

CIJ (COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE)

SUD-OUEST AFRICAIN (LIBÉRIA C. AFRIQUE DU SUD)

ARRÊT - EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

21 December 1962

Tribunal:

[Sir Louis Mbanefo](#) (Juge Ad-hoc); [Jacques Theodore van Wyk](#) (Juge Ad-hoc); [Gaetano Morelli](#) (Juge); [Philip C. Jessup](#) (Juge); [José Luis Bustamante y Rivero](#) (Juge); [Vladimir M. Koretsky](#) (Juge); [Gerald Gray Fitzmaurice](#) (Juge); [Percy Claude Spender](#) (Juge); [Jean Spiropoulos](#) (Juge); [Vi Kuyuin Wellington Koo](#) (Juge); [Lucio Manuel Moreno Quintana](#) (Juge); [Jules Basdevant](#) (Juge); [Abdel Hamid Badawi](#) (Juge); [Ricardo Joaquin Alfaro](#) (Vice président); [Bohdan Winiarski](#) (Président)

Reproduit avec l'autorisation de la Cour internationale de Justice

Table of Contents

Arrêt - Exceptions préliminaires	1
--	---

Arrêt - Exceptions préliminaires

page 321 (original document)

Le 4 novembre 1960, le Greffier a reçu deux requêtes introduisant chacune, contre le Gouvernement de l'Union sud-africaine, une instance relative à « l'existence persistante du Mandat pour le Sud-Ouest africain et les devoirs et le comportement de l'Union, en sa qualité de Mandataire, découlant de ce Mandat. » L'une des requêtes était présentée au nom du Gouvernement de l'Éthiopie; elle était transmise par une lettre des agents désignés en l'affaire par ce Gouvernement comme il appert d'une communication du premier ministre adjoint d'Éthiopie, ministre des Affaires étrangères, lettre et communication datées du 28 octobre 1960. L'autre requête était présentée au nom du Gouvernement du Libéria; elle était transmise par une lettre des agents désignés en l'affaire par ce Gouvernement comme il appert d'une communication de l'ambassadeur du Libéria aux Pays-Bas, lettre et communication datées du 4 novembre 1960.

Pour établir la juridiction de la Cour dans les instances ainsi introduites, les requêtes, se référant à l'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, invoquent l'article 7 du Mandat du 17 décembre 1920, pour le Sud-Ouest africain allemand, ainsi que l'article 37 du Statut de la Cour.

Conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut, les requêtes ont été communiquées au Gouvernement de l'Union sud-africaine. Conformément au paragraphe 3 du même article, les autres Membres des Nations Unies, ainsi que les États non membres admis à ester en justice devant la Cour en ont été informés.

Les délais pour le dépôt du mémoire de l'Éthiopie et du mémoire du Libéria ainsi que pour le dépôt des contre-mémoires de l'Union sud-africaine ont été fixés par deux ordonnances du 13 janvier 1961. Par lettres du 28 mars 1961, l'agent du Gouvernement de l'Éthiopie, d'une part, a demandé que soit fixé un délai dans lequel son Gouvernement devrait notifier son intention d'exercer la faculté de désigner un juge *ad hoc* et pourrait indiquer le nom de la personne choisie ; et l'agent du Gouvernement du Libéria, d'autre part, a formulé la même demande en ce qui concerne ce Gouvernement. Saisie de ces deux demandes, et ayant pris connaissance des mémoires qui avaient été déposés le 15 avril 1961, la Cour, considérant que les deux Gouvernements demandeurs faisaient cause commune et ne comptaient par conséquent, en ce qui concerne la désignation d'un juge *ad hoc*, que pour une seule partie a, par ordonnance rendue le 20 mai 1961, joint les deux instances, et fixé le délai sollicité.

Le 30 novembre 1961, dans le délai fixé pour la présentation de sa première pièce de procédure écrite, le Gouvernement sud-africain a

déposé des exceptions préliminaires. En conséquence, une ordonnance du 5 décembre 1961, constatant que la procédure sur le fond était suspendue en vertu des dispositions de l'article 62, paragraphe 3, du Règlement de la Cour, a accordé aux Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria un délai, expirant le 1er mars 1962, pour présenter un exposé écrit contenant leurs observations et conclusions sur les exceptions.

Cet exposé ayant été présenté dans le délai prescrit, les affaires se sont trouvées en état le 1er mars 1962 pour ce qui est des exceptions préliminaires.

En application de l'article 31, paragraphe 3, du Statut et de l'ordonnance de la Cour du 20 mai 1961, les Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria ont désigné d'un commun accord sir Louis Mbanefo, *Chief Justice* de la Nigeria de l'Est, pour siéger comme juge *ad hoc*. En application de ce même article, le Gouvernement sud-africain a désigné pour siéger comme juge *ad hoc* l'honorable J. T. van Wyk, juge à l'*Appellate Division* de la Cour suprême d'Afrique du Sud.

Des audiences ont été tenues du 2 au 5, du 8 au 11, du 15 au 17, le 19 et le 22 octobre 1962, durant lesquelles ont été entendus en leurs plaidoiries et réponses, pour le Gouvernement sud-africain: M. verLoren van Themaat, agent, et MM. de Villiers et Muller, conseils; et pour les Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria: l'honorable Ernest A. Gross, agent, et l'honorable Edward R. Moore, conseil.

Dans la procédure écrite les conclusions ci-après ont été prises par les Parties :

Au nom des Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria,

Dans les requêtes:

« Plaise à la Cour dire et juger, tant en présence qu'en l'absence du Gouvernement de l'Union sud-africaine et dans les délais que la Cour peut estimer devoir fixer, que:

A. Le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat conféré par les Principales Puissances alliées et associées à S. M. britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, accepté par S. M. britannique agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud et en son nom, et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920; et que ledit Mandat est un traité en vigueur au sens de l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice.

B. L'Union sud-africaine demeure soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain, et que l'Assemblée générale des Nations Unies est juridiquement qualifiée pour exercer les fonctions de surveillance exercées auparavant par la Société des Nations en ce qui concerne l'administration du Territoire, et que l'Union est tenue de se soumettre à la surveillance

et au contrôle de l'Assemblée générale en ce qui concerne l'exercice du Mandat.

C. L'Union sud-africaine demeure soumise à l'obligation de transmettre aux Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire et d'adresser un rapport annuel satisfaisant les Nations Unies, conformément à l'article 6 du Mandat.

D. L'Union a apporté aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies; que cette modification est une violation de l'article 7 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et que l'autorisation des Nations Unies est une condition préalable indispensable à toute tentative de la part de l'Union de modifier directement ou indirectement les dispositions du Mandat.

E. L'Union n'a pas accru, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire; que cette carence est une violation de l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de prendre sur-le-champ toutes les mesures possibles pour remplir ses obligations aux termes de ces articles.

F. Dans l'administration du Territoire, l'Union a pratiqué l'*apartheid*, c'est-à-dire qu'elle a établi une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'elle a fixé les droits et devoirs des habitants du Territoire; que cette pratique constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de cesser sur-le-champ de pratiquer l'*apartheid* dans le Territoire.

G. Dans l'administration du Territoire, l'Union a adopté et appliqué une législation, des règlements, des proclamations et des ordonnances administratives qui par leurs termes et dans leur application sont arbitraires, déraisonnables, injustes et contraires à la dignité humaine; que les mesures officielles de l'Union mentionnées ci-avant violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte ; et que l'Union a le devoir de rapporter sur-le-champ et de ne pas appliquer ces législations, règlements, proclamations et ordonnances administratives.

H. L'Union a adopté et appliqué une législation, des règlements administratifs et des mesures officielles qui suppriment les droits et les libertés des habitants du Territoire, droits essentiels à l'évolution régulière vers l'autonomie, à laquelle leur donnent implicitement droit le Pacte de la Société des Nations, les dispositions du Mandat et les normes internationales couramment acceptées telles qu'elles sont inscrites dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration des droits de l'homme; que les actes ci-dessus de l'Union violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de cesser et de s'abstenir sur-le-champ de toute action qui entrave le développement régulier de l'autonomie dans le Territoire.

I. L'Union a exercé des pouvoirs d'administration et de législation sur le Territoire incompatibles avec le statut international du Territoire; que l'action susdite de l'Union constitue une

violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de s'abstenir de tous actes d'administration et de législation qui soient incompatibles avec le statut international du Territoire.

J. L'Union n'a pas envoyé à l'Assemblée générale des Nations Unies des rapports annuels contenant des informations intéressant le Territoire et indiquant les mesures qu'elle a prises pour assurer ses engagements aux termes du Mandat; que cette carence est une violation de l'article 6 du Mandat ; et que l'Union a le devoir d'envoyer sur-le-champ ces rapports annuels à l'Assemblée générale.

K. L'Union n'a pas transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire adressées à l'Assemblée générale ; que cette carence est une violation de la règle de la Société des Nations; et que l'Union a le devoir de transmettre ces pétitions à l'Assemblée générale.

Le demandeur se réserve le droit de demander à la Cour de statuer à l'égard de toute autre et nouvelle question que le demandeur pourrait juger opportun de lui soumettre.

Plaise également à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant à la présente requête, et rendre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué »;

Dans les mémoires :

« Se fondant sur les allégations de fait ci-avant, complétées par tels faits qui pourront ressortir de nouveaux témoignages présentés à la Cour, et sur les conclusions juridiques ci-avant, complétées par toutes autres déclarations qui pourront être faites par la suite, plaise à la Cour dire et juger, tant en présence qu'en l'absence du Gouvernement de l'Union sud-africaine, que:

1. Le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat conféré par les Principales Puissances alliées et associées à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, accepté par Sa Majesté britannique agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud et en son nom, et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920;

2. L'Union sud-africaine demeure soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain, ainsi qu'à l'obligation de transmettre aux Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire, les fonctions de surveillance étant exercées par les Nations Unies auxquelles les rapports annuels et les pétitions doivent être envoyés;

3. L'Union, dans toutes les circonstances exposées au chapitre V du présent mémoire et résumées dans les paragraphes 189 et 190 dudit mémoire, a pratiqué *apartheid*, c'est-à-dire qu'elle a établi une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'elle a fixé les droits et devoirs des habitants

du Territoire; que cette pratique constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations; et que l'Union a le devoir de cesser sur-le-champ de pratiquer l'*apartheid* dans le Territoire.

4. Par l'effet des principes économiques, politiques, sociaux et éducatifs appliqués dans le Territoire et décrits en détail au chapitre V du présent mémoire, puis résumés au paragraphe 190 dudit mémoire, l'Union n'a pas accru par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire; et que cette carence constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent au second alinéa de l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de mettre sur-le-champ un terme aux violations indiquées ci-avant et de prendre toutes les mesures possibles pour remplir ses obligations aux termes desdits articles;

5. L'Union, par ses paroles et par ses actes, a agi à l'égard du Territoire, dans toutes les circonstances exposées au chapitre VIII du présent mémoire, d'une manière incompatible avec le statut international du Territoire et a entravé par là les chances qu'avaient les habitants du Territoire de s'engager dans la voie de l'autodétermination; que ces agissements constituent une violation des obligations de l'Union telles qu'elles figurent au premier alinéa de l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de mettre sur-le-champ un terme aux agissements résumés à la section C du chapitre VIII ci-avant et de s'abstenir dans l'avenir de pareils agissements ; et que l'Union a le devoir de respecter en toute bonne foi le statut international du Territoire;

6. L'Union, par les mesures décrites au chapitre VII ci-avant, a établi des bases militaires sur le Territoire en violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 4 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de supprimer sur-le-champ toutes les bases militaires établies sur le Territoire; et que l'Union a le devoir de s'abstenir d'établir des bases militaires sur le Territoire;

7. L'Union n'a pas envoyé à l'Assemblée générale des Nations Unies des rapports annuels contenant des informations intéressant le Territoire et indiquant les mesures qu'elle a prises pour assurer ses engagements aux termes du Mandat; que cette carence est une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 6 du Mandat; et que l'Union a le devoir d'envoyer sur-le-champ ces rapports annuels à l'Assemblée générale;

8. L'Union n'a pas transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire adressées à l'Assemblée générale ; que cette carence est une violation de ses obligations de Mandataire; et que l'Union a le devoir de transmettre ces pétitions à l'Assemblée générale;

9. L'Union, par ses agissements décrits aux chapitres V, VI, VII et VIII du présent mémoire, s'ajoutant à ses intentions telles qu'elles sont exposées ci-avant, a tenté d'apporter aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations

Unies; que cette tentative constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 7 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que l'autorisation des Nations Unies est une condition préalable indispensable à toute tentative de la part de l'Union de modifier directement ou indirectement les dispositions du Mandat.

Le demandeur se réserve le droit de prier la Cour de dire et juger à l'égard de tous événements qui pourraient se produire après la date du dépôt du présent mémoire, y compris tout événement entraînant toute modification de fond dans les rapports juridiques et constitutionnels entre l'Union et Sa Majesté britannique.

Plaise également à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant au présent mémoire et rendre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué. »

Au nom du Gouvernement sud-africain,

Dans les exceptions préliminaires:

« Pour l'un quelconque des motifs énoncés dans les présentes exceptions préliminaires ou pour tous ces motifs à la fois, le Gouvernement de la République sud-africaine conclut à ce que des Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria n'ont pas de *locus standi* dans la présente procédure contentieuse et à ce que l'Honorable Cour n'a pas compétence pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et les mémoires, ni pour statuer sur ces questions, et demande à la Cour de dire et juger en conséquence. »

Au nom des Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria,

Dans les observations écrites sur les exceptions préliminaires:

« Plaise à la Cour rejeter les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement de la République sud-africaine dans les affaires du Sud-Ouest africain, et dire et juger que la Cour est compétente pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et mémoires des Gouvernements d'Éthiopie et du Libéria en ces affaires et pour statuer sur ces questions. »

Dans la procédure orale les conclusions ci-après ont été prises par les Parties :

Au nom du Gouvernement sud-africain, à l'audience du 11 octobre 1962:

« Pour un ou plusieurs des motifs énoncés dans ses écritures et plaidoiries ou pour tous ces motifs à la fois, le Gouvernement de la République sud-africaine conclut à ce que les Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria n'ont pas de *locus standi* dans la présente procédure contentieuse et à ce que la Cour n'a pas compétence pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et les mémoires, ni pour statuer sur ces questions, et cela plus particulièrement parce que :

Premièrement, en raison de la dissolution de la Société des Nations, le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'est plus « un

traité ou une convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut de la Cour, la présente conclusion visant :

a) ledit accord de Mandat dans son ensemble, y compris l'article 7, et

b) en tout cas, l'article 7 même;

Deuxièmement, ni le Gouvernement de l'Éthiopie ni le Gouvernement du Libéria ne sont « un autre Membre de la Société des Nations », ainsi que l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain l'exige pour qu'il y ait *locus standi*;

Troisièmement, le conflit ou désaccord que les Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria prétendent exister entre eux et le Gouvernement de la République sud-africaine n'est pas, eu égard à sa nature et à sa teneur, un « différend » comme il est prévu à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, et cela plus particulièrement en tant qu'aucun intérêt concret des Gouvernements de l'Éthiopie et/ou du Libéria ou de leurs ressortissants n'est en cause ou n'est affecté en l'espèce;

Quatrièmement, le prétendu conflit ou désaccord n'est pas, eu égard à son état d'avancement, un « différend... qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations » au sens de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain. »

Au nom des Gouvernements de l'Éthiopie et du Libéria, à l'audience du 17 octobre 1962 ;

« Plaise à la Cour rejeter les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement de la République sud-africaine dans les affaires du Sud-Ouest africain, et dire et juger que la Cour est compétente pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et mémoires des Gouvernements d'Éthiopie et du Libéria en ces affaires et pour statuer sur ces questions. »

Des questions ayant été posées aux Parties par deux juges, la Cour a décidé qu'il y serait répondu après la duplique orale, d'abord au nom de l'Afrique du Sud, puis au nom de l'Éthiopie et du Libéria; que, dans le même ordre, les agents seraient invités à faire savoir si les questions dont il s'agissait et les réponses qui y seraient faites les amenaient à amender leurs conclusions respectives et éventuellement à énoncer des conclusions amendées.

Se prévalant de cette décision, les agents des Parties ont répondu le 22 octobre 1962. L'agent de l'Afrique du Sud a amendé les conclusions dont il avait donné lecture à l'audience du 11 octobre en substituant au paragraphe « premièrement » le texte ci-après ;

« Premièrement, le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'a jamais été, ou en tout cas n'est plus depuis la dissolution de la Société des Nations, «un traité ou une convention en vigueur» au sens de l'article 37 du Statut de la Cour, la présente conclusion visant;

a) ledit accord de Mandat dans son ensemble, y compris l'article 7, et

b) en tout cas l'article 7 même. »

L'agent de l'Éthiopie et du Libéria a, lors de l'audience du 22 octobre 1962, déclaré n'avoir pas l'intention d'amender ses conclusions

Pour établir, la compétence de la Cour en l'espèce, les demandeurs, se référant à l'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, ont invoqué l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain du 17 décembre 1920 ainsi que l'article 37 du Statut de la Cour. En réponse aux requêtes et mémoires de l'Éthiopie et du Libéria, le Gouvernement sud-africain a soumis des exceptions préliminaires à la compétence de la Cour. Ce sont ces exceptions qu'il convient d'examiner au stade actuel de la procédure.

Avant d'entreprendre cette tâche, la Cour estime toutefois nécessaire de trancher une question préliminaire touchant l'existence du différend qui fait l'objet des requêtes. Il a été dit que s'il n'existe en fait aucun différend dans le cadre de l'article 7 du Mandat et des articles 36 et 37 du Statut de la Cour, une conclusion d'incompétence ou une fin de non-recevoir doit s'ensuivre.

Il convient d'observer que cette question préliminaire porte en réalité sur le problème de l'existence d'un différend entre les demandeurs et le défendeur, quels que soient la nature et l'objet du différend soumis à la Cour dans la présente instance. Dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C.P.J.I, série A n°2, p. 11), la Cour permanente définit un différend en ces termes : « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». En procédant à l'examen de la nature du différend, l'arrêt n'énonce cette définition qu'après avoir établi que les conditions d'existence d'un différend sont remplies. En d'autres termes, il ne suffit pas que l'une des parties à une affaire contentieuse affirme l'existence d'un différend avec l'autre partie. La simple affirmation ne suffit pas pour prouver l'existence d'un différend, tout comme le simple fait que l'existence d'un différend est contestée ne prouve pas que ce différend n'existe pas. Il n'est pas suffisant non plus de démontrer que les intérêts des deux parties à une telle affaire sont en conflit. Il faut démontrer que la réclamation de l'une des parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre. D'après ce critère, l'existence d'un différend entre les parties devant la Cour ne saurait faire de doute puisqu'il résulte clairement de leurs attitudes opposées à propos de l'accomplissement des obligations du Mandat par le défendeur, en sa qualité de Mandataire.

En tant que les motifs sur lesquels se fondent les exceptions préliminaires se rattachent en général à l'interprétation de l'accord

de Mandat pour le Sud-Ouest africain, il faut également, dès le départ, exposer brièvement l'origine, la nature et les caractéristiques du système des Mandats établi par le Pacte de la Société des Nations.

Aux termes de l'article 119 du traité de Versailles du 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outremer. Lesdites Puissances, peu de temps avant la signature du traité de paix, sont convenues de conférer des Mandats sur ces territoires à certains États alliés qui les occupaient déjà. Les termes de tous les Mandats « C » ont été préparés par une Commission du Conseil suprême de la Conférence de la paix et approuvés en l'automne de 1919 par les représentants des Principales Puissances alliées et associées avec une réserve qui a été retirée par la suite. Tout cela s'est produit avant que le Pacte n'entre en vigueur et avant que la Société des Nations ne s'établisse et commence à fonctionner, en janvier 1920. Les termes de chacun des Mandats ont été définis et confirmés ultérieurement par le Conseil selon l'article 22 du Pacte.

Les principes essentiels du système des Mandats consistent avant tout dans la reconnaissance de certains droits des peuples des territoires sous-développés; dans l'établissement d'un régime de tutelle exercé sur chacun de ces peuples par une nation développée, en qualité de « Mandataire » et « au nom de la Société des Nations »; et dans la reconnaissance d'une « mission sacrée de civilisation » incombant à la Société en tant que communauté internationale organisée et à ses États Membres. Ce système a pour objet reconnu le bien-être et le développement de ces peuples et il s'assortit de garanties visant la protection de leurs droits.

Ces caractères sont inhérents au système des Mandats tel que ses auteurs l'ont conçu et tel qu'il a été confié pour application aux divers organes de la Société et à ses États Membres. Les droits du Mandataire concernant le territoire sous Mandat et ses habitants se fondent sur les obligations du Mandataire et ils ne sont, pour ainsi dire, que de simples instruments lui permettant de remplir ses obligations. Le fait est que, dans le système des Mandats, chaque Mandat constitue une institution internationale nouvelle dont l'objectif principal est de promouvoir « le bien-être et le développement » des peuples du territoire sous Mandat.

Comme on l'a déjà relevé, l'Éthiopie et le Libéria ont indiqué dans leurs requêtes les dispositions sur lesquelles ils entendaient fonder la compétence de la Cour pour connaître du différend qu'ils lui ont soumis ; à quoi la République sud-africaine a opposé une dénégation de compétence.

La question de compétence a été soulevée par le défendeur sous la forme de quatre exceptions préliminaires et les conclusions qu'il

a déposées à la fin de ses écritures et de ses plaidoiries sont en substance les mêmes, si ce n'est que, dans les conclusions soumises à la fin des plaidoiries, les motifs sur lesquels se fondent respectivement les exceptions ont été résumés sous chacune d'entre elles. D'autre part, en ce qui concerne les conclusions relatives à la première exception préliminaire, le défendeur a introduit un amendement le 22 octobre 1962, à la suite des réponses qu'il a données aux questions posées aux Parties par des Membres de la Cour. La Cour traitera en premier lieu de cette modification.

Le texte amendé de la première exception est le suivant :

« Premièrement, le Mandat pour le Sud-Ouest africain *n'a jamais été, ou en tout cas* n'est plus depuis la dissolution de la Société des Nations, « un traité ou une convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut de la Cour, la présente conclusion visant:

a) ledit accord de Mandat dans son ensemble. v compris l'article 7, et

b) en tout cas l'article 7 même. »

L'amendement consiste en l'addition des mots en italiques. Le conseil du défendeur a fait une déclaration en manière de préface à son amendement du 22 octobre 1962. Il ressort de cette déclaration que primitivement, le défendeur a toujours considéré ou supposé que le Mandat pour le Sud-Ouest africain était « un traité ou une convention en soi, c'est-à-dire un accord international entre le Mandataire d'une part et le Conseil représentant la Société des Nations et/ou ses Membres d'autre part »; et qu'il a déclaré à plusieurs reprises « qu'en ce qui concerne la période d'existence de la Société des Nations cette proposition pouvait être considérée comme un point communément admis par les Parties»; mais qu'« on pourrait adopter la conception alternative selon laquelle, en définissant les termes du Mandat, le Conseil prenait une mesure d'exécution en application du Pacte (lequel constituait évidemment une convention) et ne passait pas un accord qui aurait été lui-même un traité ou une convention ». La déclaration ajoutait immédiatement : « Ce point de vue, que nous n'envisageons pas autrement que comme une hypothèse, tendrait à considérer la déclaration du Conseil comme constituant une résolution de ce Conseil laquelle, comme toute autre résolution valable du Conseil, tirerait sa force juridique du fait qu'elle aurait été dûment prise par le Conseil dans l'exercice des pouvoirs qui lui étaient conférés par le Pacte. »

De l'avis de la Cour, le point de vue ainsi modifié n'est pas fondé pour les raisons suivantes. Aux fins d'être confirmé, le Mandat pour le Sud-Ouest africain a pris la forme d'une résolution du Conseil de la Société des Nations, mais il est évident qu'il était d'une autre nature. On ne saurait le considérer comme une simple mesure d'exécution prise en application du Pacte. Le Mandat est en fait et en droit un engagement international ayant le caractère d'un traité ou d'une convention. Le préambule du Mandat lui-même le confirme.

L'accord qui y est visé a été réalisé par une décision des Principales Puissances alliées et associées, y compris la Grande-Bretagne, prise le 7 mai 1919 de conférer à Sa Majesté britannique un Mandat sur le territoire et par la confirmation de son acceptation le 9 mai 1919 par l'Union sud-africaine. Le deuxième et le troisième considérant du préambule prennent acte de ces faits. En outre, il y est déclaré: « Sa Majesté Britannique, agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud... a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes. » Ces « dispositions » ont été formulées « ainsi que suit ».

Le projet de Mandat contenant les termes explicites a été présenté au Conseil de la Société des Nations en décembre 1920 et, après quelques modifications, il a été confirmé le 17 décembre 1920. Le quatrième et dernier considérant du préambule reprend les dispositions de l'article 22, paragraphe 8, du Pacte, puis indique que le Conseil, « confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit:... ».

Ce qui vient d'être dit montre donc que, comme presque tous les autres Mandats semblables, ce Mandat constitue un acte d'un type spécial, de nature composite, instituant un régime international nouveau. Il contient un accord précis portant attribution et acceptation d'un Mandat pour le Sud-Ouest africain, un accord conclu provisoirement ou à titre d'essai entre les Principales Puissances alliées et associées sur les termes du Mandat à proposer au Conseil de la Société des Nations et un accord confirmant formellement les termes qui y sont explicitement définis par le Conseil, et qui ont été acceptés par le Mandataire et par le Conseil représentant la Société des Nations et ses Membres. C'est un instrument qui présente le caractère d'un traité ou d'une convention et qui incorpore les engagements internationaux du Mandataire définis par le Conseil et acceptés par le Mandataire.

Il est juridiquement sans importance que le Mandat soit décrit dans son dernier alinéa comme un « exemplaire » [*Declaration* dans le texte anglais]. Les Mandats confirmés par le Conseil de la Société des Nations en 1922, tels le Mandat français sur le Togo, le Mandat britannique sur le Cameroun, le Mandat belge sur le Territoire de l'Est africain (Ruanda-Urundi), etc., s'intitulent tous des « actes » [*instruments* dans le texte anglais]. La terminologie n'est pas un élément déterminant quant au caractère d'un accord ou d'un engagement international. Dans la pratique des États et des organisations internationales, comme dans la jurisprudence des tribunaux internationaux, on trouve des usages très variés; le caractère de dispositions conventionnelles a été attribué à de nombreux types d'actes différents.

Au surplus, le fait qu'il y ait dans le Mandat confirmé par le Conseil de la Société des Nations une disposition énonçant qu'il « sera déposé dans les archives de la Société des Nations » et que « Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire

général de la Société des Nations à toutes les Puissances signataires du Traité de Paix avec l'Allemagne » implique clairement que ce Mandat avait été conçu et était considéré comme un traité international ou une convention internationale contenant des engagements internationaux d'intérêt général pour les Puissances signataires du traité de paix avec l'Allemagne.

Il a été soutenu que le Mandat en question n'a pas été enregistré conformément à l'article 18 du Pacte qui disposait: « Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. » Si le Mandat était nul et non venu *ab initio* en raison du non-enregistrement, il s'ensuivrait que le défendeur n'a pas et n'a jamais eu de titre juridique à administrer le territoire du Sud-Ouest africain; il lui serait donc impossible de soutenir qu'il a eu ce titre jusqu'à la découverte de ce motif de nullité. Le fait est que l'article 18 prescrivait l'enregistrement de « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société », l'expression « à l'avenir » signifiant : après le 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du Pacte, alors que le Mandat pour le Sud-Ouest africain, comme l'indique le préambule de l'acte, avait été effectivement conféré à l'Union sud-africaine et accepté par elle plus de sept mois auparavant, les 7 et 9 mai 1919 et que ses termes avaient été acceptés à titre provisoire en août 1919 par les Principales Puissances alliées et associées, et par le Mandataire. Au surplus, l'article 18, destiné à assurer la publicité et à éviter les traités secrets, ne pouvait s'appliquer de la même façon dans le cas des traités auxquels la Société des Nations elle-même était partie et dans celui des traités conclus entre les États Membres à titre individuel. Le Mandat pour le Sud-Ouest africain, comme tous les autres Mandats, constitue un acte international de caractère institutionnel auquel la Société des Nations elle-même, représentée par le Conseil, était partie. Il constitue la mise en œuvre d'une institution à laquelle tous les États Membres sont intéressés, comme tels. La procédure utilisée pour donner la publicité nécessaire aux Mandats, y compris celui qui est actuellement à l'examen, a été appliquée en raison de leur caractère spécial, et, de toute façon, ils ont été publiés dans le *Journal officiel* de la Société des Nations.

Vu que le Mandat en question a eu dès l'origine le caractère d'un traité ou d'une convention, la question pertinente qui se pose ensuite est d'examiner si ce traité ou cette convention, pour ce qui est du Mandat tout entier, y compris son article 7, ou pour ce qui est de l'article 7 lui-même, est encore en vigueur. Le défendeur prétend qu'il n'est pas en vigueur et cette thèse constitue l'essence de sa première exception préliminaire. Il affirme que les droits et obligations prévus par le Mandat en ce qui concerne l'adminis-

tration du territoire du Sud-Ouest africain, ayant un caractère objectif, existent encore, tandis que les droits et obligations concernant la surveillance administrative exercée par la Société des Nations et le renvoi à la Cour permanente de Justice internationale, étant de caractère contractuel, sont nécessairement devenus caducs à la dissolution de la Société des Nations, laquelle comportait comme conséquence la fin de l'appartenance à cette Société, ne laissant subsister relativement au contrat qu'une seule partie et entraînant l'extinction totale du lien contractuel.

Le défendeur affirme en outre que les conséquences destructives de la disparition de la Société des Nations ne se limitent donc pas aux dispositions touchant la surveillance exercée par la Société des Nations sur le Mandat, mais portent aussi sur l'article 7, aux termes duquel le défendeur a accepté de se soumettre à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale pour tout différend, quel qu'il fût, qui viendrait à s'élever entre lui, en sa qualité de Mandataire, et un autre Membre de la Société des Nations sur l'interprétation ou l'application des dispositions du Mandat. En effet, si l'article 7 du Mandat a pour objet de soumettre à la Cour les différends se rapportant à l'interprétation ou à l'application du Mandat, il s'ensuit naturellement qu'aucune requête fondée sur l'article 7 ne peut être acceptée, à moins que ledit Mandat dont l'article 7 fait partie ne soit en vigueur. Au surplus, cette proposition constitue la base même des requêtes présentées à la Cour.

Pareilles affirmations avaient été avancées par le défendeur en 1950, et la Cour, dans son avis consultatif, a statué comme suit:

« L'autorité que le Gouvernement de l'Union exerce sur le Territoire est fondée sur le Mandat. Si le Mandat avait cessé d'exister, comme le prétend le Gouvernement de l'Union, l'autorité de celle-ci aurait également cessé d'exister. Rien ne permet de conserver les droits dérivés du Mandat tout en répudiant les obligations qui en découlent. » (*C. I. J. Recueil 1950*, p. 133.)

Après avoir observé que les obligations internationales assumées par l'Union sud-africaine étaient de deux sortes, les unes concernant « directement l'administration du Territoire » et correspondant « à la mission sacrée de civilisation mentionnée à l'article 22 du Pacte », et les autres ayant « trait au mécanisme de mise en œuvre », « étroitement liées à la surveillance et aux fonctions de contrôle de la Société des Nations » et correspondant aux « garanties pour l'accomplissement de cette mission » mentionnées dans le même article », la Cour a déclaré au sujet du second groupe d'obligations:

« L'obligation incombant à un État mandataire de se prêter à une surveillance internationale et de soumettre des rapports tient une place importante dans le système des Mandats. En instituant celui-ci, les rédacteurs du Pacte ont eu la pensée que, pour assurer effectivement l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation confiée à la Puissance mandataire, il importait de soumettre à une surveillance internationale l'administration des territoires sous Man-

dat... On ne saurait admettre que l'obligation de se soumettre à surveillance aurait disparu pour la simple raison que cet organe de contrôle a cessé d'exister... » (*Ibid.*, p. 136.)

Les conclusions de la Cour au sujet de l'obligation du Gouvernement de l'Union de se soumettre à une surveillance internationale sont donc parfaitement claires. En fait, exclure les obligations liées au Mandat reviendrait à exclure l'essence même du Mandat.

On verra plus loin, lorsque la Cour exposera sa manière de voir sur le véritable effet sur les Mandats de l'acte final de dissolution de la Société des Nations, qu'en mettant fin à sa propre existence, la Société des Nations n'a pas mis fin aux Mandats mais qu'elle a certainement entendu les maintenir par sa résolution du 18 avril 1946.

Ce qui est pertinent en l'espèce c'est l'opinion énoncée par la Cour dans le même avis consultatif quant à l'effet de la dissolution de la Société des Nations sur l'article 7 du Mandat. Après avoir rappelé les dispositions de cet article, la Cour a déclaré:

« Vu l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice et l'article 80, paragraphe premier, de la Charte, la Cour est d'avis que cette disposition du Mandat est encore en vigueur et qu'en conséquence l'Union sud-africaine est tenue de reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour dans les termes prévus par ces dispositions. » (*Ibid.*, p. 138.)

Il convient aussi de rappeler que si la Cour s'est divisée sur d'autres points touchant les questions à elle soumises pour avis consultatif, elle a été unanime à dire que l'article 7 du Mandat relatif à l'obligation de l'Union sud-africaine de se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour demeure « en vigueur ».

La Cour s'en tient encore aujourd'hui à la conclusion à laquelle elle est unanimement parvenue en 1950 quant à la survivance et au maintien en vigueur de l'article 7 du Mandat. Depuis lors, rien ne s'est produit qui justifierait la Cour de revenir sur cette conclusion. Tous les faits importants ont été exposés ou cités dans la procédure devant la Cour en 1950.

Bien que la Société des Nations et la Cour permanente de Justice internationale aient disparu l'une et l'autre, la Cour estime que l'obligation du défendeur de se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour permanente a été effectivement transférée à la présente Cour avant la dissolution de la Société des Nations. Par sa propre résolution du 18 avril 1946, la Société des Nations a cessé d'exister à partir du jour suivant, soit à partir du 19 avril 1946. La Charte des Nations Unies, conformément à son article 110, est entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Les trois Parties à la présente procédure, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie et le Libéria, ont déposé leurs ratifications le 7 novembre 1945, le 2 novembre 1945 et le

13 novembre 1945 respectivement et, en vertu du paragraphe 4 dudit article 110, ces trois États sont devenus Membres originaires des Nations Unies à partir de ces dates respectives. Depuis lors, ils sont soumis aux obligations de la Charte et jouissent des droits qui en découlent. L'une de ces obligations figure à l'article 37 du Statut de la Cour qui, en vertu de l'article 92 de la Charte, « fait partie intégrante » de la Charte, tandis qu'aux termes de l'article 93 « Tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la Cour internationale de Justice ». Par l'effet de ces dispositions, le défendeur s'est engagé depuis le 7 novembre 1945, époque où la Société des Nations et la Cour permanente existaient encore et où par conséquent l'article 7 du Mandat était encore pleinement en vigueur, à accepter la juridiction obligatoire de la présente Cour au lieu de celle de la Cour permanente à laquelle il avait primitivement accepté de se soumettre en vertu de l'article 7 du Mandat.

L'obligation ainsi transférée a été volontairement assumée par le défendeur lorsqu'il est devenu Membre des Nations Unies. Il ne saurait être question d'un défaut de consentement du défendeur à l'égard de ce transfert à la présente Cour de l'obligation de se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour permanente lui incombant en vertu de l'article 7 du Mandat. De l'avis de la Cour, l'article 7 reste en vigueur sans être affecté par la dissolution de la Société des Nations, de même que le Mandat, dans son ensemble, demeure en vigueur pour les raisons indiquées plus haut.

La deuxième exception du défendeur consiste principalement en un argument qui a été avancé à l'appui de la première exception. Il porte essentiellement sur l'expression « un autre Membre de la Société des Nations », qui figure dans le deuxième alinéa de l'article 7, ainsi conçu:

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

On soutient que, tous les Membres de la Société des Nations ayant nécessairement cessé d'en être Membres et ayant perdu les droits qui s'attachaient à cette qualité lorsque la Société elle-même a cessé d'exister le 19 avril 1946, il ne saurait plus y avoir aujourd'hui d'« autre Membre de la Société des Nations ». Selon cette thèse, si même l'on admet que l'article 7 du Mandat est encore en vigueur en tant que traité ou convention au sens de l'article 37 du Statut, aucun État n'a de *locus standi* ni qualité pour invoquer la juridiction de la Cour dans tout différend venant à s'élever entre lui et le défendeur en sa qualité de Mandataire.

Cette thèse prétend se fonder sur le sens naturel et ordinaire des termes employés dans la disposition. Mais il ne s'agit pas là d'une règle d'interprétation absolue. 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.

En premier lieu, la protection judiciaire de la mission sacrée contenue dans chaque Mandat constituait un aspect essentiel du système des Mandats. Tel que ses auteurs l'avaient conçu et inscrit dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, ce système, comme il a déjà été dit, présentait essentiellement deux traits principaux : un Mandat conféré à une Puissance à titre de « mission sacrée de civilisation » et « des garanties pour l'accomplissement de cette mission ». Si l'exécution fidèle de cette mission était assignée à la seule Puissance mandataire, le devoir et le droit d'en assurer l'accomplissement étaient confiés à la Société des Nations, avec son Conseil, l'Assemblée, la Commission permanente des Mandats et tous ses Membres dans les limites de leur autorité, de leur pouvoir et de leurs fonctions respectifs, ce qui constituait la surveillance administrative, et la Cour permanente devait juger et trancher tout différend au sens de l'article 7 du Mandat. La surveillance administrative exercée par la Société des Nations représentait une garantie normale visant à assurer la pleine exécution par le Mandataire de sa « mission sacrée » à l'endroit des habitants du territoire sous Mandat, mais le rôle spécialement imparti à la Cour était encore plus essentiel puisqu'elle devait servir d'ultime moyen de protection par voie de recours judiciaire contre tous abus ou violations possibles du Mandat.

La raison d'être de cette disposition essentielle du Mandat est évidente. A défaut de cette garantie supplémentaire, la surveillance exercée par la Société et par ses Membres ne pouvait en définitive être efficace. Par exemple, l'article 6 du Mandat pour le Sud-Ouest africain énonce :

« Le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5. »

En fait, si le Conseil était satisfait du rapport sur la recommandation de la Commission permanente des Mandats, il l'approuvait. Si un Membre du Conseil avait des doutes sur un ou plusieurs points de ce rapport, des explications étaient demandées au représentant du Mandataire alors présent. Si ces explications étaient considérées comme satisfaisantes, le rapport annuel était approuvé immédiatement. En tout cas, l'approbation exigeait l'unanimité de tous les représentants, y compris celui du Mandataire qui, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du Pacte, était habilité à envoyer siéger

un représentant pour prendre part à la discussion et voter. Mais, si une mesure proposée au Mandataire sur la recommandation de la Commission permanente des Mandats, dans l'intérêt des habitants du territoire sous Mandat et dans les limites du Mandat et de l'article 22 du Pacte, se heurtait à l'opposition du Mandataire, elle ne pouvait être adoptée par le Conseil. Ou encore, si le Mandataire, nonobstant l'opposition de la Commission permanente des Mandats et du Conseil, avait adopté en matière d'administration du territoire une mesure constituant une violation du Mandat et si le Mandataire persistait à la maintenir, un conflit en serait résulté. Cette éventualité n'est pas une simple conjecture ou hypothèse. En fait, le défendeur a manifesté plus d'une fois le désir d'incorporer le Sud-Ouest africain à l'Union et la Commission permanente des Mandats de la Société des Nations s'est chaque fois opposée à une telle mesure, la considérant comme contraire au Mandat; et la même idée de la Puissance mandataire a également été émise en 1946 à l'Organisation des Nations Unies. Si à l'époque de la Société des Nations, la Puissance mandataire avait tenté de donner effet à cette idée contrairement à l'alinéa 1 de l'article 7, il en serait résulté un différend important entre elle et le Conseil de la Société des Nations.

En vertu de la règle de l'unanimité (articles 4 et 5 du Pacte), le Conseil ne pouvait imposer ses vues au Mandataire. Il pouvait, bien entendu, demander un avis consultatif à la Cour permanente mais un tel avis n'aurait pas force obligatoire et le Mandataire pourrait demeurer sourd aux admonestations du Conseil. En pareil cas, le seul moyen de défendre les intérêts des habitants aux fins de protéger la mission sacrée serait d'obtenir une décision de la Cour sur une question qui se rattachait à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. Mais ni le Conseil ni la Société n'étaient admis à ester devant la Cour. Le seul recours efficace pour la protection de la mission sacrée était qu'un ou plusieurs Membres de la Société des Nations invoquassent l'article 7 et soumissent le différend au jugement de la Cour permanente comme constituant également un litige entre eux et le Mandataire. C'est à cette fin essentielle que la clause a été rédigée dans des termes très généraux embrassant « tout différend, quel qu'il soit,... entre [le Mandataire] et un autre Membre de la Société des Nations relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations ». On voit donc le rôle essentiel que l'article 7 devait jouer comme l'une des garanties du système des Mandats quant au respect de ses obligations par le Mandataire.

En deuxième lieu, outre que la protection judiciaire était essentielle pour la mission sacrée et pour les droits appartenant aux États Membres en vertu des Mandats et que ni la Société des Nations ni le Conseil n'avaient qualité pour l'invoquer, le droit de citer la Puissance mandataire devant la Cour permanente était 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.

Le troisième motif pour conclure que l'article 7, en ce qui concerne en particulier la formule « un autre Membre de la Société des Nations », continue d'être applicable est qu'à la session d'avril 1946 on était de toute évidence parvenu à un accord entre tous les Membres de la Société des Nations en vue de continuer les différents Mandats, dans toute la mesure possible ou praticable, en ce qui concerne les obligations des Puissances mandataires et par conséquent de maintenir des droits des Membres de la Société des Nations, nonobstant la dissolution de la Société elle-même. Cet accord est prouvé non seulement par le contenu de la résolution du 18 avril 1946 sur la dissolution, mais encore par les discussions relatives à la question des Mandats tenues devant la Première Commission de l'Assemblée et par tout l'ensemble des circonstances contemporaines qui ont précédé et dominé la session. Au surplus P, Cour ne voit aucun motif valable de s'écarter de la conclusion à laquelle elle est parvenue dans son avis consultatif de 1950 et d'après laquelle la dissolution de la Société des Nations n'a pas rendu l'article 7 du Mandat inapplicable. Les États qui étaient Membres de la Société à l'époque de sa dissolution continuent à avoir le droit d'invoquer la juridiction obligatoire de la Cour, ainsi qu'ils avaient le droit de le faire avant la dissolution de la Société. Ce droit continue à exister aussi longtemps que le défendeur maintient son droit d'administrer le territoire sous Mandat.

L'Assemblée de la Société des Nations s'est réunie en avril 1946 spécialement pour préparer la dissolution de la Société. Bien avant la session, des événements importants avaient eu lieu qui ont directement influencé la ligne de conduite à cette session. La Charte des Nations Unies, avec son chapitre XI sur les territoires non autonomes et ses chapitres XII et XIII relatifs au nouveau régime de tutelle qui incorporent des principes correspondant à ceux de l'article 22 du Pacte sur les Mandats et du système des Mandats lui-même, était entrée en vigueur en octobre 1945, les Nations Unies avaient commencé à fonctionner en janvier 1946 et l'Assemblée générale avait tenu sa première session au mois de février suivant. Lorsque l'Assemblée de la Société des Nations s'est effectivement réunie par la suite en avril de la même année, elle connaissait tous ces événements. C'est pourquoi, avant de voter définitivement la résolution de dissolution, elle a pris des mesures particulières pour assurer la continuation des Mandats et du système des Mandats « jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires ». Tous les représentants qui ont pris part à la session de l'Assemblée se rendaient parfaitement compte que le fonctionnement des Mandats pendant la période transitoire serait forcément gêné par

des questions de technique et de formalisme juridiques. Aussi prirent-ils des mesures spéciales pour y faire face. Ces circonstances particulières montrent que les représentants assemblés n'ont pas attaché d'importance à la lettre de la procédure constitutionnelle. D'après le Pacte, le rôle du Conseil dans le système des Mandats était prépondérant. Mais le Conseil ne s'est pas réuni pour traiter de la question de savoir ce qu'il faudrait faire des Mandats après la dissolution de la Société des Nations. Au contraire, l'Assemblée s'est attribuée les responsabilités du Conseil par une résolution du 12 avril 1946 ainsi conçue:

« L'Assemblée, avec l'assentiment de tous les Membres du Conseil représentés à la présente session : Décide que, pour autant qu'il sera nécessaire, elle assumera, durant la présente session, toutes les fonctions rentrant dans la compétence du Conseil. »

Sur la base de cette résolution l'Assemblée a également approuvé la fin des Mandats pour la Syrie, le Liban et la Transjordanie.

En vue de prévoir la situation qui allait certainement naître de l'acte de dissolution et de continuer les Mandats sur la base d'une mission sacrée, des discussions prolongées ont eu lieu tant à l'Assemblée qu'à la Première Commission pour trouver les voies et moyens de faire face aux difficultés et de suppléer aux lacunes dans toute la mesure du possible. C'est dans ces circonstances que toutes les Puissances mandataires ont déclaré leurs intentions à propos de leurs Mandats respectifs. Les délégués des Puissances mandataires présentes ont solennellement déclaré leur intention de continuer à administrer les territoires à elles confiés: pour le Royaume-Uni, « conformément aux principes généraux des Mandats existants » ; pour la France, en poursuivant « l'exécution de la mission qui lui avait été confiée par la Société des Nations » ; pour la Nouvelle-Zélande, « conformément aux termes du Mandat » ; pour la Belgique, en restant « pleinement consciente de toutes les obligations qu'imposent aux Membres des Nations Unies les dispositions de l'article 80 de la Charte » ; pour l'Australie, « conformément aux dispositions de ces Mandats, en vue de pourvoir à la protection et au développement des habitants ». La déclaration faite par le délégué de l'Afrique du Sud, à la deuxième séance plénière tenue le 9 avril 1946 est particulièrement claire. Après avoir annoncé :

«... il est dans l'intention du Gouvernement de l'Union sud-africaine d'exposer, à la prochaine session des Nations Unies à New York, les raisons pour lesquelles il conviendrait d'accorder au Sud-Ouest africain un statut aux termes duquel ce territoire serait reconnu internationalement comme formant partie intégrante de l'Union »,

il a continué:

« Dans l'intervalle, l'Union sud-africaine continuera à l'administrer en se conformant scrupuleusement aux obligations du Mandat,

afin d'assurer le progrès, et de sauvegarder les intérêts de ses habitants, comme elle l'a fait pendant les six dernières années durant lesquelles la Commission des mandats n'a pu se réunir.

La disparition des organes de la Société des Nations qui s'occupent du contrôle des mandats, à savoir, en premier lieu, la Commission des mandats et le Conseil de la Société, empêchera évidemment de se conformer entièrement à la lettre du Mandat. Le Gouvernement de l'Union se fera, cependant, un devoir de considérer que la disparition de la Société des Nations ne diminue en rien les obligations qui découlent du Mandat; il continuera à s'en acquitter en pleine conscience et avec le juste sentiment de ses responsabilités, jusqu'au moment où d'autres arrangements auront été conclus quant au statut futur de ce territoire. »

Il ne pouvait y avoir de la part du Gouvernement sud-africain de reconnaissance plus claire de la continuation, après la dissolution de la Société des Nations, de ses obligations en vertu du Mandat pour le Sud-Ouest africain, y compris l'article 7.

C'est sur la base des déclarations des Puissances mandataires ainsi que des vues exprimées par les autres Membres que l'Assemblée de la Société des Nations a adopté à l'unanimité sa résolution finale du 18 avril 1946, dont les paragraphes 3 et 4 s'expriment en ces termes;

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

4. Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous mandat ont exprimé leur intention de continuer à les administrer, en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers mandats, jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires. »

En présentant à l'Assemblée la résolution touchant l'effet possible de la dissolution de la Société sur la question des Mandats où figurent ces deux passages, le délégué de la Chine a déclaré:

« C'est avec une vive satisfaction que la délégation chinoise, représentant un pays qui a toujours préconisé le principe de la tutelle, constate que toutes les Puissances mandataires ont annoncé leur intention d'administrer les territoires dont elles ont la garde suivant les règles du système des mandats, jusqu'à ce que d'autres dispositions aient été adoptées. »

Le délégué français a déclaré, en appuyant cette résolution, qu'il :

« insiste une fois de plus sur le fait que tous les territoires sous mandat relevant de son Gouvernement continueront à être administrés dans l'esprit du Pacte et de la Charte ».

Le professeur Bailey, de l'Australie, rapporteur, parlant en qualité de délégué de son pays, a approuvé :

« l'initiative de la délégation chinoise et appuie la résolution. Ainsi que la délégation australienne l'a nettement précisé à l'Assemblée, l'Australie estime que la dissolution de la Société des Nations ne diminue pas les obligations des pays mandataires. Elle considère que ces obligations sont toujours valables et elle continuera à administrer les territoires sous mandat australien conformément aux dispositions des mandats, pour le bien-être des habitants. »

Le délégué du Royaume-Uni a précisé mieux encore qu'il y avait accord entre toutes les Puissances mandataires, en déclarant qu'il « appuie formellement [la résolution] au nom de son Gouvernement » :

« [Elle] a été établie en consultation avec tous les pays intéressés à la question des mandats et d'accord avec eux; [il] pense donc qu'on peut l'accepter sans discussion et à l'unanimité. »

Il ressort de ce qui précède qu'il existait un accord unanime entre tous les États Membres présents à la séance de l'Assemblée pour que les Mandats continuassent d'être exercés conformément aux obligations définies dans ces Mandats, bien que, pour reprendre les termes dont s'est servi à cette séance le représentant de l'Afrique du Sud, la dissolution de la Société des Nations « [empêcherait] évidemment de se conformer entièrement à la lettre du Mandat », c'est-à-dire nonobstant le fait que certains organes de la Société, tels le Conseil et la Commission permanente des Mandats, feraient défaut. En d'autres termes, il était entendu à l'Assemblée entre les États Membres — y compris les Puissances mandataires —, au moment de passer la résolution, que les Mandats continueraient, malgré les lacunes que présenterait l'ensemble du système après la dissolution de la Société des Nations et autant qu'il serait possible, jusqu'à ce que de nouveaux arrangements fussent pris entre les Puissances mandataires et les Nations Unies à propos des divers Mandats. Il est manifeste que cette continuation des obligations du Mandat ne pouvait entrer en jeu qu'au lendemain de la dissolution de la Société des Nations; c'est pourquoi les objections littérales tenant à la formule « un autre Membre de la Société des Nations » sont sans portée, puisque la résolution du 18 avril 1946 a été adoptée précisément en vue de les écarter et de continuer le Mandat en tant que traité entre le Mandataire et les Membres de la Société des Nations.

En conclusion, toute interprétation de l'article 7, ou plus précisément de l'expression « un autre Membre de la Société des Nations » qui y figure, doit tenir compte de tous les faits et circonstances pertinents concernant l'acte de dissolution de la Société des Nations, si l'on veut s'assurer des véritables intentions et objectifs des Membres de l'Assemblée lorsqu'ils ont adopté la résolution finale du 18 avril 1946.

A l'appui de la conclusion selon laquelle il existait au moment de la dissolution de la Société des Nations un accord visant à maintenir dans toute la mesure du possible le *statu quo* à l'égard des Mandats, en attendant que de nouveaux arrangements fussent pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires, il convient encore d'observer qu'il était prévu que l'intervalle serait de courte durée et qu'en temps utile et par consentement mutuel les différents Mandats devaient être convertis en accords de tutelle en application de la Charte des Nations Unies. Cette prévision s'est réalisée, la seule exception étant celle du Mandat pour le Sud-Ouest africain exercé par le défendeur. De ce fait, la conclusion sur l'existence d'un accord apparaît d'autant plus justifiée.

Pour contester l'existence d'un accord, on a dit que l'article 7 constitue une disposition de l'acte de Mandat qui n'est pas essentielle pour la protection de la mission sacrée de civilisation. Si donc l'article 7 ne constituait pas un élément essentiel dans le sens indiqué, la thèse de la compétence s'effondrerait. A l'appui de cet argument, on a fait observer que, lorsque trois des quatre Mandats « C » ont été placés sous le régime de tutelle prévu par la Charte des Nations Unies, aucune disposition comparable n'a été insérée dans les accords de tutelle respectifs et qu'il s'agissait des trois accords de tutelle concernant les territoires auparavant placés sous Mandats attribués au Japon, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. On a souligné que ce qui était essentiel à un moment donné cessait de l'être ensuite; or, les principes sur lesquels se fondait le système des Mandats correspondent à ceux qui sont à la base du régime de tutelle. Cet argument néglige apparemment une différence importante dans la structure et le fonctionnement des deux systèmes et il perd toute autorité si l'on se souvient qu'aux termes de l'article 18 de la Charte des Nations Unies: « Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des Membres présents et votant », alors qu'en vertu du Pacte, la règle de l'unanimité prévalait au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. 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, prévue par le système des Mandats, de recourir à la protection judiciaire de la Cour permanente, n'existe plus.

Pour les motifs qui viennent d'être énoncés, les première et deuxième exceptions doivent être rejetées.

La troisième exception préliminaire consiste essentiellement dans la proposition selon laquelle le différend soumis à la Cour par les

demandeurs n'est pas un différend comme il est prévu à l'article 7 du Mandat — et cela plus particulièrement en tant que ledit conflit ou désaccord n'affecte aucun intérêt concret des États demandeurs ni de leurs ressortissants.

A l'appui de cette proposition, le défendeur prétend que le mot « différend » doit être pris dans le sens qui lui est généralement reconnu dans le contexte d'une clause de juridiction obligatoire et qu'ainsi interprété il signifie un désaccord ou un conflit entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations touchant les droits et intérêts juridiques de ce Membre dans l'affaire soumise à la Cour; que « les obligations imposées au bénéfice des habitants seraient dues à la Société des Nations au nom de laquelle le Mandataire s'est obligé à exercer le Mandat » et qu' « en raison de leur qualité de Membres, les Membres de la Société des Nations seraient alors habilités à participer à la surveillance de la Société des Nations sur le Mandat, mais n'auraient individuellement à l'égard du Mandataire aucun droit ou intérêt juridique à l'observation par le Mandataire de ses devoirs envers les habitants ».

La question que la Cour doit examiner est celle de savoir si ce différend est bien un « différend » comme il est prévu à l'article 7 du Mandat et au sens de l'article 36 du Statut de la Cour.

La thèse du défendeur va à l'encontre du sens naturel et ordinaire des dispositions de l'article 7 du Mandat, lequel mentionne « tout différend, quel qu'il soit » qui viendrait à s'élever entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations « relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat ». 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'obligation 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 des dispositions de cet article indiquent en effet qu'on entendait par là que les Membres de la Société des Nations eussent un droit ou un intérêt juridique 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.

On ne peut non plus dire, comme l'a fait le défendeur, que toute interprétation large de la juridiction obligatoire en question serait incompatible avec l'article 22 du Pacte, fondement de tous les Mandats, particulièrement en ce qui touche les dispositions de l'article 7, car l'article 22 ne prévoyait pas que le Mandataire fût soumis à la Cour permanente au sujet de la façon dont il applique-

rait le Mandat. Mais la nature de l'article 7, alinéa 2, est évidemment de pourvoir à la mise en œuvre d'une « des garanties pour l'accomplissement de cette mission » mentionnées à l'article 22, paragraphe 1. Il a été inséré dans le projet d'accord entre les Principales Puissances alliées et associées et proposé au Conseil de la Société par le représentant du Royaume-Uni à titre de Mandataire originaire au nom de l'Afrique du Sud, actuel Mandataire pour le Sud-Ouest africain. Le droit d'intenter une action conféré par l'article 7 aux États Membres de la Société des Nations est un élément essentiel du Mandat lui-même et inséparable de son exercice. Au surplus, l'article 7 énonce: «Le Mandataire accepte que... », de sorte qu'il ne saurait y avoir de doute sur la portée et l'effet de cette disposition au moment où elle a été stipulée.

Tandis que l'article 6 du Mandat en question 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 de la Cour permanente puisqu'il donne à chacun des autres Membres de la Société des Nations le droit d'invoquer aux mêmes fins la juridiction obligatoire à l'encontre du Mandataire. Il va de soi que la protection des intérêts concrets des Membres ou de leurs ressortissants est comprise dans ce cadre, mais le bien-être et le développement des habitants du territoire sous Mandat ne sont pas moins importants.

Les considérations et les motifs qui précèdent amènent à conclure que le présent différend est un différend comme il est prévu à l'article 7 du Mandat et que la troisième exception préliminaire doit être rejetée.

La Cour examinera maintenant la quatrième et dernière exception préliminaire soulevée par le défendeur. Elle consiste essentiellement dans la proposition selon laquelle, s'il existe un différend au sens de l'article 7, il ne s'agit pas d'un différend qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations avec les demandeurs et il n'y a eu aucune négociation de ce genre en vue de son règlement. Les demandeurs répondent que des négociations répétées ont eu lieu pendant une période de plus de dix ans, au sein de l'Assemblée et de divers organes des Nations Unies, entre eux et les autres Membres de la Société des Nations partageant leur façon de voir, d'une part, et le défendeur, d'autre part, et que ces négociations ont abouti chaque fois à une impasse en raison des conditions et des restrictions auxquelles elles se sont heurtées de la part du défendeur. La question à envisager est donc la suivante: Quelles seraient les chances de succès de nouvelles négociations entre les Parties aux présentes affaires en vue de parvenir à un règlement?

En examinant cette question, il convient de noter tout d'abord que la prétendue impossibilité de régler le différend ne peut évidemment se référer qu'à la seule date du dépôt des requêtes. Il convient

de souligner en second lieu que derrière le présent différend existe un autre désaccord du même ordre sur des points de droit et de fait — une semblable opposition de thèses juridiques et d'intérêts — entre le défendeur, d'une part, et les autres Membres des Nations Unies qui partagent les vues des demandeurs, d'autre part. Mais, bien que le différend qui s'est élevé au sein des Nations Unies et celui qui est présentement soumis à la Cour puissent être considérés comme deux litiges distincts, les questions en cause sont identiques. Un rapide examen des thèses, des propositions et des arguments auxquels des deux côtés on s'est constamment tenu suffit à montrer que l'on s'était trouvé dans une impasse avant le 4 novembre 1960, date du dépôt des requêtes relatives aux présentes affaires, et que cette impasse existe toujours. La véritable situation ressort d'une lettre du représentant permanent de l'Union sud-africaine au président du Comité du Sud-Ouest africain datée du 25 mars 1954:

«Étant donné que le mandat de votre comité semble être plus rigide encore que celui du Comité spécial, le Gouvernement de l'Union doute que de nouvelles négociations menées dans le cadre du mandat de votre comité permettent d'espérer aboutir à des résultats positifs. »

Cette situation est demeurée inchangée, ainsi que le montrent les communications ultérieures adressées au président du Comité du Sud-Ouest africain le 21 mai 1955 et le 21 avril 1956.

Il est sans pertinence et inutile de rechercher quelles thèses différentes et opposées ont conduit les négociations des Nations Unies dans une impasse, étant donné qu'au stade actuel il ne s'agit que de trancher la question de compétence. Le fait que dans le passé les négociations collectives aient abouti à une impasse et le fait que les écritures et les plaidoiries des Parties dans la présente procédure aient clairement confirmé que cette impasse demeure obligent à conclure' qu'il n'est pas raisonnablement permis d'espérer que de nouvelles négociations puissent aboutir à un règlement.

A cet égard, il est pertinent de citer à l'appui de la conclusion qui vient d'être énoncée un passage de l'arrêt rendu par la Cour permanente en l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C. P. J. L, série A ri 2, p. 13). Au sujet d'une exception similaire présentée en cette espèce par le défendeur à l'égard de la juridiction obligatoire découlant de l'article 26 du Mandat pour la Palestine, qui correspond à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, la Cour a déclaré:

« L'objection sera réduite à sa juste valeur si l'on considère que l'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative. Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée; cette conversation a pu être très courte: tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est

heurtée finalement à un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoire de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique.

Mais si les négociations diplomatiques entre les gouvernements ont eu leur point de départ dans les discussions antérieures, il se peut très bien que celles-ci aient été de nature à rendre superflue une discussion nouvelle des points de vue qui sont à la base du différend. On ne saurait, à cet égard, poser aucune règle générale et absolue; c'est une question d'espèce. »

Or, dans les présentes affaires, il est évident qu'on a abouti à une impasse sur les questions en litige, que cela n'a pas changé et que les thèses respectives ne se sont aucunement modifiées depuis les discussions et négociations aux Nations Unies. Il est également « apparu avec évidence », pour reprendre les termes de la Cour permanente, « que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique » et qu'une nouvelle discussion serait « superflue ».

Cependant, le défendeur affirme en outre que des négociations collectives au sein des Nations Unies sont une chose, que des négociations directes entre les demandeurs et lui-même en sont une autre et qu'aucune négociation directe n'a jamais été engagée entre eux. Mais ce qui importe en la matière ce n'est pas tant la forme des négociations que l'attitude et les thèses des Parties sur les aspects fondamentaux de la question en litige. Tant que l'on demeure inébranlable de part et d'autre — et c'est ce qui ressort clairement des plaidoiries présentées à la Cour — il n'y a aucune raison qui permette de penser que le différend soit susceptible d'être réglé par de nouvelles négociations entre les Parties.

D'autre part, depuis quarante ou cinquante ans, la diplomatie pratiquée au sein des conférences ou diplomatie parlementaire s'est fait reconnaître comme l'un des moyens établis de conduire des négociations internationales. Lorsque des questions en litige intéressent à la fois un groupe d'États, de part ou d'autre, au sein d'un corps organisé, la diplomatie parlementaire ou diplomatie par conférences s'est souvent avérée la voie de négociation la plus pratique. Peu importe le nombre de parties s'opposant dans un différend ; tout dépend de la nature de la question en litige. Lorsqu'il s'agit d'une question affectant les intérêts mutuels de nombreux États, qu'ils fassent ou non partie d'un corps organisé, il n'y a aucune raison pour que chacun d'eux se conforme au formalisme et aux faux-semblants d'une négociation directe avec l'État auquel ils s'opposent s'ils ont déjà pleinement participé aux négociations collectives avec cet État adverse.

Pour les motifs qui viennent d'être exposés, la quatrième exception, comme les trois précédentes, n'est pas fondée et doit aussi être rejetée.

La Cour conclut que l'article 7 du Mandat est un traité ou une convention encore en vigueur au sens de l'article 37 du Statut de la Cour, que le différend est de ceux qui sont prévus audit article 7 et qu'il n'est pas susceptible d'être réglé par des négociations. En conséquence, la Cour est compétente pour connaître du différend au fond.

Par ces motifs,

La Cour,

par huit voix contre sept,

dit qu'elle est compétente pour statuer sur le fond du différend.

Fait en anglais *et en français*, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt et un décembre mil neuf cent soixante-deux, en quatre exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de l'Empire de l'Ethiopie, au Gouvernement de la République du Libéria et au Gouvernement de la République sud-africaine.