

OPINION INDIVIDUELLE DE M. BASDEVANT

Tout en acceptant pleinement le dispositif de l'avis, j'ai le regret d'y arriver par une autre voie que celle suivie par la Cour. Je n'entends pas entreprendre la critique de celle-ci, ce qui, je pense, serait déplacé dans une opinion individuelle émise par un juge, mais je crois devoir indiquer sommairement la voie par laquelle je suis arrivé à souscrire à l'avis émis par la Cour.

Pour répondre à la question qui lui était posée, j'ai cru devoir considérer tout d'abord le dispositif de l'avis émis en 1950. J'y ai trouvé l'affirmation de la compétence des Nations Unies en matière de surveillance, sans indication de l'organe compétent ni de son mode de décider. Cela me paraît impliquer un renvoi sur ces points aux dispositions de la Charte, notamment aux articles 10 et 18 et, par suite, la conclusion que l'article F soumis à l'examen de la Cour est en conformité avec une exacte interprétation de l'avis de 1950.

Je suis passé alors à l'examen des motifs de l'avis de 1950. J'y ai trouvé celui qui affirme la compétence de l'Assemblée générale fondée sur l'article 10 de la Charte. S'agissant d'une compétence conférée par la Charte, il est naturel que l'Assemblée l'exerce conformément aux dispositions de la Charte, en l'espèce à l'article 18. C'est ce que prescrit l'article F. La conclusion précédemment entrevue se trouve ainsi confirmée.

Y a-t-il dans les motifs de l'avis quelque indication assez forte pour renverser cette conclusion ? C'est ici — mais ici seulement — qu'intervient la phrase extraite par la résolution de l'Assemblée des motifs énoncés à l'appui de l'avis de 1950, phrase qui, assurément, a été à l'origine des hésitations de l'Assemblée générale mais qui, pour arriver à une interprétation exacte de l'avis de 1950, doit être remise à la place qu'elle occupe dans celui-ci.

Dans cette phrase, deux propositions.

La première a pour objet, dans ses termes mêmes, de déterminer le cadre dans lequel s'exercera la surveillance, de fixer les limites qu'elle ne saurait dépasser. La place que cette proposition occupe dans l'avis le confirme ; elle y figure après mention, par celui-ci, des rapports annuels et des pétitions. Avec cet objet, elle précise le contenu de l'obligation de se prêter à l'exercice de la surveillance, ce qui correspond à la demande d'avis adressée à la Cour

alors qu'au contraire la Cour n'était pas interrogée, en 1950, sur la manière dont seraient prises les décisions de l'Assemblée générale. L'article F, soumis aujourd'hui à l'examen de la Cour, se réfère à l'examen des rapports et pétitions : en cela il reste dans les limites énoncées par l'avis. Tracer ces limites est une chose, déterminer comment il sera décidé au sujet de rapports et pétitions est une autre chose. La première proposition ici considérée ne contredit pas la conclusion de conformité jusqu'ici entrevue.

La seconde proposition prescrit ou recommande que le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale soit conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations. Cela comprend assurément la place à faire à un organe correspondant à la Commission permanente des Mandats, à son mode d'action, à ses rapports avec l'Assemblée générale. Mais cela s'applique-t-il au mode selon lequel l'Assemblée générale prendra ses décisions : majorité qualifiée au lieu de l'unanimité prescrite par le Pacte pour les décisions du Conseil de la Société des Nations ?

La résolution 904 (IX) de l'Assemblée générale peut faire incliner vers une réponse affirmative puisqu'elle parle de procédure de vote à propos de l'article F qui, par référence à l'article 18 de la Charte, consacre la règle de la majorité des deux tiers pour qu'une décision soit prise. Mais cette résolution ne peut apporter un élément pour l'interprétation d'une phrase de l'avis de 1950, point sur lequel cette même résolution demande à la Cour de lui fournir des éclaircissements.

On a fréquemment englobé dans le terme « procédure », non seulement le mode d'émission des votes mais aussi la détermination de leur valeur pour la prise d'une décision. On a pris alors le terme « procédure » dans un sens général et vague. Est-ce un tel sens que la Cour a entendu donner à ce terme quand elle s'est référée pour la surveillance à exercer par l'Assemblée générale à la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations ?

C'eût été, de sa part, méconnaître la terminologie plus précise adoptée par la Charte à propos de l'Assemblée générale et reprise pour le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de Tutelle. Les règles sur la manière dont l'Assemblée générale prendra ses décisions (article 18) sont énoncées sous la rubrique « Vote » et non sous la rubrique « Procédure » sous laquelle les articles 20 à 22 énoncent des dispositions de moindre importance. Le sens limité du terme « procédure » réapparaît quand l'article 27 de la Charte se contente d'une majorité de sept membres pour décider sur des questions de procédure mais exige davantage pour décider sur toutes autres questions. Il est difficile d'admettre que l'avis se soit éloigné de cette terminologie pour s'en tenir au sens général et vague du terme « procédure ».

Cela est d'autant plus difficile à admettre que la classification ainsi faite par la Charte correspond à une réalité profonde. La règle de la majorité dans l'article 18 de la Charte et celle de l'unanimité dans le Pacte de la Société des Nations sont autres choses que des règles de procédure ; elles déterminent un caractère essentiel de l'organe considéré et de l'institution internationale à laquelle il se rattache. Le caractère de ces règles me paraît incontestable et il fournit, à mes yeux, un élément décisif pour répondre à la question posée.

Au surplus, quand l'avis, dans ses motifs, a énoncé la proposition ici considérée, il l'a fait à propos de l'obligation s'imposant à l'Union sud-africaine de se prêter à la surveillance exercée par l'Assemblée générale. L'Union sud-africaine, a-t-on voulu dire, n'est tenue de se prêter à cette surveillance que si celle-ci se poursuit selon une procédure conforme, autant que possible, à celle suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations. Mais quand, toute délibération ayant pris fin au sein de l'Assemblée, celle-ci passe au vote, l'Union sud-africaine ne participe pas à ce vote en tant que Puissance mandataire, dans l'accomplissement de son obligation de se prêter à la surveillance par l'Assemblée générale, elle y participe comme Membre de l'Organisation des Nations Unies, donc avec les droits et obligations découlant non du Mandat mais de la Charte. L'avis de 1950 qui avait à prononcer sur les obligations de l'Union sud-africaine au titre du Mandat n'avait pas à se prononcer et ne peut être interprété comme ayant prononcé sur sa participation aux décisions de l'Assemblée générale.

On peut ajouter que lorsque l'avis de 1950 a énoncé que, dans l'exercice de sa surveillance, l'Assemblée générale devrait se conformer, autant que possible, à la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations, il a entendu que l'Assemblée aurait, à cet égard, un certain pouvoir d'appréciation en vue de déterminer dans quelle mesure cette conformité lui paraîtrait possible. Cela se comprend très bien quand il s'agit de déterminer par quel organe elle se fera assister et de quelle façon : cela peut rester à la discrétion de l'Assemblée générale. Il en va tout autrement de la manière dont elle prendra ses décisions : ce n'est point là matière ouverte à sa discrétion. Il ne saurait dépendre de l'Assemblée générale et de l'appréciation de ses possibilités qu'elle pourrait entrevoir à cet égard, de modifier ce que prescrit l'article 18 de la Charte pour l'adapter plus ou moins aux méthodes en usage à la Société des Nations pour les décisions du Conseil. L'avis de 1950 n'a pu supposer et par conséquent admettre que l'Assemblée générale fût investie d'un tel pouvoir dans le cas actuellement considéré.

Ces considérations m'amènent à penser que l'avis de 1950 n'a pas entendu déroger, en ce qui concerne les décisions à prendre par l'Assemblée générale au sujet des rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain, à l'application de l'article 18 de la Charte. La disposition soumise par l'Assemblée générale à l'examen de la Cour se réfère à cet article ; elle me paraît, en conséquence, correspondre à une interprétation exacte de l'avis de 1950.

Par l'exposé ci-dessus je ne prétends pas donner une démonstration complète et je serais prêt pour celle-ci à reprendre certaines considérations énoncées dans l'avis. Je n'ai voulu que tracer la ligne générale de mon argumentation.

(Signé) BASDEVANT.