

## OPINION DISSIDENTE DE M. WINIARSKI, PRÉSIDENT

L'objet de la troisième exception peut être analysé de deux manières. Il est possible de nier l'existence du différend comme tel entre les demandeurs et le défendeur et de conclure à l'irrecevabilité de la demande sur la base du Statut de la Cour. On peut également, en admettant que l'article 7 de l'instrument de Mandat est toujours en vigueur, comme l'a fait l'avis de la Cour du 11 juillet 1950, prouver que cet article ne s'applique pas à l'action portée devant la Cour par les demandeurs et que, par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour connaître de la présente affaire.

On a fait observer que la question de la recevabilité vient après celle de la compétence; examiner la question de la recevabilité présuppose la compétence reconnue. Assurément, il y a des cas où cette observation est justifiée; mais il y en a d'autres où pour déclarer la requête irrecevable il n'est pas nécessaire d'avoir affirmé la compétence. La Cour permanente de Justice internationale a eu à cet égard une position pragmatique. Dans un cas elle a dit que la distinction entre l'incompétence et l'irrecevabilité, claire dans des ordres juridiques internes, n'a pas la même signification en droit international. Dans un autre cas elle a exprimé la même opinion. « Que cette conclusion se qualifie d'« exception », ou qu'elle prenne le nom de « fin de non-recevoir », il est certain que rien, ni dans le Statut et dans le Règlement qui la régissent, ni dans les principes généraux du droit, n'empêche la Cour de s'en occuper dès à présent, et préalablement à tout débat sur le fond, puisque c'est de sa non-admission que dépendra la possibilité d'un tel débat. » (*Haute-Silésie polonaise*, C. P. J. I., série A n° 6, p. 19.)

L'aspect indiqué en second lieu tient du droit matériel aussi bien que du droit de la procédure: il s'agit de savoir si la Cour est compétente pour connaître de l'affaire dans laquelle les demandeurs n'ont pas d'intérêt juridique personnel qui est pour eux en cause ainsi qu'il résulte des faits constatés par les demandeurs eux-mêmes.

Pour le besoin de la démonstration on voudra supposer que le sens de l'article 7 après examen reste douteux; en réalité il ne l'est point, ainsi qu'il sera montré tout à l'heure. La première question qui se pose dans ce cas hypothétique est celle de savoir quelle était la pratique de la Société des Nations à cet égard, quelle indication nous a été laissée en ce qui concerne son interprétation et application. Or, à l'époque de la Société des Nations, quatorze Mandats ont été en vigueur pendant vingt-cinq ans. Sur toute cette période on ne trouve qu'une seule affaire relative aux Mandats qui ait été jugée par

la Cour permanente de Justice internationale, l'affaire de *Mavrommatis*, et ce fait seul est significatif; elle a fait l'objet de trois arrêts (Série A, n<sup>os</sup> 2, 5 et 11).

La Cour a porté son examen, entre autres, sur le point principal suivant: « Violation des obligations internationales contractées par le Mandataire et le préjudice en découlant au détriment de M. Mavrommatis » (Série A, n<sup>o</sup> 5, p. 28, II). Il y était question de plusieurs concessions: dans un de ces cas la Cour demande (*ibid.*, p. 38): « Ce seul fait a-t-il constitué un manquement aux obligations internationales visées par l'article 11 du Mandat? » Elle a pu constater (*ibid.*, n<sup>o</sup> 11, p. 18), en vertu de la compétence qu'« elle tient de l'article 26 du Mandat » (cet article correspond à notre article 7) une violation de l'article 11 du Mandat au détriment du ressortissant grec. Dans un autre cas (*ibid.*, n<sup>o</sup> 5, p. 51) la Cour a décidé et jugé « qu'aucun préjudice résultant de ce fait au détriment de M. Mavrommatis n'a été prouvé » et débouté le demandeur de sa demande sur ce point. C'était un cas classique.

Les auteurs de quelques opinions dissidentes étaient d'avis qu'il ne s'agissait pas d'un différend entre États, qu'en réalité c'était un différend entre la Grande-Bretagne et M. Mavrommatis.

La Cour était à ses débuts et elle a jugé nécessaire de répondre à ces arguments en énonçant, d'une manière définitive, le principe indiscutable (*ibid.*, n<sup>o</sup> 2, p. 12): « Du moment qu'un État prend fait et cause pour un de ses nationaux devant une juridiction internationale, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul État... En prenant fait et cause pour un des siens ... cet État fait, à vrai dire, valoir son droit propre. »

Mais à côté de cette divergence d'opinions il y en avait une autre beaucoup plus importante. Le juge Bustamante dans son opinion dissidente (Série A, n<sup>o</sup> 2, p. 81) a écrit: « Comme la Société des Nations ne pouvait pas comparaître en qualité de partie dans un litige relatif à l'application ou à l'interprétation du Mandat, étant donné les termes restrictifs de l'article 34 du Statut de la Cour, ce sont les Membres de la Société qui ont été autorisés, en leur condition de Membres, à porter devant la Cour les questions relatives à l'interprétation et à l'application du Mandat. » Et plus loin (*ibid.*, p. 82): « Quand le Mandataire agit ... en face des individus ou des associations privées nous ne sommes pas en présence de relations juridiques entre le Mandataire et les Membres de la Société mandante, mais en présence des relations juridiques entre des tiers qui n'ont rien à faire avec le Mandat même. »

L'opinion du juge Oda paraît se rapprocher de la précédente (*ibid.*, p. 86): « Un droit de surveillance indirecte est donné à la Cour, à la condition qu'il puisse être exercé seulement à la demande d'un Membre de la Société des Nations. La requête de celui-ci doit

être présentée exclusivement en vue de sauvegarder un intérêt général. »

Ni lord Finlay, ni J. B. Moore, tous deux de la minorité pour d'autres raisons, n'ont pu partager ces idées. Lord Finlay indique (*ibid.*, p. 42), au contraire, que dans le Mandat pour la Palestine (plus développé que pour le Sud-Ouest africain) il existe toute une série de dispositions qui peuvent être violées par le Mandataire au détriment d'un autre Membre de la Société des Nations (*to its prejudice*; art. 5-21): fonctionnement du système judiciaire, liberté des communications et du transit, égalité de traitement, même en matière d'antiquités et de fouilles, possibilité de discrimination d'une nation sans motif, etc. (p. 43): « Toutes ces clauses, dit-il, offrent d'infinies possibilités de conflits entre le Mandataire et les autres Membres de la Société des Nations et il était au plus haut point nécessaire qu'un tribunal fût prévu pour régler ces conflits. » Moore écrit de même (p. 61): « Il doit y avoir un différend dans ce sens: le gouvernement qui se plaint d'avoir subi un préjudice doit avoir exposé l'objet de sa réclamation », etc. L'opinion des juges Bustamante et Oda est restée isolée. En 1950, deux juges, sir Arnold McNair et M. Read, ont exprimé des opinions analogues, mais, ici encore, la Cour n'a pu partager ces vues.

Le Conseil, l'organe de surveillance de la Société des Nations, a eu à s'occuper constamment des problèmes juridiques importants; dans aucun cas il n'a demandé un avis consultatif de la Cour malgré quelques suggestions de la Commission permanente des Mandats; jamais, sauf erreur, il n'a envisagé la possibilité pour un Membre de la Société des Nations de porter devant la Cour une question touchant à la surveillance générale de l'administration mandataire qui était de la compétence exclusive du Conseil et dans une certaine mesure de l'Assemblée. Les deux rapports Hymans au Conseil (du 5 août et 26 octobre 1920) et le rapport présenté par le Conseil à l'Assemblée de la Société des Nations le 6 décembre 1920 sur « Les responsabilités qui incombent à la Société des Nations en vertu de l'art. 22 (Mandats) » ignorent un tel problème.

Les demandeurs invoquent quelques opinions de juristes en faveur d'un contrôle général auquel tout Membre de la Société des Nations pouvait soumettre tout Mandataire en le citant devant la Cour permanente de Justice internationale.

Et pourtant M. van Rees, l'un des membres les plus actifs et le vice-président de la Commission permanente des Mandats, dans son livre *Les Mandats internationaux*, tome premier: *Le contrôle international de l'administration mandataire* (Paris, 1927), ne dit mot sur le prétendu contrôle judiciaire de la Cour permanente de Justice internationale pouvant être mis en mouvement par n'importe quel Membre de la Société des Nations. Mieux encore, la publication officielle *Le système des Mandats, origine, principes et application*, que la Société des Nations a fait paraître en 1945, avec préface du

Secrétaire général par intérim, M. Sean Lester, est aussi muette sur ce prétendu rôle de la Cour, bien qu'elle contienne un mot en passant pour signaler la clause juridictionnelle; et pourtant un rôle pareil, s'il avait été prévu, n'aurait pu échapper à l'attention de ses auteurs. Si dans les milieux de la Société des Nations: Conseil, Secrétariat, Commission permanente des Mandats, on envisageait le contrôle judiciaire, ne fût-ce que comme une possibilité prévue pour les cas extrêmes par les accords internationaux, le fait que nous n'en trouvons aucune mention dans ces deux livres est inexplicable. Si à l'époque de la Société des Nations, quand les auteurs du Pacte et des Mandats et leurs collaborateurs étaient encore en vie, un contrôle judiciaire tel que les demandeurs le proposent n'a pas été envisagé avec autorité, cela peut être considéré comme preuve que l'on ne le comprenait pas ainsi.

La caractéristique de ce prétendu contrôle était qu'il pouvait être mis en mouvement par tout Membre de la Société des Nations qui estimerait qu'il existait entre lui et l'administration mandataire un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques » sur la façon dont le Mandataire s'acquittait de son Mandat. On a invoqué à cette occasion une institution du vieux droit pénal romain appelée *actio popularis*, qui cependant paraît étrangère aux systèmes juridiques modernes de 1919-1920 et au droit international. Est-il possible que telle ait été l'intention commune des auteurs des textes de Mandats? Rien ne le prouve; on l'affirme sans avoir essayé de le démontrer; bien au contraire, il semble que les circonstances dans lesquelles le Mandat a été créé excluent une telle possibilité.

A la fin de la première guerre mondiale deux nouvelles institutions ont été introduites dans le droit international: les traités de minorités et les Mandats. Les premiers ont été imposés aux « États nouveaux » et à quelques autres États par les Principales Puissances alliées et associées. Ces traités prévoyaient, comme garantie de leur correcte observation, la juridiction de la Cour, obligatoire pour les États soumis à ce régime; mais les Principales Puissances ont voulu partager la responsabilité de cette nouveauté et des instances pouvaient être introduites par tout Membre représenté au Conseil de la Société des Nations, donc au début par les quatre Principales Puissances et par les quatre autres Membres non permanents.

Les Mandats ont été l'œuvre des Principales Puissances alliées et associées qui ont partagé entre elles (excepté les États-Unis, mais y compris la Belgique) les territoires conquis et étaient tombées d'accord sur les termes des Mandats. Cela ressort clairement notamment du rapport fait par le vicomte Ishii au Conseil le 26 février 1922 (S. d. N., J. O. n° 8, 1922, p. 850): « En général, par conséquent, le rôle du Conseil pourra se borner à la ratification des propositions faites par les Puissances mandataires »; ce qui fut fait avec quelques

modifications dont une seule nous intéresse ici.

Ces Puissances étaient réalistes; on connaît leurs résistances à l'idée du Mandat. Il est difficile d'admettre qu'elles aient assumé, comme Mandataires, la charge de leur responsabilité judiciaire, lourde, nouvelle et imprévisible dans ses implications, envers tout Membre de la Société des Nations qui soulèverait des objections à leur administration mandataire. Cette *actio popularis* aurait constitué une telle nouveauté dans les rapports internationaux, nouveauté dépassant dans ses conséquences la nouveauté de l'institution des Mandats elle-même, que, si les auteurs de ces textes avaient été tous d'accord pour s'imposer à eux-mêmes une pareille charge, ils n'auraient pas manqué de le dire expressément, comme ils l'ont fait à l'endroit de quelques États soumis au régime des minorités.

On ne saurait déduire une telle obligation comme impliquée, sous-entendue ou résultant d'un accord tacite, et ceci d'autant qu'il s'agissait d'un engagement en faveur des tiers futurs et inconnus. La nécessité d'une stipulation expresse et claire s'imposait plus que jamais. Il est difficile de voir dans le paragraphe 2 de l'article 7 autre chose qu'une simple clause juridictionnelle correspondant à l'époque, car pour apprécier le caractère et la portée d'un acte juridique il faut se placer au moment de sa confection. La seule remarque qui puisse être faite concerne le caractère unilatéral de cette clause, d'ailleurs assez naturel dans un pareil acte.

Le 17 décembre 1920, lord Balfour avait soumis à l'approbation du Conseil, entre autres, l'instrument de Mandat pour le Sud-Ouest africain. L'alinéa 2 de l'article 7 de ce texte était ainsi libellé: « Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre les Membres de la Société des Nations ... sera soumis à la Cour Permanente », etc. Le Conseil a modifié cet alinéa en lui donnant la forme actuelle: « Le mandataire accepte que tout différend... soit soumis à la Cour Permanente », etc. L'explication se trouve dans le rapport Ishii susmentionné (*ibid.* p. 854). En proposant une modification de la clause juridictionnelle des instruments de Mandats qui allaient être approuvés le 20 juillet 1922, le rapporteur a soumis une formule identique à celle de l'article 7, alinéa 2, en question: « Une modification semblable a été apportée par le Conseil aux projets des Mandats C. Elle fut inspirée par la pensée que des Membres de la Société des Nations, autres que le Mandataire, ne pourraient pas être obligés de soumettre leurs différends à la Cour permanente de Justice internationale sans leur approbation. »

Si les Puissances représentées au Conseil étaient tellement attentives au droit des États Membres de ne pas être liés sans leur consentement exprès, il est difficile d'admettre qu'elles aient introduit ce prétendu droit d'action sans le dire expressément.

Il n'est pas possible de voir un appui de la thèse des demandeurs dans ce que l'on appelle la *Tanganyika clause*.

L'article 13 du Mandat britannique sur l'Est africain contient, à côté de l'alinéa premier qui correspond exactement à la clause juridictionnelle de l'article 7 du Mandat sur le Sud-Ouest africain, un autre alinéa ainsi libellé :

« Les États Membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de ladite Cour, au nom de leurs nationaux, toutes plaintes émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits tels qu'ils sont définis par le présent mandat. »

On a dit que puisque cet alinéa autorise spécialement tout État Membre de la Société des Nations à soumettre à la Cour tout cas d'atteinte portée aux droits de ses ressortissants, le premier alinéa, et par conséquent l'article 7 de notre Mandat autorise l'action en contrôle judiciaire général. Cette conclusion n'est pas fondée : si cet instrument, unique parmi les quatorze instruments de Mandat, a consacré un alinéa spécial aux cas d'atteinte portée aux droits des nationaux d'un État Membre, l'alinéa premier vise simplement les cas d'atteinte portée aux droits propres de l'État. L'énonciation de la Cour de 1924, citée ci-dessus, a mis de l'ordre dans ces problèmes.

Personne n'a pu expliquer comment cet alinéa, qui paraît parfaitement inutile, a pu se trouver dans le seul Mandat pour le Tanganyika, mais cela n'a pas la moindre importance. La Commission permanente des Mandats a abordé cette question en 1925 et a vite renoncé à en poursuivre la discussion.

Dans la pratique de la Société des Nations il n'y avait pas deux mécanismes de contrôle : judiciaire et administratif. La surveillance exercée par le Conseil (assisté de la Commission permanente des Mandats) n'était pas un contrôle administratif, ni par le caractère de l'organe qui n'était pas un organe administratif, ni par son objet. Le Conseil était un organe politique ; il exerçait la surveillance du point de vue de la conformité de l'administration mandataire avec les termes du Mandat, donc du point de vue de la légalité ; par conséquent il avait à décider des questions de droit et il le faisait en s'entourant de compétences qualifiées ; mais, la matière étant éminemment politique, il agissait avec toute la souplesse nécessaire ; il n'avait jamais fait usage de la faculté de s'adresser à la Cour permanente de Justice internationale pour avis. D'un autre côté, tout Membre de la Société des Nations qui se croyait lésé par la façon dont le mandataire exerçait ses fonctions avait le droit de porter normalement le différend devant la Cour. Il n'y a eu qu'une affaire de ce genre, l'affaire *Mavrommatis*, cas classique.

En ce qui concerne la doctrine, qu'il suffise de citer l'opinion du professeur Feinberg dans son cours fait à l'Académie de droit international de La Haye. Il résume bien l'état de cette question

en 1937, donc peu avant la deuxième guerre mondiale.

« D'accord avec la plupart des auteurs qui se sont, dans leurs travaux, prononcés sur la question posée, nous croyons que la clause judiciaire ne confère aux Membres de la Société des Nations la faculté de citer unilatéralement une Puissance mandataire devant la Cour que dans les seuls cas où ils peuvent alléguer la violation d'un droit qui leur est propre ou un préjudice porté aux intérêts de leurs nationaux. Il nous semble que cette interprétation est tout à fait fondée et conforme à l'économie générale du système des mandats. Il est difficile de concevoir, en effet, que, par l'insertion de la clause judiciaire dans les textes de mandat, on ait voulu accorder à chaque Membre de la Société des Nations un pouvoir tellement étendu qu'il lui permette de s'ériger en censeur de la gestion mandataire. Le but poursuivi était sans doute plus restreint; il s'agissait de renvoyer obligatoirement devant la Cour tous les conflits pouvant surgir par suite de la non-exécution des obligations assumées par un mandataire, aux termes du mandat, vis-à-vis des autres Membres de la Société des Nations. »

\* \* \*

Les demandeurs invoquent la clause juridictionnelle de l'article 7 du Mandat qui, d'après l'avis de 1950, « est encore en vigueur », et d'après laquelle l'Union sud-africaine est tenue de reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour « pour tout différend, quel qu'il soit », relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat.

Ces mots évidemment ne signifient nullement n'importe quel différend et encore moins n'importe quelle divergence d'opinion qu'un État se plairait à porter devant la Cour. Un principe du droit international veut que toute disposition conventionnelle soit interprétée sur le fond du droit international commun. Ces mots de l'article 7 ne sauraient être interprétés en contradiction avec la règle générale de procédure d'après laquelle l'État demandeur doit avoir qualité pour introduire l'instance, c'est-à-dire un droit subjectif, un intérêt individuel, réel, actuel et juridiquement protégé. « Pas d'intérêt, pas d'action »: ce vieux brocard exprime, dans une forme simplifiée mais somme toute exacte, la règle de tout droit interne mais aussi du droit international. Nous l'avons vu dans l'affaire *Mavrommatis*. Dans l'affaire du *Wimbledon* la Cour permanente de Justice internationale a répondu à l'objection de l'Allemagne (Série A n° 1, p. 20) que « chacune des Puissances demanderesses a un intérêt évident à l'exécution des stipulations qui concernent le canal de Kiel, puisqu'elles ont toutes des flottes et des navires marchands battant leur pavillon ».

Le Statut de la Cour est expressément dans le même sens, puisque son article 62 exige que la demande d'intervention soit formée par l'État qualifié; cet État doit justifier « d'un intérêt d'ordre

juridique. qui est pour lui en cause », et c'est la Cour qui décide si cette condition est remplie. M. O. Hudson, dans la deuxième édition de son livre sur la Cour (1943, p. 420), dit: « Sur la nature précise de l'intérêt d'ordre juridique dont, aux termes de l'article 62, l'intervenant doit justifier l'existence, il existe quelque incertitude; cet article paraît exiger un intérêt spécial à côté de l'intérêt général porté par un État au développement du droit international. » Ailleurs (p. 209) il constate: « Le Comité de juristes de 1920 désirait exclure l'intervention politique »; il faut croire que les mêmes motifs valent pour l'exclusion de l'action politique.

Dans la discussion du Règlement de la Cour en 1922 (Série D n° 2, p. 87) le juge Max Huber dit qu'il « ne croit pas que l'intervention, aux termes de l'article 62, puisse être admise dans les cas où un droit positif, concret, n'est pas en jeu ». Et le juge Anzilotti (p. 90) ne croit pas que l'article 62 vise les cas présentant un intérêt au point de vue du droit international; il faut avoir un véritable droit dans la question litigieuse. Un ouvrage hollandais récent constate que le droit international public exige aussi du demandeur qu'il ait un intérêt à sa demande. « Pourquoi, en effet, le précepte vaudrait-il uniquement pour l'intervenant et non pour le demandeur? » C'est un principe du droit international qui lui est commun avec les ordres juridiques nationaux.

Les demandeurs reconnaissent le principe, puisqu'ils répètent souvent qu'ils ont un « intérêt juridique »; mais quel intérêt? Celui de veiller à ce que les charges du Mandat soient fidèlement exécutées par les mandataires? Ou encore celui de défendre les intérêts fondamentaux de la communauté internationale organisée à la réalisation de la paix et de la sécurité internationales? Les demandeurs opposent les intérêts qu'ils qualifient de « matériels », « pécuniaires », « étroits » aux intérêts juridiques supérieurs.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur les conceptions de l'action et de l'intérêt. Dans la doctrine les constructions et les formules abondent. Mais on peut considérer comme classique la définition de Chiovenda: « L'intérêt est une condition de l'action et consiste en ce que sans l'intervention des organes judiciaires le demandeur subirait un préjudice injuste. » L'intérêt est donc personnel et direct.

La Cour n'avait pas à examiner le point de savoir si dans les présentes affaires les demandeurs ont un tel intérêt, puisqu'ils déclarent eux-mêmes qu'ils ne l'entendent pas ainsi. Pour intenter la présente action ils affirment qu'ils ont un intérêt juridique suffisant (Mémoire, pp. 62-63): « intérêt juridique à s'assurer par une procédure juridique que la mission sacrée de civilisation créée par le Mandat n'est pas violée ». Mais un tel intérêt juridiquement protégé ne leur a été conféré par aucun acte international; l'article 7 ne connaît pas une telle action. Ils n'ont pas la qualité pour agir

en justice. L'élément décisif pour l'interprétation de l'article 7, alinéa 2, se trouve dans la formule même de la disposition si âprement contestée.

L'alinéa 2 de l'article 7 dit : « différend qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations ». Les demandeurs affirment et l'Assemblée générale décide (résolution 1565 (XV) du 18 décembre 1960) : « Le différend qui oppose l'Éthiopie et le Libéria et d'autres États Membres à l'Union sud-africaine n'a pas été et ne peut pas être réglé par la négociation. » Le défendeur conteste que le différend ne puisse pas être réglé par la négociation. Il y a là un malentendu. Il ne s'agit pas de savoir si des négociations avaient réellement eu lieu et si elles ont abouti à un point mort.

Quand l'article 7 met une condition : « qui ne soit pas susceptible d'être réglé par la négociation », il reste dans la ligne traditionnelle des clauses arbitrales. Il vise un différend qui par sa nature se prête à être réglé par la négociation, mais dans ce cas particulier ne pouvait l'être pour une raison ou pour une autre, donc, un différend dans un sens classique, admis il y a plus de 40 ans par le droit international commun. Dans l'affaire relative aux *Ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc* (*Recueil 1952*, p. 189), la Cour a dit : « Il est nécessaire ... de tenir compte du sens du terme « différend » à l'époque où les traités furent conclus. »

Mais par des négociations entre États ne peuvent être réglés que des différends où les parties disposent librement de leurs droits et de leurs intérêts. La condition de l'article 7 prouve de manière décisive que cet article n'envisage que des affaires judiciaires dans le vrai sens du mot et le seul universellement accepté, d'après lequel des États qui se croient titulaires des droits et des intérêts juridiquement protégés et qui n'ont pu régler leur différend par voie de négociations demandent au juge de les départager.

Dans les affaires soumises à la Cour, les trois États ne peuvent pas régler par la négociation entre eux les problèmes qui font l'objet des conclusions des demandeurs parce qu'il ne s'agit pas de leurs droits et intérêts.

Il suffit de se reporter aux neuf demandes des mémoires qui constituent le fond de l'affaire pour voir que des problèmes tels que la qualification de l'Assemblée générale pour exercer les fonctions de contrôle, ou le devoir de présenter des rapports annuels, ou celui de préparer des habitants à l'autonomie, ne pouvaient être réglés par la négociation entre le mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. Ils ne sont pas maîtres de ces problèmes, de ces devoirs et de ces intérêts. Cette condition interdit l'interprétation de l'article 7 avancée par les demandeurs ; par conséquent, il est inutile d'examiner l'impossible situation dans laquelle se serait trouvé le Conseil si ces problèmes avaient dû être

réglés par les négociations entre États Membres à leur manière et à leur convenance; ou si un problème réglé par le Conseil d'accord avec le mandataire pouvait être porté devant la Cour par n'importe quel Membre de la Société des Nations.

L'arrêt admet comme un fait indéniable que le contrôle judiciaire général à la portée de tous les Membres de la Société des Nations a été dès le début considéré comme une garantie indispensable du système des Mandats: le Conseil en définitive était impuissant devant le refus d'un mandataire de se conformer à ses décisions ou recommandations; impuissante l'Assemblée, qui d'ailleurs n'était appelée normalement à exercer dans ce domaine qu'une influence morale; les avis éventuels de la Cour permanente de Justice internationale n'étaient pas obligatoires; restait donc l'action individuelle ou collective des Membres de la Société des Nations par voie contentieuse, puisque ni le Conseil ni la Société des Nations n'avaient le droit d'ester en justice.

Cette hypothèse est invraisemblable; elle n'a pu et ne peut être prouvée. L'article 22, paragraphe 1, du Pacte dispose *in fine*: « Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de la civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission. » Ces garanties sont énoncées dans les paragraphes suivants de l'article 22. Le régime des Mandats se passait assez bien de la « garantie » admise maintenant par la Cour et dont le Conseil n'éprouvait probablement aucun besoin, comme il n'éprouvait aucun besoin de l'exécution forcée, les dispositions du Pacte et de l'accord de Mandat ayant été jugées suffisantes par les auteurs de ces instruments.

Si l'Assemblée générale et la République sud-africaine se heurtent à une très sérieuse difficulté pour trouver une solution satisfaisante dans cette situation incontestablement anormale, la Cour, qui n'est pas appelée à se prononcer *ex aequo et bono*, malgré tout son désir de contribuer au règlement du conflit ne peut le faire sans se trouver en désaccord avec les dispositions de droit qui régissent la matière. Et la compétence de la Cour doit être bien établie dans l'intérêt de la communauté internationale.

(Signé) B. WINIARSKI.