

## OPINION DISSIDENTE DE SIR LOUIS MBANEFO

[Traduction]

La Cour constate dans son arrêt que les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant établi l'existence à leur profit d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet des demandes et décide qu'en conséquence ces demandes doivent être rejetées. Je regrette de ne pas être en mesure, pour les raisons que je vais exposer ci-après, de souscrire à ces conclusions et à leurs motifs.

A mon avis, du moment que la Cour a jugé que le présent différend relève bien de la clause compromissoire énoncée au deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, comme elle l'a fait dans son arrêt de 1962 relatif aux exceptions préliminaires, les demandeurs n'ont pas de nouveau à prouver, pour obtenir gain de cause, qu'ils ont un intérêt juridique propre relativement à l'objet du différend, à moins qu'ils ne fondent leurs demandes sur des dommages ou préjudices causés à cet intérêt; j'estime d'autre part qu'un intérêt général à la bonne exécution des dispositions d'un traité multilatéral comme le Mandat constitue un intérêt juridique suffisant pour permettre à un demandeur de fonder sa plainte.

Les deux demandeurs, le Gouvernement de l'Ethiopie et le Gouvernement du Libéria, ont déposé deux requêtes distinctes mais identiques à l'encontre du Gouvernement de l'Union sud-africaine, défendeur, dans lesquelles ils demandent à la Cour de se prononcer contre le défendeur sur onze chefs d'accusation concernant le Mandat pour le Sud-Ouest africain, le chiffre de onze ayant été ramené à neuf dans les conclusions finales. Ces demandes, telles qu'elles sont énoncées dans les conclusions finales des demandeurs, sont reproduites dans l'arrêt de la Cour; il n'y a donc pas lieu de les reproduire intégralement ici.

En bref, la Cour est priée de dire et juger que le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat, que le défendeur demeure soumis 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 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. Les demandeurs font en outre grief au défendeur:

- a) d'avoir pratiqué l'*apartheid* et, du fait de cette pratique, d'avoir failli à son devoir, qui est d'accroître, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral et le progrès social des habitants du territoire;
- b) de n'avoir pas transmis aux Nations Unies les pétitions émanant des habitants du territoire;

- c) de n'avoir pas envoyé de rapports annuels à l'Assemblée générale des Nations Unies;
- d) d'avoir établi des bases militaires dans le territoire;
- e) d'avoir tenté d'apporter aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies.

Les demandeurs déclarent que ces actes et ces carences constituent des violations des obligations que le défendeur, en sa qualité de Mandataire, a accepté de remplir en application du Mandat et prient la Cour de dire que le défendeur a le devoir de respecter les dispositions du Mandat et de mettre fin aux pratiques incriminées.

Le défendeur soutient que les conclusions finales des demandeurs, notamment les conclusions nos 3 et 4, sont sensiblement différentes de leurs conclusions initiales E, F, G, H et I telles que celles-ci étaient énoncées dans les requêtes. Le défendeur déclare que, dans ces premières conclusions, les demandeurs faisaient état de mesures oppressives, arbitraires et inhumaines appliquées par le défendeur, et que ces allégations ont disparu des conclusions finales.

Les conclusions E, F, G, H, et I étaient énoncées dans les requêtes en ces termes:

« 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; ... cette carence est une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et ... 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; ... cette pratique constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte, et ... 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; ... les mesures officielles de l'Union mentionnées ci-avant violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et ... 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;... les actes ci-dessus de l'Union violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et ... 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;... l'action susdite de l'Union constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte;... 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.»

Dans leurs conclusions finales, les demandeurs ont supprimé les cinq conclusions ci-dessus et les ont remplacées par les conclusions n<sup>os</sup> 3 et 4 ainsi libellées:

«3. Par les lois et règlements et par les méthodes et actes officiels décrits dans les écritures, le défendeur a pratiqué l'*apartheid*, c'est-à-dire qu'il a établi une distinction fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'il a fixé les droits et devoirs des habitants du Territoire;... 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 ... le défendeur 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, par les lois et règlements et par les méthodes et actes officiels décrits dans les écritures, le défendeur, au regard des «standards» internationaux applicables ou de la norme juridique internationale applicable ou de ces deux critères à la fois, 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;... cette carence constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et ... le défendeur 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.»

Dans les deux séries de conclusions, les demandeurs font porter leur grief essentiel sur la pratique de l'*apartheid* qui, pour eux, est par nature une pratique oppressive, arbitraire et inhumaine, donc incompatible avec les obligations du défendeur telles qu'elles découlent du deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat. Ce grief n'a pas varié et se retrouve aussi bien dans les conclusions initiales que dans les conclusions finales.

Les faits qu'invoquent les demandeurs à l'appui de leurs conclusions n<sup>os</sup> 3 et 4 consistent en des lois, règlements et mesures officielles appliqués dans le territoire par le défendeur, qui sont indiqués dans les requêtes

et précisés dans les mémoires. Il y a lieu de reprendre ici certains d'entre eux :

- a) Le recensement distingue quatre groupes ethniques respectivement dénommés *blancs*, *indigènes*, *métis* et *asiatiques*. Les *blancs* sont définis comme les personnes qui par leur apparence sont évidemment de race blanche ou sont généralement considérées comme telles, à l'exclusion des personnes qui, bien qu'étant apparemment de race blanche, sont généralement considérées comme des *métis*. Les *indigènes* sont les personnes qui appartiennent en fait à toute race ou tribu aborigène d'Afrique ou qui sont considérées comme y appartenant. Les *métis* sont toutes les personnes qui ne figurent dans aucun des trois autres groupes, blanc, indigène, ou asiatique. Les demandeurs déclarent que les droits et les charges sont répartis, d'après la politique et l'action gouvernementales, en fonction de l'appartenance à l'un de ces groupes raciaux, compte non tenu des qualités ou aptitudes de l'individu.
- b) Les indigènes ne sont pas autorisés à obtenir des droits de résidence permanente ni des droits de propriété permanente dans les régions urbaines de la zone de police. Cette restriction est applicable à toute association, constituée ou non, dans laquelle un indigène a un intérêt quelconque, et elle vise les municipalités rurales comme les régions urbaines.
- c) Les concessions contiennent des dispositions prévoyant leur annulation immédiate au cas où le bénéficiaire épouserait une personne indigène ou métisse et prohibant la cession du bail à des indigènes, à des asiatiques, ou à des métis.
- d) Dans les limites de la zone de police, exception faite des réserves indigènes et du territoire de Rehoboth, des permis de prospection minière ne peuvent être délivrés qu'à des européens et à des sociétés détenues par des européens.
- e) Dans toutes les sociétés minières détenues par des européens, il est interdit aux indigènes d'occuper l'un quelconque des postes suivants: directeur; directeur adjoint, chef de service ou chef d'exploitation au fond; surveillant de mine; chef de brigade; chef d'équipe; surveillant des chaudières, machines et autre matériel; contrôleur; mécanicien, conducteur de machine d'extraction; receveur ou portier de surface.
- f) La législation du territoire relative à l'enregistrement des syndicats et au règlement des différends individuels ne contient aucune disposition sur l'enregistrement des syndicats indigènes ou la conciliation de différends auxquels seraient parties des employés indigènes. Les dispositions concernant les conflits du travail et la conciliation ne s'appliquent pas non plus aux différends qui peuvent s'élever entre les travailleurs indigènes ou entre les travailleurs indigènes et les autres travailleurs. C'est un inspecteur européen qui représente les intérêts des employés indigènes au sein des comités de conciliation, dont les membres ne peuvent être que des européens ou des métis.

- g) C'est une infraction pénale pour un employé indigène de refuser de commencer son service au moment stipulé dans son contrat de travail, de s'absenter de son lieu de travail sans en avoir obtenu l'autorisation ou sans autre motif légitime, de refuser d'obéir à un ordre émanant de son employeur ou de quitter le service de celui-ci avec l'intention de ne pas le reprendre. L'employé reconnu coupable de l'une quelconque des infractions ci-dessus peut être condamné à des peines d'emprisonnement, aux termes desquelles il doit se remettre au service de son patron, à moins que son contrat n'ait été annulé. S'il ne le fait pas, il est passible de nouvelles peines d'emprisonnement, étant entendu toutefois qu'aucun employé ne peut être emprisonné plus de six mois d'affilée.
- h) Seuls les européens sont autorisés à signer des contrats d'apprentissage dans le territoire.
- i) Seuls les blancs ont le droit de vote aux élections des représentants à l'Assemblée législative. La loi empêche les non-blancs d'être élus à l'Assemblée législative, au comité exécutif ou au Parlement sud-africain et la pratique leur interdit en fait d'exercer les fonctions d'administrateur dans le territoire. Seuls les européens sont électeurs et éligibles lors des élections aux conseils municipaux. Selon le défendeur, il s'agit là d'institutions politiques conçues exclusivement pour le groupe blanc. A l'échelon de l'administration locale, les affaires indigènes sont du ressort de conseils consultatifs indigènes qui ne possèdent ni pouvoirs législatifs ni pouvoirs exécutifs. Au sein des institutions locales qui s'occupent des affaires indigènes, les sièges sont répartis également entre les indigènes et les blancs.
- j) Tout fonctionnaire qui en a l'autorisation peut, sans mandat, toutes les fois qu'il a lieu de croire qu'un indigène se trouvant dans les limites d'une zone urbaine ou *proclaimed area* est une personne oisive, appréhender l'intéressé et le conduire devant un commissaire ou *magistrate* aux indigènes, lequel exigera de l'intéressé qu'il rende compte de ses activités de façon satisfaisante, faute de quoi il sera réputé personne oisive. Si le *magistrate* le déclare personne oisive, mandat est donné à tout fonctionnaire de la police de procéder à son expulsion de la zone urbaine ou *proclaimed area* et de le renvoyer dans son foyer d'origine, ou en un lieu à préciser par le *magistrate*, et il est incarcéré jusqu'au moment de l'expulsion.
- k) Aucun indigène non muni d'une exemption n'est autorisé à séjourner plus de soixante-douze heures dans une zone urbaine, sauf si l'autorisation lui en a été accordée par une personne habilitée à la délivrer.
- l) Aucun indigène de sexe masculin non muni d'une exemption et âgé de plus de quatorze ans n'est autorisé à se déplacer dans la zone de police, en dehors des limites de son lieu de résidence ou de travail, à moins d'être en possession d'un laissez-passer délivré par les autorités [la zone de police couvre plus de la moitié de la superficie totale du territoire]. Le laissez-passer doit être produit à toute réquisition.

- m) L'indigène adulte de sexe masculin non muni d'une exemption doit obtenir un permis pour quitter le territoire et se rendre en République sud-africaine. Cette disposition ne s'applique ni aux habitants blancs ni aux habitants métis du territoire.
- n) Les non-blancs qui ont un emploi dans les régions urbaines de la zone de police font l'objet d'une ségrégation, qu'il s'agisse du lieu de leur résidence dans les villes ou des transports urbains, et ne sont autorisés à résider dans les zones dites « blanches » qu'au domicile de leur employeur dans les zones de résidence blanche.
- o) Le système d'enseignement dans le territoire est organisé en trois sections distinctes et les moyens d'enseignement comme les débouchés sont différents selon que l'enfant est classé dans le groupe des « européens », des « métis » ou des « indigènes ». Ce système est conforme à la politique gouvernementale de développement séparé qui ne tient jamais compte des aptitudes de l'enfant. Il a pour effet de diriger les enfants indigènes exclusivement vers les moyens de formation professionnelle limités qui sont destinés aux membres du groupe indigène. L'indigène n'a pratiquement pas accès à l'enseignement supérieur.

Ces faits, et les sources qui permettent de les établir, ne font l'objet d'aucun litige entre les Parties. Dans les amendements apportés à leurs conclusions, les demandeurs déclarent que ces faits, étant imputables à une politique officielle des pouvoirs publics, constituent, au regard des normes internationales et/ou des « standards » internationaux acceptables, une violation des obligations que le Mandat impose au défendeur. Ce faisant, les demandeurs ont introduit un élément de mesure permettant d'évaluer le comportement du défendeur. Ces amendements ont donc fait ressortir le caractère essentiellement juridique du différend qui porte sur l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat. Ces amendements n'ont pas modifié substantiellement le grief essentiel des demandeurs qui est que la pratique de l'*apartheid* est discriminatoire, injustifiée, inhumaine et, par suite, intrinsèquement et en soi incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat dont elle constitue une violation. L'obligation qui incombe au Mandataire aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat d'accroître, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral et le progrès social des habitants du territoire est dans ses termes même absolue et tout acte du défendeur concernant le territoire doit être jugé en conséquence.

Je crois devoir dire d'emblée qu'à mon avis les demandeurs ont établi un intérêt juridique suffisant au regard de l'objet de leur plainte pour pouvoir, vu les éléments de preuve dont la Cour est saisie, obtenir gain de cause quant à certaines de leurs demandes, sinon toutes; en particulier, j'estime qu'en droit et en fait, vu les éléments de preuve fournis, les demandes suivantes sont justifiées et auraient dû être accueillies favorablement par la Cour:

- a) le Sud-Ouest africain est un territoire placé sous le Mandat que le défendeur a accepté d'exercer le 17 décembre 1920;

- b) le défendeur demeure soumis aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain;
- c) la politique d'*apartheid* est intrinsèquement incompatible avec les obligations que le Mandat impose au défendeur et le défendeur, en pratiquant l'*apartheid*, a violé ses obligations telles qu'elles sont énoncées au deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat;
- d) le défendeur est juridiquement tenu de n'apporter aucune modification au Mandat, ou de ne pas tenter de le modifier ni d'y mettre fin, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation des Nations Unies;
- e) le défendeur est responsable devant les Nations Unies de la bonne exécution des obligations qui lui incombent aux termes du Mandat et l'Organisation des Nations Unies a parallèlement un droit de surveillance;
- f) le défendeur a l'obligation juridique de rendre compte aux Nations Unies.

Je dis ce que je pense de certaines des conclusions des demandeurs sans analyser les arguments présentés à l'appui ou à l'encontre de ces conclusions et sans motiver mon jugement, parce que, à mon sens, c'est à partir du moment où les demandes ou tout au moins certaines d'entre elles sont justifiées ou en tout cas ne sont pas sans fondement, et dans cette perspective, que l'on peut légitimement examiner au stade du fond la question de l'intérêt juridique des demandeurs et des conditions d'application du deuxième alinéa de l'article 7. Les Parties se sont donné de part et d'autre la peine de produire à grands frais devant la Cour, au long de cent audiences, tous les faits et arguments dont elles voulaient faire état et l'effort leur eût paru moins stérile si la Cour avait indiqué ses vues ou conclusions sur ces allégations. Comme la Cour n'a pas examiné les demandes, je m'abstiens de dire pour quels motifs je suis parvenu à mes conclusions et je me bornerai à étudier dans la présente opinion les points sur lesquels je me trouve en désaccord avec l'arrêt de la Cour.

Je ne suis pas très satisfait de la manière dont la Cour analyse le système des Mandats. Elle fait peu de cas de l'idéal que le Mandat devait servir pour accorder une place démesurée à des détails. On dirait, si je puis me permettre cette comparaison, d'un artiste qui, inconsciemment peut-être, fausse l'allure générale d'un édifice en soulignant exagérément quelques détails dans certaines de ses parties. A mon avis, l'accent devrait porter sur l'allure générale et la structure et non sur les éléments composants, dont certains ne sont peut-être pas indispensables au soutènement ou à l'originalité de l'édifice.

Dans son arrêt, la Cour commence par établir deux distinctions subtiles mais selon moi inutiles: elle établit en premier lieu une distinction entre la qualité des demandeurs en la phase actuelle de la procédure et leur aptitude à se présenter devant la Cour, pour déclarer que cette seconde question a été tranchée par l'arrêt de 1962. En faisant cette distinction, la Cour ne tient pas compte de ce que l'aptitude des demandeurs à se présenter devant la Cour, question tranchée par l'arrêt de 1962, concernait le même différend que celui sur lequel la Cour doit statuer en la présente phase de l'instance. En ce qui concerne ce diffé-

rend, les demandeurs n'ont pas qualité à deux titres distincts pour saisir la Cour. Il ne serait indispensable d'établir un droit ou intérêt juridique au stade du fond que si cela se révélait nécessaire, sur le plan de la preuve, pour établir un certain élément des demandes présentées. Or, tel n'est pas le cas, les demandeurs n'ayant pas réclamé de dommages-intérêts et ne sollicitant qu'un jugement déclaratoire. La question de l'intérêt des demandeurs a été traitée par les Parties et par la Cour en 1962 dans le cadre de la question plus large de l'aptitude des demandeurs à invoquer la clause compromissoire relativement au présent litige. Dans l'arrêt qu'elle rend aujourd'hui, la Cour, tout en disant que la question de l'intérêt juridique des demandeurs intéresse le fond, l'étudie eu égard à la portée et à l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 2 — perspective qui relève plus de la recevabilité que du fond.

En second lieu, la Cour établit une distinction entre ce qu'elle appelle les « dispositions du Mandat relatives à la gestion » et les « dispositions relatives aux intérêts particuliers » et elle applique cette distinction à son interprétation du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat. Le deuxième alinéa de l'article 7 est une clause compromissoire et, tel qu'il se présente, il n'autorise pas semblable distinction. Recourir à celle-ci, c'est, je le montrerai plus loin, déformer les termes mêmes du texte, ce qui est, dans les circonstances, inadmissible.

Si l'on adopte l'interprétation que la Cour donne du Mandat, en poussant le raisonnement jusqu'à sa conclusion logique, le Mandataire n'est plus soumis à la moindre obligation exécutoire, si ce n'est par rapport à l'article 5 du Mandat. La Cour déclare dans son arrêt qu'il n'a jamais été prévu que le Conseil de la Société des Nations puisse jamais imposer son point de vue au Mandataire, ni que les dispositions relatives à la gestion puissent faire l'objet d'un recours en justice par application de la clause compromissoire du deuxième alinéa de l'article 7. Dans ces conditions, le Mandataire pouvait devenir aussi intransigeant qu'il le voulait, passer outre aux décisions du Conseil et même modifier les dispositions du Mandat sans risquer la moindre sanction juridique. La seule sanction juridique envisagée, d'après l'arrêt, concernait ce que la Cour appelle les dispositions relatives aux intérêts particuliers. Le défendeur avait le droit, en vertu du Pacte de la Société des Nations, de participer aux débats du Conseil, lorsque celui-ci examinait des questions relatives au Mandat pour le Sud-Ouest africain, et pouvait donc paralyser le Conseil en usant de son droit de veto. Ce n'est pas un argument de dire que cela ne s'est jamais produit du temps de la Société des Nations. Le fait est que cela aurait pu se produire; en ce cas, les conséquences juridiques auraient été, de l'avis de la Cour, celles qu'elle indique dans son arrêt. Si vraiment le Conseil ne pouvait, comme le veut l'interprétation de la Cour, que recourir à la persuasion à l'égard du défendeur, cela aurait eu pour effet de placer juridiquement le Mandat sur le même plan qu'une annexion, principe que les traités de paix avaient condamné et dont les Principales Puissances alliées et associées avaient entendu éviter l'application en créant les Mandats. Si les conclusions de l'arrêt correspondaient bien aux intentions qu'ont eues les Principales Puis-

sances alliées et associées lorsqu'elles ont élaboré le système des Mandats et sont convenues des dispositions du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, il y aurait eu une sorte de duperie pratiquée aux dépens de l'humanité et au nom de la civilisation, un subterfuge « par lequel on a voulu simplement ne pas avoir l'air de s'emparer d'un territoire ennemi comme d'un butin de guerre ». Je ne crois pas, pour ma part, qu'il en ait été ainsi et c'est pourquoi je ne saurais souscrire à l'interprétation que la Cour donne du Mandat.

Dans son avis consultatif de 1950 sur le *Statut international du Sud-Ouest africain*, la Cour a dit à propos du Mandat (p. 132):

« Il ressort des termes de ce Mandat, ainsi que des dispositions de l'article 22 et des principes qui y sont énoncés, que la création de cette nouvelle institution internationale n'impliquait ni cession de territoire, ni transfert de souveraineté à l'Union sud-africaine. 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 nouveau, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1962 sur les exceptions préliminaires, la Cour a déclaré (p. 329):

« 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 Etats 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. »

J'estime que l'idée de la mission sacrée de civilisation qui a reçu une expression juridique dans le système des Mandats, et en particulier dans les dispositions relatives à la gestion, est plus importante et plus digne d'une protection judiciaire que les intérêts particuliers des Membres de la Société des Nations. Juridiquement parlant, des concepts comme ceux de *droits*, de *devoirs*, et de *obligations* n'ont ni sens ni effet s'ils ne sont pas reconnus en droit et ne peuvent être sanctionnés par les tribunaux.

L'arrêt de la Cour fait une distinction rigide entre la Société des Nations et ses Membres. Je ne crois pas que la distinction doive être si rigide. La Société des Nations était la réunion de l'ensemble de ses Membres et, lorsqu'elle prenait une décision, c'était au nom de ses Membres et dans leur intérêt. A strictement parler, la Société des Nations ne devait pas avoir vis-à-vis du système des Mandats un intérêt différent de celui de ses Membres.

On pourrait donc d'une certaine façon comparer la Société des Nations à un *club* — j'entends ici *club* au sens de la *common law*. Tout membre

d'un *club* peut intenter une action visant les biens du *club* et peut par les moyens voulus empêcher les dirigeants d'agir de façon contraire aux buts et aux fins du *club*. Un membre peut même poursuivre un agent du *club* ou un tiers pour protéger les biens du *club* ou les recouvrer lorsque les dirigeants ne le font pas eux-mêmes. Cela ne veut toutefois pas dire que le *club* ne puisse pas agir juridiquement en tant qu'organe, par l'intermédiaire de son administrateur agréé ou de ses *trustees*, ni qu'il ait cessé pour autant d'avoir une fonction distincte. Si l'on accepte cette comparaison avec un *club* en ce sens limité, je ne vois rien d'extraordinaire dans la disposition du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat habitant un Membre de la Société des Nations à déférer en justice tout différend entre lui et le Mandataire quant à l'interprétation et à l'application des dispositions du Mandat — qu'il s'agisse ou non de ce que la Cour appelle les dispositions relatives à la gestion ou les dispositions relatives aux intérêts particuliers —, d'autant qu'en vertu de l'article 34 du Statut de la Cour la Société des Nations, n'étant pas un Etat, n'avait pas elle-même qualité pour se présenter devant la Cour internationale. Seuls les Etats ou les Membres de la Société des Nations avaient qualité pour se présenter devant la Cour.

Il ressort clairement de leurs requêtes comme de leurs conclusions que les demandeurs ont formulé une demande de caractère déclaratoire. Ils n'ont jamais prétendu avoir subi à titre individuel des pertes ou des dommages et ils n'ont pas invité la Cour à fixer des dommages-intérêts en leur faveur. C'est là un fait à ne pas oublier lorsqu'on étudie la question du droit ou *intérêt juridique* des demandeurs au stade du fond en la présente instance.

Dans leurs conclusions finales en la présente phase de l'instance, les Parties n'ont pas fait état de l'inexistence d'un intérêt juridique des demandeurs au regard de l'objet du différend. Les demandeurs ont considéré dans leurs plaidoiries que la question de l'intérêt juridique avait été réglée par l'arrêt de 1962 sur les exceptions préliminaires. Le défendeur n'en a parlé, au livre II de son contre-mémoire (chapitre V, partie B), qu'à propos de la portée et du but de la clause compromissaire considérés dans le contexte de la caducité du Mandat dans son ensemble. A l'appui de sa thèse, le défendeur n'a fait essentiellement que répéter mot pour mot les arguments qu'il avait présentés au chapitre V de ses exceptions préliminaires pour soutenir la troisième exception. Pour bien montrer que la question ne se posait que dans le contexte de la caducité du Mandat, le défendeur a énoncé les conclusions ci-après à la fin du livre II de son contre-mémoire :

« Pour les raisons présentées précédemment, et qui pourront être complétées à des stades ultérieurs de la procédure, le défendeur prie la Cour de dire et juger, pour ce qui est de cette partie du contre-mémoire, que :

- a) les conclusions nos 1 à 9 des demandeurs doivent être rejetées, au motif que le Mandat pour le Sud-Ouest africain est devenu caduc dans son ensemble lors de la dissolution de la Société des Nations;

b) subsidiairement, au cas où la Cour estimerait que le Mandat pour le Sud-Ouest africain est toujours en vigueur, les conclusions nos 7 et 8 des demandeurs doivent être rejetées, de même que la conclusion n° 2 dans la mesure où elle concerne les pétitions, les rapports annuels et les fonctions de surveillance, au motif que les obligations qui incombaient auparavant au défendeur de faire rapport et de rendre compte au Conseil et à la Société des Nations et de se soumettre à leur surveillance ont pris fin lors de la dissolution de la Société des Nations et n'ont pas été remplacées par des obligations similaires concernant une surveillance par un organe quelconque des Nations Unies, ou par tout autre organisation ou organisme. » (Contre-mémoire, livre II, chap. VI, p. 257.)

De même, le défendeur ne s'est nullement arrêté dans ses conclusions finales sur l'absence de droit ou intérêt juridique chez les demandeurs au regard de l'objet de la demande. Dans leurs conclusions, les Parties ont saisi la Cour des points de divergence fondamentaux, des problèmes véritables, qu'ils voulaient voir trancher. Cela étant, on pourrait très bien se demander s'il était loisible à la Cour de soulever de sa propre initiative, pour fonder sa décision au stade du fond, un point que les Parties elles-mêmes n'ont pas soulevé dans leurs conclusions finales. Dans l'arrêt, la Cour n'explique pas son attitude. Le fait est d'autant plus important que la question de l'intérêt juridique des demandeurs ne concerne pas les moyens de preuve requis pour étayer les demandes présentées par les demandeurs dans leurs conclusions finales. Le défendeur n'a jamais cessé de considérer que la question de l'intérêt juridique des demandeurs avait trait à la portée et à l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat et constituait à cet égard une question de recevabilité. C'est sur ce plan que la question a été soulevée et tranchée dans l'arrêt de 1962.

La Cour déclare dans l'arrêt rendu en la présente phase de la procédure que la question dont elle était saisie en 1962 concernait essentiellement l'aptitude des demandeurs à invoquer la clause juridictionnelle et que le seul critère prévu par ladite clause, la seule condition à remplir *ratione personae*, était que les demandeurs fussent Membres de la Société des Nations. La Cour, à mon avis, est allée plus loin que cela, comme du reste le défendeur le lui demandait dans ses conclusions, et elle a jugé que le différend dont elle était saisie relevait également de la clause juridictionnelle *ratione materiae*. La nature du différend ressortait clairement des requêtes et c'est sur cette base que le défendeur a présenté ses exceptions préliminaires.

Les requêtes ont été déposées le 4 novembre 1960 et dûment notifiées au défendeur. Le 30 novembre 1961, dans les délais fixés pour le dépôt de sa première pièce de procédure écrite, le défendeur a présenté des exceptions préliminaires. La procédure sur le fond a donc été suspendue, conformément aux dispositions de l'article 62, paragraphe 3, du Règlement de la Cour. Cette suspension de la procédure n'a pas eu, et d'après moi ne peut

pas avoir eu, d'influence sur l'effet obligatoire de l'arrêt de 1962 (qui n'a du reste pas été contesté) quant aux questions soulevées dans les conclusions et tranchées par la Cour.

Il est utile, à propos de l'arrêt de 1962, de reprendre le texte intégral des motifs des exceptions préliminaires tels que le défendeur les a éconocés dans ses conclusions finales. Aux termes de ces conclusions, les demandeurs

« n'ont pas de *locus standi* dans la présente procédure contentieuse et ... 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'Ethiopie 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'Ethiopie 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'Ethiopie 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. »

Les demandeurs se sont opposés au défendeur sur tous les points soulevés dans les conclusions de celui-ci.

En ce qui concerne les exceptions préliminaires, la Cour avait, aux termes de l'article 62, paragraphe 5, de son Règlement, le choix entre deux possibilités. Elle pouvait soit statuer sur les exceptions, soit les joindre au fond en tout ou en partie. Elle a choisi la première voie et statué sur toutes les exceptions soulevées par le défendeur dans ses conclusions. Ce faisant, eu égard à la nature des exceptions et à la façon dont le défendeur présentait ses arguments, elle ne pouvait éviter d'aborder des points qui touchaient également au fond de l'affaire, comme le maintien en vigueur du Mandat. Dans mon opinion individuelle sur les exceptions préliminaires, j'ai déjà dit qu'une grande partie du raisonnement de l'arrêt touchant les trois premières exceptions préliminaires concernait le

fond du différend. Mais cela n'était rien à la valeur de l'arrêt rendu par la Cour sur les points ainsi tranchés. Cela signifiait simplement que, quelles que fussent les conclusions de la Cour à ce stade de la procédure, elles ne devaient pas préjuger les conclusions que la Cour formulerait ultérieurement sur toute question relevant du fond. La question de l'intérêt juridique des demandeurs avait été soulevée au sujet de la compétence: le différend, disait-on, était tel que ni l'intérêt national des demandeurs ni celui de leurs ressortissants n'était lésé et, en conséquence, il ne relevait pas de la clause compromissoire énoncée au deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat. La Cour et les Parties considéraient que cette question visait, comme c'était effectivement le cas, la compétence et l'ont traitée comme telle.

La Cour a estimé devoir rejeter en fait comme en droit toutes les exceptions du défendeur, déclarant que les termes du deuxième alinéa de l'article 7

« 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. » (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 343.)

Telle a été la conclusion de la Cour sur la portée et l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, telle elle subsiste aujourd'hui.

La Cour dit dans le présent arrêt que cette conclusion ne concernait pas la compétence mais le fond de l'affaire et qu'elle était donc sans pertinence pour la décision prise alors. La question de compétence (*jurisdiction*) que pose le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat a un double aspect; il s'agit d'une part de la compétence (*competence*) de la Cour pour connaître de l'affaire et d'autre part de la qualité des demandeurs pour agir (*locus standi*), c'est-à-dire de leur aptitude à saisir la Cour de telle façon que celle-ci ait compétence (*jurisdiction*) pour trancher le différend porté devant elle. En 1962, la Cour a traité de ces deux questions comme relevant de la compétence; elle a dit que, en ce qui concerne le « différend » dont elle était saisie, les demandeurs avaient le droit d'invoquer la clause compromissoire. La Cour ayant dit cela, les demandeurs, à mon avis, n'ont pas à établir en outre, sur le plan de la preuve, qu'ils ont un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande. Ils n'y seraient tenus que s'ils prétendaient avoir subi des dommages ou des préjudices dans leurs intérêts propres. Or, les demandeurs prient la Cour de déclarer que

vu l'interprétation qu'il convient de donner à certaines dispositions du Mandat, le défendeur a violé ces dispositions à raison de la législation, de la politique et des mesures appliquées par lui. Il m'est impossible d'admettre que, s'agissant d'un même différend, les demandeurs ont qualité pour saisir la Cour mais ne peuvent obtenir de décision à moins de prouver qu'ils ont été directement atteints ou lésés dans leurs droits ou intérêts juridiques, quand bien même ils n'ont fait état d'aucun dommage subi par eux et n'ont pas demandé réparation.

La Cour dit dans son arrêt que le présent différend entre les Parties concerne exclusivement les dispositions du Mandat relatives à la gestion et nullement les dispositions relatives aux intérêts particuliers. S'il est exact de dire que la pratique de l'*apartheid* constitue le principal grief des demandeurs, il y a néanmoins lieu de noter que la conclusion n° 9 a des incidences qui dépassent de loin la portée des dispositions relatives à la gestion. Dans leur conclusion n° 9, les demandeurs disent que le défendeur a tenté d'apporter des modifications aux dispositions du Mandat et qu'il n'est pas habilité à le faire sans l'autorisation des Nations Unies. Or, si la Cour rejetait cette conclusion et si elle jugeait en même temps que le défendeur n'a d'obligation exécutoire en vertu du Mandat qu'au regard de l'article 5, il s'ensuivrait que le défendeur pourrait aller jusqu'à modifier la disposition du Mandat relative à des intérêts particuliers. De même, le fait de retenir ou de rejeter les conclusions n°s 1, 2 et 6 des demandeurs pourrait avoir des conséquences de nature à retentir sensiblement sur les intérêts particuliers des Membres de la Société des Nations. La distinction que la Cour s'efforce d'établir entre les dispositions relatives à la gestion et les dispositions relatives aux intérêts particuliers semblerait donc illusoire, sur le plan de l'interprétation des traités, pour ce qui est de ces conclusions.

Le deuxième alinéa de l'article 7 est une disposition du Mandat. Celle-ci donne à tout Membre de la Société des Nations le droit de poursuivre le Mandataire en justice et impose au Mandataire l'obligation correspondante d'accepter le règlement judiciaire. Dans son arrêt, la Cour cherche à restreindre ce droit, qui ne pourrait être exercé que relativement aux dispositions de l'article 5 du Mandat. Pourtant, dans le cadre même de son raisonnement, la Cour reconnaît que le deuxième alinéa de l'article 7 conférerait bien un droit de recours judiciaire. Ce droit était conféré pour être exercé à propos de tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat. La Cour dit d'autre part que, le système des Mandats constituant une activité de la Société des Nations, des droits ne pouvaient naître de la simple appartenance à l'organisation. Cette distinction rigide entre la Société des Nations et ses Membres ne tient pas compte du fait que la Société n'existait que grâce à ses Membres et que tous les droits que les Etats autres que le Mandataire pouvaient tenir du Mandat procédaient de leur appartenance à la Société des Nations. Le droit de veto donné aux membres du Conseil de la Société visait précisément à souligner l'intérêt propre des Membres au fonctionnement du système. Il n'existait pas de cloison aussi étanche entre l'intérêt juridique de la Société des Nations et celui de ses Membres quant au fonctionnement du système. Il y avait dans le système des Mandats une séparation relativement aux fonctions mais non aux intérêts. La Société

des Nations et ses Membres avaient un intérêt identique non seulement au bon fonctionnement du système de Mandat, mais aussi au bon fonctionnement de la Société.

La Cour dit, à propos de son arrêt de 1962, que, dans la décision d'après laquelle le Mandat avait le caractère d'un traité ou d'une convention et était encore en vigueur, il ne faut voir qu'une décision concernant le fondement de la survivance du Mandat. C'est là, je me permets de le dire, analyser l'arrêt de manière peu exacte. L'arrêt de 1962 est allé plus loin. Il a décidé en outre que les articles de l'acte de Mandat, notamment le deuxième alinéa de l'article 7, faisant partie intégrante de ce traité, avaient également survécu, étaient toujours en vigueur et étaient applicables au présent différend. C'est précisément parce qu'elle estimait que le deuxième alinéa de l'article 7 était en vigueur et applicable en l'espèce que la Cour a décidé qu'elle avait compétence pour connaître de la présente affaire.

En présentant son argumentation, en 1962, le défendeur est parti de l'hypothèse que le Mandat survivait de quelque manière. Cette prise de position s'imposait, puisque, s'il survivait en tant que traité ou convention en vigueur, le Mandat devait aussi subsister en un sens objectif ou institutionnel, sous une forme ou sous une autre, du fait que le territoire et le Mandataire sont toujours identifiables. Pour pouvoir exister en tant que traité ou convention, le Mandat devait exister en tant qu'institution. La question pourrait se poser de savoir si toutes les obligations énoncées dans le Mandat étaient ou non exécutoires, mais c'est là un problème différent. Le fait est que le Mandat ne pouvait pas survivre en tant que traité ou convention en vigueur s'il ne subsistait pas en même temps sous une forme quelconque en tant qu'institution. Dans son avis consultatif de 1950 la Cour a déclaré que « l'Union sud-africaine continue à être soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et au Mandat pour le Sud-Ouest africain... »

En présentant au stade du fond son argumentation contre le maintien en vigueur du Mandat, le défendeur est parti de l'hypothèse que l'article 6 avait une importance à ce point capitale pour le Mandat que, si, à raison de la dissolution de la Société des Nations, il cessait de pouvoir s'appliquer, son extinction entraînerait la caducité du Mandat dans son ensemble; il ferait tomber avec lui toutes les autres obligations qui auraient juridiquement survécu avec le Mandat. On n'a établi de distinction entre la survivance du Mandat en tant qu'institution et sa survivance en tant que traité ou convention qu'à seule fin de montrer que le Mandat pouvait survivre en tant qu'institution — c'est-à-dire comme un ensemble de droits réels — même si le traité qui l'avait créé avait pris fin. Mais l'inverse — à savoir que le Mandat pouvait survivre en tant que traité sans subsister en même temps objectivement — n'a pas été démontré. Si le Mandat survivait en tant que traité ou en tant qu'institution, c'étaient les droits et les obligations créés par le traité qui subsistaient. Cela étant, la conclusion de la Cour selon laquelle le Mandat a survécu en tant que traité ou convention en vigueur implique que le Mandat doit nécessairement subsister aussi en un sens objectif ou institutionnel. Cela

signifie donc que les droits et obligations créés par le Mandat demeurent exécutoires en droit.

J'ai déjà fait observer qu'à mon avis les demandeurs n'ont pas modifié leurs demandes dans leurs conclusions finales et que par suite le différend n'a pas changé de nature. Ce différend porte sur l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat et s'inscrit donc bien dans le cadre même du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat.

Le texte du deuxième alinéa de l'article 7 n'autorise aucune interprétation restrictive. Le voici :

« 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. »

Ce texte a été examiné par la Cour permanente à l'occasion de l'affaire des *Concessions Mavrommatis* (C.P.J.I. série A n° 2) et par la Cour actuelle dans l'arrêt rendu sur les exceptions préliminaires en la présente instance. Les deux Cours ont jugé que ce libellé est d'une portée générale et vise tous les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions du Mandat. Il n'y a rien dans le deuxième alinéa de l'article 7 qui en limite l'application à des différends concernant les intérêts concrets des demandeurs. Le Mandat pour le Sud-Ouest africain contient plusieurs articles définissant les obligations du Mandataire à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres, d'une part, et à l'égard des habitants du territoire, de l'autre. Parmi ces articles, seul l'article 5 contient des dispositions dont on peut dire qu'elles donnent aux Membres de la Société des Nations des droits propres. L'article 5 est rédigé comme suit :

« Sous réserve des dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, le Mandataire assurera, dans toute l'étendue du territoire, la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes et donnera à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère. »

Selon l'arrêt, le droit d'invoquer la clause compromissoire figurant au deuxième alinéa de l'article 7 a été spécifiquement conféré aux Membres de la Société des Nations pour la protection des droits propres qu'ils pourraient tenir de l'article 5 du Mandat. Ce serait exclusivement par rapport à cet article qu'un Membre de la Société des Nations pourrait dire que ses intérêts juridiques sont lésés, ou peuvent l'être. A l'appui de cette interprétation, on fait appel aux travaux préparatoires : on soutient que le deuxième alinéa de l'article 7 a été introduit dans le Mandat au moment où la disposition relative à des intérêts particuliers a été discutée et acceptée et que rien n'autorise à penser que cet alinéa était

censé s'appliquer aux dispositions relatives à la gestion. Il y a toutefois lieu de noter un point important : il n'était dit nulle part que le deuxième alinéa de l'article 7 dût être d'application si limitée. De toute façon, l'appel aux travaux préparatoires ne se justifie pas, à mon avis, en l'occurrence. Il ne pourrait se justifier que pour confirmer le sens évident des termes de l'alinéa, ou bien au cas où ce texte contiendrait une ambiguïté. En l'absence de toute ambiguïté de de genre, la Cour aurait tort de vouloir déduire du libellé même de l'alinéa une idée ou une intention qui serait contraire à ses termes formels. Dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon* (1923, *C.P.J.I. série A n° 1*, p. 24), la Cour permanente de Justice internationale, reconnaissant que l'Etat allemand s'était vu imposer une limitation importante de l'exercice du droit de souveraineté qu'il détenait sur le canal de Kiel, a déclaré :

« et cela suffit pour que la clause qui consacre une telle limitation doive, *en cas de doute*, être interprétée restrictivement. Toutefois, la Cour ne saurait aller, sous couleur d'interprétation restrictive, jusqu'à refuser à l'article 380 le sens qui est commandé par ses termes formels. Ce serait une singulière interprétation que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit. » (Les italiques sont de nous.)

Dans l'affaire du *Lotus* (1927, *C.P.J.I. série A n° 10*), le Gouvernement français a cherché à interpréter l'expression « principes du droit international » qui figure à l'article 15 de la convention de Lausanne du 24 juillet 1923, en tenant compte d'un amendement que la Turquie avait voulu apporter au projet de texte au sein du comité de rédaction. Les représentants de la France et de l'Italie avaient formulé des réserves sur cet amendement, que le représentant de la Grande-Bretagne avait formellement repoussé. Le comité de rédaction s'était en définitive borné à déclarer que toutes les questions de compétence judiciaire seraient « réglées d'accord avec les principes du droit international ». Le Gouvernement français a voulu utiliser ce projet d'amendement, l'estimant révélateur des intentions auxquelles le comité de rédaction avait obéi lorsqu'il avait dit : « les questions de compétence judiciaire seront, dans les rapports entre la Turquie et les autres Puissances contractantes, réglées conformément aux principes du droit international » ; le Gouvernement français a soutenu que le sens de l'expression « principes du droit international » devrait être recherché à la lumière de la genèse de la convention précitée. En examinant la thèse française, la Cour permanente de Justice internationale a rappelé ce qu'elle avait dit dans certains de ses arrêts et avis précédents, à savoir « qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair ».

Dans l'affaire relative à l'*Interprétation du statut du territoire de Memel* (*C.P.J.I. série A/B n° 47*, p. 249), la Cour permanente de Justice internationale a dit également :

« Quant aux considérations d'ordre historique, la Cour doit avant tout rappeler que, selon sa jurisprudence constante, les tra-

vaux préparatoires ne sauraient être invoqués pour interpréter un texte qui est en lui-même suffisamment clair.»

Dans l'avis consultatif qu'elle a donné à propos de la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies* (C.I.J. Recueil 1950, p. 8), la Cour actuelle a déclaré :

« La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. »

Etant donné que le texte du deuxième alinéa de l'article 7 est clair, il est à mon avis inutile, pour l'interpréter, de recourir aux travaux préparatoires. On pourra rétorquer que, contrairement aux vues exposées ci-dessus, les tribunaux ont fait appel dans la plupart des cas aux travaux préparatoires pour interpréter des dispositions conventionnelles ; mais en pareil cas ils ont cherché à confirmer plutôt qu'à contredire ce que le texte disait clairement.

Avec le Mandat, les Membres de la Société des Nations se sont efforcés d'introduire en droit international un concept nouveau. Comme la Cour l'a dit dans son avis consultatif concernant le *Statut international du Sud-Ouest africain* (C.I.J. Recueil 1950) et dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1962, le Mandat instituait un régime nouveau en droit international. Tous les Membres de la Société des Nations avaient intérêt à la bonne marche de ce système nouveau. L'intérêt politique ou humanitaire des Membres de la Société des Nations proclamé au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte a, comme la Cour l'a souligné dans son arrêt, pris un caractère juridique grâce aux autres dispositions dudit article et, en ce qui concerne le Sud-Ouest africain, grâce à l'acte de Mandat visé en la présente instance. En donnant son accord ou en souscrivant à ces dispositions, tout Membre de la Société des Nations manifestait un intérêt à la bonne marche du système et à la réalisation de ses fins ultimes, et cela même si aucun de ses intérêts particuliers n'était en cause. Tout Membre a donc intérêt à ce que les dispositions du Mandat soient dûment respectées et exécutées par le Mandataire.

Dans son avis consultatif de 1950, la Cour a dit (p. 133) :

« Le caractère essentiellement international des fonctions dont était chargée l'Union sud-africaine ... ressort ... du fait que tout Membre de la Société des Nations pouvait, conformément à l'article 7 du Mandat, 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. »

A la suite du même avis consultatif, sir Arnold McNair a déclaré dans son opinion individuelle :

« Bien qu'il n'existe plus de Société des Nations pour surveiller

l'exercice du Mandat, ce serait une erreur de croire que le Mandataire n'est soumis à aucun contrôle. Tous les Etats qui faisaient partie de la Société des Nations à l'époque de sa dissolution ont encore un intérêt juridique à ce que le Mandat soit exercé comme il convient.»

Dans leurs requêtes et dans leur mémoires, les demandeurs déclarent qu'ils ont un intérêt juridique à la bonne administration du Mandat. Dans son arrêt, la Cour ne nie pas qu'ils aient un intérêt mais déclare qu'il s'agit d'un intérêt politique ou humanitaire et non pas juridique.

Le droit pour un Etat d'intenter une action en vue de la protection d'un intérêt commun a été reconnu en droit international. Voici ce qu'a dit M. Rosenne à la page 520 de son ouvrage intitulé *The Law and Practice of the International Court*:

« Une autre forme d'intérêt juridique qui est, semble-t-il, reconnue automatiquement est celui qui se fonde sur la participation de l'Etat demandeur à un traité auquel l'Etat défendeur est également partie, en tout cas tant que le traité demeure en vigueur... Lorsque ce traité renferme une clause compromissoire, le recours judiciaire est possible, conformément à ladite clause, même si l'Etat demandeur ne peut faire la preuve d'intérêts matériels d'un caractère concret... Ce principe, qui semble incontestable, a deux conséquences. La première est que, s'agissant d'un traité, il peut y avoir des cas où les Etats en litige n'ont pas d'intérêts propres à faire valoir mais un intérêt commun qui est l'accomplissement de l'objectif de cet instrument. Toute partie audit traité a un intérêt juridique suffisant pour pouvoir invoquer la clause compromissoire à l'encontre de n'importe quelle autre partie.»

Le droit d'invoquer la clause compromissoire contre une partie implique ou comporte le droit d'obtenir gain de cause si les preuves fournies à l'appui de la demande le justifient. En pareil cas, le demandeur n'a pas démontré qu'il a subi un dommage ou un préjudice dans ses intérêts concrets, sauf s'il réclame des dommages-intérêts. Il doit simplement prouver qu'il appartient à la catégorie d'Etats auxquels la clause compromissoire donne le droit d'intenter l'action.

Le principe de l'intérêt commun à l'exécution d'un traité multilatéral a été reconnu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire du *Vapeur Wimbledon (C.P.J.I. série A n° 1)*; la Cour a déclaré qu'elle était compétente pour connaître de l'affaire car, bien qu'elles ne pussent justifier d'un intérêt pécuniaire lésé; les Puissances demanderesses avaient « un intérêt évident à l'exécution des stipulations [du traité de Versailles] qui concernent le canal de Kiel, puisqu'elles [avaient] toutes des flottes et des navires marchands battant leur pavillon ».

S'agissant d'Etats parties à un traité qui ne peuvent justifier d'un intérêt pécuniaire lésé, l'analogie est évidente entre les présentes affaires et celle du *Vapeur Wimbledon*; le fait que, dans ce dernier cas, ces Etats demandeurs possédaient des flottes et pouvaient se trouver dans

la situation qui était en l'espèce celle de la France ne lui retire rien de sa valeur. A cet égard, il y a lieu de signaler, bien qu'on n'en ait pas fait mention dans les plaidoiries, que la législation d'*apartheid* du défendeur appliquée dans le territoire sous Mandat du Sud-Ouest africain pour ce qui est de la résidence est de nature à entraver la liberté de mouvement des ressortissants des Etats demandeurs, lesquels ne sont pas « blancs » au sens des définitions du recensement mais peuvent décider de se rendre dans le territoire pour exercer les droits attribués aux ressortissants d'Etats Membres de la Société des Nations par l'article 5 du Mandat; ils seront dans le même cas que les « indigènes » du territoire. D'après la classification établie aux fins du recensement, les « indigènes » sont, comme je l'ai rappelé ci-dessus, des personnes qui appartiennent en fait à toute race ou tribu aborigène d'Afrique ou qui sont considérés comme y appartenant.

En application des lois relatives à la ségrégation, les indigènes ne peuvent vivre que dans les zones qui leur sont réservées. Les « indigènes » résidant sur des terres réservées à l'implantation de sociétés commerciales « européennes » peuvent se voir contraints, en vertu des lois sur la mise en valeur des terres, soit de se déplacer soit d'entrer au service de la société « européenne » au moment où les terres sont allouées. Le missionnaire « indigène » originaire de l'un des Etats demandeurs ne bénéficiera pas, dans les limites du territoire, de droits de résidence semblables ou équivalents à ceux qu'on accordera à un missionnaire « blanc ». Il sera soumis à toutes les lois discriminatoires d'*apartheid*. Le ministre des affaires indigènes exerce sur les « indigènes », y compris les missionnaires « indigènes », certains pouvoirs qu'il n'exerce pas sur les missionnaires « blancs ». Sans doute aucune question n'a-t-elle été soulevée, au cours de l'instance, en ce qui concerne les missionnaires qui seraient, le cas échéant, originaires des Etats demandeurs, mais la question de savoir si le Mandat subsiste ou non ou s'il peut ou non être unilatéralement modifié — c'est l'une des questions sur lesquelles les demandeurs prient la Cour de se prononcer — peut avoir des conséquences sur les droits des ressortissants des Etats demandeurs qui se rendraient dans le territoire afin d'y exercer l'un quelconque des droits que leur donne l'article 5 du Mandat. Indépendamment de cela, les demandeurs ont à titre individuel, en leur qualité de Membres de la Société des Nations, un intérêt à la bonne exécution des dispositions du Mandat par le défendeur.

Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur les *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (C.I.J. Recueil 1951, p. 23)*, la Cour, étudiant les traits particuliers que présente la convention sur le génocide, a dit:

« Les origines et le caractère de la Convention, les fins poursuivies par l'Assemblée générale et par les parties contractantes, les rapports que présentent les dispositions de la Convention entre elles et avec ces fins, fournissent des éléments d'interprétation de la volonté de l'Assemblée générale et des parties... »

Les fins d'une telle convention doivent également être retenues. La Convention a été manifestement adoptée dans un but purement humain et civilisateur. On ne peut même pas concevoir une convention qui offrirait à un plus haut degré ce double caractère, puisqu'elle vise d'une part à sauvegarder l'existence même de certains groupes humains, d'autre part à confirmer et à sanctionner les principes de morale les plus élémentaires. Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention. Il en résulte que l'on ne saurait, pour une convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des Etats, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. La considération des fins supérieures de la Convention est, en vertu de la volonté commune des parties, le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'elle renferme.»

Le même principe se trouve également énoncé par M. C. Wilfred Jenks dans son ouvrage intitulé *The Prospects of International Adjudication* où, à la page 524, il déclare ceci :

«Plus généralement, chaque partie à un traité a, du moins virtuellement, un intérêt juridique en cause lorsque l'une quelconque des dispositions dudit traité est violée et toute violation d'une règle de droit international ... porte préjudice virtuellement du moins aux droits de tous autres sujets de droit international ou ... de tous sujets de droit qui peuvent s'en trouver atteints. Le caractère lointain de l'intérêt lésé peut limiter la réparation éventuelle, mais ne supprimera vraisemblablement pas l'intérêt juridique qui est la source de la responsabilité, car, comme le montre l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (fond), l'existence d'un intérêt juridique ne dépend pas, en droit international, de la réalité du préjudice subi.»

Nous en avons assez dit pour montrer que le droit international est favorable à l'idée qu'un Etat peut avoir un intérêt juridique à défendre un intérêt commun faisant l'objet d'un traité multilatéral auquel il est partie, comme le Pacte de la Société des Nations.

La notion de Mandat était nouvelle en 1920 et ce serait aller à l'encontre de son objectif même que de dire que, au moment où le deuxième alinéa de l'article 7 a été élaboré et accepté par les Membres de la Société des Nations, ceux-ci pensaient exclusivement aux intérêts commerciaux ou culturels de leurs ressortissants et non pas à l'objet principal du Mandat.

Le Mandat ne précise nulle part, a-t-on dit, que les Membres de la Société des Nations doivent avoir le droit de protéger le Mandat. La réponse à cela est que cette précision est inutile. L'existence d'un tel droit est inhérente à la création même du Mandat au nom de la Société des Nations et le deuxième alinéa de l'article 7 souligne l'existence de ce droit chez les Membres de l'organisation. Cela me paraît du reste

une raison logique qui explique pourquoi le deuxième alinéa de l'article 7 est rédigé sous une forme aussi générale. Le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, étant une disposition du Mandat, doit recevoir une interprétation qui serve les fins du Mandat. A procéder autrement, on dénaturerait les dispositions de cet article dans leur lettre et dans leur esprit.

Les Membres de la Société des Nations ont, en vertu de leur appartenance à l'organisation, un intérêt commun à la bonne exécution du Mandat. Cet intérêt est juridique et, par le jeu du deuxième alinéa de l'article 7, donne à chacun des Membres le droit de poursuivre en justice un Mandataire délinquant.

Les demandeurs prient la Cour de déclarer que certains actes du défendeur, qui ont été énumérés dans les mémoires et dans les plaidoiries, constituent une violation des obligations que le Mandat impose au défendeur, en qualité de Mandataire. A supposer que la Société des Nations existe encore et que l'on se trouve dans une situation semblable à la situation actuelle — le défendeur tenant à appliquer une politique jugée contraire aux obligations du Mandat par la très grande majorité des Membres de l'organisation, soutenant en même temps que cette politique ne viole pas les dispositions du Mandat et se refusant à la modifier ou à accepter la moindre solution de compromis —, comment le désaccord serait-il résolu? L'arrêt dit que le Mandat ne prévoit pas de remède à pareille situation et que c'est là un risque que les Membres de la Société des Nations ont accepté en parfaite connaissance de cause. Il me semble que c'est précisément pour faire face à une telle situation que le deuxième alinéa de l'article 7 a été inscrit dans le Mandat. Puisque la Société des Nations elle-même ne peut pas invoquer la clause compromissoire; je ne vois pas en quoi il serait incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 7 qu'un Membre quelconque de la Société veuille se charger de cette tâche, fasse sien le désaccord ou le différend et invoque la clause compromissoire pour assurer la bonne exécution des dispositions du Mandat. Invoquer la clause en pareilles circonstances ne détruit pas, et ne saurait détruire, le caractère propre de la Société des Nations ni celui du Mandat. Au contraire, un Etat qui agirait de la sorte se conformerait au devoir que lui impose son appartenance à la Société des Nations et qui est de sauvegarder la mission sacrée de civilisation qu'il a approuvée.

(Signé) LOUIS MBANEFO.