

PROCÉDURE DE VOTE APPLICABLE AUX QUESTIONS TOUCHANT LES RAPPORTS ET PÉTITIONS RELATIFS AU TERRITOIRE DU SUD-OUEST AFRICAIN

Avis consultatif du 7 juin 1955

La question relative à la procédure de vote que doit suivre l'Assemblée générale des Nations Unies pour prendre ses décisions sur les questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain avait été soumise à la Cour, pour avis consultatif, par l'Assemblée générale, qui, le 23 novembre 1954, avait à cette fin adopté la résolution ci-après :

“L'Assemblée générale,

“Ayant accepté, par sa résolution 449 A (V) du 13 décembre 1950, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice relatif au Sud-Ouest africain, rendu le 11 juillet 1950,

“Eu égard, en particulier, à l'avis de la Cour sur la question en général, à savoir ‘que le Sud-Ouest africain est un territoire soumis au Mandat international assumé par l'Union sud-africaine le 17 décembre 1920’, et à l'avis de la Cour en ce qui concerne la question *a*, à savoir ‘que l'Union sud-africaine continue à être soumise aux obligations internationales énoncées à l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations Unies au Mandat pour le Sud-Ouest africain ainsi qu'à l'obligation de transmettre les pétitions des habitants de ce territoire, les fonctions de contrôle devant être exercées par les Nations Unies auxquelles les rapports annuels et les pétitions devront être soumis, 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;’,

“Ayant déclaré, dans la résolution 749 A (VIII) du 28 novembre 1953, qu'elle considère ‘qu'en l'absence d'un contrôle de l'Organisation des Nations Unies les habitants du Territoire sont privés du contrôle international prévu par le Pacte de la Société des Nations’ et qu'elle estime ‘qu'elle manquerait à ses obligations envers les habitants du Sud-Ouest africain si elle n'assumait pas, à l'égard de ce territoire, les fonctions de contrôle précédemment exercées par la Société des Nations’,

“Eu égard à l'avis de la Cour internationale de Justice selon lequel ‘le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait... dépasser celui qui a été appliqué sous le régime des mandats et devrait être conforme autant que possible à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations’ et ‘ces observations s'appliquent en particulier aux rapports annuels et aux pétitions’,

“Ayant adopté, par sa résolution 844 (IX) du 11 octobre 1954, un article spécial F quant à la procédure de vote que l'Assemblée générale devra suivre dans ses décisions sur les questions touchant les rapports et les pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain,

“Ayant adopté ledit article dans le désir ‘d'appliquer, autant que possible et jusqu'à la conclusion d'un accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union sud-africaine, la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations’,

“Considérant qu'il est souhaitable d'obtenir des éclaircissements sur l'avis consultatif de la Cour,

“Demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les questions suivantes :

“*a*) L'article ci-après relatif à la procédure de vote que l'Assemblée générale devra suivre correspond-il à une interprétation exacte de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice en date du 11 juillet 1950 :

‘Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions touchant les rapports et les pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain sont considérées comme questions importantes au sens du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies’ ?

“*b*) Si cette interprétation de l'avis consultatif de la Cour n'est pas exacte, quelle procédure de vote l'Assemblée générale devrait-elle suivre pour prendre des décisions sur les questions touchant les rapports et les pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain ?”

Au reçu de la demande de l'Assemblée générale, la Cour avait donné aux Membres des Nations Unies l'occasion de lui soumettre leurs vues. Les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de la République de Pologne et de l'Inde ont présenté des exposés écrits. Les Gouvernements d'Israël et de la République de Chine, tout en ne présentant pas d'exposés écrits, ont rappelé les vues exprimées par leurs représentants à l'Assemblée générale. Le Gouvernement de la Yougoslavie a fait savoir qu'il était d'avis que la question avait déjà été examinée et épuisée par l'avis consultatif de 1950. Enfin, le Secrétaire général des Nations Unies a présenté les documents pouvant servir à élucider la question, ainsi qu'une note introductive commentant ces documents. Il n'y a pas eu de procédure orale.

Par son avis, la Cour a répondu affirmativement à la première question posée : l'article cité dans la résolution sous la *litt. a* correspond à une interprétation exacte de l'avis qu'elle avait émis en 1950. Quant à la seconde question, la réponse affirmative donnée à la première dispense la Cour de l'examiner.

L'avis prononcé par la Cour a été émis à l'unanimité. Trois juges — MM. Basdevant, Klaestad et Lauterpacht —, tout en acceptant le dispositif de l'avis, y sont arrivés par une autre voie et ont annexé à l'avis les exposés de leur opinion individuelle. Un autre juge,

M. Kojevnikov, qui a accepté également le dispositif de l'avis, y a joint une déclaration.

*
* *

Dans son avis, la Cour relate brièvement les faits qui ont conduit à la demande à elle adressée. Dans son avis de 1950, elle avait dit que l'Union sud-africaine continuait d'être soumise aux obligations qui, pour le Territoire du Sud-Ouest africain, lui incombait aux termes du Pacte de la Société des Nations et du Mandat sur ce territoire, et que les fonctions de surveillance devaient être exercées par les Nations Unies. Cet avis fut accepté la même année par l'Assemblée générale comme base de la surveillance de l'administration du territoire. Des négociations s'ensuivirent entre les Nations Unies et l'Union sud-africaine, mais n'aboutirent pas. En 1954, un comité de l'Assemblée générale a élaboré plusieurs articles dont l'un, intitulé article F, et reproduit sous la *litt. a* de la résolution du 23 novembre 1954 (voir plus haut), a trait à la manière dont seraient prises les décisions de l'Assemblée générale touchant les rapports et pétitions. C'est sur cet article F que la Cour est consultée, et la préoccupation principale de l'Assemblée est de savoir si cet article F correspond à une interprétation exacte de la phrase ci-après contenue dans l'avis de 1950 :

“Le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait donc dépasser celui qui a été appliqué sous le régime des mandats et devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations.”

Ayant ainsi délimité la question qui lui est posée et en vue d'y répondre, la Cour examine le point de savoir si la première partie de cette phrase (“le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait donc dépasser celui qui a été appliqué sous le régime des mandats”) peut être correctement interprétée comme s'étendant au système de vote à suivre par l'Assemblée générale lorsqu'elle prend des décisions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain. Elle constate que les mots “degré de surveillance” se rapportent à l'étendue de la surveillance réelle et non à la manière dont s'exprime la volonté collective de l'Assemblée générale: ils ne se réfèrent pas aux questions de procédure. La première partie de la phrase signifie que l'Assemblée générale ne saurait adopter des méthodes de surveillance, ou imposer à la Puissance mandataire des conditions qui soient, les unes et les autres, incompatibles avec les termes du Mandat ou avec un degré de surveillance approprié, mesuré d'après les normes et méthodes du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'article F ne peut être considéré comme se rapportant au degré de surveillance, ni, par suite, comme instituant un degré de surveillance plus grand que celui qu'avait envisagé la Cour dans son avis de 1950.

Cette interprétation est confirmée par un examen des circonstances qui ont amené l'emploi par la Cour des mots dont il s'agit. Dans l'avis de 1950, elle avait à dire quelles étaient les obligations de l'Union sud-africaine. Elle a constaté que les obligations qui concernent l'administration du territoire et qui correspondent à la mission sacrée de civilisation mentionnée à l'Article 22 du Pacte n'étaient pas devenues caduques par l'effet de la

dissolution de la Société des Nations. Quant aux obligations ayant trait à la surveillance de l'administration, la Cour a reconnu, en se fondant sur la Charte, que cette surveillance devait désormais être exercée par l'Assemblée générale, sans toutefois pouvoir dépasser celle du régime des mandats. Mais, ce faisant, la Cour n'avait pas à traiter du système de vote. En reconnaissant que la compétence de l'Assemblée générale en matière de surveillance devait désormais être exercée par l'Assemblée, elle a implicitement que les décisions de cet organe devaient, en la matière, être prises conformément aux dispositions pertinentes de la Charte, à savoir les dispositions de l'Article 18. Si la Cour avait entendu que les limites au degré de surveillance impliquaient le maintien du système de vote suivi par le Conseil de la Société des Nations, elle se serait contredite et aurait contrevenu aux dispositions de la Charte. Partant, la Cour constate que la première partie de la phrase doit s'interpréter comme se rapportant aux questions de fond et non au système de vote appliqué du temps de la Société des Nations.

La Cour passe ensuite à la deuxième partie de la phrase, selon laquelle le degré de surveillance “devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations” : l'article F est-il en accord avec cette deuxième partie ? Alors que la première partie de la phrase avait trait à des questions de fond, la seconde est de caractère procédural, et le mot “procédure” qu'elle emploie se rapporte aux modalités de procédure par lesquelles s'exerce la surveillance. Mais, en la formulant, la Cour n'envisageait pas le système de vote de l'Assemblée générale. En effet, la question de la conformité du système de vote de l'Assemblée générale avec celui du Conseil de la Société des Nations présenterait des difficultés insurmontables de nature juridique, car le système de vote d'un organe est un de ses traits distinctifs. Il est lié à sa composition et à ses fonctions, et l'on ne saurait le transférer à un autre organe sans méconnaître une des caractéristiques de ce dernier.

Il n'y a donc pas incompatibilité entre l'article F et l'avis de 1950. Toutefois, il semble que, en adoptant l'article F et en posant la question à la Cour, l'Assemblée générale partait de l'idée qu'en employant le mot “procédure” la Cour y comprenait le système de vote. Mais, aussi dans ce cas, la conclusion serait la même. Dans l'avis de 1950, la Cour avait dit que l'Assemblée générale tire de la Charte sa compétence pour exercer ses fonctions de surveillance; c'est donc dans le cadre de la Charte qu'il lui faut trouver les règles selon lesquelles elle doit prendre les décisions se rapportant à ces fonctions. Il lui serait juridiquement impossible, d'une part, d'invoquer la Charte pour recevoir et examiner les rapports et pétitions relatifs au Sud-Ouest africain et, d'autre part, de prendre des décisions se rapportant à ces rapports et pétitions en suivant un système de vote absolument étranger à celui qui est prescrit dans la Charte.

Quant à l'expression “autant que possible”, elle avait pour objet de permettre les ajustements rendus nécessaires par le fait que le Conseil de la Société des Nations était régi par un autre instrument que l'Assemblée générale. Celle-ci, pour déterminer comment prendre ses décisions sur les rapports et pétitions, ne

pouvait agir que d'une façon. Elle avait devant elle l'Article 18 de la Charte qui prescrit les méthodes suivant lesquelles doivent être prises ses décisions. L'avis de 1950 a laissé l'Assemblée générale en face de cet article comme seule base juridique pour le système de vote applicable. C'est sur cette base qu'elle a adopté

l'article F. Ce faisant, elle a agi dans les limites des possibilités juridiques.

L'article F correspond donc à une interprétation exacte de l'avis de 1950.