

# QUELQUES REMARQUES SUR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE EN MATIÈRE D'INTERPRÉTATION DES TRAITÉS, NOTAMMENT DE LA CHARTE DES NATIONS-UNIES (1)

par

Edvard HAMBRO

Associé de l'Institut de Droit international

La Cour internationale de Justice fut inaugurée à La Haye, au Palais de la Paix, le 18 avril 1946. (2)

Lors de la séance d'inauguration, Son Exc. M. P.-H. Spaak, qui était à cette époque Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, prononça un discours dans lequel il disait notamment :

*“Messieurs de la Cour, je n'oserais pas affirmer que la Cour internationale de Justice est l'organisme le plus important des Nations Unies, mais je crois pouvoir affirmer qu'il n'y en a pas dans tous les cas de plus important. Peut-être l'Assemblée générale est-elle plus nombreuse, peut-être le Conseil de Sécurité est-il plus spectaculaire, peut-être le Conseil économique et social aura-t-il une activité plus constante et plus diverse. Votre activité sera peut-être plus discrète, mais, j'en suis convaincu, elle est d'une importance tout à fait exceptionnelle. Et si je pouvais émettre un vœu personnel, c'est que, dans les années qui vont venir, votre activité devienne obligatoire pour tous*

---

(1) Cet article est écrit par l'auteur à titre personnel et ne présente aucun caractère officiel.

(2) Voir Annuaire de la Cour 1946-1947, p. 23.

*les pays et, pour les différends sans exception. Car j'ai la conviction profonde que la paix ne sera définitivement établie que lorsque tous les pays auront reconnu cette vérité : il n'y a pas de monde civilisé et de paix durable s'il n'y a de respect absolu et complet devant la juridiction internationale et ses arrêts."* (3)

Cinq années se sont donc écoulées et les juristes disposent d'une certaine base pour apprécier l'importance de la Cour et voir si la prophétie du Président de l'Assemblée générale s'est réalisée.

Le nombre de traités conférant juridiction à la Cour s'est accru. (4) La Cour a été saisie de plusieurs affaires contentieuses et a rendu des avis consultatifs plus nombreux chaque année. (5) Elle tient également une place de plus en plus grande dans la doctrine du droit international public. (6) Les juristes s'occupent de tous les aspects des travaux de la Cour, mais surtout — et cela va sans dire — des décisions de fond rendues par elle (7).

\*  
\*\*

La Cour, dans ses arrêts, statue sur ce qui est le droit entre les parties et, par ses avis consultatifs, donne des conseils juridiques dont l'autorité est très grande. Mais indépendamment de ces effets directs et immédiats, les décisions de la Cour déploient aussi indirectement de grands effets. Elles développent le droit international et deviennent elles-mêmes une source de ce droit, ce qui est clairement reconnu par l'art. 38 du Statut de la Cour, lequel énonce que "La Cour..... applique :

*"d) sous réserve de la disposition de l'art. 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés*

(3) Voir Annuaire de la Cour 1946-1947, p. 25.

(4) Ces traités sont énumérés au Chapitre X de l'Annuaire de la Cour.

(5) Le rôle général de la Cour est également publié dans l'Annuaire de celle-ci.

(6) Voir "Bibliographie de la Cour", Chapitre IX de l'Annuaire, et notamment les articles annuels de Manley O. Hudson, ancien Juge de la Cour permanente de Justice internationale, dans "The American Journal of international Law."

(7) Les commentaires sur les affaires devant la Cour sont énumérés à la Section H de la Bibliographie, Chapitre IX, de l'Annuaire de la Cour.

*des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit."*

Quant aux publicistes, il convient de noter qu'ils ne sont jamais cités dans les décisions de la Cour; en revanche ils sont parfois cités par les juges dans leurs opinions individuelles ou dissidentes (8).

Ils sont également —et beaucoup plus souvent— cités par les représentants des Etats dans leurs plaidoiries (9) et utilisés dans les travaux préliminaires de la Cour. (10)

Les décisions judiciaires jouent un rôle beaucoup plus important malgré l'art. 59, selon lequel "la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé."

La décision est chose jugée —*res judicata*— seulement pour les Etats en cause. Mais les motifs de la Cour —comme du reste toute autre cour— les raisons qui sont à la base d'une décision ont leur vie propre. Les motifs créent des précédents qui —sans lier la Cour juridiquement— ont une très grande autorité. On constate

---

(8) Une liste de ces auteurs est donnée à la fin de chaque volume du Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances de la Cour.

(9) On en trouve des exemples nombreux dans les volumes "Mémoires, Plaidoiries et Documents" publiés par la Cour dans chaque affaire à elle soumise.

(10) Une preuve de cela se trouve dans les instructions pour le Greffe, dont l'art. 72 énonce que :

"1. le chef du Service de documentation dresse, pour chaque affaire soumise à la Cour, une liste chronologique, avec indications bibliographiques, des documents dont il est fait état dans les pièces de procédure écrite déposées par les parties ou par les intéressés.

2. Il établit chaque année, aux fins de publication dans un chapitre spécial de l'Annuaire de la Cour, la bibliographie complète des ouvrages et des textes, officiels ou non, ayant trait à la Cour. Un tirage à part de cette bibliographie est envoyé par ses soins, dans les divers pays aux correspondants qui l'aident à compléter ses recherches personnelles. Il établit et tient à jour un index par noms d'auteurs et un index par matières des bibliographies déjà parues.

3. Il fournit aux membres de la Cour, au Greffier et aux fonctionnaires du Greffe toute bibliographie qui lui est demandée sur un sujet spécial."

Annuaire de la Cour 1946-1947, p. 81.

dans toute la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour internationale de Justice le désir des juges de sauvegarder la tradition judiciaire et de créer un *corpus juris* dans le droit international. Cette conception est affirmée par la Cour (11) et acceptée et défendue par tous les auteurs de droit international à notre époque.

\*  
\*\*

Dans la plupart des affaires soumises à la Cour, celle-ci est appelée à interpréter des traités internationaux. Pour cette raison il convient d'examiner les règles que la Cour internationale de Justice a appliquées dans ce domaine.

La Cour constate comme règle tout à fait générale qu'il faut employer "le sens naturel des termes" (12). "Pour admettre une autre interprétation que celle qu'indique le sens naturel des termes, il faudrait une raison décisive..." (13)

Plus tard la Cour a repris textuellement un dictum de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire relative au service postal polonais à Dantzig :

*"C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte; à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes."* (14)

La même règle fut appliquée dans l'affaire du droit d'asile où la Cour a déclaré ce qui suit :

*"Si l'on tient compte, d'une part, de la structure de cette disposition... et, d'autre part, du sens naturel et ordinaire des mots..."* (15)

On entrevoit déjà ici un autre principe, à savoir qu'il faut interpréter une disposition dans son contexte et aussi qu'il faut

---

(11) On voit cela dans le fait que la Cour a souvent cité textuellement les arguments de sa devancière.

(12) C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 62, Admission des Membres.

(13) Ibidem, p. 63.

(14) Admission des Membres, deuxième avis, C.I.J. Recueil 1950, p. 8.

(15) C.I.J. Recueil 1950, p. 279.

regarder la structure de la disposition. Ce point apparaît également quand la Cour souligne "l'économie de la Charte". (16)

Le passage de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour internationale de Justice cité plus haut contre des "résultats déraisonnables ou absurdes" offre une bonne illustration du principe de l'effet utile que la Cour a exprimé à maintes reprises comme un principe de première importance. Dans le premier avis sur l'admission des nouveaux Membres aux Nations Unies, par exemple, la Cour a rejeté une interprétation qui aurait pour effet de faire perdre à la disposition "sa signification et sa valeur..." (17) et dans l'arrêt dans l'affaire du Détroit de Corfou (fond), la Cour a cité avec approbation sa devancière en prononçant qu'un accord doit être interprété "d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles." (18) D'autre part, dans l'avis sur l'interprétation des traités de paix la Cour met en garde contre l'usage exagéré de ce principe :

*"Le principe d'interprétation exprimé par la maxime ut res magis valeat quam pereat, principe souvent désigné sous le nom de principe de l'effet utile, ne saurait autoriser la Cour à entendre la clause de règlement des différends insérée dans les traités de paix dans un sens qui, comme il vient d'être exposé, contredisait sa lettre et son esprit."* (19)

Dans le même sens elle a indiqué qu'elle ne s'occupe pas des "devoirs politiques et moraux" des Etats. (20)

D'autre part, le principe de l'effet utile est renforcé par la tendance de la Cour à reconnaître les exigences d'une nouvelle situation que n'avait pas envisagée le droit international traditionnel.

La Cour s'est trouvée dans cette situation lors de la demande d'avis sur la réparation des dommages subis par les agents de l'Or-

(16) Admission des Membres, deuxième avis, C.I.J. Recueil 1950, p. 8.

(17) C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 62.

(18) C.I.J. Recueil 1949, pp. 23-24.

Sur ce principe, voir Lauterpacht dans XXVI British Yearbook of International Law, 1950, 48 ff et dans 43, I, Annuaire de l'Institut de droit international, 1950, pp. 366 et ss.

(19) C.I.J. Recueil 1950, p. 229.

(20) Avis sur le Statut international du Sud-Ouest africain, C.I.J. Recueil, 1950, p. 140.

ganisation des Nations Unies. La Cour a dit alors: "selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci." (21)

On ne saurait quitter le chapitre sur l'interprétation des traités par la Cour sans mentionner deux autres questions, à savoir les travaux préparatoires et l'attitude subséquente des parties.

Sur la première question il suffit de constater que la Cour très prudemment a suivi la pratique de sa devancière :

*"La Cour considère le texte comme suffisamment clair; partant, elle estime ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour permanente de Justice internationale, d'après laquelle il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair."* (22)

La même considération fut reprise plus tard dans le deuxième avis sur l'admission des Membres (23).

L'attitude ultérieure des parties fut invoquée par la Cour dans l'Affaire du Détroit de Corfou (24) et dans l'avis consultatif sur le statut international du territoire du Sud-Ouest africain, la Cour fit une déclaration de principe :

*"L'interprétation d'instruments juridiques donnée par les parties elles-mêmes, si elle n'est pas concluante pour en déterminer le sens, jouit néanmoins d'une grande valeur probante quand cette interprétation contient la reconnaissance par l'une des parties de ses obligations en vertu d'un instrument."* (25)

Etant donné la situation de la Cour en sa qualité d'organe principal judiciaire de l'Organisation des Nations Unies, il paraît naturel de faire quelques remarques sur l'interprétation de la Charte par la Cour.

(21) C.I.J. Recueil 1949, pp. 182-183.

(22) Premier avis sur l'admission des Membres, C.I.J. Recueil, 1947-1948, p. 63.

(23) C.I.J. Recueil 1950, p.8.

(24) C.I.J. Recueil 1949, p. 25.

(25) C.I.J. Recueil 1950, pp. 135-136.

L'interprétation de la Charte (26) présente une très grande importance politique aussi bien que juridique. La Cour étant un organe judiciaire qui ne doit pas être entraîné dans les luttes politiques quotidiennes, il est compréhensible que certaines hésitations se soient manifestées au sein de l'Assemblée générale avant l'adoption des résolutions demandant un avis consultatif de la Cour. La situation est assurément délicate et il n'est pas étonnant que dans chaque cas la Cour ait examiné avec soin si la question soumise à fin d'avis est politique ou juridique. Or une question peut — dans les circonstances actuelles — présenter un aspect politique nonobstant la forme juridique donnée à la demande d'avis. Mais l'interprétation de la Charte en soi reste, une question d'interprétation de traité, et partant juridique, malgré la grande importance politique de ce traité. A plusieurs reprises déjà, la Cour a déclaré dans des termes catégoriques que l'interprétation de la Charte est une fonction juridique rentrant dans la compétence de la Cour.

La Cour a énoncé dans son premier avis :

*“Ainsi comprise, la question dans ses deux parties n'est, et ne saurait être, qu'une question juridique. Fixer la portée d'un texte conventionnel, dans l'espèce, déterminer le caractère (limitatif ou non limitatif) des conditions d'admission qui s'y trouvent énoncées, est un problème d'interprétation et, partant, une question juridique.”* (27)

Dans le même avis, la Cour ajouta :

*“Enfin, il a encore été soutenu que la Cour ne peut répondre à la question posée parce que celle-ci comporte une interprétation de la Charte. On chercherait en vain une disposition quelconque qui interdirait à la Cour, “organe judiciaire principal des Nations Unies”, d'exercer à l'égard de l'article 4 de la Charte, traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires.”* (28)

(26) Voir notre article dans *British Yearbook of International Law*, 1946, pp. 54 ff.

(27 et 28) *Admission Nations Unies — 1<sup>ère</sup> affaire — C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61.*

Par la suite, dans un autre avis, la Cour confirme ladite opinion:

*“En ce qui concerne sa compétence, la Cour se borne à rappeler que, dans un précédent avis qui portait sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe premier, elle a déclaré que, selon l'article 96 de la Charte et l'article 65 du Statut, elle pouvait donner un avis consultatif sur toute question juridique et qu'aucune disposition ne lui interdisait d'exercer à l'égard de l'article 4 de la Charte, traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires.” (C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61.) (29)*

Malgré cette jurisprudence qui ne laisse place à aucun doute, il y a des États qui continuent parfois à contester la compétence de la Cour. Mais la pratique de celle-ci sur cette question paraît être aujourd'hui bien arrêtée.

A la date du 3 décembre 1948, l'Assemblée générale a décidé de demander à la Cour un avis consultatif sur les questions juridiques suivantes :

*“I. Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un Etat, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement de jure ou de facto responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés (a) aux Nations Unies, (b) à la victime ou à ses ayants droit ?*

*II. En cas de réponse affirmative sur le point I b), comment l'action de l'Organisation des Nations Unies doit-elle se concilier avec les droits que l'Etat dont la victime est ressortissant pourrait posséder ? ” (30)*

La Cour a procédé à une analyse de la nature de l'Organisation des Nations Unies :

*“Mais, dans l'ordre international, l'Organisation a-t-elle une nature qui comporte la qualité pour présenter une réclamation internationale ? Pour répondre à cette ques-*

(29) Admission Nations Unies — C.I.J. Recueil 1950, p. 6.

(30) C.I.J. Recueil 1949, p. 175.

tion, il faut tout d'abord déterminer si la Charte a donné à l'Organisation une condition telle qu'elle ait vis-à-vis de ses Membres des droits dont elle ait qualité pour leur demander respect. En d'autres termes, l'Organisation est-elle revêtue de la personnalité internationale ? Cette dernière expression est, sans doute, une expression de doctrine qui, parfois, a été contestée. Mais elle sera employée ici pour exprimer que l'Organisation, si elle est reconnue comme possédant cette personnalité, est une entité capable d'être bénéficiaire d'obligations incombant à ses Membres.

Pour répondre à cette question, qui n'est pas tranchée par les termes mêmes de la Charte, il faut considérer les caractères que celle-ci a entendu donner à l'Organisation.

Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté. Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des Etats a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des Etats. Ce développement aboutit, en juin 1945, à la création d'une organisation internationale dont les buts et les principes sont énoncés dans la Charte des Nations Unies. Pour atteindre ces buts, il est indispensable que l'Organisation ait la personnalité internationale." (31)

Immédiatement après ce prononcé la Cour ajoute le commentaire suivant sur le caractère de la personnalité internationale :

"De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir des droits — et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres,

(31) Réparation des dommages, C.I.J. Recueil 1949, p. 178.

en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions.

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale. Ceci n'équivaut pas à dire que l'Organisation soit un Etat, ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un Etat. Encore moins cela équivaut-il à dire que l'Organisation soit un "super-Etat", quel que soit le sens de cette expression. Cela n'implique même pas que tous les droits et devoirs de l'Organisation doivent se trouver sur le plan international, pas plus que tous les droits et devoirs d'un Etat ne doivent s'y trouver placés. Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale." (32)

Le passage le plus important pour comprendre la conception que la Cour s'est faite de l'Organisation et de la Charte est celui dans lequel la Cour se fonde sur une "conséquence nécessaire" de la Charte :

*"La Charte ne confère pas expressément à l'Organisation qualité pour comprendre, dans sa demande de réparation, les dommages causés à la victime ou à ses ayants droit. La Cour doit donc commencer par rechercher si les dispositions de la Charte afférentes aux fonctions de l'Organisation et à la part prise par les agents de celle-ci à l'exercice desdites fonctions impliquent, pour l'Organisation, le pouvoir d'assurer à ses agents la protection limitée qui consisterait à présenter une demande à leur profit, afin d'obtenir réparation des dommages subis en de telles circonstances. Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce*

---

(32) Réparation des dommages, C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

*principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du Travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis consultatif No. 13, du 23 juillet 1926 (Série B, No. 13, p. 18) et il doit l'être aux Nations Unies.*

*Eu égard à ses buts et fonctions précédemment indiqués, l'Organisation peut constater la nécessité — et a en fait constaté la nécessité — de confier à ses agents des missions importantes qui doivent être effectuées dans des régions troublées du monde. De telles missions par leur nature, exposent souvent les agents à des dangers exceptionnels auxquels les personnes ne sont pas exposées d'ordinaire. Pour cette même raison, les dommages subis par ces agents dans ces conditions se produiront parfois de telle manière que leur Etat national ne serait pas fondé à introduire une demande en réparation sur la base de la protection diplomatique ou, tout au moins, ne serait pas disposé à le faire. Tant afin d'assurer l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions que pour procurer à ses agents un appui effectif, l'Organisation doit leur fournir une protection appropriée.” (33)*

Après avoir énoncé des principes extrêmement intéressants sur le caractère des fonctions des agents de l'Organisation des Nations Unies, la Cour estime qu' "une protection fonctionnelle de ses agents est nécessairement impliquée par la Charte". (34)

Cet avis contient beaucoup d'autres points d'une grande importance en ce qui est du développement du droit des gens, mais il faut limiter cet article à quelques remarques sur l'interprétation de la Charte.

\*  
\*\*

Dans le premier avis sur l'interprétation de l'article 4 de la Charte, la Cour a eu l'occasion d'étudier également la différence entre les motifs politiques et les motifs juridiques qui sont à la base des décisions prises par l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité.

La question posée à la Cour était formulée dans les termes suivants :

---

(33) Réparation des dommages, C.I.J. Recueil 1949, pp. 182/183.

(34) C.I.J. Recueil 1949, p. 184.

*“Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 dudit article ? En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies ? ” (35)*

La Cour a estimé que les conditions posées dans l'article 4 de la Charte étaient les seules conditions que les Membres des Nations Unies pouvaient poser avant d'admettre un autre Etat comme Membre. D'autre part, la Cour a prononcé que les termes de l'article 4, paragraphe 1 (36) étaient assez larges pour permettre aux Membres de prendre en considération même des arguments politiques :

*L'article 4 n'interdit la prise en considération d'aucun élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article. Cette prise en considération est impliquée dans le caractère à la fois très large et très souple des conditions énoncées; elle n'écarte aucun élément politique pertinent, c'est-à-dire se rattachant aux conditions d'admission.” (37)*

Il y a lieu de souligner que la Cour a expressément posé l'exigence de la bonne foi dans l'application de la Charte.

Dans le même ordre d'idées il faut relever un dictum important de la Cour concernant l'exercice par le Conseil de Sécurité des fonctions à lui conférées par la Charte :

*“D'autre part, le caractère politique d'un organe ne peut le*

(35) C.I.J. Recueil 1947/1948, p. 58.

(36) Art. 4, par. 1 : “Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire”.

(37) Admission Nations Unies — 1 ère affaire, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 63.

soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. Pour savoir si un organe a la liberté de choisir les motifs de ses décisions, il faut se référer aux termes de sa constitution. En l'espèce, l'article 4 fixe le cadre dans lequel s'exerce cette liberté, cadre qui comporte une large liberté d'appréciation. Il n'y a donc aucune contradiction entre d'une part, les fonctions des organes politiques et, d'autre part, le caractère limitatif des conditions prescrites." (38)

De même, dans le deuxième avis sur l'admission des Membres à l'Organisation des Nations Unies, la Cour a eu l'occasion de procéder à une analyse approfondie de la question fondamentale.

La question avait été formulée dans les termes suivants :

*"Un Etat peut-il être admis comme Membre des Nations Unies, en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte, par décision de l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de Sécurité n'a pas recommandé son admission soit parce que l'Etat candidat n'a pas obtenu la majorité requise, soit parce qu'un Membre permanent a voté contre une résolution tendant à recommander son admission ?"* (39)

L'article 4, alinéa 2 de la Charte est ainsi conçu :

*"L'admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité."*

La Cour s'est prononcée par douze voix contre deux :

*"La Cour n'a aucun doute quant au sens de ce texte. Celui-ci exige deux choses pour que soit effectuée l'admission : une "recommandation" du Conseil de Sécurité et une "décision" de l'Assemblée générale, la recommandation devant, par la nature des choses, précéder la décision. Le terme "recommandation" et le terme "sur", qui le précède, impliquant l'idée que la recommandation sert de support à la décision d'admission, que celle-ci s'appuie sur la recommandation. Ces deux actes sont indispensables pour former le jugement de l'Organisation auquel se réfère le paragraphe précédent de l'article 4. Le texte ici con-*

(38) C.I.J. Recueil 1947/1948, p. 64.

(39) C.I.J. Recueil 1950, p. 5.

sidéré signifie que l'admission ne peut être décidée par l'Assemblée générale que sur recommandation du Conseil de Sécurité; il fixe le rôle respectif des deux organes dont l'action concordante est exigée pour que soit effectuée l'admission : en d'autres termes, la recommandation du Conseil de Sécurité est la condition préalable de la décision de l'Assemblée par laquelle se fait l'admission." (40)

Puis la Cour fait la déclaration suivante concernant les relations entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité :

*"L'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont, l'un et l'autre, des organes principaux des Nations Unies. La Charte ne place pas le Conseil de Sécurité dans une position subordonnée. L'article 24 lui confère "la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales", et la Charte lui octroie à cet effet certains pouvoirs de décision. Les articles 4, 5 et 6 le font coopérer avec l'Assemblée générale en matière d'admission, de suspension de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre, ainsi que d'exclusion de l'Organisation. Il a le pouvoir, sans le concours de l'Assemblée générale, de rétablir dans ses droits et privilèges le Membre qui aurait fait l'objet d'une mesure de suspension."* (41)

\*  
\*\*

Enfin la Cour a statué sur des questions complexes dans l'avis consultatif concernant le Statut international du Sud-Ouest africain.

Cet avis présente un intérêt particulier, non seulement en ce qui est de l'interprétation de la Charte et de la question du mandat et de la tutelle, mais également en ce qui concerne une question aussi fondamentale que la durée et la succession des droits et devoirs internationaux. Les questions soumises à la Cour portaient toutes sur le point de savoir si le Gouvernement de l'Union Sud-africaine avait le devoir de placer le territoire du Sud-Ouest africain sous le régime de la tutelle ou si l'Union avait des obliga-

(40) Admission Nations Unies — C.I.J. Recueil 1950, pp. 7-8.

(41) Admission Nations Unies — C.I.J. Recueil 1950, pp. 8-9.

tions internationales en vertu du mandat à elle conféré sur ce territoire par la Société des Nations (42).

La Cour s'est prononcée, à une grande majorité, en faveur de la continuation des obligations internationales (43).

Pourtant, plus remarquable encore que les résultats concrets

---

(42) Les questions étaient formulées dans les termes suivants :

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

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

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

c) L'Union sud-africaine a-t-elle compétence pour modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain ou, dans le cas d'une réponse négative, qui a compétence pour déterminer et modifier le statut international du Territoire ?" (C.I.J. Recueil 1950, p. 129)

(43) "Par ces motifs,

La Cour est d'avis

Sur la **Question générale** :

à l'unanimité,

que le Sud-Ouest africain est un territoire soumis au Mandat international assumé par l'Union sud-africaine le 17 décembre 1920;

**Sur la question a) :**

par douze voix contre deux,

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 ainsi qu'à l'obligation de transmettre les pétitions des habitants de ce Territoire, les fonctions de contrôle devant être exercées par les Nations Unies auxquelles les rapports annuels et les pétitions devront être soumis, et la référence à la Cour permanente de Justice internationale devant être remplacée par la référence à la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 7 du Mandat et à l'article 37 du Statut de la Cour;

**Sur la question b) :**

à l'unanimité,

que les dispositions du chapitre XII de la Charte s'appliquent au Territoire du Sud-Ouest africain en ce sens qu'elles fournissent le moyen de placer le Territoire sous le Régime de Tutelle

et par huit voix contre six,

que les dispositions du chapitre XII de la Charte n'imposent

de cet avis, sont les motifs énoncés par la Cour. Et on y trouve surtout posées deux règles générales qui pourraient exercer une grande influence sur l'avenir du droit des gens.

Il s'agit tout d'abord du passage où la Cour établit une distinction nette entre les dispositions fondamentales du traité et les dispositions techniques, en d'autres termes entre les dispositions primordiales d'une part et secondaires de l'autre :

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

*Les obligations du premier groupe sont définies dans l'article 22 du Pacte et dans les articles 2 à 5 du Mandat. L'union assumait l'obligation générale de favoriser au maximum le bien-être matériel et moral et le progrès social des habitants. Elle prenait à sa charge des obligations particulières relatives à la traite des esclaves, au travail forcé, au trafic de l'armement et des munitions, à celui des spiritueux et des boissons alcooliques, à l'instruction et aux établissements militaires, ainsi que des obligations relatives à la liberté de conscience et au libre exercice du culte, y compris des obligations spéciales à l'égard des missionnaires.*

*Ces obligations représentent l'essence même de la mission sacrée de civilisation. A tous égards leur raison d'être et*

---

pas à l'Union sud-africaine l'obligation juridique de placer le Territoire sous le Régime de la Tutelle;

**Sur la question c) :**

à l'unanimité,

que l'Union sud-africaine agissant seule n'est pas compétente pour modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain, et que la compétence pour déterminer et modifier ce statut international appartient à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies." (Statut international du Sud-Ouest africain, C.I.J. Recueil 1950, pp. 143-144).

leur objet primitif demeurent. Comme leur exécution ne dépendait pas de l'existence de la Société des Nations, ces obligations ne pouvaient devenir caduques pour la seule raison que cet organe de surveillance avait cessé d'exister. Le droit de la population de voir le Territoire administré conformément à ces règles ne pouvait pas non plus en dépendre (44).

Il n'est pas improbable que la Cour ayant une fois établi cette distinction entre les dispositions de premier et de second ordre à propos des traités internationaux, pourra faire usage de cette même distinction dans d'autres circonstances également (45).

Dans un autre passage qu'il y a lieu de signaler, la Cour souligne que le devoir pour un Etat de se soumettre à une surveillance ne saurait disparaître simplement parce que l'organe de contrôle n'existe plus alors qu'un autre organe a été créé, qui est chargé de fonctions analogues :

*"L'obligation incombant à un Etat mandataire de se prêter à une surveillance internationale et de soumettre des rapports tient une place importante dans le système des Mandats. En instituant celui-ci, les rédacteurs du Pacte ont eu la pensée que, pour assurer effectivement l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation confiée à la Puissance mandataire, il importait de soumettre à une surveillance internationale l'administration des territoires sous Mandat. Les rédacteurs de la Charte ont eu la même préoccupation lorsqu'ils ont organisé un Régime international de Tutelle. La nécessité d'une telle surveillance subsiste en dépit de la disparition de l'organe de contrôle prévu pour les Mandats. On ne saurait admettre que l'obligation de se soumettre à une surveillance aurait disparu pour la simple raison que cet organe de contrôle a cessé d'exister, alors que les Nations Unies offrent un autre organe international chargé de fonctions analogues encore que non identiques."* (46)

La Cour n'a pas dit que l'Organisation des Nations Unies avait succédé aux droits et aux devoirs de la Société des Nations, non

(44) Sud-Ouest africain — C.I.J. Recueil, 1950, p. 133.

(45) En effet, la Cour le faisait aussi dans l'avis sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, C.I.J. Recueil 1951.

(46) Sud-Ouest africain — C.I.J. Recueil 1950, p. 136.

plus que le Conseil de Tutelle avait pris la place de la Commission des Mandats et moins encore que le Conseil de Sécurité s'était substitué au Conseil de la Société des Nations. L'avis de la Cour s'applique seulement au cas d'espèce et dans des circonstances bien délimitées. Il ne vise qu'une fonction bien déterminée et restreinte. La question pourrait se présenter à nouveau car un grand nombre de dispositions conventionnelles encore en vigueur aujourd'hui avaient conféré des fonctions très diverses aux organes de la Société des Nations et notamment au Conseil. Lorsqu'il s'agira à nouveau d'examiner de quelle manière et par qui doivent être remplies certaines de ces fonctions, maintenant que la Société des Nations a disparu, les considérations dont la Cour s'était inspirée dans l'affaire du sud-ouest africain apporteront des indications précieuses.

\*  
\*\*

Il est possible de dégager certaines conclusions de notre bref examen de la jurisprudence de la Cour pendant les cinq premières années de son activité. Cette jurisprudence a un caractère nettement progressiste et réaliste : les besoins de la communauté internationale des peuples ont été dûment pris en considération, sans que, pour autant la Cour fasse table rase des règles classiques du droit international. Il a paru préférable dans le cadre du présent article de citer divers passages des arrêts et avis consultatifs, en renonçant à un travail d'exégèse trop subtil. En effet, étant donné la clarté des textes, certains extraits choisis révèlent les tendances de la Cour mieux que ne le feraient des commentaires trop développés. Ainsi que l'avait dit Vattel, dans une formule célèbre et souvent critiquée, mais parfaitement adéquate à l'espèce : "Il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation."

---