

LES MANDATS DE LA SDN, UNE IDÉE ORIGINALE À LA CHARNIÈRE ENTRE LE COLONIALISME DÉGUISÉ ET L'ADMINISTRATION INTERNATIONALE

PAR

Giovanni DISTEFANO*

RÉSUMÉ

Le bilan de l'institution mandataire ne peut guère se faire dans l'absolu. Elle doit se faire en filigrane de l'expérience coloniale (dimension rétrospective) et dans l'optique de l'administration fiduciaire de l'ONU (dimension prospective). Il convient dès lors de se pencher sur ce que représenta le mandat de la S.d.N. dans le panorama historique du début du vingtième siècle. Le mandat de la S.d.N. s'inspira, certes, de la gestion coloniale, surtout aux yeux des contemporains, pour lesquels le colonialisme était le « fardeau de l'homme blanc » au bénéfice des peuples non civilisés. Toutefois, il comporte aussi des différences structurelles fondamentales par rapport à la notion de colonisation. C'est notamment la finalité — la mission civilisatrice — et la relation triangulaire (S.d.N., territoire, Mandataire) qui tranchent singulièrement avec l'institution coloniale, pour ne pas mentionner l'absence de souveraineté en chef à la puissance mandataire. La relation triangulaire fait référence tout particulièrement au contrôle qui est censé l'incarner. Le contrôle par la S.d.N., au travers de ses différents organes, marque une différence notable par rapport au système colonial, instaurant ainsi pour la première fois dans l'histoire des relations internationales une forme sophistiquée d'administration internationale indirecte.

ABSTRACT

The balance sheet of the mandate institution can hardly be drawn in the absolute. It has to be done in the context of the colonial experience (retrospective dimension) and from the point of view of the UN's trusteeship administration (prospective dimension). It is therefore necessary to consider what the Mandate of the League of Nations represented in the historical panorama of the early twentieth century. It was certainly inspired by colonial system, especially in the eyes of contemporaries, for whom colonialism was the "White Man's burden" for the benefit of uncivilised peoples. However, it also had fundamental structural differences from the notion of colonisation. In particular, it is the purpose — the civilising mission — and the triangular relationship (LoN, territory, Mandate) that stand in sharp contrast to the colonial institution, not to mention that the

* Professeur de droit à l'Université de Neuchâtel.

Mandatory Power was not the holder of sovereignty over the mandated territory. The triangular relationship refers particularly to the control that is supposed to embody it. Control by the LoN, through its various organs, marks a notable difference from the colonial system, establishing for the first time in the history of international relations a sophisticated form of indirect international administration of territories.

I. — GENÈSE, NOTION ET FINALITÉS

Sur les mandats de la Société des Nations existe une bibliographie immense (1). À certains égards, de par l'ampleur des droits et obligations établis qu'il établit, l'article 22 peut être considéré comme un traité à part entière instituant un régime et des mécanismes institutionnels particulièrement complexes.

Il est coutume de faire remonter l'idée originelle des mandats aux discours du Président Wilson par lesquels ce dernier fixa les conditions de l'entrée en guerre des États-Unis aux côtés des Alliés. On fait notamment allusion à celui prononcé le 27 mai 1916 devant le Sénat : « L'idée fondamentale serait que le monde agisse comme tuteur par l'intermédiaire d'un Mandataire » (2).

Ces points étaient novateurs, voire révolutionnaires, dans la mesure où ils consacraient l'application du principe des nationalités (Mazzini, Mancini) — précurseur du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (3) — à

(1) Voy. J. STOYANOVSKY, *La théorie des mandats internationaux*, Paris, 1925 [passim].

(2) Cité dans l'opinion dissidente du juge Koretsky jointe à l'arrêt de la CIJ dans les *Affaires du Statut du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud; Libéria c. Afrique du Sud)*, arrêt du 18 juillet 1966 (deuxième phase), *CIJ Recueil*, 1966, p. 245. Cette formule fut répétée par le président des États-Unis d'Amérique lors de la Conférence de la paix de Paris : « *The fundamental idea would be that the world was acting as trustee through a mandatory, and would be in charge of the whole administration until the day when the true wishes of the inhabitants could be ascertained...* », *1919 Foreign Relations of the United States*, vol. 3, Paris Peace Conference (1946), pp. 740-741.

(3) Ce principe, aujourd'hui (depuis la Charte des Nations Unies) un des piliers de l'édifice du droit international, ne faisait pas partie du droit positif à l'époque du Pacte, comme le dit très bien la Commission des juristes dans l'affaire des Îles Aland : « Bien que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes occupe une place importante dans la pensée politique moderne, surtout depuis la guerre mondiale, il convient de remarquer qu'il ne se trouve pas inscrit dans le Pacte de la Société des Nations. Et la consécration de ce principe, dans un certain nombre de traités internationaux, ne saurait suffire pour le faire considérer comme une des règles positives du droit des gens ». Toutefois, dans certaines situations comme lors de la dissolution d'un État, ce principe « peut trouver son application [...] et il est susceptible d'applications diverses, dont les plus importantes sont, d'une part, la constitution d'un État indépendant, d'autre part le droit d'opter entre deux États déjà existants [ceci se reflétera dans la résolution 1541 de l'Assemblée générale de l'ONU ainsi que dans l'avis consultatif de la CIJ dans l'affaire du Sahara occidental, 1975, § 57, p. 32]. Mais il faut rapprocher de ce principe celui de la protection des minorités, car ils ont un but commun qui est d'assurer à une population le maintien et le libre développement de son caractère social, ethnique et religieux [voy. la contribution dans cette revue de J.-B. PIERCHON], Îles d'Aland, Différend suédois-finlandais, Commission des juristes (Société des Nations), décision du 5 septembre 1920, *Journal Officiel de la Société des Nations* [ci-après : *J.O.*], octobre 1920, supplément, § 2,3.

des territoires coloniaux. Ceci n'allait pas forcément de soi (4), car l'idée selon laquelle l'administration (voire le protectorat) coloniale était bénéfique à la population indigène — comme le signifiaient les articles 6 et 9 de l'Acte général de Berlin de 1878 — était fortement ancrée dans l'esprit des gouvernants et sous-tendra ainsi l'approche mandataire.

La tâche de définir le mandat de la SdN et d'en appréhender le concept « constitue un difficile exercice d'analyse » (5), et il convient dès lors de lui consacrer quelques réflexions.

D'entrée de jeu, il convient de distinguer le *système de mandat* (6), établi par l'article 22, des accords d'application, c'est-à-dire les *mandats*, ou *accords de mandat* : l'institution mandataire des mandats proprement dits. Le mandat en tant que figure juridique renvoie bien évidemment au droit civil (7). Dans le sillage du droit romain, on entend par ce terme à la fois le contrat (de mandat) et l'institution elle-même qui se réalise par le premier (8). Mais l'analogie est surtout terminologique, car l'institution représente bel et bien une nouveauté (9) dans le panorama des relations internationales. En même temps, d'autres similitudes avec d'autres notions juridiques de droit interne doivent être relevées (10) : le *trust* ou *trusteeship* (11) du droit anglo-

(4) « Le mandat constitue une forme transitoire dans sa définition même. Prenant acte de l'épuisement du phénomène colonial, les responsables de la conférence de la paix avaient voulu tout autant prolonger que signifier la fin de l'expansion coloniale de l'Europe » (H. LAURENS, *La Question de Palestine*, vol. II, Paris, 2002, p. 150).

(5) CIJ, *Namibie*, 1971, p. 157 (opinion individuelle du juge Dillard).

(6) Dans cette acception on peut souscrire à l'affirmation selon laquelle le mandat est « une fonction sociale d'ordre international » (L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté. La notion de souveraineté au sein du système mandataire international. Critique de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris-Genève, 1934, p. 130).

(7) CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 267 (opinion dissidente du juge Tanaka).

(8) « Presque tous les systèmes juridiques possèdent quelque institution permettant de confier à une personne responsable, en qualité de "trustee", de tuteur ou de curateur, les biens (et parfois la personne) de ceux qui ne sont pas *sui juris*, tels que les mineurs ou les aliénés », *Statut international du Sud-ouest africain*, avis consultatif du 11 juillet 1950, *CIJ Recueil*, 1950, p. 149 (opinion individuelle du Juge Lord Arnold McNair).

(9) « [I] s'agit d'une matière entièrement nouvelle, d'un sujet qui relève du droit international nouveau », *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 175 (opinion dissidente du juge Alvarez; **les italiens sont de nous**) ; « L'institution mandataire est tout à fait originale en ce sens qu'elle crée, dans le plan international une fonction publique qui s'exerce dans l'intérêt général universel » (L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté. La notion de souveraineté au sein du système mandataire international*, op. cit., p. 153).

(10) Cf. Sir H. LAUTERPACHT, « The Mandate in the Covenant », in *International Law being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, vol. 3, Cambridge, 1977, pp. 59-60. *Contra* : G. DIENA, « Les mandats internationaux », *RCADI*, vol. 5 (1924- IV), p. 237.

(11) Que l'on peut traduire en français par tutelle et qui sera, dans ces deux langues, la dénomination finalement adoptée par la Charte des Nations Unies pour désigner les territoires anciennement sous mandat ; *Società A.B.C. v. Fontana and Della Rocca*, Italie, Corte di Cassazione (Sezioni riunite), 10 août 1954, *ILLR*, vol. 22, pp. 78-79 ; *The Administration of the Territory of Papua and New Guinea v. Blasius Tirupia and Others (In re Vunapaladig and Japalik Land)*, Papua and New Guinea, Supreme Court, 1^{er} juillet 1971, *ILLR*, vol. 55, p. 60.

saxon et la tutelle du droit continental. La notion de tutelle (12) n'est pas étrangère à celle du mandat de la SdN, car « la tutelle n'est pas un contrat, c'est une *fonction publique* confiée à une personne capable qui consiste à prendre soin de la personne d'un incapable et à administrer ses biens en bon *pater familias* ». (13) À cet égard, le terme « pupille », souvent employé, paraît approprié.

Le Mandat revêt une nature conventionnelle (notamment par son origine) et constitutionnelle (14) (notamment par sa fonction) à la fois ; le mandat représente à bien des égards la constitution du pays sous mandat (15). Mais, surtout, le Mandat incarne une « œuvre de civilisation » (16) et concrétise les principes d'humanité et de solidarité (représentés par le contrôle exercé par la SdN sur le régime mandataire) (17). Comme la CIJ l'a dit à maintes reprises : « La Cour a rappelé dans son avis consultatif de 1950 sur le *Statut international du Sud-Ouest africain* que, lorsque le système des mandats fut créé, “deux principes furent considérés comme étant d'importance primordiale : celui de la non-annexion et celui qui proclamait que le bien-être et le développement de ces peuples formaient une mission sacrée de civilisation” C.I.J. *Recueil 1950*, p. 131 » (18).

Les finalités du mandat, qui transcendent la typologie tripartite — dont nous discuterons plus loin — sont clairement énoncées au paragraphe 1^{er} ; la « tutelle » (c'est-à-dire le moyen) qui est créée au bénéfice des populations vise leur « bien-être et [leur] développement » (c'est-à-dire le moyen) et constitue

(12) L'un des juges de la CIJ parla indifféremment de « *guardianship* », en anglais, et de « tutelle », en français (Affaires du Sud-Ouest africain, 1966, p. 217 (opinion dissidente du juge Wellington Koo)).

(13) L. COMISSETTI, *Mandats et souveraineté. La notion de souveraineté au sein du système mandataire international*, op. cit., p. 138. « [B]y the Mandate the British Government is charged as Agent for the League of Nations with the tutelage of the Palestine Administration, and no doubt it is to be held responsible for any breach by that country of that article », Discours de Sir Douglas Hogg (Grande-Bretagne) lors de l'affaire Mavrommatis (*Grèce c. Royaume-Uni*, CPJI *Recueil*, C 7-II, p. 101).

(14) « Le Mandat... constitue un acte international de caractère institutionnel », CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 332. Ceci semble résonner comme un écho retentissant à ce que dira cette même Cour au sujet des traités instituant des organisations internationales : « D'un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, mais [ils] sont aussi des traités d'un type particulier ; ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie... De tels traités [ont] un caractère à la fois conventionnel et institutionnel », CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État lors d'un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil*, 1996, § 19.

(15) Les tribunaux mandataires devaient dès lors examiner les actes de la Puissance mandataire à la lumière de leur conformité avec le mandat.

(16) Président du Conseil italien, M. Vittorio-Emanuele Orlando (intervention du 28 janvier 1919 à la Conférence de la paix à Paris), in *Prassi*, 3^e série, vol. IV, Rome, 1995, p. 2317.

(17) « [I]f the words “a sacred trust of civilization” are to be ignored then the mandatory system is a fraud from the beginning to the end, merely a new word of imposing imperialistic will upon subject people » (C. LEE, *The Mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in English Law*, Londres, 1921, p. 17).

(18) CIJ, *Namibie*, 1971, § 45, p. 28.

une « mission sacrée de civilisation » (c'est-à-dire la fonction publique) (19). À cette fin, le Pacte *incorpore* « des garanties pour l'accomplissement de cette mission ».

II. — TYPOLOGIE DES MANDATS

L'article 22 en son paragraphe 3 établit la taxonomie des mandats « suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues ». La terminologie employée par cette classification n'est guère innocente et illustre clairement un critère décroissant dans le développement social et l'éventuelle organisation politique de ces différents *pays* (20). Alors que les « communautés » (type A) de l'Empire ottoman préfigurent clairement un prodrome politique, pourvues dès lors d'une structure quasi étatique, les « peuples » (B) se caractérisent par un développement social sans connaître une organisation politique prononcée. Tout au fond de l'échelle de la « civilisation », on retrouve les « territoires » (C), dépourvus d'organisation politique et développement social dignes de ce nom, où disparaît le caractère humain tout court si bien qu'ils n'existent que comme simple parcelle du territoire terrestre. Corrélativement, les droits et pouvoirs de la Puissance mandataire suivaient une ligne inversée, directement proportionnelle au fur et à mesure que l'on « descendait » dans la taxonomie ; d'une certaine manière le Mandataire se voyait investi d'une *responsabilité* plus importante dans la gestion mandataire du pays.

Le Mandat de type A sera appliqué à certaines « communautés » (21) de l'Empire ottoman, dotées d'une existence propre et ayant la capacité d'acquiescer l'indépendance ; (22) ce paragraphe fait référence aux articles 94 et 95 du Traité de Sèvres (23). Furent finalement soumis à cette catégorie la Syrie

(19) « [Q]ualunque siano per esserne le deformazioni pratiche, [l'istituto dei mandati] rappresenta il tentativo più ardito fatto fin qui per la protezione internazionale dei popoli meno progrediti » (D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padoue, 1955, p. 119).

(20) Faute de mieux, nous utiliserons ce mot pour indiquer *indifféremment* les trois types de mandats de la classification tripartite.

(21) « D'après la tradition, qui a une force si particulière dans les pays d'Orient, la "communauté" apparaît comme une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement » (CPJI, « *Communautés* » *gréco-bulgares*, avis consultatif du 31 juillet 1930, *Recueil*, B 17, p. 21).

(22) L'Arménie ayant été reconnue, dans le Traité de Sèvres « comme un État libre et indépendant » (article 88), ne fut pas érigée en mandat de la SdN. Les événements ultérieurs ne s'embarassèrent pas de cette disposition (par ailleurs d'un traité qui n'entra jamais en vigueur) et l'Arménie finit par être annexée par l'URSS en 1922.

(23) Le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, donc conclu après les mandats de la SdN, ne comporte aucune clause correspondante aux dispositions susmentionnées du Traité de Sèvres, hors

et le Liban, sous mandat français, ainsi que la Palestine, la Transjordanie et la Mésopotamie (Irak), sous mandat britannique. Ces mandats, notamment ceux sous administration britannique, connurent cependant une organisation et un sort différents les uns des autres.

Le Mandat de type B concernait certains « peuples » d'Afrique centrale, en d'autres termes toutes les colonies allemandes dans ce continent, excepté l'Afrique sud-occidentale qui échet dans le type C. Aux termes de ces accords de mandat, la Puissance mandataire prenait en charge l'administration du territoire à la condition d'obtempérer à certaines obligations (24) spécifiques et à celle de respecter certaines garanties de caractère général (obligation d'interdire la traite des esclaves et le commerce d'alcool et des armes, assurer la liberté de conscience et de religion). Ce régime fut appliqué aux anciennes colonies allemandes du Togo (divisé en deux mandats, français et britannique) et du Cameroun (divisé en deux mandats, français et britannique), au Tanganyika (sous mandat britannique), au Ruanda-Urundi (sous mandat belge). Les mandats de type B, sans être aussi détaillés que ceux de type A, sont bien plus articulés que ceux de type C ; ils contiennent des clauses que l'on retrouve également dans ceux de type C mais y ajoutent des obligations significatives.

Le Mandat de type C concernait certains « territoires » d'Afrique sud-occidentale et certaines îles du Pacifique lesquels, en raison de la faible densité de la population, de leur étendue, de leur distance des centres de « civilisation » ainsi que de leur contiguïté aux territoires de la Puissance mandataire, ne pouvaient pas être mieux administrés que par celle-ci directement *comme s'ils en faisaient partie intégrante* (25).

Ce type de mandat fut appliqué à l'ancienne colonie allemande d'Afrique sud-occidentale (confié à l'Union sud-africaine) ainsi qu'aux anciennes possessions insulaires allemandes du Pacifique : îles Samoa (mandat exercé par le Dominion de la Nouvelle-Zélande, mais conféré à l'Empire britannique), Nauru (conféré à l'Empire britannique), Nouvelle-Guinée et autres possessions allemandes du Pacifique au sud de l'Équateur (conféré à l'Empire britannique, mais exercé par l'Australie), les Caroline, Mariannes et Marshall

l'article 16 qui dispose une renonciation générique de la Turquie aux territoires situés en dehors des frontières fixées par le Traité, leur sort ayant été scellé par d'autres actes internationaux.

(24) *Rex v. Christian, South Africa (Union of), Supreme Court, Appellate Division, 30 novembre 1923, 2 ILR, p. 30.*

(25) « *The words in Art. 2 of the Mandate, 'as an integral portion of the Commonwealth' are found, with the necessary substitution of the mandatory, in the other mandates of the same class [C], namely those for Samoa to New Zealand, for German South-West Africa to the Union of South Africa, and for Nauru to the British Government. The words in the Australian Mandate appear to mean, not that the mandated territory is deemed to be physically part of the continent of Australia, but as territory belonging to the King in right of the Commonwealth of Australia* », *Mainka v. Custodian of Expropriated Property, Australia, High Court, 10 juin 1924, 7 ILR, p. 52.*

(conféré au Japon). Les mandats de type C étaient tous quasiment identiques et se caractérisaient par leur relative simplicité et brièveté.

Tous les « communautés », « peuples » et « territoires » soumis au Mandat de la SdN acquerront — à des moments différents — l'indépendance. ~~Ne reste aujourd'hui, telle une plaie béante en souvenir d'un échec retentissant de l'ONU et dans une bien moindre mesure de la SdN, que la fraction arabe de la Palestine mandataire~~(26).

III. — LE CONTRÔLE

La question du contrôle(27), en tant qu'« élément de surveillance », « fait partie intégrante du mandat »(28) et représente à bien des égards « le trait vraiment original de l'institution nouvelle »(29). Elle est dès lors non seulement intéressante en elle-même, puisqu'elle préfigure aussi une connotation moderne dans la théorie générale des organisations internationales(30), mais aussi parce que sur cette toile de fond nous pouvons examiner la problématique de la souveraineté dans les pays soumis au régime mandataire.

Le Pacte de la SdN instituait un système de contrôle de l'activité de la Puissance mandataire. On peut affirmer que le « droit de contrôle appartenant [aux principales Puissances alliées et associées] comme mandantes, a passé automatiquement à la Société des Nations »(31). Or, s'il est vrai que la Société a été dûment laissée à l'écart aux fins de la désignation du binôme territoire/mandataire, de la définition des limites territoriales du mandat ainsi que du choix du type de mandat(32), il n'en est pas moins vrai qu'elle s'est vu attribuer un rôle de tout premier ordre dans le *contrôle* sur les actes du mandataire dans l'accomplissement de sa tâche sociétaire(33).

Le contrôle qu'instaure le septième paragraphe de l'article 22 renforce les liens entre le Mandat et la Société et accroît le caractère institutionnel du premier. Lors de la Conférence de la paix à Paris, déjà, l'accent avait été mis

(26) G. DISTEFANO, « Effectivité et titres territoriaux en Palestine mandataire », in *Les compétences de l'État en droit international* (Actes du colloque annuel de la SFDI, 2005), Paris, 2006, pp. 185-200; G. DISTEFANO, *Droit international des espaces*, Paris, 2017, pp. 150-153.

(27) Voy. aussi la contribution de J.-B. PIERCHON.

(28) CIJ, *Namibie*, 1971, p. 41.

(29) J. RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1930, p. 606.

(30) A. CASSESE, *Il controllo internazionale: contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Milan, 1971.

(31) Rapport de M. Van Rees sur le régime domanial dans les territoires sous mandat B et C (CPM, P.V., 3^e session (1923), p. 222).

(32) Ces tâches furent accomplies avec zèle par les principales puissances victorieuses en dehors du système de la Société.

(33) « La surveillance administrative exercée par la Société des Nations représentait une garantie normale visant à assurer la pleine exécution par le Mandataire de sa "mission sacrée" à l'endroit des habitants du territoire sous Mandat », CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 336. *Contra*: CIJ, *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, pp. 454, 457-458 (opinion dissidente du juge Winiarski).

sur la nécessité du contrôle « tutélaire » par la SdN. Dans son avis consultatif de 1971, la CIJ s'exprima ainsi : « La réponse à la question essentielle *quis custodiet ipsos custodes ?* était donc que les mandataires étaient tenus de rendre compte à des organismes internationaux » (34). Plusieurs organes mettent en œuvre cette action de contrôle de la SdN qui assure la garantie des droits des pays sous mandat : la Commission permanente des Mandats [ci-après la CPM], le Conseil, l'Assemblée et, enfin, la Cour permanente de Justice internationale.

A. — *La Commission permanente des Mandats (CPM)*

Cet organe consultatif de la Société est mentionné dans le dernier paragraphe de l'article 22, qui dispose que la Commission « sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ». L'article 22 ne créait cependant pas la Commission, qui sera établie par une résolution du Conseil. L'importance de cette Commission dans la structure de la SdN est illustrée par le fait que le Pacte ne mentionne nommément qu'une seule autre commission, à savoir celle relative aux armements (article 9). À ce titre, elle est l'un des organes constitutionnels principaux de la SdN et elle représente une « innovation dans le droit international » (35).

Il existe une répartition de rôles dans le contrôle par la Société de la gestion du territoire par la Puissance mandataire : « La Commission permanente des Mandats avait seule ce rôle consultatif, tout comme le Conseil avait seul une fonction de surveillance » (36). La CPM devint très vite la cheville ouvrière dans le système de surveillance et de gestion mandataire. Elle soutint le Conseil dans son activité exécutive. À cet égard, force est de souligner que la quasi-totalité des mémorandums, rapports et avis préparés par elle furent adoptés par le Conseil auprès duquel « elle a très généralement trouvé une approbation chaleureuse et un soutien efficace » (37).

La composition de la Commission revêt une importance capitale : y siégeaient des experts indépendants nommés à titre personnel et désignés en raison de leur expertise et compétence (38). Ils ne représentaient pas les États dont ils étaient les ressortissants (39). Le nombre des membres de

(34) CIJ, *Namibie*, 1971, § 48.

(35) M. LAMOURE, « Article 77 », in *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, 2^e éd., Paris, 1991, p. 1129.

(36) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 22, p. 25.

(37) H. ROLIN, *La pratique des mandats*, p. 544.

(38) À cet égard, on ne manquera de relever que sous l'angle de sa composition, la CPM était un organe mixte, dans la mesure où siégeaient à la fois des représentants des États et des experts exerçant leur office en toute indépendance.

(39) C., P.V. 10 (1920), p. 190 (Annexe 119a, contenant le Rapport de M. Hymans, adopté par le Conseil le 28 octobre 1920).

la Commission fut fixé à neuf, dont cinq sièges réservés à des ressortissants de membres non mandataires (40), nombre porté par la suite à dix (41). Entre-temps, depuis 1924, la CPM compta un autre membre, le Suisse W. Rappard ; il en fera partie en qualité de « membre extraordinaire » (42). Les puissances mandataires disposaient de quatre sièges ; leurs intérêts étaient défendus par des « représentants accrédités ».

La CPM se réunissait en session ordinaire au moins une fois par an. Des sessions extraordinaires pouvaient être demandées par l'un de ses membres « sous réserve de l'approbation de la majorité des autres membres et du Président du Conseil ».

Les Puissances mandataires étaient astreintes, aux termes du paragraphe 7, à rédiger et à transmettre au Conseil un rapport annuel sur la gestion du mandat (43). La cadence annuelle assurait un contrôle suffisamment sérieux sur les Puissances mandataires. Cette obligation était confirmée dans les accords de mandat (44). Le pouvoir d'autoréglementation permit à la CPM de rédiger des questionnaires à l'intention des puissances mandataires en vue d'obtenir des rapports minutieux et exhaustifs. Dès sa première session (45), la CPM élaborait des questionnaires pour les mandats de type B et C (46). Ils furent approuvés par le Conseil en 1926. En raison du caractère disparate des mandats de type A, il fut décidé de dresser des questionnaires spécifiques pour chacun d'entre eux : Syrie et Palestine (1922) ; Irak (1926).

La violation de l'obligation de la soumission du rapport annuel était considérée comme un manquement grave à l'article 22 ainsi qu'à l'accord de mandat (47). De même, un retard dans l'exécution de cette obligation a été

(40) Rapport Hymans, pp. 384-385 ; Actes de la 1^{re} Assemblée, 1920, séances des Commissions (Partie II), pp. 389-393.

(41) Décision du Conseil, datée du 8 septembre 1927 (avec l'entrée de l'Allemagne dans la SdN). Plus tard, avec le retrait de l'Allemagne nazie de la Société, l'on revint à une CPM composée de 10 membres.

(42) Décision du 11 décembre 1924 (C., 32, pp. 143-234).

(43) « L'obligation incombant à un État 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 » (*Statut international du Sud-ouest africain*, p. 136).

(44) Cf., entre autres : art. 24 du mandat britannique ; art. 10 du mandat britannique sur le Togo ; art. 6 du mandat de l'Union Sud-Africaine sur le Sud-Ouest africain.

(45) CPM, P.V., 2^e session, 1922 (Annexes 2 et 3), pp. 83-86 [pour les mandats de type B et C].

(46) Les questionnaires, identiques, comportaient tous les rubriques suivantes : 1) Esclavage, 2) Travail, 3) Trafic d'armements, 4) Commerce et fabrication d'alcool et drogues, 5) Liberté de conscience, 6) Clauses militaires, 7) Égalité économique, 8) Enseignement, 9) Santé publique, 10) Régime foncier, 11) Bien-être moral, social et matériel, 12) Statistiques démographiques.

(47) *Conséquences juridiques (Namibie)*, §§ 91-95.

stigmatisé publiquement par la CPM (48). Dès 1939, les États mandataires cessèrent d'établir des rapports annuels.

La réception des rapports n'était pas le seul instrument de contrôle par la CPM. Celle-ci pouvait également procéder à l'audition des représentants des puissances mandataires. En conformité avec l'alinéa b) du statut de la CPM, la Commission pouvait, dans l'accomplissement de sa mission, leur demander des « éclaircissements » et des « renseignements supplémentaires ».

Dans l'accomplissement de son mandat (49), la CPM finit par exprimer des avis sur divers grands problèmes de politique et de gestion mandataires. L'examen des rapports ainsi que l'audition des représentants des Mandataires lui permirent de formuler des principes généraux devant guider l'administration mandataire. Même s'il est vrai que de tels principes ne peuvent pas être dictés aux Puissances mandataires, à moins qu'ils ne fussent approuvés par le Conseil, il n'en est pas moins vrai que l'examen des rapports par la CPM se faisait précisément à l'aune de ces principes (50).

B. — *Le Conseil*

Si la cheville ouvrière du contrôle du système mandataire est représentée par la CPM, le Conseil constitue à tous égards son centre de gravité (51). En effet, alors que le Conseil exerce son contrôle à l'aide de la CPM, les rapports annuels sont formellement envoyés par les Puissances mandataires au Conseil, qui les transmet à la CPM (article 22, paragraphe 7). Comme la CPM l'affirma dans son rapport au Conseil lors de sa session de 1926, la « tâche est à la fois une tâche de contrôle et de collaboration ». Ce sont « deux fonctions qui, sans être incompatibles ni contradictoires, ne sont pas, dans leur exécution simultanée, sans présenter des réelles difficultés » (52). Quels sont les pouvoirs du Conseil en cas de comportements considérés comme incompatibles avec les fonctions du Mandataire ? Le Conseil peut publier le rapport incriminé, avec l'avis de la CPM. N'ayant pas lui-même désigné le mandataire, il ne pourra pas lui retirer le mandat ; c'est à l'Assemblée

(48) Par exemple : la France en 1933 (mandats sur le Togo et le Cameroun) ainsi que l'Union Sud-Africaine en 1934 (mandat sur le Sud-Ouest africain).

(49) *J.O.*, novembre 1922, pp. 1178, 1263 et s. (Annexe 412), 1265 ; novembre 1923, pp. 1402, 1273-1274 ; mars 1924, p. 335.

(50) La CIJ affirma à cet égard : « les membres de la Commission permanente des mandats qui interprétaient et appliquaient le système des mandats à l'époque de la Société des Nations » (CIJ, *Namibie*, 1971, § 100, pp. 48-49 [nous soulignons]).

(51) « *It is the Council of the League of Nations which is the judge as to whether the methods adopted for promoting the material and moral well-being and social progress of Samoa are wise or unwise. Tamasese [le plaignant, un simple particulier] is not the judge of this, and neither is New Zealand [le Mandataire]* » (In re *Tamasese, A prisoner, New Zealand*, Supreme Court, 21 février 1929, ILR, vol. 7, p. 44). De même : *State v. Tuhadeleni and Others*, South Africa, Supreme Court, Appellate Division, 22 novembre 1968, ILR, vol. 52, p. 39 (Per Steyn).

(52) *J.O.*, septembre 1926, p. 456.

qu'échoit cette compétence (53). Par conséquent, il faut ici faire fond sur les compétences générales du Conseil, comme celle relative à l'exclusion d'un membre de la Société pour violation d'obligations découlant du Pacte. En fin de compte, les fonctions du Conseil en cette matière se résumaient à celle de la « *moral suasion* ».

C. — *L'Assemblée*

L'article 22 n'énonce guère les éventuelles compétences de l'Assemblée : « Ni l'article 22 du Pacte, ni le texte du Mandat n'indiquaient que l'Assemblée de la Société des Nations dût jouer un rôle quelconque » (54). Dès lors, à défaut de compétences spécifiques, il convient de faire recours à l'interprétation contextuelle en se tournant vers l'article 3 du Pacte, qui décrit les compétences générales de cet organe : « [l'Assemblée] connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société » (55). À cet égard, la pratique de l'Assemblée montre que celle-ci a examiné chaque année la question des mandats, en la soumettant à l'une de ses commissions.

Il n'est donc pas inexact de dire que, du moins au début, « le rôle de l'Assemblée consiste donc à exercer une certaine influence morale et très générale sur l'exécution du système du mandat. L'Assemblée sert, en quelque sorte, de trait d'union, entre l'opinion publique mondiale et le Conseil, comme celui-ci assure le lien entre la SdN et les Mandataires » (56).

D. — *La voix des pays sous mandat : le mécanisme des pétitions*

Cet instrument de surveillance « par le bas » n'était guère inconnu dans le système de la SdN, étant donné que les minorités « protégées » jouissaient de cette possibilité en vertu des traités de paix (57). Toutefois, à la lumière d'une lecture rigoureusement littérale du Pacte, cette possibilité n'était point envisagée dans le contexte des mandats (58). La CPM se saisit de la question et nomma M. Salandra rapporteur, lequel présenta ses conclusions au Conseil. On y lit notamment que, tout en soulignant l'esprit d'objectivité qui avait inspiré jusqu'alors les rapports soumis par les États, « les pétitions constitueraient pour la Commission des mandats une aide très appréciable à l'étude

(53) Au sens de l'article 60, § 3, de la CVDT 1969 : *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 93, p. 46 et § 102, p. 49. Voy. aussi *infra*, V.b.

(54) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 403 (opinion dissidente du juge Jessup).

(55) ~~Voy. commentaire correspondant.~~

(56) J. STOJANOVSKY, *La théorie*, pp. 131-132 ; *Le système des Mandats*, p. 37.

(57) Dans son rapport sur la question présentée au Conseil, M. Quiñones de León souligna qu'il fallait tenir compte « de la procédure déjà adoptée par le Conseil, en ce qui concerne les pétitions émanant d'autres individus ou d'autres collectivités [les minorités] sur lesquels la Société des Nations a assumé le soin de veiller » (*J.O.*, novembre 1922, p. 1245).

(58) Cf. Statut international du Sud-ouest africain, p. 137.

des rapports » (59). Les pétitions n'avaient de sens que dans cette perspective. M. Salandra souligna également la grande vertu des pétitions : la « publicité », l'une des « grandes forces de la Société des Nations » (60). Finalement, la CPM rédigea un Règlement relatif aux pétitions. Celui-ci fut approuvé par le Conseil le 31 janvier 1923 : « [c]'était là une innovation destinée à rendre plus effective la fonction de surveillance du Conseil » (61). Le Conseil introduisait ainsi une « mesure de surveillance supplémentaire » (62) dans l'administration mandataire. Les pétitions devaient être formulées par écrit et porter la signature de l'auteur ; la procédure elle-même était uniquement écrite, les exposés oraux n'ayant pas été admis (63). Dans ce Règlement — il ne contenait d'ailleurs pas de définition de la « pétition » — le Conseil fixa les conditions d'exercice du droit (64). Deux types de pétition y sont envisagés : a) celles qui procèdent des territoires sous mandat ; b) celles qui proviennent d'autres sources. Après ce tri, les pétitions étaient présentées à la CPM par un rapporteur spécial nommé par celle-ci. La procédure prévoyait également la prise en compte des observations jointes par le Mandataire, ainsi que l'audition de ses représentants accrédités. La décision finale appartenait au Conseil. En pratique, celui-ci avalisa toujours les recommandations de la CPM telles que contenues dans son Rapport.

Dans son avis de 1956, la CIJ affirma que le Comité du Sud-Ouest africain « avait été contraint » de prévoir des auditions « étant donné que la Puissance mandataire a[va]it refusé de transmettre à l'Assemblée générale les pétitions des habitants [comme elle aurait dû le faire conformément à la résolution du Conseil de la SdN précitée] du Territoire, rendant ainsi inopérantes les dispositions du Règlement relatives aux pétitions et affectant directement la possibilité pour l'Assemblée générale d'exercer une surveillance effective » (65). En d'autres termes, si la Puissance mandataire coopère lors de la procédure des pétitions, il n'y a pas lieu d'accorder des auditions aux pétitionnaires (66).

(59) Rapport de M. Salandra, *J.O.*, mars 1923, p. 298 (Annexe 457).

(60) *Ibid.*, p. 300 ; *Journal de Genève*, 21 septembre 1922, p. 2 : « Le meilleur contrôle c'est la publicité ».

(61) *Admissibilité de l'audition de pétitionnaires*, p. 29.

(62) *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 30.

(63) La CPM n'accorda jamais d'audition aux pétitionnaires.

(64) *J.O.*, mars 1923, p. 200 (n° 827).

(65) *Admissibilité de l'audition de pétitionnaires*, p. 31.

(66) Cf. *Admissibilité de l'audition de pétitionnaires*, p. 38 (opinion individuelle du juge Sir Hersch Lauterpacht) ; de même, mais de manière plus nuancée : Déclaration du juge Badawi (*ibid.*, p. 71).

E. — *La Cour de La Haye*

Selon les termes des Mandats, la CPJI possède le pouvoir d'interpréter le contenu des mandats (67). Le fondement de la compétence de la CPJI résidait dans une clause compromissoire identique à tous les mandats. Sa teneur est la suivante : « 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 serait 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 » (68). La clause juridictionnelle permettait au *seul* État concerné de recourir à la CPJI pour assurer la « défense d'intérêts purement nationaux ne concernant pas la Société des Nations » (69), cette dernière disposant de ses propres organes pour garantir les siens. Cette garantie additionnelle, complémentaire à la surveillance administrative par la SdN, pouvait pallier celle-ci lorsqu'elle se révélait inefficace, voire inopérante, comme dans le cas du Sud-Ouest africain (70).

Deux limitations grevaient la compétence de la Cour. *Ratione personarum*, n'ont le droit d'ester devant la CPJI que les États membres de la SdN (71) pouvant faire valoir un titre, droit ou intérêt juridique prétendument enfreint par le Mandataire (72). Il s'ensuit que ni les populations concernées par le mandat ni la SdN, pourtant le mandant et le garant de la tutelle, ne pouvaient saisir la CPJI. Dans l'un de ses arrêts les plus controversés (73), la CIJ affirma que « dans le système des Mandats et dans le cadre général de la Société des Nations, les Mandataires ne répondaient de la gestion des Mandats que devant la Société des Nations, en particulier devant le Conseil ;

(67) « Des Mandataires tels que le défendeur, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont accepté qu'à contrecœur la surveillance de la Société des Nations. Ils n'ont évidemment accepté la surveillance de la Commission des Mandats et du Conseil de la Société des Nations que compte tenu de la protection que leur offraient les dispositions de procédure du Pacte et compte tenu du fait que le Conseil était composé d'un petit nombre d'États choisis » (*Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 600 (opinion dissidente du juge *ad hoc* Van Wyk)). Cf. en général : N. FEINBERG, *La juridiction de la C.P.J.I. dans le système des Mandats*, Paris, 1930.

(68) Article 20 du mandat français sur la Syrie et article 26 du mandat britannique sur la Palestine ; articles 12 ou 13 des Mandats de type B ; article 7, alinéa b), des mandats de type C.

(69) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 83, p. 45. Comme ce fut le cas dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, déferée à la CPJI par un État membre contre la Puissance mandataire.

(70) *Contra* : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 481 (opinion dissidente des juges Spender et Fitzmaurice) ; *ibid.*, p. 605 (opinion dissidente du juge *ad hoc* Van Wyk) ; *ibid.*, pp. 245-246 (opinion dissidente du juge Koretsky).

(71) De même, ni la « communauté indépendante » (type A), ni encore moins « le peuple » sous mandat (type B) ne peuvent saisir la CPJI.

(72) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, §§ 33-36, pp. 28-30 ; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 508 (opinion dissidente des juges Spender et Fitzmaurice).

(73) L'arrêt de la Cour à cet égard ne fut adopté qu'à la plus courte majorité possible, à savoir par la voix prépondérante de son Président, Sir Percy Spender.

ils n'étaient pas en outre responsables à titre distinct envers chacun des États Membres. Si un droit ou intérêt juridique avait été conféré aux États à titre individuel, chaque Membre de la Société des Nations aurait pu s'adresser directement à chaque Mandataire, sans passer par le Conseil ou par un autre organe compétent de la Société des Nations, pour lui demander des explications ou des justifications sur son administration et d'une manière générale aurait pu exiger de chaque Mandataire la bonne exécution du Mandat, selon l'opinion qu'il se serait faite lui-même de ce qui était requis à cet effet » (74). La Cour constatait la différence entre la surveillance du régime des mandats et celui des minorités, où un rôle institutionnel avait été octroyé aux États membres (75).

Ratione materiae, la compétence de la CPJI s'étend aux seuls différends relatifs à l'interprétation et à l'application des mandats : « Bien que les termes du Mandat revêtent un caractère particulier comme ayant été définis par le Conseil de la Société des Nations, aucune des Parties n'a soutenu qu'un Membre de la Société des Nations ne pourrait renoncer à des droits qu'il tient du Mandat » (76).

Finalement, le recours à la CPJI fut très limité. L'on ne recense que les trois arrêts relatifs à l'affaire *Mavrommatis*. En revanche, la CIJ fut sollicitée, comme nous venons de le voir, à maintes reprises relativement au mandat sur le Sud-ouest africain (Namibie).

En dépit du nombre relativement réduit d'affaires portées (77) devant la Cour de La Haye conformément à la clause compromissoire — insérée dans tous les types de mandat —, la Cour se vit attribuer par la pratique subséquente un rôle pivot (78) dans la surveillance institutionnelle : « [La Cour] est toujours, au-dessus de la Commission des Mandats et au-dessus du Conseil, le gardien suprême des droits des nations dans l'exercice de la mission internationale qui est confiée aux Mandataires. Si la Commission permanente est l'aréopage international, la Cour est le palladium international de la Justice dans toutes les activités de la Société des Nations, dont le système des Mandats est une partie importante » (79). En conclusion, suite à la disparition de la SdN et à l'effondrement de son système de contrôle (CPM, Conseil,

(74) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 34, p. 29. Ou, en d'autres termes : « En conséquence, bien que les Membres de la Société des Nations aient eu, comme on l'a rappelé sans cesse, un intérêt à ce que les obligations prévues par les Mandats fussent respectées, ils ne pouvaient, vu la nature même du système, faire valoir cet intérêt que par l'intermédiaire des organes compétents de la Société des Nations et non individuellement » (*ibid.*, § 54, p. 35).

(75) *Ibid.*, § 70, p. 41.

(76) *Affaires des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 30.

(77) Sur les raisons de la rareté de ce recours, cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 408 (opinion dissidente du juge Jessup).

(78) Comme Sir Hersch Lauterpacht (*The Mandate in the Covenant*, p. 81) l'avait bien pressenti.

(79) N. BENTWICH, « Le système des mandats », *RCADI*, vol. 29 (1929-IV), p. 180.

Assemblée et pétitions), la « protection judiciaire de la mission sacrée » (80) prit un rôle de tout premier ordre dans le contrôle de la Puissance mandataire.

IV. — LA QUESTION DE LA SOUVERAINETÉ

A. — *Sous l'angle des traités de paix et des accords de mandat*

D'entrée de jeu, il faut distinguer entre mandats de type A, d'une part, et ceux de type B et C, d'autre part. Le point de départ de la réflexion est néanmoins commun, à savoir l'article 22, § 1^{er}, aux termes duquel les colonies et territoires (placés ensuite sous mandat) « ont cessé d'être sous la souveraineté » des pays vaincus. La simple interprétation littérale nous permet d'aboutir à la conclusion suivant laquelle ces derniers ne jouissent plus de la souveraineté territoriale objet du mandat.

L'interprétation littérale des textes pertinents était cette lecture. Dans les différents traités de paix, on retrouve l'expression « Gouvernements exerçant l'autorité » (120, 122, 127, Versailles ; 34 du Traité de Lausanne). La formulation retenue par les Parties est bien distante du langage juridico-diplomatique de l'époque indiquant les possessions coloniales (81). Dès lors, la question est celle de savoir qui sont les nouveaux titulaires de la souveraineté dans ces pays.

i. *Mandats de type A*

L'article 46 du Traité de Lausanne, relatif au partage de la (considérable) dette ottomane introduit le principe de la succession *parmi* la Turquie et « les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913... et enfin les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent traité [voir l'article 16] ». Par ce dernier fragment, le Traité de Lausanne fait clairement référence à la Syrie et à la Palestine qui, précisément au titre d'États souverains, se virent imposer une partie au prorata de la dette ottomane.

Les travaux préparatoires des accords de mandat tendent à le confirmer assez nettement. L'article 1^{er} du mandat britannique en Palestine était originellement ainsi rédigé : « *His Britannic Majesty shall have the right to exercise as Mandatory all the powers inherent in the Government of a Sovereign State, save as they may be limited by the terms of the present Mandate* ». Toutefois,

(80) Nous empruntons l'expression employée par le juge Sir Percy Spender dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt de la CIJ dans *Cameroun septentrional* (*op. cit.*, p. 68).

(81) N'en déplaise à certains auteurs qui, se fondant sur des *a priori* idéologiques, liquident assez rapidement la question, en assimilant les mandats B et C à un « régime de colonisation pur et simple » (Ch. AYOUB, *Les Mandats orientaux*, Paris, 1924, pp. 137-138).

suite aux critiques émises par certaines délégations (82), l'accord de mandat ne contiendra plus de référence à la souveraineté, mais se bornera à énoncer « des pleins pouvoirs de législation et d'administration ».

Au § 3 de l'article 22, il est fait mention des « vœux » que le pays sous mandat peut exprimer à la Puissance mandataire. Cela pourrait nous faire penser qu'il ne s'agit pas vraiment d'un protectorat étant donné que la « protection » a été mise en œuvre sans le consentement du pays en question, le mandat ayant été conclu entre la SdN et la Puissance mandataire. Pour Balladore Pallieri, seuls les mandats de type A pourraient être rapprochés des protectorats (83).

Selon Brierly, il s'agirait plutôt d'un « *responsible protectorate* » dans la mesure où la Puissance mandataire doit s'acquitter de certaines obligations vis-à-vis à la fois de la SdN et des populations sous tutelle (84) ; une telle thèse fut soutenue par le Gouvernement français devant la CPJI dans l'affaire des *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc* (85).

Il convient dès lors de distinguer les protectorats des mandats de la SdN (86) sous l'angle de la souveraineté (87). Pour les premiers, il y a scission entre exercice de la souveraineté par l'État protecteur et souveraineté elle-même, dont le *ius nudum* se trouve en chef de l'État protégé. Toutefois, à d'autres égards, et malgré leur complexité toute nouvelle, les Mandats de type A ressemblent furieusement aux protectorats avec néanmoins la notable différence de la présence d'un tiers, la Société, qui joue un rôle de garant, avec les limitations que nous avons déjà relevées (révocation et modification du mandat impossible) (88). De surcroît, les organes de la « communauté indépendante » ne se confondent pas avec ceux de l'administration

(82) La délégation italienne à Londres ne manqua pas de remarquer que cette formulation était trop « étendue et générique » et que, dès lors, elle était en contradiction avec l'article 22 du Pacte (*La Prassi*, vol. V, p. 2687). De même, le délégué japonais, M. Adatei, critiqua les amendements britanniques aux projets de mandat car ils ne tenaient pas compte de la finalité ultime de l'institution des mandats, à savoir l'indépendance et la liberté politiques. C'est en vue de l'accomplissement de cette tâche, disait-il, que « les États mandataires assument momentanément la responsabilité de l'administration de ces pays » (*J.O.*, juin 1923, p. 571.)

(83) G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, 8^e éd., Milan, 1962, § 51, p. 156.

(84) J.L. BRIERLY, *The Law of Nations*, 6th ed. (by Sir H. WALDOCK), Oxford, 1963, p. 182. Cet auteur ne fait aucune distinction à cet égard entre les différents types de mandat.

(85) Conclusions du Gouvernement français, cité in *Recueil de la CPJI*, B 4, p. 13.

(86) Voy. en général : T. BATY, « Protectorates and Mandates », *BYIL*, vol. 2 (1921-1922), pp. 109-121. La jurisprudence internationale est en parfaite consonance : *Affaire Pablo Najera (France c. Mexique)*, sentence arbitrale du 19 octobre 1928, § 2, p. 468 : « les pays sous mandat ne constituent pas des protectorats ».

(87) Bien que, parfois, une jurisprudence interne peu attentive aux spécificités du droit international public ait hâtivement conclu à cet amalgame (*Cape Law Society v. Van Aardt*, Supreme Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division), 1926, 2 ILR, p. 43).

(88) « La Palestine avait... cessé d'être une province autonome ; elle était virtuellement élevée à titre provisoire au rang d'État indépendant, placé sous la tutelle de la Grande Bretagne en qualité de mandataire de la Société des Nations » (Discours de M. Politis présenté devant la CPJI dans l'affaire *Mavrommatis*, vol. C 5-I, p. 45). Dans la même veine : « La Grande Bretagne n'est pas le souverain

mandataire (89) et les décisions rendues par le Mandataire sont considérées comme « jugements étrangers » dans son ordre interne (90).

Dans un registre voisin, et par analogie avec l'institution du protectorat, toute modification territoriale par la Puissance mandataire du territoire de la « communauté » — autrefois appartenant à l'empire ottoman — doit être approuvée à la fois par les représentants de celle-ci ainsi que par le Conseil de la SdN (91). La cession en 1939 par la France du sandjak d'Alexandrette (92) à la Turquie, après un processus des plus tortueux et discutables, représente hélas l'exception qui confirme la règle.

ii. *Mandats de types B et C*

Un discours différent doit être tenu pour les mandats de types B et C car l'agencement se révèle encore plus sophistiqué. D'une part, l'interprétation littérale et téléologique de l'article 22 dans son ensemble empêche de reconnaître un tel statut d'indépendance aux autres types de mandats. D'autre part, les mandats ne pouvaient guère être assimilés aux colonies : l'interprétation littérale, téléologique, juridictionnelle (93) ainsi que le recours aux travaux préparatoires convergent sur ce point. Selon l'interprétation téléologique, il apparaît clair, aujourd'hui comme hier, que la finalité poursuivie par cette institution novatrice dans les relations internationales n'était sûrement pas celle de transférer les territoires concernés d'une souveraineté étatique à une autre, fût-ce celle des puissances victorieuses. L'interprétation littérale viendrait étayer cette lecture là où il est écrit, dans l'article 22 du Pacte, que les territoires seront administrés « comme partie intégrante de son territoire ». Ce fragment devrait ou, à tout le moins, pourrait signifier « *as if it were, contrary to the fact, an integral portion of the Commonwealth* » (94) de la Puissance mandataire, et ce pour les finalités du Mandat (95).

de la Palestine, mais tout simplement le Mandataire de la Société des Nations... » (CPJI, *Affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A/2, p. 81 (Opinion dissidente du juge Bustamante)).

(89) Lebanon Expropriation Case, *Court of Cassation of Lebanon*, 6 juillet 1926, 2 *ILR*, p. 45.

(90) *District Governor, Jerusalem-Jaffa District and Another v. Suleiman Murra and Another*, Supreme Court of Palestine, 25 juin 1925, 2 *ILR*, p. 46.

(91) De même pour les mandats de type C, voy. *infra*, **IV-B**.

(92) Sur l'histoire du rattachement du Sandjak d'Alexandrette à la Turquie, voy. : S. YÉRASIMOV, « Le sandjak d'Alexandrette : formation et intégration d'un territoire », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, vol. 48 (1998), pp. 198-212.

(93) « *Palestine... was not at the time [du Mandat] a British Colony... but a Mandated territory* » (Stampfer v. Attorney-General, Israel, Supreme Court sitting as the Court of Criminal Appeals, 4 janvier 1956, *ILR*, vol. 23, p. 289).

(94) *Jolley v. Mainka*, Australia, High Court, 27 avril 1933, 7 *ILR*, p. 48 (*Per Evatt*). De même : *Re v. Offen*, South-West Africa, High Court, Central Circuit Court, 23-24 août 1934, 7 *ILR*, p. 53. De même : *The Administration of the Territory of Papua and New Guinea v. Blasius Tirupia and Others (In re Vunapaladig and Japalik Land)*, Papua and New Guinea, Supreme Court, 1^{er} juillet 1971, 55 *ILR*, p. 59.

(95) Cf. *Falema' I Lesa v. Attorney-General of New Zealand*, New Zealand, Judicial Committee of the Privy Council, 28 juillet 1982, 79 *ILR*, p. 691.

Les traités de paix véhiculent le consentement des États vaincus à céder les territoires, alors que par les mandats les Puissances occupantes acceptent vis-à-vis de la SdN un certain nombre d'obligations, déjà contenues par ailleurs dans le Pacte. La cession par l'Allemagne de tous ses droits, intérêts et titres, ~~contenue aux~~ articles 118 et 119 du Traité de Versailles, ne constitue pas une cession *sic et simpliciter*, mais une cession par laquelle les États cessionnaires recevaient les territoires à la condition qu'ils n'y étendent pas leur souveraineté, mais qu'ils y établissent des mandats (2^e paragraphe de l'article 118). Faut-il donc relever que l'on pourrait concevoir les mandats comme une restriction volontaire des Puissances occupantes visant à ne pas annexer les territoires des États vaincus ?

B. — *En filigrane de la pratique des organes de la SdN*

La Société se pencha une première fois sur la question et, comme le dit le rapporteur M. Hymans (rapport du 5 août 1920, approuvé par le Conseil), évita l'écueil : « Je n'entrerai pas dans une controverse certainement fort intéressante sur la question de savoir où réside la souveraineté. Nous nous trouvons en présence d'une institution nouvelle. La Science décidera dans quelle mesure on peut lui appliquer les anciennes notions juridiques » (96).

Toutefois, l'accord entre l'Union sud-africaine et le Portugal concernant les frontières entre l'Afrique sud-occidentale et l'Angola conduisit les organes de la SdN (Conseil et CPM) à se pencher sur un cas concret (97). Le Conseil de la SdN fut saisi une première fois de la question, sur sollicitation de la Commission, mais décida « de ne pas exprimer d'opinion sur un territoire sous mandat » (98). Cette absence de prise de position ne pouvait pas satisfaire la Commission, qui représentait d'une certaine manière les intérêts de la SdN vis-à-vis du Mandataire. Le Conseil finit par céder aux demandes pressantes de la Commission et nomma un rapporteur en la personne de M. Beelaerts van Blokland (Pays-Bas). Ce dernier exprima le désir de recevoir des renseignements du Gouvernement de l'Union sud-africaine (99) et affirma que : « les rapports juridiques entre les Puissances Mandataires et les territoires placés sous leur mandat... sont évidemment nouveaux en droit international et c'est pourquoi l'emploi de la terminologie habituelle, avec son sens traditionnel, ne s'adapte peut-être pas toujours aux conditions nouvelles » (100).

(96) Rapport Hymans adopté par le Conseil le 5 août 1920, *J.O.*, septembre 1920, p. 339.

(97) Le préambule de ce traité de frontière avait la teneur suivante : « ... Considérant qu'en vertu d'un mandat à lui conféré par le Conseil de la Société des Nations conformément à l'art. 22 du Traité de Versailles le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, sous réserve des termes dudit mandat, possède la souveraineté sur le territoire du Sud-Ouest africain placé antérieurement sous la souveraineté de l'Allemagne » (*ibid.*, novembre 1926, p. 1533 (nous soulignons)).

(98) *J.O.*, avril 1927, p. 347.

(99) *Ibid.*, octobre 1927, pp. 1119-1120 (46^e session du Conseil).

(100) ~~Op. cit.~~, p. 1120 [nous soulignons]. À la 6^e Commission de l'Assemblée (1929), le Docteur Nansen affirma que « Le Conseil a définitivement tranché cette question », c'est-à-dire dans le sens

Certes, le rapport pouvait présenter quelques ambiguïtés et pouvait ne pas trancher de manière claire certains points relatifs à la revendication de souveraineté, il n'en allait pas moins qu'il était catégorique dans la réfutation de celle-ci. La CPM s'est en effet toujours conduite selon «*the governing principle that sovereignty has not been acquired and has seen to it that the principle is honoured*» (101).

Sur la base de ces considérations, le représentant néerlandais proposa au Conseil d'adopter les conclusions auxquelles avait abouti la CPM. Le Conseil s'exécuta le jour même (8 septembre 1927). Cette question revint alors à l'examen du Conseil lors de la séance du 13 janvier 1930, qui, par la bouche de son membre finlandais, remarqua qu'il convenait d'adopter les conclusions de la CPM et qu'il n'y avait lieu «*d'apporter aucune modification à cette opinion [du Conseil], de laquelle il ressort implicitement que la souveraineté, dans le sens traditionnel du mot, ne réside pas dans la Puissance mandataire*» (102). L'absence de véritable contestation de la part de la puissance mandataire laissait donc penser que cette dernière était «*disposée[e] à accepter... la définition des pouvoirs de la Puissance mandataire, qui figure dans les rapports susmentionnés*» (103). Dans un autre contexte, le membre néerlandais de la CPM, M. van Rees, dans son mémoire sur le régime domanial présenté à la Commission, étudia la question qui était «*loin d'avoir une signification purement académique*» (104). À cet effet, il évoque notamment l'article 257 du Traité de Versailles ; aux termes ~~de ce dernier~~, «*[l]a souveraineté de l'Allemagne sur ses possessions d'outre-mer a passé aux Principales puissances alliées et associées. En vertu de leurs pouvoirs souverains, ces Puissances ont désigné les Mandataires chargés de l'administration des territoires cédés par l'Allemagne [...] Ce contrôle, portant sur la gestion entière et non sur certaines parties déterminées de l'administration du Mandataire, qui d'ailleurs n'agit qu'au nom de la Société des Nations, exclut toute idée que la souveraineté du territoire lui appartiendrait*» (105).

d'une absence de souveraineté du mandataire sur le territoire sous mandat (A., 10^e Assemblée, Séances des Commissions, 1929, VI, p. 21).

(101) N. BENTWICH, *The Mandates System*, Londres, 1930, p. 20. *Contra* : T. BATY, «*Protectorates and Mandates*», *op. cit.*, p. 119, pour lequel l'article 22 du Pacte «*reads like a University Extension Lecture*», ajoutant que : «*There is, however, a difference between legal pedantry and ordinary precision. In avoiding the former, the article has drifted many miles away from the latter*». ~~La présente contribution essaie de démontrer, entre autres choses, le caractère infondé de cette allégation.~~

(102) *J.O.*, février 1930, p. 70 [nous soulignons].

(103) Lettre du Gouvernement de l'Union sud-africaine (16 avril 1930) au Secrétaire général de la SdN, *J.O.*, juillet 1930, pp. 838-839.

(104) Mémoire de M. van Rees, p. 217.

(105) *Ibid.*, p. 222 [nous soulignons].

C. — *À travers la pratique jurisprudentielle internationale et interne*

i. *Mandats de type A*

L'interprétation littérale, corroborée par la jurisprudence interne des États tiers (106), confirme ~~cependant~~ l'absence d'une telle souveraineté : « *Syria and Lebanon... are in accordance with the Covenant of the League of Nations, to be deemed to be independent States and persons of public international law...* » (107). La jurisprudence interne des Mandataires, de la « communauté indépendante » (108) ainsi que la doctrine (109) sont également très clairs à cet égard : « *Palestine was not territory transferred to Great Britain [...] The true effect of this [Article 5 du Mandat britannique sur la Palestine] is that his Britannic Majesty accepted the mandate in respect of Palestine and undertook to exercise it on behalf of the League of Nations in conformity with the provisions contained in it. There was no provision in art. 30 for the transfer of territory to Great Britain. If there had been, there would have been no need for the mandate* » (110).

Ceci ne signifie pour autant pas que « les communautés indépendantes » sont des États au sens du droit international (111) ; pour qu'elles le deviennent il faudra des actes internationaux supplémentaires qui auront comme effet celui de mettre fin au mandat et donc d'accompagner le « pays » à l'indépendance (comme ce sera le cas pour l'Irak et la Trans-Jordanie).

La jurisprudence internationale n'hésita pas à considérer les « communautés indépendantes » du défunt Empire ottoman comme de véritables États, en tout cas sous l'angle de la succession aux dettes de ce dernier (112) : « Le paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte stipulait que « [l]e bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation ». La seule limitation posée par le Pacte à la souveraineté et à l'indépendance pleine et entière du peuple palestinien était la tutelle temporaire confiée à la puissance mandataire » (113).

(106) Alta Corte de Justicia de Uruguay, 7 mars 1928, 4 *ILLR*, p. 47.

(107) *Antoine Bey Sabbagh v. Mohammed Pacha Ahmed and Others*, Mixed Court of Mansura (Égypte), 15 novembre 1927, *ILLR*, vol. 4, pp. 48-49.

(108) « *The Crown had not acquired full sovereignty by accepting the Mandate for Palestine...* » (*Attorney-General v. Goralschwili and Another*, High Court of Palestine, 1925, 2 *ILLR*, p. 48).

(109) CPJI, *Affaire des Concessions Mavrommatis*, p. 81 (opinion dissidente du juge Bustamante).

(110) *The King v. Ketter*, England, Court of Criminal Appeal, 21 février 1939, 9 *ILLR*, pp. 47, 48 ; « *Mandated Palestine was not regarded as a British Possession* » (*Stampfer v. Attorney-General*, Israel, Supreme Court sitting as the Court of Criminal Appeals, 4 janvier 1956, 23 *ILLR*, p. 292 (opinion dissidente du juge Gotein)).

(111) Cf. *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, 16 *ILLR*, p. 39.

(112) Ottoman Debt Arbitration (prés. M. Borel), 18 avril 1925, 3 *ILLR*, p. 42.

(113) CIJ, *Mur en Palestine*, 2004, p. 249 (opinion individuelle du juge Elaraby). Voy. aussi : *ibid.*, p. 237 (opinion individuelle du juge Al-Khaswaneh).

ii. *Mandats de types B et C*

La jurisprudence interne des puissances mandataires n'est pas uniforme. Des tentatives y ont été faites afin de distinguer la cession à titre de souverain et celle grevée par les obligations découlant de l'institution mandataire : « *The article [22 du Pacte de la SdN] shows that the intention was to achieve a transfer of a territory without making that territory in the ordinary sense a possession of the mandatory [...]. A mandated territory is not a possession of a power in the ordinary sense* » (114). Le *ius disponendi* (115), marque indélébile du droit de souveraineté, c'est-à-dire le droit de disposer du territoire, ainsi que celui de modifier son statut juridique (116), font ainsi défaut à la Puissance mandataire. La Cour suprême d'Australie précisa que : « *The power and jurisdiction is ample, but the supreme principle is that Australia is unable to treat the territories as part of its own dominions, but it is subject to international duties of an onerous kind, including the duties of not attempting to alter or to derogate from the status of the territory under mandate* » (117). La Haute Cour d'Australie conclut que « *it is impossible to believe that the acceptance by the mandatory power of its international trust — 'sacred trust' — in the interests of those who are 'not yet' able to stand by themselves in the modern world is to be regarded as a new method of 'acquisition' of territory by the mandatory power* » (118).

La jurisprudence internationale — quant à elle — a été bien plus cohérente et précise dans la réfutation de toute souveraineté du Mandataire ; comme le dit la CIJ, « *Il ressort des termes de ce Mandat, ainsi que des dispositions de l'article 22 du Pacte 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* » (119).

(114) *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, 8 *ILLR*, p. 105 (Per Latham).

(115) Cf. G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, Paris, 2002, p. 35.

(116) « *Thus, it appears that the only probable manner of changing the status of a mandated territory is through action of the League by amending art. 22 by admitting a mandatory community to its membership. Thus, the League of Nations seems competent and alone competent to change the status of territories now under Article 22* » (Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930, pp. 505, 506 [nous soulignons]).

(117) *Op. cit.*, p. 108 (Per Evatt).

(118) *Op. cit.*, p. 109 (Per Evatt). Dans la même veine, la Haute Cour de la Nouvelle-Zélande tint à préciser que « *Western Samoa, being a 'trust territory', is not British or New Zealand territory* », *Annandale v. Collector of Customs*, New Zealand Supreme Court of Wellington, 8 novembre 1954, 22 *ILLR*, p. 88.

(119) CIJ, *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 132.

V. — EXTINCTION, RÉVOCATION ET MODIFICATION
DU MANDAT

Il faut d'entrée de jeu distinguer entre la révocation du Mandataire, entendue comme sanction (120) mais avec permanence du mandat confié à un autre État, et l'extinction du mandat tout court. La question n'ayant pas été abordée lors des travaux préparatoires de l'article 22 (121), il ne reste pour la résoudre que la pratique subséquente ainsi que le recours aux ~~principes généraux de droit~~ au sens de l'article 38, § 1, ~~lit. e~~; du Statut de la CIJ. L'Institut de droit international avait étudié la question lors de la session de Cambridge en 1931 et adopta une résolution faisant état d'un droit de révocation appartenant au Conseil de la SdN : « Les fonctions de l'État mandataire prennent fin par démission ou révocation du mandataire, par les modes habituels d'expiration des engagements internationaux et aussi par abrogation du mandat et reconnaissance de la collectivité sous mandat comme indépendante » (122).

A. — *Expiration du Mandat*

Aussi bien la doctrine (123) que les organes compétents de la SdN (Conseil, Assemblée et surtout la CPM) ont toujours considéré le mandat comme une institution *nécessairement* provisoire, ayant pour but d'accompagner les populations concernées à se gouverner d'elles-mêmes. Ceci est confirmé par la lecture textuelle, contextuelle et téléologique de l'article 22, ainsi que des accords de mandat. Ce dernier s'achève aussitôt ses finalités atteintes : « La "tutelle" établie par le Pacte était censée durer aussi longtemps que les peuples en question seraient, pourrait-on dire, mineurs » (124).

Dans cette optique, la population indigène gravirait lentement les marches de la civilisation, ponctuées par les différents degrés de développement : « La conception de la tutelle a pris naissance à l'une de ces étapes, en 1920 ; elle devait prendre fin à l'étape suivante. Les dispositions de l'article 22 du Pacte, les termes des actes de mandat, qu'ils définissent les buts de la tutelle ou déterminent l'aide aux peuples attardés afin qu'ils rejoignent l'avant-garde

(120) Cf. L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, p. 146.

(121) Lors de la réunion du 28 janvier 1919 du Conseil suprême de guerre, le président italien, V.E. Orlando souleva la question suivante : « Quelle sera l'étendue dans le temps du pouvoir d'un mandataire ? Ce fidéicommiss ne devrait pas à mon avis être purement transitoire » (*La prassi*, vol. V, p. 2678).

(122) § VII (Rapporteur : H. Rolin).

(123) Cf. : J. CRAWFORD, « South West Africa: Mandate Termination in Historical Perspective », *The Columbia Journal of International Law*, vol. 6 (1967), pp. 95-120 ; J. DUGARD, « The Revocation of the Mandate », *AJIL*, vol. 62 (1968-1), pp. 78-97. *Contra* : H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, *op. cit.*, p. 351.

(124) *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 464 (opinion dissidente du juge Padilla Nervo) ; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 357 (opinion individuelle du juge Bustamante).

constituée par les peuples plus évolués, traduisent cette mouvante réalité. Woodrow Wilson, et même le général sud-africain Smuts et le ministre français Simon, étaient imprégnés de cette vérité quand ils avouaient que le mandat a une fin ou est révocable» (125).

La CPM formula cinq conditions cumulatives à remplir afin de pouvoir considérer le territoire ou pays sous mandat comme étant une communauté politique capable de se conduire seule et comme étant prête à assurer son existence en tant qu'État indépendant : a) « être doté d'un gouvernement » et posséder une administration ; b) « être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique » ; c) être en mesure de maintenir l'ordre public sur l'entièreté de son territoire ; d) « disposer des ressources financières » lui permettant de subvenir à ses besoins ; e) « posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables » (126). Cet avis, donné par la CPM le 27 juin, fut approuvé par le Conseil le 4 septembre 1931. En conséquence, il échoit — et c'est très important — à la Société de constater que les conditions qui ont motivé le mandat « *no longer exist in the territory* » (127). Ceci ne signifie cependant pas que le Conseil puisse mettre fin au mandat sans le consentement du mandataire (128). Le mandat étant un traité, il ne peut être éteint qu'en l'application des règles générales relatives au droit des traités, puisque ni le Pacte, dans son article 22, ni les accords de mandat, ne prévoient un régime spécial.

Dans le silence de ces textes, la pratique d'application fournit quelques indices herméneutiques. Un seul cas d'émancipation d'un territoire mandataire est à recenser pendant l'existence (129) de la SdN : l'Irak. Dans le cas du mandat britannique sur la Transjordanie, le traité anglo-transjordanien, conclu le 20 février 1928, fut examiné par la CPM. Or ce traité se bornait à reprendre les modalités fixées par le mandat britannique sur la Palestine ; dès lors, la CPM n'émit aucune objection.

B. — *En cas de violation : révocation*

Selon Stoyanowsky, les principes généraux de droit (au sens de l'article 38, § 1, lit. c)), dont se sont inspirés les rédacteurs de l'article 22, envisagent tout naturellement la révocation du mandataire (130) au bénéfice des populations habitant les territoires sous mandat : « *The most obvious answer, considering the sovereignty of the League of Nations and the nature of the Mandate, would*

(125) *Conséquences juridiques (Namibie)*, 1971, p. 73 (opinion individuelle du juge Ammoun).

(126) CPM, P.V., 20^e session (1931), p. 229.

(127) Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, op. cit., p. 441.

(128) Voy. *infra*, V.C.

(129) La Syrie et le Liban accédèrent certes à l'indépendance avant l'extinction formelle la SdN, mais celle-ci était dans les faits moribonde au plus tard dès 1940 ; le fonctionnement physiologique de la Société en ce qui concerne les mandats prit fin en 1939.

(130) J. STOYANOWSKY, *La théorie*, op. cit., p. 114.

be to recognize the possibility of revocation in principle. In private law an irrevocable authority is impermissible» (131). Par ailleurs, le paragraphe 8 de l'article 22 fait office de droit résiduel au bénéfice du Conseil de la SdN (c'est-à-dire l'organe qui exprime la volonté du Mandant, la SdN) et confirme cette possibilité.

La jurisprudence interne n'est guère abondante à ce sujet. Il faut cependant relever l'argumentation de la Cour suprême néozélandaise : « *Thus it will be seen that so far as Samoa is concerned New Zealand is a mere servant or trustee which has undertaken to obey the League of Nations. It follows also that if New Zealand were to fail in its obligations to the Samoan people the League of Nations would no doubt take steps to have appointed another Mandatory who would better fulfil these obligations* » (132).

Lors de la discussion sur la révocation d'un mandat, le président de la CPM (le marquis Theodoli) précisa qu'elle était « *théoriquement possible en cas d'abus. Toutefois, la révocation ne pourrait être autorisée que par une décision unanime du Conseil et de l'Assemblée dont le Mandataire en cause fait partie* » (133). Le Mémoire de M. Lugard, sur la question de la révocation en cas de violation par le mandataire, prophétisa que « *[w]herever the power of revocation (in consequence of breach of contract by mal-administration) may exist, there can be no doubt that in this almost inconceivable contingency the International Court of Justice [sic!] would be the agency employed and that it would make full provision for all legitimate claims and rights* » (134). Par analogie avec les différentes institutions dont se sont inspirés les rédacteurs de l'article 22, un droit de révocation en cas de violation par le Mandataire est ainsi envisageable (135).

Cette question ne se posa jamais durant la période d'activité de la SdN, mais elle finit par émerger plus tard, dans la célèbre question du mandat sud-africain en Afrique sud-occidentale (Namibie). La CIJ, dans son avis de 1971, en rejetant l'objection de l'ancien Mandataire, appliqua au Mandat les règles du droit des traités. Celles-ci, qui venaient d'être codifiées dans la Convention de Vienne conclue deux ans auparavant, prévoient en son article 60 le principe *inadimplenti non est adimplendum* (136). La Cour affirma que la Puissance mandataire ne pouvait pas modifier unilatéralement le

(131) Sir Hersch Lauterpacht, *The Mandate in the Covenant*, op. cit., pp. 71-72.

(132) *In re Tamasese, A prisoner, New Zealand, Supreme Court*, 21 février 1929, *ILLR*, vol. 7, p. 43 [nous soulignons].

(133) CPM, P.V., 5^e session (1924), p. 156.

(134) CPM, P.V., 5^e session (1924), p. 177 (annexe 6; nous soulignons).

(135) Cf. en ce sens : ~~*Conséquences juridiques (Namibie)*~~, p. 131 (opinion individuelle du juge Petrán); J.C. HALES, *Some Legal Aspects of the Mandate System*, op. cit., p. 127.

(136) ~~*Conséquences juridiques (Namibie), 1971*~~, § 94, pp. 46-47. Le juge De Castro, dans son opinion individuelle jointe à l'avis consultatif de la CIJ en 1971, examine les autres principes qui reconnaîtraient le pouvoir de la SdN de mettre fin au mandat en cas de violation (*ibid.*, pp. 213-216). *Contra* : *ibid.*, pp. 334-341 (opinion dissidente du juge Gros).

mandat et qu'il fallait à cette fin le consentement du Conseil de la SdN : « Cela ressort de l'article 7 du Mandat, qui dispose expressément que l'autorisation du Conseil de la Société des Nations est nécessaire pour modifier les dispositions du Mandat » (137). À défaut d'un tel accord, les changements apportés par le Mandataire au statut juridique de la Namibie équivalaient à une violation substantielle (de l'accord) du mandat.

Le 27 octobre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies (AG) adopta la résolution 2145 (XXI) par laquelle elle constatait le manquement par l'Union sud-africaine à ses obligations découlant du mandat, n'ayant « pas assuré le bien-être moral et matériel et la sécurité des autochtones du Sud-Ouest africain ». En conséquence, l'AG dénonça le mandat. L'extinction de ce mandat entraîna le retrait par l'AG du titre juridique habilitant l'Union sud-africaine à « administrer le territoire ». Cette résolution fut confirmée par le Conseil de sécurité deux ans plus tard. Celui-ci reconnut la cessation du mandat sud-africain en Namibie, qualifia d'illégale la présence sud-africaine et demanda à l'ancien Mandataire de se retirer de la Namibie (138).

L'Union sud-africaine prétendit que même en cas de violation de l'accord de Mandat, il eût fallu la « coopération » du Mandataire. La CIJ répliqua que « [p]our des raisons évidentes, on ne saurait, s'agissant d'une extinction de ce genre, exiger le consentement du fautif » (139). La Cour en conclut, partant, que « [l]a possibilité d'une révocation en cas de violation grave du mandat a été ultérieurement confirmée par des spécialistes du droit international faisant autorité ainsi que par les membres de la Commission permanente des mandats qui interprétaient et appliquaient le système des mandats à l'époque de la Société des Nations » (140).

La Cour de La Haye reconnut à l'Assemblée générale le pouvoir de mettre fin au mandat du sud-ouest africain, que cette dernière avait exercé en adoptant la résolution 2145 (XXI) (141). Dans son sillage, le Conseil de sécurité adopta la résolution 276 (1970) faisant « sienne » (142) la résolution de l'Assemblée générale. Celle-ci avait déclaré dans sa résolution susmentionnée que « l'Afrique du Sud a failli à ses obligations en ce qui concerne l'administration du Territoire sous mandat, n'a pas assuré le bien-être moral et matériel et la sécurité des autochtones du Sud-Ouest africain et a, en fait, dénoncé le Mandat » (§ 3). En conséquence de quoi, l'Assemblée générale décide « que le Mandat confié à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par

(137) *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 141 ; cf., en ce même sens, la résolution adoptée par l'IDI lors de sa session de Cambridge (1931), en son § IX (« il [le Conseil de la SdN] peut aussi modifier le degré de pouvoir accordé à l'État mandataire à raison de l'évolution constatée dans le développement de ces populations »).

(138) Résolution 264 (20 mars 1969).

(139) *Ibid.*, § 101, p. 49.

(140) *Ibid.*, § 100, pp. 48-49.

(141) *Contra* : *ibid.*, pp. 264-295.

(142) *Ibid.*, § 108, p. 51.

le Gouvernement de l'Union sud-africaine est donc terminé, que l'Afrique du Sud n'a aucun droit d'administrer le Territoire et que désormais le Sud-Ouest africain relève directement de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies» (§ 4). En cas de violation, la compétence d'y mettre fin échoit exclusivement à l'ONU (143), étant donné que le Mandataire ne peut plus se prévaloir d'un acte juridique (le mandat) qu'il a violé.

C. — *Révocation unilatérale du mandat (en dehors du cas de figure de la violation de l'accord)*

Cette question, qui ne doit être confondue ni avec l'extinction du mandat — étudiée par la CPM en 1930 — ni avec sa révocation du fait de la violation par le Mandataire — finalement éclaircie par la CIJ dans ses différents prononcés à peine évoqués — fut examinée de manière très incidente par la CPM. Celle-ci, à l'occasion de l'examen de la question relative aux « emprunts, avances et placements de capitaux privés dans les territoires sous mandat », en vint à s'interroger sur l'admissibilité d'une résiliation du mandat. L'un de ses membres, M. Lugard, auteur du mémorandum sur la question, affirma haut et fort que la « résiliabilité unilatérale [des mandats] n'existe pas, en réalité, ni de droit, ni de fait, étant donné (...) que le mandat prévu par le Pacte constitue une convention internationale et bilatérale en vertu de laquelle, ainsi que par suite de la disposition du premier paragraphe de l'article 5 du Pacte, le mandat ne saurait être, *en aucun cas*, résilié *sans l'assentiment des deux parties intéressées* » (144). Le Mémorandum conclut, en recueillant l'assentiment des autres membres de la CPM, que la « [*r*]evocation of a mandate may for practical purposes be regarded as inconceivable » (145).

Le consentement mutuel est donc nécessaire aux fins de la révocation du mandat et de son éventuel transfert à un autre État. Cet accord devra également régir les conditions de transmission des obligations financières assumées par l'ancien mandataire.

Suite à la dissolution de la Société, le pouvoir d'approuver les modifications proposées par la Puissance mandataire échet à l'Assemblée générale des Nations Unies (146) en raison de la continuité « entre la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies dans les cas des mandats » (147), établie par l'article 80 de la Charte. L'Assemblée générale exerça ce pouvoir dans deux cas : la Palestine et l'Afrique du Sud-Ouest (Namibie).

(143) *Conséquences juridiques (Namibie), 1971*, § 93, p. 46. *Contra* : *ibid.*, p. 294 (opinion dissidente du juge Fitzmaurice).

(144) CPM, P.V., 5^e session (1924), p. 155.

(145) CPM, P.V., 5^e session (1924), p. 178 (annexe 6 ; nous soulignons).

(146) Statut international du Sud-ouest africain, p. 142.

(147) *Conséquences juridiques (Namibie), 1971*, p. 163 (opinion individuelle du juge Dillard). *Contra* : *ibid.*, pp. 227-253 (opinion dissidente du juge Fitzmaurice).

ÉPILOGUE

Le bilan de l'institution mandataire ne peut guère se faire dans l'absolu. Il doit être établi en filigrane de l'expérience coloniale (dimension rétrospective) et dans l'optique de l'administration fiduciaire de l'ONU (dimension prospective). Il convient dès lors de se pencher sur ce que représenta le mandat de la SdN dans le panorama historique du début du vingtième siècle. Le mandat de la SdN, parfois nommé par la doctrine « mandat colonial », s'inspira, certes, de la gestion coloniale, surtout aux yeux des contemporains. Toutefois, il comporte aussi des différences structurelles fondamentales par rapport à la notion de colonisation. C'est notamment la finalité — la mission civilisatrice — et la relation triangulaire (SdN, pays sous mandat, Mandataire) qui tranchent singulièrement avec l'institution coloniale, pour ne pas mentionner l'absence de souveraineté en chef à la puissance mandataire. La relation triangulaire fait référence tout particulièrement au contrôle qui est censé l'incarner. Le contrôle par la SdN, au travers de ses différents organes, marque une différence notable par rapport au système colonial. Le régime de mandat est, partant, tout autre chose, même s'il a pu être conçu, au début, comme un compromis de fortune entre d'un côté les exigences de l'Angleterre et de la France, qui voulaient enlever à l'Allemagne ses colonies (et ~~se les~~ approprier), et de l'autre le Président Wilson, qui repoussait toute annexion territoriale.

Grâce notamment à l'œuvre de la CPM — et, dans une moindre mesure, à la jurisprudence de la CPJI —, le régime des mandats, qui aurait fort bien pu n'être qu'une comédie hypocrite, devint l'une des réalités importantes de la vie internationale de l'époque et l'un des succès majeurs de la SdN.

Dans une vision prospective, il est impossible de nier la filiation directe du système de tutelle de l'ONU avec celui des mandats. Avec le recul, il est même possible de découvrir une espèce de fil d'Ariane qui de la colonisation arrive jusqu'à l'indépendance, en passant par le mandat. En effet, la création des Mandats, avec la Communauté internationale comme Mandant, et les finalités qu'ils poursuivaient, eut une indéniable influence sur la décolonisation, qui aura lieu quelques décennies plus tard.

Dans un registre voisin, on ne peut pas s'empêcher de constater un curieux phénomène. Pendant la période 1919-1945, les mandats (anciennes colonies allemandes et « communautés » de l'Empire ottoman) étaient avantagés par rapport aux colonies des Mandataires (États vainqueurs). En revanche, après 1945, la situation s'invertit : les Mandats qui subsistèrent furent placés sous le régime de l'administration fiduciaire de l'ONU, alors que les colonies (des États vainqueurs) accédèrent plus ou moins rapidement à l'indépendance,

par le truchement du droit à l'autodétermination (148), sans passer par la « case » de la tutelle internationale. D'une certaine manière, donc, le système mandataire devint le « passeur » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, finissant par se faire devancer par celui-ci.

(148) Droit — désormais consacré par l'article 1, § 2, de la Charte des Nations Unies — que l'institution mandataire avait sûrement contribué à cristalliser.