

STATUT INTERNATIONAL DU SUD-OUEST AFRICAIN

Avis consultatif du 11 juillet 1950

La question relative au statut international du Sud-Ouest africain avait été soumise à la Cour, pour avis consultatif, par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution du 6 décembre 1949).

A l'unanimité, la Cour a dit que le Sud-Ouest africain était un territoire soumis au Mandat international assumé par l'Union sud-africaine le 17 décembre 1920;

Par 12 voix contre 2, que l'Union sud-africaine continuait à être soumise aux obligations internationales résultant du Mandat et notamment à celles de présenter un rapport et de transmettre les pétitions des habitants de ce territoire, les fonctions de contrôle devant être exercées par les Nations Unies et la référence à la Cour permanente de Justice internationale devant être remplacée par la référence à la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 7 du Mandat et à l'Article 37 du Statut de la Cour;

A l'unanimité, que les dispositions du Chapitre XII de la Charte s'appliquaient au Territoire du Sud-Ouest africain, en ce sens qu'elles fournissent le moyen de placer le Territoire sous le régime de tutelle;

Par 8 voix contre 6, que la Charte n'imposait pas à l'Union sud-africaine l'obligation juridique de placer le Territoire sous le régime de tutelle;

Enfin, à l'unanimité, que l'Union sud-africaine agissant seule n'était pas compétente pour modifier le statut international du Territoire et que cette compétence appartenait à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies.

*
* *

Les circonstances dans lesquelles la Cour a été amenée à se prononcer sont les suivantes :

Le Territoire du Sud-Ouest africain était l'une des possessions allemandes d'outre-mer pour lesquelles l'Allemagne, en vertu de l'article 119 du Traité de Versailles, avait renoncé à tous ses droits et titres en faveur des principales puissances alliées et associées. Après la guerre de 1914-1918, ce territoire avait été placé sous mandat conféré à l'Union sud-africaine. Celle-ci devait avoir pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le Territoire, qui serait administré comme partie intégrante de l'Union. Le Gouvernement de l'Union devait exercer une fonction d'administration internationale au nom de la Société des Nations aux fins de favoriser le bien-être et le développement des habitants.

A la suite de la seconde guerre mondiale, l'Union sud-africaine, prétendant que le mandat avait pris fin, a sollicité la reconnaissance par les Nations Unies de l'incorporation du Territoire à l'Union sud-africaine.

Les Nations Unies refusèrent leur accord à cette incorporation et invitèrent l'Union sud-africaine à pla-

cer le Territoire sous le régime de tutelle, conformément aux dispositions du Chapitre XII de la Charte.

L'Union sud-africaine s'y étant refusée, c'est dans ces conditions que, le 6 décembre 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution suivante :

"L'Assemblée générale,

"Rappelant ses résolutions 65 (I) du 14 décembre 1949, 141 (II) du 1^{er} novembre 1947 et 227 (III) du 26 novembre 1948, relatives au Territoire du Sud-Ouest africain,

"Considérant qu'il est souhaitable que l'Assemblée générale obtienne, pour poursuivre l'examen de cette question, un avis consultatif sur les aspects juridiques qu'elle présente,

"1. Décide de soumettre les questions suivantes à la Cour internationale de Justice en la priant de donner un avis consultatif qui sera transmis à l'Assemblée générale avant sa cinquième session ordinaire si possible :

"Quel est le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain, et quelles sont les obligations internationales de l'Union sud-africaine qui en découlent, et notamment :

"a) L'Union sud-africaine a-t-elle encore des obligations internationales en vertu du Mandat pour le Sud-Ouest africain et, si c'est le cas, quelles sont-elles ?

"b) Les dispositions du Chapitre XII de la Charte sont-elles applicables au Territoire du Sud-Ouest africain et, dans l'affirmative, de quelle façon le sont-elles ?

"c) L'Union sud-africaine a-t-elle compétence pour modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain ou, dans le cas d'une réponse négative, qui a compétence pour déterminer et modifier le statut international du Territoire ?"

"2. Charge le Secrétaire général de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, conformément à l'Article 65 du Statut de la Cour, et d'y joindre tout document pouvant servir à élucider la question."

Le Secrétaire général joindra notamment le texte de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations; le texte du Mandat pour le Sud-Ouest africain allemand, confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920; les documents pertinents concernant les objectifs et les fonctions du régime des mandats; le texte de la résolution sur la question des mandats, adoptée par la Société des Nations le 18 avril 1946; le texte des Articles 77 et 80 de la Charte ainsi que des renseignements sur les débats auxquels ces articles ont donné lieu à la Conférence de San Francisco et à l'As-

semblée générale; le rapport de la Quatrième Commission et les documents officiels, y compris les annexes, se rapportant à l'examen de la question du Sud-Ouest africain lors de la quatrième session de l'Assemblée générale.

*
* *
*

Par son avis, la Cour a examiné tout d'abord la question de la continuation du 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 sur le Territoire du Sud-Ouest africain. La Cour a déclaré que la Société des Nations n'était pas un "mandat" au sens où ce terme est employé dans la législation interne de certains Etats. Le mandat n'avait de commun que le nom avec les notions d'ailleurs diverses de mandat en droit interne. Le caractère essentiellement international des fonctions de l'Union ressort du fait que l'exercice de ces fonctions était soumis à la surveillance du Conseil de la Société des Nations et à l'obligation de présenter des rapports annuels, ainsi que du fait que tous les membres de la Société des Nations pouvaient soumettre à la Cour permanente de Justice internationale tout différend avec le Gouvernement de l'Union relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat.

Les obligations internationales assumées par l'Union sud-africaine étaient de deux sortes : les unes concernaient directement l'administration du Territoire et correspondaient à la mission sacrée de civilisation mentionnée à l'Article 22 du Pacte; les autres avaient trait au mécanisme de mise en œuvre, étaient étroitement liées à la surveillance et aux fonctions de contrôle de la Société des Nations. Elles correspondaient aux "garanties pour l'accomplissement de cette mission".

Les obligations du premier groupe représentent l'essence même de la mission sacrée de civilisation. A tous égards, leur raison d'être et leur objet primitif demeurent. Leur exécution ne dépendait pas de l'existence de la Société des Nations, elles ne pouvaient devenir caduques pour la seule raison que l'organe de surveillance avait cessé d'exister. Cette manière de voir est confirmée par l'Article 80, paragraphe premier, de la Charte qui maintient les droits des Etats et des peuples et les dispositions des actes internationaux en vigueur jusqu'à ce que les territoires dont il s'agit soient placés sous le régime de tutelle. Au surplus, la résolution de la Société des Nations du 18 avril 1946 relativement aux territoires sous mandat a dit que les fonctions de la Société des Nations relativement à ces territoires prendraient fin; elle n'a pas dit que les mandats eux-mêmes prendraient fin.

Par cette résolution, l'Assemblée de la Société des Nations a manifesté sa conviction que les mandats continueraient d'exister jusqu'à ce que de "nouveaux arrangements" soient pris, et l'Union sud-africaine, dans plusieurs déclarations faites à la Société des Nations aussi bien qu'aux Nations Unies, avait reconnu que les obligations découlant pour elle du Mandat continuaient d'exister après la disparition de la Société des Nations. La Cour constate que, si l'interprétation d'instruments juridiques donnée par les parties elles-mêmes n'est pas concluante pour en déterminer le sens, elle jouit néanmoins d'une grande valeur probante quand cette interprétation contient la reconnaissance par

l'une des parties de ses obligations en vertu d'un instrument.

Quant au second groupe d'obligations, la Cour constate que des doutes peuvent naître du fait que les fonctions de surveillance de la Société des Nations sur les territoires sous mandat non placés sous le nouveau régime de tutelle n'ont été ni transférées expressément aux Nations Unies, ni assumées expressément par cette organisation. Néanmoins l'obligation pour un Etat mandataire de se prêter à une surveillance internationale et de soumettre des rapports tient une place importante dans le système des mandats. La Cour estime qu'on ne peut guère admettre que l'obligation de se soumettre à surveillance ait disparu pour la simple raison que l'organe de contrôle a cessé d'exister, alors que les Nations Unies offrent un nouvel organe international chargé de fonctions analogues encore que non identiques.

Ces considérations sont confirmées par le paragraphe 1 de l'Article 80 de la Charte qui garantit non seulement les droits des Etats mais aussi ceux des peuples des territoires sous mandat jusqu'au moment où seront conclus des accords de tutelle. La compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour exercer ce contrôle et pour recevoir et examiner des rapports se déduit des termes généraux de l'Article 10 de la Charte qui l'autorise à discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte et à formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres des Nations Unies. Au surplus, la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 18 avril 1946 présuppose que les fonctions de surveillance exercées par la Société des Nations seraient reprises par les Nations Unies.

Quant au droit de pétitions qui n'était mentionné ni dans le Pacte ni dans les dispositions du Mandat, il a été organisé par le Conseil de la Société des Nations. La Cour est d'avis que le droit ainsi acquis par les habitants du Sud-Ouest africain est maintenu par le paragraphe premier de l'Article 80 de la Charte, tel que ce texte a été interprété ci-dessus. La Cour est donc d'avis que les pétitions doivent être transmises par le Gouvernement de l'Union à l'Assemblée générale des Nations Unies qui est en droit d'en connaître.

En conséquence, le Sud-Ouest africain doit toujours être considéré comme un territoire tenu en vertu du Mandat du 17 décembre 1920. Le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait dépasser celui qui était appliqué sous le régime des mandats. Les mêmes observations s'appliquent aux rapports annuels et aux pétitions.

En raison de l'Article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice et de l'Article 80, paragraphe premier de la Charte, la Cour estime que la compétence accordée par l'article 7 du Mandat à la Cour permanente de Justice internationale 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.

Sur la question *b*, la Cour a répondu que les dispositions du Chapitre XI étaient applicables au Territoire du Sud-Ouest africain en ce sens qu'elles fournissent le moyen de placer le Territoire sous le régime de tutelle.

Sur la deuxième partie de la question, concernant la façon dont ce chapitre est applicable au Territoire,

La Cour a répondu que les dispositions du chapitre en question n'imposaient pas à l'Union sud-africaine l'obligation de placer le Territoire sous le régime de tutelle par le moyen d'un accord de tutelle. Cette opinion se fonde sur les termes permissifs des Articles 75 et 77 de la Charte. Ces articles se réfèrent à un "accord" qui suppose le consentement des parties intéressées. Le fait que l'Article 77 envisage le placement "volontaire" de certains territoires sous le régime de tutelle n'a pas pour effet de créer une obligation d'effectuer ce placement en ce qui concerne les autres territoires visés à l'Article. Le mot "volontairement", employé à propos des territoires de la catégorie *c* visés à l'Article 77, s'explique par un excès de prudence et par le désir de donner des assurances de libre initiative aux Etats possédant de tels territoires.

La Cour a estimé que si l'Article 80, paragraphe 2, avait eu l'intention de créer une obligation pour l'Etat mandataire de négocier et de conclure un accord, cette intention eût été exprimée en termes positifs. Elle a estimé également que cet article n'avait pas davantage pour effet de créer une obligation d'entamer des négociations en vue de conclure un accord de tutelle car cette disposition se réfère expressément à un retard ou un ajournement "de la négociation et de la conclusion" et non aux négociations seules. Au surplus, elle ne se réfère pas seulement aux territoires sous mandat mais aussi à d'autres territoires que les territoires sous mandat. Enfin la simple obligation de négocier ne garantit pas en elle-même la conclusion d'accords de tutelle. Il est vrai que la Charte n'a prévu et réglé qu'un seul régime, le régime international de tutelle. S'il est permis de conclure qu'on s'attendait que les puissances mandataires suivent la voie normale tracée par la Charte : c'est-à-dire conclure des accords de tutelle, la Cour ne saurait déduire de ces considérations générales une obligation juridique pour les Etats mandataires de conclure ou de négocier des accords de tutelle. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur les devoirs politiques ou moraux que ces considérations peuvent entraîner.

Enfin sur la question *c*, la Cour a estimé que l'Union n'est pas compétente pour modifier unilatéralement le statut international du Territoire. Elle rappelle que le procédé normal pour modifier le statut est de placer le territoire sous le régime de tutelle au moyen d'un accord conclu conformément aux dispositions du Chapitre XII de la Charte.

L'article 7 du Mandat exigeait, pour en modifier les dispositions, l'autorisation du Conseil de la Société des Nations. Selon la réponse donnée par la Cour à la question *a*, ce pouvoir de surveillance appartient maintenant à l'Assemblée générale des Nations Unies. Les Articles 79 et 85 de la Charte exigeant l'approbation de l'Assemblée générale pour les accords de tutelle permettent d'appliquer par analogie la même procédure à une modification du statut international du territoire sous mandat dont l'objet ne serait pas de le placer sous régime international de tutelle.

L'Union sud-africaine elle-même a estimé devoir soumettre au "jugement" de l'Assemblée générale, en tant qu'"organe international compétent", le projet d'incorporation du Territoire à l'Union. Elle a de cette manière reconnu la compétence de l'Assemblée générale en la matière. Sur la base de ces considérations, la Cour a été amenée à conclure que la compétence pour déterminer et modifier le statut international du Territoire appartient à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies.

*
* * *

Sir Arnold McNair et M. Read ont joint à l'avis l'exposé de leurs opinions individuelles.

MM. Alvarez, De Visscher et Krylov se sont prévalus du droit que leur confère l'Article 57 du Statut et ont joint à l'avis l'exposé de leurs opinions dissidentes.

Le Vice-Président a déclaré ne pouvoir se rallier à l'avis de la Cour sur la réponse à donner à la question *b*. Selon lui la Charte imposait à l'Union sud-africaine l'obligation de placer le Territoire sous tutelle. A ce point de vue comme à celui de l'économie générale des textes, il se rallie à l'opinion dissidente exprimée par M. De Visscher.

Les juges Zoricic et Badawi Pacha déclarent ne pouvoir se rallier à la réponse donnée par la Cour à la deuxième partie de la question *b* et déclarent partager sur ce point les vues exprimées dans l'opinion de M. De Visscher.

L'avis de la Cour a été prononcé en audience publique. Des exposés oraux ont été présentés au nom du Secrétaire général des Nations Unies par le Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique et au nom des Gouvernements des Philippines et de l'Union sud-africaine.