

OPINION DISSIDENTE DE M. DE VISSCHER

J'ai le regret de ne pouvoir me rallier à la deuxième partie de la réponse que la Cour a faite à la question sous litt. b). J'admets que les dispositions du chapitre XII de la Charte n'imposent pas à l'Union sud-africaine l'obligation juridique de conclure un Accord de Tutelle, en ce sens qu'elle est libre d'accepter ou de refuser les termes particuliers d'un projet d'accord. Par contre, j'estime que ces dispositions imposent à l'Union l'obligation de se prêter à des négociations en vue de la conclusion d'un accord. A cet égard, la réponse de la Cour reste en deçà de l'idée que je me forme des obligations qui découlent de la Charte pour la Puissance mandataire. Je fonde cette opinion sur une interprétation des textes qui n'est pas celle adoptée par l'avis.

Comme le constate l'avis, « la Charte n'a prévu et réglé qu'un seul régime, le régime international de tutelle. Elle n'a prévu ni réglé à côté de lui un régime de mandat. » D'autre part, les articles du chapitre XII relatifs à l'institution même d'un régime international de tutelle sont nettement impératifs : article 75 : « L'organisation des Nations Unies établira, sous son autorité, un régime international de tutelle.... » ; « The United Nations shall establish under its authority an international trusteeship system.... » ; article 77 : « Le régime de tutelle s'appliquera.... » ; « The trusteeship system shall apply.... ».

C'est seulement à titre purement transitoire que le maintien du régime des mandats est envisagé à l'article 80 de la Charte. Déjà les termes du paragraphe premier dudit article : « et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus » excluent la possibilité d'une coexistence prolongée des deux régimes. Quant à l'article 80, paragraphe 2, il revêt, dans ce même ordre d'idées, une portée juridique nettement définie. Il dispose que le paragraphe précédent, celui qui maintient le *statu quo* jusqu'à ce que des accords de tutelle aient été conclus (clause dite conservatoire ou de sauvegarde), « ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous mandat ou d'autres territoires ainsi qu'il est prévu à l'article 77 ».

J'estime que l'avis n'a pas fait à ces dispositions la place qui leur revient dans l'économie générale des textes du chapitre XII et qu'ainsi il n'en a pas déduit toutes les conséquences que ces dispositions comportent. Il en réduit la signification au point de n'y voir que l'idée « qu'on s'attendait à ce qui les Puissances manda-

taires suivent la voie normale tracée par la Charte, c'est-à-dire : conclure des accords de tutelle ».

C'est une règle d'interprétation reconnue que les clauses d'un traité doivent non seulement être envisagées dans leur ensemble, mais encore s'interpréter de façon à éviter, autant que possible, de priver aucune d'elles de son effet utile au bénéfice des autres. Cette règle trouve particulièrement son application dans l'interprétation d'un traité de caractère constitutionnel, tel que la Charte des Nations Unies, surtout lorsque, comme c'est ici le cas, ses dispositions sont constitutives d'un régime international bien défini et peuvent, à ce titre, être présumées comme étant complémentaires les unes des autres.

Il m'est difficile de concevoir que, par une disposition expresse et singulièrement pressante, les auteurs de la Charte aient pris le soin d'avertir les Puissances mandataires que la négociation et la conclusion des accords de tutelle ne pourraient, en raison du *statu quo* provisoire garanti par l'article 80, paragraphe premier, « motiver un retard ou un ajournement » si la portée de cette disposition se réduisait à l'expression d'une expectative ou tout au plus d'un vœu ou d'un conseil. Les termes de l'article 80, paragraphe 2, ne se prêtent pas à cette interprétation.

La tournure négative de la phrase n'est pas un argument en faveur de l'absence d'obligation : avertir les Puissances mandataires que le *statu quo* prévu au paragraphe précédent ne leur fournit aucun motif valable pour retarder ou ajourner des accords qui, comme il sera indiqué plus loin, sont la condition même de la mise à effet du régime de tutelle, c'est très clairement, selon moi, leur enjoindre de se prêter, au plus tôt, à des négociations en vue de la conclusion de tels accords. Ce que l'article 80, paragraphe 2, a entendu exclure, c'est qu'une Puissance mandataire, invoquant d'une part la disparition de la Société des Nations, refuse d'autre part de reconnaître les Nations Unies et d'envisager de se soumettre à l'unique régime prévu par la Charte, le régime de tutelle. Ce que cette même disposition a voulu imposer, c'est que la Puissance mandataire prenne les mesures voulues pour négocier un accord de tutelle.

Si, comme il a été dit plus haut, il faut s'appliquer à concilier les textes au lieu de les opposer l'un à l'autre, et s'efforcer de faire à chacun sa juste part en lui conservant son effet utile dans l'ensemble du système, on se trouve conduit aux conclusions suivantes.

Les rédactions des articles 75, 77 et 79 sont permissives, en ce sens que la mise sous tutelle est subordonnée à la conclusion d'accords ultérieurs, et que la Puissance mandataire est libre d'accepter ou de refuser les termes du projet d'accord. Telle est

la part à faire à l'aspect dit « facultatif » de la mise sous tutelle. On ne peut toutefois concilier ces dispositions permissives avec l'article 80, paragraphe 2, et avec la volonté certaine des rédacteurs de la Charte de substituer le régime de tutelle au régime des mandats que si l'on admet que, libre de se refuser à souscrire aux termes particuliers d'un projet d'accord, la Puissance mandataire a contracté l'obligation juridique de se prêter à l'ouverture de négociations et de poursuivre celles-ci de bonne foi en vue de la conclusion d'un accord.

Qu'une obligation ainsi comprise puisse former l'objet valable et utile d'un engagement international, c'est ce que la Cour permanente de Justice internationale a clairement admis dans le passage suivant de son avis consultatif du 15 octobre 1931 : « En réalité, il est permis de considérer que l'engagement des deux Gouvernements, conformément à la résolution du Conseil, n'est pas seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords. » La Cour ajoutait toutefois : « mais l'engagement de négocier n'implique pas celui de s'entendre... »¹. Il est raisonnable de penser que l'article 80, paragraphe 2, qui, outre « la négociation », mentionne « la conclusion », n'a pas d'autre signification : l'obligation de se prêter à négocier en vue de conclure.

On ne peut d'ailleurs perdre de vue la valeur psychologique de l'ouverture de négociations. Alors surtout que la négociation n'a, en définitive, pour objet, comme c'est le cas ici, que la mise en application concrète de principes qui forment un régime international préétabli, cette ouverture est souvent un pas décisif dans la voie de la conclusion d'un accord.

Le terme « volontairement », qui ne figure à l'article 77 qu'à propos des territoires de la seule catégorie *c*), a suscité des difficultés d'interprétation. Il me paraît impossible que cette spécification, qui s'oppose si nettement à l'absence de toute mention semblable pour les territoires des catégories *a*) et *b*), ait été faite sans intention précise et qu'elle ne corresponde pas, dans l'économie générale du système, à un intérêt bien défini.

Le terme « volontairement » a ici la signification de « spontanément » ; il caractérise l'acte unilatéral de volonté par lequel un État, libre de toute obligation, décide, de sa propre initiative, de placer un territoire sous régime de tutelle par la voie indiquée au chapitre XII, celle de la conclusion d'un accord ultérieur. Ce serait détourner le terme « volontairement » de son sens naturel et le dépouiller de sa signification dans le contexte que d'y voir l'équivalent de *par accord*, et d'en faire ainsi un synonyme des termes

¹ Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série A/B, fasc. n° 42, p. 116.

« en vertu d'accords de tutelle » qui figurent au début de l'article 77, ou des termes « un accord ultérieur » dans le paragraphe 2 du même article. L'accord de tutelle est une condition commune aux trois catégories de territoires énumérées à l'article 77 pour la mise sous tutelle. Au contraire, la décision volontaire, c'est-à-dire spontanée, d'un État de placer sous tutelle un territoire de la catégorie *c*) est une condition propre à cette dernière catégorie. La décision précède l'accord ; elle ne se confond aucunement avec lui.

Le terme « volontairement », qui retrouve ainsi dans le contexte sa valeur propre et son effet utile, démontre que c'est seulement à l'égard des territoires de la catégorie *c*) que la conclusion d'un accord de tutelle a été envisagée par la Charte comme étant affranchie de toute obligation préexistante même dans l'ordre de la négociation. La différence des rédactions s'explique parfaitement si l'on prend en considération les différences qu'offraient, du point de vue de leur intérêt international et au moment de la rédaction de la Charte, les territoires énumérés à l'article 77 : ceux de la catégorie *a*), déjà soumis à un régime international et, au surplus, parfaitement connus et définis ; ceux de la catégorie *b*), détachés d'États ennemis par la victoire commune des Puissances alliées. A des titres divers, les uns et les autres offraient un intérêt international qui, de prime abord, les désignait comme devant nécessairement faire l'objet d'un règlement international. La position des territoires de la catégorie *c*) était à cet égard profondément différente ; liberté complète fut laissée à la décision des États responsables de leur administration pour les placer « volontairement » sous un régime de tutelle et, par conséquent, pour consentir ou se refuser à des négociations ayant cet objet.

La Charte a donné naissance à un régime international qui n'aurait jamais eu qu'une existence purement théorique si les Puissances mandataires ne s'étaient reconnu aucune obligation de négocier les accords opérant conversion de leur mandat en tutelle. C'est d'ailleurs un fait qu'en dehors de cas d'accession à l'indépendance et de celui de la Palestine, toutes les Puissances mandataires autres que l'Union sud-africaine ont consenti à cette conversion. L'obligation de se prêter à une négociation en vue de la conclusion d'un accord représentait le minimum de coopération internationale sans lequel tout le régime prévu et réglé par la Charte se serait écroulé. Il faut se souvenir, dans ce même ordre d'idées, que l'interprétation d'un grand acte constitutionnel international comme la Charte des Nations Unies ne saurait s'inspirer des conceptions individualistes qui prévalent généralement dans l'interprétation des traités ordinaires. Il ressort de l'article 76 de la Charte que « les fins essentielles du régime de tutelle » sont conformes « aux buts des Nations Unies, énoncés à l'article premier de la présente Charte ». En reconnaissant son obligation de se prêter à la négocia-

tion d'un projet d'accord de tutelle, sans aliéner pour autant sa liberté d'en accepter ou d'en refuser les termes, une Puissance mandataire se conforme, dans un domaine particulièrement important, aux fins les plus hautes de l'Organisation des Nations Unies.

(Signé) CH. DE VISSCHER.