaire ou naturel, mais cette règle est parfois, comme j'ai eu l'occasion de le faire observer auparavant, une règle idéale car les mots les plus courants et les plus simples, même dans leur sens ordinaire et naturel, peuvent présenter des ambiguïtés. Dans le contexte du chapitre XIII de la Charte et des dispositions de l'accord de tutelle, l'article 19 est loin d'être aussi clair que le prétend le demandeur<sup>1</sup>. En l'examinant de près, on constate qu'il présente une grave ambiguïté — que présentait déjà la clause comparable rencontrée dans les affaires du *Sud-Ouest africain* ; de ce fait, on doit procéder à une interprétation qui dépasse le simple examen, hors contexte, des termes mêmes de l'article 19. Cette ambiguïté réside dans l'expression « *s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen* ».

affaire) ont fait l'objet de négociations longues et animées lors de l'examen des projets à la Sous-Commission de la Quatrième Commission. Ces dispositions conféraient expressément des droits; aucune limitation ne s'appliquait à ces droits en vertu de l'article 80 de la Charte; ces dispositions élargissaient le champ d'action de façon à porter sur le domaine industriel aussi bien que sur les domaines économique, social et commercial; elles prévoyaient des mesures contre l'octroi de monopoles généraux sous réserve de certaines exceptions en faveur des autorités administrantes (voir l'article 10 de l'accord de tutelle considéré) et, dans certains cas, subordonnaient à l'égalité de traitement avec les autres États le bénéfice de certains droits (voir l'article 11 de l'accord de tutelle considéré et comparer avec l'article 8 de l'accord de tutelle pour le Cameroun sous administration française). De plus, dans l'accord de tutelle pour le Samoa occidental, il a été conféré aux ressortissants des États Membres des Nations Unies un droit, dans la clause dite des missionnaires, qui paraît avoir peu de rapport, si tant est qu'il en ait, avec l'objectif énoncé à l'article 76, alinéa *d*), de la Charte.

<sup>1</sup> On ne cesse d'alléguer que le libellé de la clause juridictionnelle est clair, précis, sans ambiguïté. Il n'est pas sans intérêt de noter que, lors de la discussion du projet relatif au Samoa occidental par la Sous-Commission de la Quatrième Commission, au moins un représentant a signalé que l'on ne savait trop si la clause juridictionnelle obligeait l'État avec qui l'autorité administrante avait un différend à soumettre ce différend à la Cour, si la clause juridictionnelle avait automatiquement pour effet de renvoyer le différend à la Cour ou si un compromis devait d'abord être conclu (c'est précisément ce qu'en l'espèce le demandeur a prié le défendeur d'accepter dans sa lettre du 1<sup>er</sup> mai 1961). Quoi qu'il en soit, cela semble indiquer que le libellé de la clause juridictionnelle pourrait ne pas être aussi clair et dépourvu d'ambiguïté qu'on le prétend.



Ce sont ces mots qui donnent la clé de l'interprétation de l'article 19; ce sont eux en particulier qui permettent de trouver le sens de l'expression « tout différend, quel qu'il soit ».

La condition « s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen » s'applique à tous les différends visés par l'article et caractérise donc tous ceux qui en relèvent. Comme M. Moore l'a fait observer dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C.P.J.I., série A n° 2, p. 62), cette condition se retrouve dans un grand nombre de traités d'arbitrage conclus au cours des années tant avant qu'après les Mandats — et par suite les accords de tutelle — où elle est une « condition essentielle à leur acceptation et à leur application ». Ces mots ne veulent pas dire, comme il l'a signalé, que « la nature du différend doit être telle qu'il ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations »; cela ôterait toute efficacité à cette condition.

Envisagés dans leur contexte actuel, ces mots impliquent nécessairement à mon avis qu'un différend relevant de l'article 19 doit, étant donné sa catégorie, sa nature ou son caractère, *pouvoir être réglé* d'une manière définitive entre des parties ayant compétence pour le faire. Quel que soit le sens de l'expression « un autre moyen » — ce qui sera étudié ultérieurement —, elle doit vouloir dire, selon moi, que les parties au différend sont aptes à choisir et à désigner d'un commun accord le moyen à utiliser pour *régler* définitivement le différend; elle doit vouloir dire aussi que les parties ont le pouvoir de s'engager à se conformer au résultat du moyen employé. Ainsi donc, il doit s'agir d'un différend que chacune des parties ait compétence pour régler avec l'autre État ou avec d'autres États, quel que soit le moyen utilisé.

Un différend ayant trait aux intérêts ou aux droits qui sont conférés en propre par l'accord de tutelle à un État ou à ses ressortissants peut d'une manière inhérente faire l'objet d'un règlement définitif entre l'autorité administrante et un État Membre des Nations Unies<sup>1</sup>. Mais un différend qui, étant donné sa catégorie, sa nature ou son caractère, a trait au contraire à l'accomplissement d'obligations assumées par l'autorité administrante envers les Nations Unies dans l'intérêt des populations des territoires sous tutelle et pour la défense de cet intérêt — en vue de favoriser le progrès et le bien-être des populations des territoires et leur évolution vers le but ultime qu'est l'indépendance ou l'autonomie, conformément aux objectifs du régime international de tutelle institué par la Charte des Nations Unies — ne peut d'une manière inhérente et quel que soit le moyen employé, faire l'objet d'aucun règlement entre l'autorité administrante et un autre État.

Les obligations susmentionnées, qui seront ultérieurement qualifiées parfois d'obligations générales, concernent le progrès politique,

<sup>1</sup> Un État pourrait probablement renoncer à un tel droit (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, C.P.J.I., série A n° 2, p. 30).

économique, social et éducatif des habitants et leur évolution progressive vers l'autonomie et l'indépendance; elles ne peuvent, vu leur nature même, être affectées, transformées, modifiées, faire l'objet d'amendement ou de compromis sous quelque forme que ce soit sans le consentement des Nations Unies. A mon sens, l'autorité administrante ne serait pas fondée à décider, en accord avec un autre État, que l'une de ces obligations générales devrait, dans certaines circonstances particulières, être interprétée ou appliquée d'une certaine manière. A mon avis, le sens de l'expression « Tout différend, quel qu'il soit » est subordonné au membre de phrase « s'il ne peut être réglé » etc. entre les parties; dans ce contexte, ces mots concernent des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions de l'accord de tutelle que les parties sont habilitées à régler entre elles, étant donné la catégorie à laquelle ils appartiennent, leur nature et leur caractère. L'article 19 s'applique exclusivement aux différends, quels qu'ils soient, sur l'interprétation ou l'application des dispositions de l'accord de tutelle qui appartiennent à cette catégorie ou ont cette nature ou ce caractère.

\* \* \*

La Cour a pour tâche de rechercher quelle était l'intention des Nations Unies et de l'autorité administrante lors de la conclusion de l'accord. Il est indiscutable, je crois, que l'Assemblée générale, dans le cadre de la compétence conférée par la Charte, et l'autorité administrante étaient fondées en vertu de la Charte et en tant que parties à l'accord de tutelle à interpréter les dispositions de cet accord relatives aux obligations générales de l'autorité administrante et qu'elles étaient fondées à les appliquer comme elles estimaient devoir le faire d'un commun accord. Il paraîtrait quelque peu excessif d'attribuer aux Nations Unies agissant par l'intermédiaire de l'Assemblée générale — pour ne rien dire de l'autorité administrante —, l'intention d'accorder à n'importe quel État le droit de contester judiciairement, à son gré et sans limitation aucune, une interprétation ou une application de l'accord de tutelle sur laquelle l'Assemblée générale (organe choisi par la Charte pour exercer toutes les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne l'accord de tutelle) et l'autorité administrante se seraient entendues qui aurait donné effet à l'accord, se conformant ainsi à ses exigences.

\* \* \*

Ces seules considérations m'obligent à conclure que l'article 19 devrait être interprété comme visant exclusivement les différends relatifs aux droits ou intérêts propres accordés à un État ou à ses ressortissants par des dispositions de l'accord de tutelle.

\* \* \*

Il convient d'ajouter incidemment que l'expression « ou un autre moyen » qui figure dans le membre de phrase « s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen » — expression qui ne figurait pas dans les Mandats — n'affecte pas, pour les raisons déjà formulées, la conclusion à laquelle je suis arrivé quant à l'interprétation qu'il convient de donner de l'article 19. Il n'est peut-être pas inutile cependant d'ajouter quelques mots sur le sens que l'on doit reconnaître à l'expression « ou un autre moyen ».

A mon avis, ces mots doivent être interprétés par analogie. Mon opinion trouve d'ailleurs une certaine confirmation ailleurs.

Sur les huit accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946, il n'y en a qu'un et un seul où la clause juridictionnelle soit rédigée d'une manière différente des autres. Et pourtant on ne pourrait contester, je crois, que chacun d'eux ait eu exactement le même objet et la même portée. Dans l'accord de tutelle pour le Samoa occidental, l'expression pertinente est la suivante: « par voie de négociations ou par un autre moyen *analogue* ». C'est dans le même sens que l'on doit interpréter les expressions employées dans les autres accords de tutelle.

\* \* \*

#### *Circonstances de la conclusion de l'accord de tutelle*

Les circonstances ayant entouré la conclusion de l'accord de tutelle et dont certaines ont déjà été mentionnées mettent en évidence, je crois, que la thèse du demandeur quant à l'interprétation à donner à l'article 19 est dépourvue de fondement.

On se rappellera que les mandats étaient divisés en trois catégories et généralement dénommés Mandats A, B et C, selon l'état de développement politique des pays intéressés. Le développement des populations des territoires placés sous Mandat C était, en raison notamment de leur éloignement par rapport aux centres de civilisation, des plus arriérés. Si, en tant que partie aux accords de tutelle — dont la plupart, y compris l'accord considéré, ont été négociés et conclus simultanément en 1946 —, l'Organisation des Nations Unies avait estimé que la clause juridictionnelle dont il s'agit avait pour objet — objet important sinon primordial — de prévoir un règlement judiciaire par la Cour, à la demande de n'importe quel État Membre des Nations Unies, lorsqu'il s'agirait de défendre ou de faire valoir les intérêts des populations en cause afin de les protéger contre toute violation par l'autorité administrante des obligations assumées envers elles, elle aurait dû, semble-t-il, juger beaucoup plus opportun ou plus souhaitable d'insérer une disposition comme celle de l'article 19 — incorporée à tous les Mandats — dans les accords de tutelle concernant les anciens Mandats C que dans les accords relatifs aux territoires antérieure-

ment placés sous Mandats B dont les populations avaient atteint un stade de développement plus avancé. On ne pouvait soutenir en tout cas que cela fût moins opportun ou moins souhaitable. Pourtant, il est significatif que sur les quatre accords de tutelle ayant trait aux quatre anciens territoires placés sous Mandat C, un seul contenait une clause juridictionnelle<sup>1</sup>. Ce fait montre directement quel était l'objet de la clause juridictionnelle dans les accords de tutelle où elle se trouvait. Son omission dans les autres n'était pas due à une erreur ou à une inadvertance; elle était délibérée. Cette omission ne cadre pas avec la thèse selon laquelle la clause avait pour objet d'assurer un règlement judiciaire par la Cour, à la demande de n'importe quel État Membre des Nations Unies qui prétendrait que l'autorité administrante avait violé ou était en train de violer l'une quelconque des obligations prévues par l'accord de tutelle, y compris les obligations assumées par elle en ce qui concerne le bien-être et le progrès politique des habitants du territoire.

La déduction qui s'impose, c'est que l'on n'a pas considéré que dans ces cas une clause juridictionnelle présenterait une utilité *quelconque*. Si cette déduction est exacte, comme je le crois, cela indique nettement que la clause juridictionnelle n'avait pas pour objet, dans les accords de tutelle où elle était insérée, d'octroyer à n'importe quel État le droit d'invoquer la compétence de la Cour relativement à un différend survenu entre lui-même et l'autorité administrante quant à l'interprétation ou à l'application de l'une quelconque des dispositions générales de l'accord de tutelle qui portaient sur la réalisation des objectifs du régime de tutelle dans l'intérêt des autochtones; son objet était tout autre. Il ne pouvait être que de prévoir un tribunal pour le règlement judiciaire des différends entre l'autorité administrante et un État, qui concerneraient les dispositions de l'accord de tutelle conférant expressément des droits propres aux États ou à leurs ressortissants.

Dans ces conditions, les circonstances entourant la conclusion de l'accord de tutelle dont il s'agit rendent impossible l'interprétation que le demandeur donne de l'article 19. L'omission de la clause juridictionnelle dans ces trois accords de tutelle est, à mon avis, un élément décisif à l'encontre de la thèse du demandeur quant au sens de l'article 19.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Cette clause ne figure pas dans les accords de tutelle pour la Nouvelle-Guinée, Nauru et l'ancien Mandat japonais dans le Pacifique.

Mais cela n'est pas tout. Le même jour, 13 décembre 1946<sup>1</sup>, l'Assemblée générale a approuvé deux accords de tutelle concernant d'anciens Mandats C, l'un pour le Samoa occidental et l'autre pour la Nouvelle-Guinée; dans l'un figure la clause juridictionnelle, *dans l'autre elle ne figure pas*.

Dans les Mandats concernant ces deux territoires, il y avait une disposition conférant des droits ou des intérêts aux États Membres de la Société des Nations ou à leurs ressortissants et chacun d'eux contenait la clause juridictionnelle<sup>2</sup>. Ces droits, que de nombreux États Membres de la Société des Nations considéraient comme importants dans ces zones assez primitives, consistaient précisément en ceci: la Puissance mandataire «donnera à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout État Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, dans le but d'exercer leur ministère».

Lorsque le Samoa occidental a été placé sous le régime de tutelle prévu par la Charte, on a inclus dans l'accord de tutelle le concernant des dispositions où était énoncée l'obligation que l'on retrouve dans tous les accords de tutelle et en vertu de laquelle le territoire doit être administré de manière à réaliser les fins de l'article 76 de la Charte<sup>3</sup>; puis l'on a, dans un article ultérieur, accordé aux missionnaires, ressortissants d'un État Membre des Nations Unies, les droits qui figuraient déjà dans le Mandat. En conséquence, la clause juridictionnelle a été incorporée dans ledit accord de tutelle comme elle l'avait été dans le mandat. Au contraire, l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée ne contenait *aucune* disposition attribuant expressément un droit ou un intérêt *quelconque* aux États ou à leurs ressortissants; des droits concernant les missionnaires, etc., n'étaient pas prévus.

Au cours des délibérations pendant lesquelles la Sous-Commission de la Quatrième Commission de l'Assemblée générale a examiné les projets d'accord de tutelle qui lui étaient soumis, un certain nombre de propositions ont été faites par des délégations concernant l'adjonction de clauses nouvelles au projet relatif à la Nouvelle-Guinée (quelques-unes avaient pour objet d'attribuer à titre individuel aux États Membres des Nations Unies ou à leurs ressortissants des droits et des intérêts semblables à ceux qu'a prévus l'accord de tutelle dont il s'agit présentement<sup>4</sup>).

Plus précisément, la délégation des États-Unis a proposé d'ajouter deux articles; l'un était identique à l'article 9 du projet relatif au

<sup>1</sup> Jour où a été approuvé l'accord de tutelle pour le territoire du Cameroun sous administration britannique.

<sup>2</sup> Dans le cas des Mandats B, les droits expressément conférés aux États ou à leurs ressortissants étaient assez larges; dans le cas des Mandats C, ils étaient réduits au minimum.

<sup>3</sup> Voir note 1, pp. 87 et 88.

<sup>4</sup> Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 240 à 248, annexes 5 à 5 g) et document de la Sous-Commission, A.C. 4/1/31.

Samoa occidental (liberté de conscience et de religion) qui conférait aux missionnaires, ressortissants d'États Membres des Nations Unies, le droit de pénétrer dans le territoire, d'y voyager et d'y résider afin d'exercer leur ministère; l'autre était identique à l'article 16 du même projet qui constituait la *clause juridictionnelle*. Ces propositions étaient déposées devant la Sous-Commission depuis longtemps et leur texte avait été distribué <sup>1</sup>.

La Sous-Commission avait commencé ses délibérations le 15 novembre 1946. A sa première séance du 3 décembre 1946, elle a décidé de remettre jusqu'à la fin de l'examen du projet d'accord pour la Nouvelle-Guinée la discussion des nouveaux articles proposés entre autres par les États-Unis.

A la deuxième séance du même jour, la Sous-Commission a décidé d'ajourner l'examen de la modification proposée par la délégation des États-Unis au projet d'accord pour la Nouvelle-Guinée, à savoir l'addition d'un article identique à l'article 16 du projet d'accord pour le Samoa occidental et de reprendre cet examen plus tard avec les autres articles nouveaux qui avaient été proposés.

Le représentant de l'Australie a ensuite indiqué nettement, à la même séance, la position de son gouvernement. Il était disposé, pour tenir compte d'un certain nombre de propositions, à ajouter une clause supplémentaire — ce qu'il a fait et la clause est devenue l'article 8 de l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée —, mais il n'était pas disposé à aller plus loin. Cette clause supplémentaire ne contenait aucune disposition conférant des droits propres aux États Membres des Nations Unies ou aux ressortissants de ces États; en particulier, elle ne prévoyait aucun droit concernant les missionnaires ressortissants d'États Membres des Nations Unies <sup>2</sup>. Lors de la deuxième séance du lendemain, le représentant des États-Unis a retiré sa proposition concernant l'adjonction de certains articles au projet relatif à la Nouvelle-Guinée et, plus précisément, la proposition tendant à ajouter un article sur « *la procédure à suivre en cas de contestations sur l'interprétation et l'application des dispositions du projet d'accord* ». <sup>3</sup>

Il n'y a eu ni protestations, ni débats, ni commentaires. Il n'y en a pas eu non plus lorsque la Sous-Commission a fait rapport à la Commission.

Une semaine plus tard, les huit accords de tutelle mentionnés plus haut (dont l'accord de tutelle pour le Cameroun sous administration britannique) ont été approuvés par l'Assemblée générale. Aucune observation d'aucune sorte n'a été formulée sur l'absence

<sup>1</sup> Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, p. 26, annexe 5 b), et document de la Sous-Commission, A.C. 4/Sub.1/31.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 151-152, et annexes 5 f) et 5 h).

<sup>3</sup> Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 163 et 164.

de clause juridictionnelle dans l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée.

Il semble difficile à croire que, si le but fondamental de la clause juridictionnelle était celui que le demandeur lui prête, l'omission d'une telle clause ait pu n'appeler aucun commentaire. Tel est pourtant le cas.

Tels étant les faits, il est vraiment impossible de concilier ce qui s'est passé à la Sous-Commission, à la Quatrième Commission et à l'Assemblée générale elle-même, avec la thèse du demandeur selon laquelle l'article 19 de l'accord de tutelle visait à accorder à tout État Membre des Nations Unies le droit de s'adresser à la Cour lorsque survenait un différend sur l'interprétation ou l'application des dispositions générales d'un accord de tutelle relatives aux obligations assumées à l'égard des habitants du territoire par l'autorité administrante en vertu dudit accord. Lorsqu'un accord de tutelle approuvé par l'Assemblée générale contenait des *dispositions quelconques* qui conféraient ou dont on estimait qu'elles conféraient à titre individuel des droits ou des intérêts aux États Membres des Nations Unies ou aux ressortissants de ces États, la clause juridictionnelle y figurait; lorsqu'un accord de tutelle n'en contenait pas, comme c'était le cas de l'accord pour la Nouvelle-Guinée, la clause juridictionnelle n'y figurait pas<sup>1</sup>; l'Assemblée générale ne considérait pas qu'elle présentait une utilité quelconque.

Cette conclusion me paraît inévitable. Toutefois, au cas bien peu probable où l'on soutiendrait que l'explication de l'Australie quant à l'absence de clause juridictionnelle dont il a été question plus haut<sup>2</sup> a été acceptée par la Sous-Commission et considérée comme suffisante ou comme l'équivalent d'une clause juridictionnelle, la même conclusion s'impose, pour les raisons déjà exposées.

De quelque façon qu'on envisage la question, il est établi que l'interprétation de l'article 19 de l'accord de tutelle soutenue par le demandeur en l'espèce est sans fondement.

\* \* \*

Compte tenu de tout ce qui précède, il semble impossible de soutenir que l'article 19 de l'accord de tutelle dont la Cour s'occupe a quoi que ce soit de commun avec les obligations générales de l'autorité administrante, comme celles dont le demandeur allègue la violation pour intenter son recours. Il est démontré qu'un différend au sens de l'article 19 de l'accord de tutelle concerne uniquement

---

<sup>1</sup> Le Mandat et l'accord de tutelle pour Nauru se présentent exactement comme dans le cas de la Nouvelle-Guinée. L'accord de tutelle pour Nauru a été approuvé par l'Assemblée générale près d'un an plus tard, en novembre 1947. L'absence de clause juridictionnelle n'a pas suscité de commentaires.

<sup>2</sup> Voir notes pp. 85 et 86.

et exclusivement des droits ou des intérêts quels qu'ils soient, conférés expressément par l'accord de tutelle, à titre individuel, à des États ou à leurs ressortissants.

\* \* \*

La conclusion à laquelle j'arrive est entièrement corroborée par l'historique de la rédaction de la clause juridictionnelle ainsi que par les raisons par lesquelles et les conditions dans lesquelles cette clause a été incorporée aux Mandats d'où elle a été reprise lorsqu'on a préparé les accords de tutelle.

La vérité, l'évidence même, c'est que la clause juridictionnelle formulée dans chacun des mandats et celle que l'on trouve dans les accords de tutelle étaient parentes. Elles ont été conçues pour répondre au même objet; leur portée et leur but étaient les mêmes. Elles n'avaient aucun rapport avec les obligations générales des Puissances mandataires ou des autorités administrantes et ne concernaient pas les intérêts des populations des territoires; elles avaient au contraire un but pratique et un seul, celui de prévoir un tribunal pour le règlement judiciaire des différends nés de l'interprétation ou de l'application des dispositions figurant dans les Mandats et dans les accords de tutelle qui conféraient par elles-mêmes des droits ou des intérêts aux États et à leurs ressortissants, à titre individuel; c'était leur seul et unique but <sup>1</sup>.

\* \* \*

Si, contrairement à la conclusion à laquelle j'ai cru devoir aboutir quant à l'interprétation à donner de l'article 19, la Cour a compétence dans la présente instance, je suis d'avis que, pour les motifs exposés dans son arrêt, elle doit s'abstenir de poursuivre l'affaire.

(Signé) Percy C. SPENDER.

---

<sup>1</sup> Voir *C.I.J. Recueil 1962*, opinion dissidente commune rédigée par sir Gerald Fitzmaurice et moi-même, pp. 554-559. Les origines et l'évolution de la clause juridictionnelle et les circonstances dans lesquelles elle a été incorporée dans les mandats y sont exposées.