

## ARTICLE 22 : Les Mandats

In : *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, sous la direction de R. Kolb, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 841-1002

Giovanni DISTEFANO\*

### Texte

- [1] Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.
- [2] La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.
- [3] Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.
- [4] Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.
- [5] Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.
- [6] Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne

---

\* Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel et Professeur invité à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains (Genève).

sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

- [7] Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel, concernant les territoires dont il a la charge.
- [8] Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.
- [9] Une Commission permanente 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.

\*\*\*

- [1] *To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.*
- [2] *The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.*
- [3] *The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.*
- [4] *Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.*
- [5] *Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League.*

[6] *There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size, or their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.*

[7] *In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory committed to its charge.*

[8] *The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council.*

[9] *A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.*

\*\*\*

**Bibliographie (ordre chronologique):** J.-C. SMUTS, *The League of Nations. A practical suggestion*, Londres, 1918 ◆ G. SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, 1919 ◆ F. LARNAUDE, *La Société des Nations*, Paris, 1920 ◆ H. ROLIN, « Le système des mandats coloniaux », *RDILC*, vol. 1 (1920), pp. 329-363 ; *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, traduction de l'anglais (1921), Paris, 1923 ◆ G. CIORICEANU, *Les mandats internationaux. Une des conséquences des principes fondamentaux de la Société des Nations. Le nouveau régime politico administratif des anciennes colonies allemandes et des territoires ayant appartenu à la Turquie*, Paris, 1921 ◆ R. LANSING, *The Peace Negotiations. A Personal Narrative*, New York, 1921 ◆ C. Lee, *The Mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in English Law*, Londres, 1921 ◆ W. SCHÜCKING, H. WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes, kommentiert*, Berlin, 1921 ◆ T. BATY, « Protectorates and Mandates », *B.Y.I.L.*, vol. 2 (1921-1922), pp. 109-121 ◆ P.T. FURUKAKI, *Les Mandats internationaux de la Société des Nations*, Lyon, 1923 ◆ M.C. MILLS, « The Mandatory System », *AJIL*, vol. 17 (1923), pp. 50-62 ◆ P. PIC, « Le régime des mandats d'après le traité de Versailles », *RGDIP*, vol. 30 (1923-IV), pp. 321-345 ◆ Q. WRIGHT, « Sovereignty of the Mandates », *AJIL*, vol. 17 (1923), pp. 691-703 ◆ A. MILLOT, *Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1924 ◆ Ch. AYOUB, *Les mandats orientaux*, Paris, 1924 ◆ G. DIENA, « Les mandats internationaux », *RCADI*, vol. 5 (1924-IV), pp. 211-265 ◆ P. LAMPUÉ, « De la nationalité des habitants des Pays à Mandat de la Société des Nations », *Journal du droit international*, vol. 52 (1925), pp. 54-61 ◆ J. STOYANOWSKI, *La théorie générale des mandats internationaux*, Paris, 1925 ◆ P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 2 volumes, Paris, 1926 ◆ O. HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique*, Paris, 1926 ◆ R. REDSLOB, *Théorie de la Société des Nations*, 1927; H. ROLIN, « La pratique des mandats internationaux », *RCADI*, vol. 19 (1927-IV), pp. 493-628 ◆ G. BALLADORE PALLIERI, *I mandati della S.d.N.*, 1928 ◆ F.W. VAN REES, *Les mandats internationaux. Les principes généraux du régime des mandats*, 2 volumes, Paris, 1928 ◆ N. BENTWICH, « Le système des mandats », *RCADI*, vol. 29 (1929-IV), pp. 115-186 ◆ J. BRIERLY, « Trusts and Mandates », *BYIL*, vol. 10 (1929), pp. 217-219 ◆ P.E. CORBETT,

« What is the League of Nations? », *BYIL*, vol. 10 (1929), pp. 119-148 ◆ A. VERDROSS, « Règles générales du droit international », *RCADI*, vol. 30 (1929-V), pp. 271-517 ◆ N. BENTWICH, *The Mandates System*, Londres, 1930 ◆ N. FEINBERG, *La juridiction de la C.P.J.I. dans le système des Mandats*, Paris, 1930 ◆ Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930 ◆ E. SANDHAUS, *Les Mandats C dans l'Empire Britannique*, Grenoble, 1931 ◆ M. MOCH, *Le mandat britannique en Palestine...* ◆ N. FEINBERG, « La pétition en droit international », *RCADI*, vol. 40 (1932-II), pp. 525-644 ◆ E. PELICHET, *La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat*, Paris, 1932 ◆ G. SCELLE, *Précis du droit des gens*, vol. I, Paris, 1932 ◆ F.M. ZEINEDDINE, *Le régime du contrôle des mandats de la Société des Nations*, Paris, 1932 ◆ 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 ◆ E. MAIN, *Iraq, from Mandate to Independence*, Londres, 1935 ◆ C.-A. BOUTANT, *Les mandats internationaux*, Paris, 1936 [Thèse de doctorat] ◆ P.A. SERENI, *La rappresentanza nel diritto internazionale*, Padoue, 1936 ◆ J.C. HALES, « Some Legal Aspects of the Mandate System: Sovereignty – Nationality – Termination and Transfer », *Transactions of the Grotius Society*, vol. 23 (1937), pp. 85-126 ◆ J.M. YEPES, P. DA SILVA, *La Question de la réforme du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1937 ◆ P. PIC, *Syrie et Palestine. Mandats français et anglais dans le Proche-Orient*, Paris, 1924 ◆ R. DE NOVA, *Il patto della Società delle Nazioni*, Milan, 1945 ◆ W. RAPPARD, « The Mandates and the International Trusteeships System », *Political Science Quarterly*, vol. 61 (1946), pp. 408 ss. ◆ S. KRYLOV, « Les notions principales du droit des gens : la doctrine soviétique du droit international », in *RCADI*, vol. 70 (1947-I), pp. 407-476 ◆ L. GROSS, *U.N. Trusteeship and League of Nations Mandate System*, Oxford, 1948 ◆ A. MESSINEO, « Dal mandato all'amministrazione fiduciaria », *Civiltà cattolica*, 1948, pp. 579-645 ◆ M. BAROUDI, *Les problèmes juridiques concernant l'administration des communautés sous mandat*, Genève, 1949 [Thèse n° 470] ◆ H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, 1950 ◆ G. VEDOVATO, « Les accords de tutelle », *RCADI*, vol. 76 (1950-I), pp. 609-700 ◆ D.S. LEEPER, « Trusteeship compared with Mandate », *Michigan Law Review*, vol. 50 (1951-1952), pp. 1199-1210 ◆ F.P. WALTERS, *A History of the League of Nations*, 2 volumes, Londres, 1952 ◆ J. ROCHE, « La souveraineté dans les territoires sous tutelle », *RGDIP*, vol. 59 (1954), pp. 399-437 ◆ D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale. Volume primo*, 4<sup>ème</sup> éd., Padoue, 1955 ◆ R.N. CHOWDHURI, *International Mandates and Trusteeship Systems*, La Haye, 1955 ◆ R. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958 ◆ J.M. JONES, *La fin du Mandat français en Syrie et au Liban*, pp. 41ss. ◆ G. ABI-SAAB, « Nationality and Diplomatic Protection in Mandated and Trusted Territories », *Harvard International Law Journal*, vol. 3 (1961-1962), pp. 44-76 ◆ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, 8<sup>ème</sup> éd., Milan, 1962 ◆ J. BEAUTÉ, *Le droit de pétition dans les territoires sous tutelle*, Paris, 1962 ◆ J.L. BRIERLY, *The Law of Nations*, 6<sup>ème</sup> éd. (par H. Waldock), Oxford, 1963 ◆ F. LUGARD, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Londres, 1965 ◆ E. NOLDE, *L'Irak. Origines historiques et situation internationale*, Paris, 1934 ◆ 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 for South West Africa », *AJIL*, vol. 62 (1968), pp. 78-97 ◆ R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 5<sup>ème</sup> éd., Naples, 1968, p. 432 ◆ Sir Hersch LAUTERPACHT, « Particular Types of Statehood », in *International Law being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, vol. 3, Cambridge, 1977, pp. 29-112 ◆ Y. COLLART, « La Société des Nations et le colonialisme. Le Mandat international : une vieille idée pour demain ? », in *The League of Nations in retrospect. La Société des Nations : rétrospective*, Berlin, 1983, pp. 384-407 ◆ G. ABI-SAAB, « Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 207 (1987-VII), pp. 13-463 ◆ D. FROMKIN, *A peace to*

*end all peace. The fall of the Ottoman empire and the creation of the modern Middle-East*, 1989 ◆ M. GLELE –AHANHANZO, « Article 76 », in *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, 1991, pp. 1113-1127 ◆ J.-R. HENRY, « Article 79 », in *ibid.*, pp. 1143-1155 ◆ M. LAMOURI, « Article 77 », in *ibid.*, pp. 1129-1138 ◆ G. DISTEFANO, *L'ordre internationalité entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, Paris-Genève, 2002 ◆ G. DISTEFANO, « Le Protocole de Londres du 17 janvier 1871 : miroir du droit international », *Journal of the History of International Law*, vol. 6 (2004), pp. 79-142 ◆ G. DISTEFANO, « Effectivité et titres territoriaux en Palestine Mandataire », in *Les compétences de l'Etat en droit international*, colloque de Rennes de la Société française pour le droit international, Paris, 2006, pp. 185-200 ◆ G. DISTEFANO, « Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale », *AFDI*, vol. 53 (2007), pp. 105-128 ◆ H. LAURENS, *La Question de Palestine*, 3 volumes, Paris, 2003-2007.

A. : Actes de l'Assemblée

C. : Actes du Conseil

CPM : Commission permanente des Mandats

RTSN : Recueil des traités enregistrés auprès de la Société des Nations

\*\*\*

« L'on pourrait dire alors que, pour leur bien, les Espagnols ont le droit de prendre à charge leur [des barbares] administration et d'établir pour eux dans leurs villes des préfets et des gouverneurs [...] [les barbares] ne valent pas davantage, ou guère s'en faut, pour se gouverner eux-mêmes, que ne vaudraient des insensés [...] Ils pourraient donc être confiés à la tutelle des gens plus sages »<sup>1</sup>.

« Après-demain, séance d'ouverture de la dixième session de la Commission permanente des mandats! Il aimait ça, les sessions de la C.P.M. Plus besoin de rester enfermé dans son bureau, on assistait aux débats, on était en pleine politique avec intrigues de couloir, tuyaux confidentiels [...] »<sup>2</sup>.

## I. Origines et travaux préparatoires

Sur les mandats de la S.d.N. il existe une bibliographie immense<sup>3</sup>, qui n'a peut-être d'égale que celle sur la Société elle-même. A certains égards, de par l'ampleur des droits et

<sup>1</sup> Francisco DE VITÓRIA, *De Indiis*, 1539, livre III, section 18, §§ 299-302 [Le droit de tutelle], trad. du latin, Genève, 1966, pp. 100-101 [les italiques sont de nous].

<sup>2</sup> A. COHEN, *Belle du Seigneur* (1968), Paris, 1998, p. 68.

<sup>3</sup> Voy. : J. STOYANOWSKY, *La théorie des mandats internationaux*, Paris, 1925 [*passim*].

obligations établis par l'article 22, ce dernier peut être considéré comme un traité à part entière, instituant un régime et des mécanismes institutionnels particulièrement complexes. Preuve en est que, lors de la Conférence de paix à Paris, il fut envisagé d'insérer les mandats dans les traités de paix eux-mêmes<sup>4</sup>.

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 Etats-Unis d'Amérique aux côtés des Alliés. On fait notamment allusion au discours du 8 janvier 1918, contenant les fameux Quatorze Points, ainsi qu'à celui précédent du 27 mai 1916, devant le Sénat : « L'idée fondamentale serait que le *monde* agisse comme tuteur par l'intermédiaire d'un Mandataire »<sup>5</sup>.

A ce propos, il n'est pas inutile de reproduire le texte du Cinquième et Douzième des Quatorze points de la Déclaration du Président Wilson : « 5. Un arrangement librement débattu dans un esprit large et absolument impartial de toutes les revendications coloniales, fondé sur la stricte observation du principe que, dans le règlement des questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre sera à définir »<sup>6</sup>; « 12. Aux parties turques de l'empire ottoman actuel seront garanties pleinement la souveraineté et la sûreté, mais d'autre part il faut assurer aux autres nationalités qui vivent actuellement sous le régime turc une sûreté certaine d'existence et une possibilité absolument dépourvue d'entraves d'un *développement autonome* »<sup>7</sup>. Un mois plus tard (11 février), le président Wilson prononça au Congrès un discours dans lequel il définit de manière générale les « Quatre Principes » fondateurs du règlement de paix final : *primo*, les peuples et les régions ne devaient pas faire l'objet de transactions de souveraineté à l'instar d'un « cheptel » et n'ayant comme seul souci le « balance of power » ; *secundo*, tout règlement territorial devait prendre en compte les intérêts et les avantages des populations concernées.

Ces points étaient innovateurs, voire révolutionnaires, dans la mesure où ils consacraient l'application du principe des nationalités de Mazzini, précurseur du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à des territoires coloniaux. Cette orientation n'allait pas de soi<sup>8</sup>. L'idée selon laquelle l'administration coloniale était bénéfique à la population indigène – comme l'affirmaient les articles 6 et 9 de l'Acte général de Berlin de 1878 – était fortement ancrée dans l'esprit des gouvernants ; elle sous-tendra ainsi l'approche mandataire<sup>9</sup>. La

---

<sup>4</sup> Rapport Hymans adopté par le Conseil le 5 août 1920, *J.O.*, septembre 1920, p. 338.

<sup>5</sup> Cité dans l'opinion dissidente du juge Koretsky jointe à l'arrêt de la C.I.J. dans les *Affaires du Statut du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 245. Cette formule fut répétée par le président 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*, volume 3, Paris Peace Conference (1946), pp. 740-741.

<sup>6</sup> Cité in : G. DIENA, « Les mandats internationaux », *RCADI*, vol. 5 (1924-IV), p. 216.

<sup>7</sup> Cité in : *Loc.cit.*

<sup>8</sup> « 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.

<sup>9</sup> « A cette époque [après-guerre], la conscience générale anticolonialiste, déjà réveillée depuis longtemps, s'était montrée particulièrement forte et la préservation et la protection des droits de l'homme se révélaient de plus en plus incompatibles avec la survivance de la conquête et le maintien des régimes coloniaux. Le président Wilson, avec ses « 14 Points », a été le « leader » de ce mouvement à la Conférence de la Paix réunie par les Puissances victorieuses pour l'élaboration du traité de paix. Il a proclamé le « principe des nationalités » qui, en définitive, a servi de critère aux décisions de la Conférence et dont un des principaux

France, quant à elle, prétendait pratiquer la « colonisation civilisatrice » au bénéfice de la population indigène. Cette conception finira elle aussi par nourrir le principe de base du mandat colonial.

Nous retrouvons ici *in nuce* les idées qui inspirent le futur article 22 : l'administration dans l'intérêt de la population, à savoir pour son bien-être et pour son développement ; et l'éducation et la formation progressive de la population indigène dans le but de l'accompagner à se gouverner elle-même. Comme la C.I.J. a pu le dire, au sortir de la Grande Guerre, « 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 »<sup>10</sup>.

Les Quatorze Points durent cependant affronter les réalités établies par les Alliés pendant la Guerre, c'est-à-dire les accords (souvent secrets) ou d'autres situations de fait qui ne purent pas être ignorées lors de la Conférence de paix. De surcroît, aussi bien la France que la Grande-Bretagne n'étaient pas enclines à abandonner les territoires conquis. Enfin, au Moyen-Orient, l'application des Points du Président Wilson se heurtait à la fois aux rivalités anglo-françaises, aux accords secrets<sup>11</sup> (dont l'Accord « Sykes-Picot ») ainsi qu'aux engagements relatifs au foyer juif, incarnés notamment par la Déclaration de Balfour<sup>12</sup>.

S'il est vrai que l'article 22 deviendra ainsi l'armature juridique des idéaux de Wilson<sup>13</sup>, il n'en est pas moins vrai que ces derniers n'étaient pas les seuls à imaginer un régime juridique innovateur destiné à certains territoires ayant appartenu aux Puissances vaincues. En effet, d'autres idées et projets germèrent et finirent par irriguer le débat politique et scientifique autour du nouveau régime applicable à certains territoires ayant appartenu autrefois aux Puissances vaincues. Bien avant la fin de la Grande guerre, on peut mentionner le Mémoire secret de M. Llewellyn Smith pour le War Cabinet, en date du 11 janvier 1918, dans lequel il était notamment proposé « d'appliquer dans toute la région de l'Afrique équatoriale un système intermédiaire entre l'internationalisation et le régime des souverainetés nationales, avec une force internationale de police et un contrôle international des douanes, perçues et réparties par l'administration internationale »<sup>14</sup>. Aux Etats-Unis, le Secrétaire d'Etat, M. Lansing, auteur d'un récit sur la Conférence de paix de Paris, écrivit le 21 septembre 1918 un Mémoire, qui fut publié après l'ouvrage susmentionné. Dans ce mémoire, est évoquée une construction possible de l'institution mandataire: « Sixteenth, Constantinople to be erected into an international protectorate surrounded by a land zone to allow for expansion of population. The form of government to be determined upon by an

---

postulats est le droit qu'a chaque peuple sous-développé pour accomplir son propre destin et d'aspirer à son indépendance politique sous la protection, et avec le respect et l'aide de la communauté internationale », *Affaires du Sud-Ouest Africain*, 1962, p. 351 (opinion individuelle du juge Bustamante). Bien avant encore, au moment du partage de l'Afrique, l'article 6 de l'*Acte général de la Conférence de Berlin* du 26 février 1885 prévoyait des obligations relatives à la « protection des indigènes, des missionnaires et des voyageurs, ainsi qu'à la liberté religieuse ».

<sup>10</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, avis consultatif du 11 juillet 1950 : *C.I.J. Recueil 1950*, p. 131 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 8 juillet 2004 : *C.I.J. Recueil 2004*, § 70, p. 165.

<sup>11</sup> En Afrique aussi, la France et la Grande-Bretagne conclurent deux accords secrets fixant le partage du Togo et du Cameroun ; de même un traité secret avait été conclu avec le Japon lui reconnaissant la souveraineté à venir sur les îles Marshall et Caroline.

<sup>12</sup> Voir *infra* V.A.

<sup>13</sup> Même s'il a été affirmé, non sans un brin de raison, que « Nothing less like a legal instrument than this section can be imagined. It reads like a University Extension lecture », T. BATY, « Protectorates and Mandates », *B.Y.I.L.*, vol. 2 (1921-1922), p. 119.

<sup>14</sup> P.T. FURUKAKI, *Les Mandats internationaux de la Société des Nations*, Lyon, 1923, p. 23.

international commission or by one *Government acting as mandatory of the Powers*. The commission or mandatory to have the regulation and control of the navigation of the Dardanelles and Bosphorus as international waterways »<sup>15</sup>.

En Grande-Bretagne, sur un plan institutionnel, on peut également évoquer le projet du Labour Party britannique<sup>16</sup>, qui faisait partie intégrante du gouvernement d'union nationale de M. Lloyd George. A ce titre, il revêtait une officialité indubitable. Ses caractéristiques essentielles peuvent être résumées de la manière suivante:

« 1. The obligations of the mandatory both to the non-adult races and to other States must be defined in the treaty, and guaranteed by the League. 2. The League must have some organ authorized to watch over and supervise the fulfilment of the trust and the execution of treaty obligations. This organ would be ineffective unless it had very considerable powers of enquiry and inspection. It would have to be a permanent Commission of the League to which would be delegated the duty of entertaining, enquiring into, and reporting on any complaints from subject races or from States with to the non-fulfilment of its obligation by a mandatory. 3. The League would have to guarantee absolute equality of commercial opportunity, by means of free trade and the open door, in all African territory committed to its trust. 4. The League would have to possess and to use the power of revoking a mandate upon a report from its permanent Commission that a mandatory was not complying with its obligations either towards its subjects or towards other States»<sup>17</sup>.

L'Allemagne, dont les territoires coloniaux étaient concernés par le futur régime mandataire, avait elle aussi élaboré un projet réglementant leur sort. Dans sa proposition<sup>18</sup>, le Gouvernement allemand relevait, sur un plan strictement juridique, une contradiction entre l'article 119 du Projet de Traité de Versailles et le Cinquième Point de Wilson, dans la mesure où le premier prévoyait le transfert de tout titre, droit et intérêt allemand sur ses anciennes colonies aux Principales Puissances alliées et associées. Le Gouvernement allemand soutint que cela allait à l'encontre de la « mission civilisatrice » du Mandat tel qu'esquissée par Wilson. Le projet allemand prévoyait en toute conséquence la reconnaissance implicite de sa souveraineté<sup>19</sup> : l'Allemagne était prête à soumettre ses colonies à l'administration sociétaire, qui à son tour l'aurait reconnue comme Mandataire unique. L'Allemagne n'hésita pas à rappeler les grands efforts, à ses yeux couronnés de succès, dans ses colonies, et vantait à cet effet les résultats qu'elle avait obtenus en matière de civilisation des peuples indigènes. La réalisation de ce projet présupposait une S.d.N. dotée de prérogatives régaliennes ; il exigeait notamment la création d'un « Bureau Mondial des Colonies », dont les liens institutionnels avec la S.d.N. n'étaient guère définis par le Projet. Le projet allemand se heurta cependant au refus unanime de la part des vainqueurs. Il devenait clair que l'Allemagne avait perdu le contrôle de ses anciennes colonies.

Le projet du Général Smuts<sup>20</sup>, natif du Dominion de l'Union sud-africaine et représentant de l'Empire britannique à la Conférence de la paix à Paris, connaîtra un tout autre destin. Ce

---

<sup>15</sup> Cité in : M.C. MILLS, « The Mandatory System », *AJIL*, vol. 17 (1923-1), p. 51 [les italiques sont de nous].

<sup>16</sup> Il ne faut pas oublier que le parti travailliste était représenté dans le gouvernement britannique d'union nationale.

<sup>17</sup> Voy. : L. WOOLF, *Empire and Commerce in Africa. A Study in Economic Imperialism*, Londres, 1920, pp. 367-368.

<sup>18</sup> Voy. : W. SCHÜCKING, H. WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 421.

<sup>19</sup> Ce projet se heurtait à la volonté commune des Puissances alliées et associées, comme le Président Wilson le dit avec une péremptoire franchise : « il ne peut être question de rendre ses colonies à l'Allemagne », cité par A. MILLOT, *Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1924, p. 11.

<sup>20</sup> J.-C. SMUTS, *The League of Nations. A practical suggestion*, Londres, 1918.

projet portait sur le régime de certains territoires ayant appartenu à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Sublime porte. Les anciennes colonies de l'Empire allemand étaient exclues de son champ d'application<sup>21</sup>. C'est la première fois qu'apparaît ici le terme « mandat » et que la notion de mandat international est finalement délinéée. Ce projet innove dans la mesure où il introduit cette notion dans la gestion des territoires coloniaux des puissances vaincues<sup>22</sup>. A cet égard, il transcende, d'une part, la vision du projet allemand, et, d'autre part, va plus loin, tout au moins dans la construction de la souveraineté, que le projet du Labour Party britannique. De surcroît, le projet du Général Smuts présente une nouveauté supplémentaire, dans la mesure où il prévoit pour la Société un rôle institutionnel de contrôle<sup>23</sup>. Dans la même veine, il convient de souligner que ce projet esquisse une typologie de territoires eu égard à leur degré de développement, c'est-à-dire en fonction de leur capacité à s'administrer et à se gouverner dans la perspective de leur entrée sur la scène juridique internationale<sup>24</sup>. L'idée de gratuité ou du désintéressement dans l'administration mandataire figurait dans ce projet et finira par influencer l'institution du mandat<sup>25</sup>. Le Projet envisageait expressément que le choix du mandataire dût se faire en prenant en considération les désirs des populations concernées<sup>26</sup>. Le sixième point du Projet prévoit qu'une « charte », l'accord de mandat, soit conclu entre l'Etat se voyant confier l'administration et la S.d.N.. Ce mandat pourra être retiré par cette dernière en cas de « gross breach »<sup>27</sup>. Parmi les obligations qui y seront contenues, il y aura celle de ne pas tirer un avantage militaire et économique de l'administration du territoire. Ces limitations à l'exercice par l'Etat mandataire des prérogatives de la puissance publique seront reprises dans l'article 22<sup>28</sup>.

Comme il a été justement observé : « C'est dans la politique coloniale de l'Empire britannique que le Général Smuts a trouvé les prototypes de du système qu'il préconisait<sup>29</sup>. Il s'agit de mandats, de nature spéciale, que l'Empire britannique a confiés à certains de ses Dominions pour administrer divers territoires habités par des peuples non civilisés, dans l'intérêt de ces peuples ; un mandat pareil fut confié au *Commonwealth* de l'Australie sur le territoire de Papoua (part britannique de la Nouvelle-Guinée), bien avant l'établissement du système

<sup>21</sup> « [T]he German colonies in the Pacific and Africa are inhabited by barbarians, who not only cannot possibly govern themselves, but to whom it would be impracticable to apply any idea of political self-determination in the European sense [Tout en ajoutant cependant que:] The disposal of these colonies should be decided on the principles which President Wilson has laid down in the fifth of his celebrated fourteen points», texte in : D.H. MILLER, *The Drafting of the Covenant*, New-York / Londres, 1928, 2 vol. (ci-après : MILLER, I ou II), vol. II, p. 28 [Document 5].

<sup>22</sup> Même si comme il a été très justement observé : « les notions de *tutelle*, de fidéicommiss ("trusteeship") et même de *mandat* par rapport aux populations indigènes n'étaient pas inconnues avant 1919 », *Le système des Mandats. Origine, principes et application*, Société des Nations, Genève, 1945, p. 12.

<sup>23</sup> Point 5 du Projet du Général Smuts, *ibid.*, pp. 30-32.

<sup>24</sup> Point 4 du Projet du Général Smuts, *ibid.*, pp. 29-30.

<sup>25</sup> « No state should make use of the helpless or weak condition of any of these territories in order to exploit them for its own purposes or acquire rights over them in the manner which has hitherto been a fruitful source of trouble and war », *ibid.*, p. 30 (Point 4).

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 31-32 (Point 5). Comme nous le verrons plus loin, les « vœux » des populations ne seront finalement mentionnés qu'à l'égard des mandats de type A, encore que, dans les faits, cette condition ne fut guère satisfaite.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 32 (Point 6). Cf. *infra* III.C.

<sup>28</sup> Point 7 du Projet du Général Smuts (*ibid.*, pp. 32-33). Cf. *infra* II.C.

<sup>29</sup> Sur un plan plus général, le général Smuts s'imaginait l'Empire britannique comme a « smaller League of Nations » ; de même d'autres groupes régionaux, préconisait-il, auraient dû se former, de sorte que la Société des Nations, voulue par le président Wilson, n'aurait comporté qu'un nombre limité de membres : un pour chaque système régional (cf. D. FROMKIN, *A peace to end all peace. The fall of the Ottoman empire and the creation of the modern Middle-East*, 1989, p. 283). Sur l'immense contribution de l'homme d'Etat sud-africain aux Mandats de la S.d.N. – particulier – et à celle-ci – en general – cf. : MAZOWER, M., *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, 2008, pp. 28-65.

actuel de mandat »<sup>30</sup>. Le projet du Général Smuts permettait ainsi de concilier les deux courants, le premier réaliste (ou impérialiste), le second idéaliste (d'inspiration wilsonienne), qui se dessinèrent lors de la Conférence de paix à Paris<sup>31</sup>. Toutefois, le Projet du Général était singulièrement muet sur les motifs et les finalités qui présideront à l'établissement des mandats internationaux. Au contraire, l'article 22 mentionnera clairement la « mission sacrée de civilisation » *aux fins d'assurer le bien-être et le développement* des peuples concernés. Les intérêts des peuples autochtones n'étaient de loin pas le premier souci du Général Smuts. Pour lui, les mandats internationaux formaient un rempart contre l'impérialisme (européen), source de conflits – comme celui de 1914-1918.

La plupart des « recommandations » contenues dans le projet du Général seront finalement reprises dans le Pacte. Il faut cependant préciser que l'étendue territoriale des mandats différait sensiblement entre le Projet et le Pacte, dans la mesure où le premier incluait, en sus des territoires de l'Empire ottoman, les territoires autrefois sous souveraineté russe et austro-hongroise, alors qu'il excluait les anciennes colonies allemandes.

Sur cet arrière-fond, le 24 janvier 1919 fut soulevée pour la première fois – à la Conférence de la paix à Paris – la question des territoires coloniaux allemands. Il n'est pas inadéquat de souligner les sentiments d'humanité et de justice des « peuples civilisés », qui imprégnèrent çà et là les pourparlers. Les vainqueurs renoncèrent à se partager les dépouilles des vaincus, mais eurent (aussi) en ligne de mire le bien-être des populations indigènes<sup>32</sup>. La question des colonies allemandes sera débattue par le Conseil des Dix<sup>33</sup> pendant tout le mois de janvier 1919.

Or, ni le premier texte en matière d'organisation internationale – le projet Phillimore – ni le deuxième – le rapport préparé par le Gouvernement français – ni, encore, le Mémoire de Lord Cecil – qui s'y référerait pourtant – ne contenaient de référence au système de mandats<sup>34</sup>. Il faudra précisément attendre le projet du Général Smuts, lequel consacra 8 de ces 21 articles (2 à 9) à la question ; ces articles furent inclus presque *pari passu* dans le deuxième projet de Wilson, lequel apportera néanmoins une modification de taille, dans la mesure où il comprenait les anciennes colonies allemandes<sup>35</sup>. Le troisième projet du Président Wilson, dans la partie « Supplementary Agreements », consacre les premiers trois articles à la définition du régime des Mandats. Entre autres idées qui y sont énoncées, il faut relever : a) le principe de la non-annexion ; b) la S.d.N. se voit attribuer le droit de « oversight and administration » en tant que « residuary trustee » ; c) la proclamation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; d) la compétence de la S.d.N. aux fins de la nomination de son « agent or mandatory » qui pouvait être un Etat mais aussi un « organized agency » ; e) le

---

<sup>30</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 12. De même : E. SANDHAUS, *Les Mandats C dans l'Empire Britannique*, Grenoble, 1931, p. 13. Avec cependant quelques nuances : « Les hommes du mandat [...] sont passés de la vision victorienne du fardeau de l'homme blanc à une action de plus en plus technocratique de développement économique », H. LAURENS, *La Question*, vol. II, p. 150.

<sup>31</sup> Cf. J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 13.

<sup>32</sup> Cf. R. LANSING, *The Peace Negotiations, a personal narrative*, New York, 1921, p. 141.

<sup>33</sup> Il était ainsi dénommé car composé de deux représentants (généralement le premier ministre et le ministre des affaires étrangères) pour chacune des cinq Grandes puissances ; d'une certaine manière, il était le successeur du Conseil suprême qui avait pris les décisions militaires les plus importantes lors de la phase finale de la Grande guerre.

<sup>34</sup> D.H. MILLER, vol. I, pp. 10-11.

<sup>35</sup> « He [le Président Wilson] thought that the *German colonies* should be declared the *common property* of the *League of Nations and administered by small nations* », cité in D.H. MILLER, vol. I, p. 43.

pouvoir de la S.d.N. de retirer à tout moment et unilatéralement la tutelle « and consent to its being set up as an independent unit »<sup>36</sup>.

Le Projet du Général Smuts prévoyait quant à lui un régime spécifique pour certains territoires des quatre empires vaincus, à l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie (qui n'avait pas de possessions outre-mer). Les Projets de Wilson (respectivement le 1<sup>er</sup> et deuxième projet de Paris) en exclurent de l'application les territoires russes et y inclurent les anciennes colonies allemandes. La sphère territoriale d'application du régime des mandats n'était pas fixée pour autant, car ce n'est que dans son « Troisième Projet de Paris » que le Président Wilson écartera les territoires de l'Autriche-Hongrie, suite à une discussion qu'il eut avec le Président Orlando<sup>37</sup>, qui fit remarquer que la référence à ces territoires n'était pas appropriée, étant donné que : a) le Trentin et Trieste ne pouvaient pas être pris en compte, ayant déjà été cédés à l'Italie<sup>38</sup> ; b) en ce qui concerne les autres territoires « détachés » de la Double Monarchie, il était urgent de régler les questions territoriales au plus vite, avant la création de la S.d.N.. Le « Wilson's Fourth Draft or Third Paris Draft » représente la première exposition systématique du futur régime des mandats. Articulé sur 3 dispositions (sous l'intitulé « Supplementary Agreements »), ce texte contient déjà les caractères distinctifs du système des mandats<sup>39</sup>, sans que cependant le terme n'y apparaisse. Le Projet britannique du Pacte prévoyait, quant à lui, en son chapitre premier – consacré aux « Fonctions et à l'organisation » de la Société – un paragraphe relatif aux territoires n'ayant pas encore atteint des « stable governments »<sup>40</sup>.

Le 30 janvier 1919, le Conseil des Dix, battant en brèche les travaux de la Commission Hurst-Miller<sup>41</sup> chargé de la définition du régime des mandats, adopte une résolution portant sur cette matière. Le Conseil des Dix anticipait ainsi sur les travaux des deux Commissions de la Conférence, qui discutait des deux questions concernées par la disposition : la commission sur les colonies allemandes et celle de Lord Milner consacrée précisément aux Mandats. En conséquence, cette disposition sera la seule du Pacte à ne pas avoir été examinée par lesdites commissions.

L'entièreté de cette résolution se retrouvera dans le futur article 22. Il n'est donc pas inexact d'affirmer que l'article 22 plonge ses racines dans la résolution du Conseil des Dix du 30 janvier 1919<sup>42</sup>. Or, la paternité du texte de cette résolution revient incontestablement, comme nous l'avons vu, au Général Smuts. Comme le dit D. H. Miller: « The last two paragraphs of Article 22 and also the words in its second paragraph 'and who are willing to accept it', and the phrase regarding freedom of conscience, etc., are not in the resolution; but otherwise the two papers are alike as two such papers could well be »<sup>43</sup>. Il apparaît également clair que la S.d.N., qui, rappelons-le, n'est pas encore instituée, devra jouer un rôle-clef vis-à-vis de certains territoires des Puissances vaincues. Comme le dit M. Orlando, premier ministre italien : « The League of Nations would administer these territories through Mandatories which would reserve to themselves the choice of the Mandatories, as well as the terms of the mandate, which would differ in each case until the League of Nations was constituted and

<sup>36</sup> Troisième projet du Président Wilson (ou « Second Paris Draft ») du 20 janvier 1919, MILLER, vol. II, pp. 103-104 [Document 9].

<sup>37</sup> MILLER, vol. I, pp. 65-66 (30 janvier 1919).

<sup>38</sup> Ce sur quoi le Président Wilson était d'accord.

<sup>39</sup> MILLER, vol. II, pp. 151-153.

<sup>40</sup> MILLER, vol. II, p. 106.

<sup>41</sup> Voy. *infra* note 78.

<sup>42</sup> Pour le texte en français : MILLER, vol. I, pp. 508-510.

<sup>43</sup> MILLER, vol. I, pp. 110-111.

able to give its decision »<sup>44</sup>. Lors de la même session, M. Pichon – représentant de la France – souleva immédiatement l'exigence de recruter des volontaires dans les territoires soumis à mandat et la justifia par la nécessité de défendre le territoire métropolitain (continental) face à la menace allemande<sup>45</sup>. Se posa également la question, soulevée par M. Orlando, du statut juridique des anciennes colonies allemandes occupées par certaines puissances victorieuses, avant l'institution des mandats. La question fut reportée à un examen ultérieur.

La résolution du 30 janvier 1919 guidera les travaux de la Commission. Celle-ci louvoiera pendant quelques semaines : en effet, les contrastes entre les différentes conceptions (Grande-Bretagne, Etats-Unis d'Amérique, Dominions et France) et intérêts divergents ne tardèrent pas à apparaître. Les uns préconisaient l'annexion pure et simple, prétextant des gros sacrifices de guerre, humains et matériels (les Dominions) ; les autres avançaient l'idée d'une colonisation civilisatrice (la France) ; la Grande-Bretagne hésitait, tout en souffrant les pressions des Dominions avec lesquels elle avait des liens institutionnels très forts. Les Etats-Unis, sous l'impulsion de son Président, prônait l'« internationalisation des colonies allemandes » sous contrôle de la Société<sup>46</sup>. L'adhésion de la Grande-Bretagne, après moult hésitations<sup>47</sup>, finit par renverser la majorité au sein de la Conférence qui se rallia dès lors aux idées de Wilson. Ainsi, de nombreux textes furent présentés, comme la contre-proposition britannique, exprimée par Lord Cecil (projet Cecil-Miller). Elle soutenait un réaménagement des pouvoirs respectifs de la S.d.N. et du mandataire, dans un sens favorable à ce dernier<sup>48</sup>. En vue de la réunion du 3 février 1919, le projet Cecil-Miller devint le projet Hurst-Miller<sup>49</sup>, lequel constituera la base de la discussion ; son article 17 seul est consacré à la question des mandats et ne comporte qu'un seul paragraphe. Nous retrouvons *in nuce* les principes déjà énoncés dans les premiers projets de Wilson, ainsi qu'une mention expresse du régime de la « porte ouverte » applicable dans les territoires sous mandat<sup>50</sup>. Au contraire, faisaient toujours défaut la typologie des mandats ainsi que l'établissement d'un organe de surveillance. Par rapport aux projets précédents, on relève la disparition des territoires de l'Autriche-Hongrie du champ d'application des mandats. Enfin, les Etats reconnaissent que la « ligne de conduite » des futurs mandataires devra « être basée en premier lieu sur les intérêts bien considérés des populations elles-mêmes »<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> Intervention lors de la réunion du 30 janvier 1919 du Conseil des Dix, in MILLER, vol. II, p. 200.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 216-217. Voir *infra* II.C & D.

<sup>46</sup> A relever qu'il n'y avait pas que des intérêts altruistes qui motivaient une telle prise de position, les Etats-Unis craignant comme la peste l'influence grandissante du Japon sur les possessions océaniques de l'Empire allemand.

<sup>47</sup> « As the British ambassador in Washington explained to the the American Secretary of State in October, the Allies had agreed to partition in the Middle-East *in the novel and time-consuming form of receiving Mandates from the League of Nations – and had done so solely in order to please the United States, which then had withdrawn from the Middle-East peace process entirely*. The United States had also agreed to accept Mandates and to occupy and safeguard Constantinople, the Dardanelles, and Armenia, and then had gone back on her word two years later », D. FROMKIN, *A peace to end all peace*, pp. 546-547 [les italiques sont de nous].

<sup>48</sup> MILLER, vol. I, p. 60.

<sup>49</sup> M. Hurst était le conseiller juridique de la délégation de l'Empire britannique.

<sup>50</sup> L'obligation du régime de la « porte ouverte » incombant sur le futur régime mandataire se révéla encore plus pertinente pour les Etats-Unis lorsque ceux-ci n'accédèrent pas à la S.d.N.; dans la note qu'ils envoyèrent le 24 mars 1920 aux représentants des Puissances alliées et associées à la Conférence de la paix (qu'ils venaient de quitter), ils insistèrent sur l'« Open Door policy, on nondiscrimination against nonsignatories of the treaty, and on the maintenance of existing American rights in the area » (D. FROMKIN, *A peace to end all peace*, p. 533). Voir (*infra* note 476) les négociations avec le Japon sur ses mandats du Pacifique (notamment sur l'Île de Yap).

<sup>51</sup> MILLER, vol. II, p. 402 [document 20].

Comme le dit l'un de ses auteurs, D. H. Miller: « it was the Hurst-Miller Draft [...] which became the basis of the work to come »<sup>52</sup>, même s'il ne fut pas le seul à être présenté lors des réunions. Toutefois, ni le projet soumis par la délégation italienne<sup>53</sup> ni celui proposé par la délégation française<sup>54</sup> ne contiennent des dispositions relatives aux mandats. L'article 17 fut débattu la première fois le 8 février 1919, conjointement avec un amendement proposé par le Général Smuts. Des interventions émergent la conviction, illustrée clairement par le représentant français, M. Bourgeois, qu'« il est préférable de statuer sur les principes sans entrer trop dans les détails » et qu'« il paraît indispensable de régler préalablement les difficultés politiques avant de fixer le rôle que [la S.d.N.] aura à jouer »<sup>55</sup>. Le texte de l'amendement britannique est particulièrement élaboré et constitue incontestablement la version la plus aboutie. A cet égard, il est le texte clé dont sera issu le futur article 22. Il comprend même un paragraphe relatif à la future Commission permanente des mandats (CPM). Ce texte reprend presque mot par mot la résolution adoptée par le Conseil des Dix le 30 janvier 1919, dont l'auteur était le Général Smuts lui-même<sup>56</sup>.

Le projet est dès lors renvoyé au Comité de rédaction afin que ce dernier prenne en compte les différents amendements soumis par les délégations pendant la séance du 8 février<sup>57</sup>. A la séance du 10 février 1919, celles-ci trouvent sur la table un amendement qui ne reprend que la première phrase de la proposition du Général Smuts<sup>58</sup>, laissant de côté le régime des mandats lui-même ainsi que la typologie et la définition territoriale ; il est adopté sous cette forme le jour même.

La Commission sur la Société des Nations accoucha donc d'un article 17, qui se borne à énoncer la « mission sacrée de civilisation » ainsi qu'une vague référence aux obligations des Mandataires. Nulle mention n'est faite de la typologie des mandats ou des pouvoirs du Conseil de la S.d.N. (le futur paragraphe 8). Il faudra attendre la neuvième réunion (13 février 1919) pour que la typologie des mandats apparaisse<sup>59</sup> ; l'article 17, qui deviendra l'article 18 lors de la 12ème réunion, sera finalement adopté, reprenant presque intégralement l'amendement du Général Smuts<sup>60</sup>. Entre-temps, il aura subi quelques modifications<sup>61</sup> ; les amendements proposés par le Gouvernement britannique introduiront entre autres choses l'exigence du rapport annuel ainsi que l'institution de la future CPM<sup>62</sup>.

Divers amendements furent ensuite soumis par les délégations. A l'exception de celui britannique – visant à fusionner l'article 19 avec les articles 18 [relatif au commerce d'armes et munitions], 20 [relatif aux conditions de travail équitable] et 21 [relatif à la liberté de commerce]<sup>63</sup> – aucun d'entre eux ne bouleversait la structure ou le contenu de la disposition. Parmi les interventions, il faut retenir la crainte clairement affichée par le représentant

---

<sup>52</sup> MILLER, vol. I, p. 75.

<sup>53</sup> Reproduit in: MILLER, vol. II, pp. 413-422 [Annexe III au Document 20].

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 403-411 [Annexe II au Document 20].

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 439.

<sup>56</sup> MILLER, vol. II, pp. 654-656 [Document 27].

<sup>57</sup> Dont précisément l'amendement proposé par le Général Smuts : MILLER, vol. II, pp. 441-443 [document 20].

<sup>58</sup> « Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, en conséquence de la guerre ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités [suit l'article 17] », MILLER, vol. II, p. 451 [Document 20, Annexes au Procès-Verbal n° 7].

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 314-315.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 484-485 [Document 20, Procès-Verbal n° 10].

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 441-444 (Annexe I au Procès-verbal n°6).

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 553-554 (Document 22).

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 529 [Document 20, Procès-Verbal n° 13].

français, M. Bourgeois, de « donner à la Société des Nations des conséquences [sic] aussi étendues »<sup>64</sup>.

Sous cette forme, ayant repris les termes la résolution adoptée par le Conseil des Dix, la discussion de ce texte échappait à la seule compétence de la Commission. Le texte fut dès lors adopté par cette dernière lors de sa 10<sup>ème</sup> session, qui souligna que « this text is imperatively imposed on us, if I may say so »<sup>65</sup>. Les représentants belge et français font observer que « le principe de cet article avait été arrêté par le Conseil suprême à la Conférence et c'est en réunion plénière qu'il y aura lieu de le discuter éventuellement »<sup>66</sup>. Le Comité de rédaction adopta le texte de l'article 19 ; il reçut sa numérotation finale le 26 mars 1919<sup>67</sup>; le texte est à tous égards le même que celui de la version anglaise du Projet de Pacte soumis à la Conférence en séance plénière<sup>68</sup>. Puisqu'on sait que, du moins en ce qui concerne l'article 22, le texte français n'est autre que la traduction fidèle de la version anglaise<sup>69</sup>, il s'ensuit que le sort de cette disposition a été scellé avant sa discussion au sein de la Conférence. On pourrait même affirmer que le texte avait été arrêté par le Conseil des Dix dans sa résolution du 30 janvier 1919.

Il convient de tourner maintenant notre regard vers les sessions plénières de la Conférence de la paix. Le 14 février, le Président Wilson ouvre la première session consacrée à la question des mandats en déclarant que l'article 19 avait fait l'objet « of a very careful discussion » et qu'il reflétait l'« unanimous conclusion » des Parties à cet égard<sup>70</sup>.

Le représentant britannique, M. Barnes, considéra que l'article sur les mandats représentait l'un des « landmarks in the history of mankind » dans la mesure où il représente « the substitution of an altruistic principle for imperialism and violence in the adjustment of international affairs. Nations which have suffered and sacrificed in the acquisition of territory have agreed to the oversight of the League of Nations in the administration of that territory. They have further agreed to the principle that the welfare and assent of the peoples shall be the determining considerations in its administration »<sup>71</sup>. Les autres Grandes Puissances, notamment la France et l'Italie, se rallièrent à cette déclaration, sans néanmoins afficher un enthousiasme particulier : la première voyait ses intérêts, notamment au Moyen-Orient, préservés, la seconde n'avait jamais manifesté un intérêt particulier à la question. Il faut cependant relever, parmi les différentes interventions, celle du Royaume d'Hedjaz – en la personne de M. Haidar – qui avait été à l'origine de la Révolte arabe en 1917 et qui avait tant contribué aux succès des Alliés au Proche et Moyen-Orient : « There is a word in the texte

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 532.

<sup>65</sup> Intervention de M. Bourgeois, in *MILLER*, vol. I, p. 265 (13 février 1919).

<sup>66</sup> P.V. n°10, Commission de la Société des Nations (séance du 13 février 1919), *MILLER*, vol. II, p. 485.

<sup>67</sup> Il était devenu, en l'espace de quelques jours, l'article 21 (*MILLER*, vol. II, pp. 679-681 [Document 30]).

<sup>68</sup> *MILLER*, vol. II, pp. 691-692 [Document 31].

<sup>69</sup> Un mot sur le terme anglais « mandatory » s'impose : « In one matter of spelling, the Drafting Committee over-ruled me [Miller], by adopting "Mandatory" throughout Article 22. The word is there used as a noun and my preference was for the alternate spelling "Mandatory"; and all the prints of the English text made under my direction had used this spelling. I think that the Treaty of Versailles has now settled the usage in favor of the "o". While "mandatory" as an adjective was of frequent use, the word was uncommon as a noun before 1919 in ordinary writing and the choice was then perhaps one of fancy » (*MILLER*, vol. I, p. 504). Il est difficile de donner tort à M. Miller. Voir en ce sens : M.C. MILLS, *The Mandatory System*, p. 53.

<sup>70</sup> Cité in : *MILLER*, vol. II, p. 561 [Document 23]. L'intervention du président Wilson mériterait d'être reproduite *in extenso* ; elle oscille entre le prophétisme et la philanthropie, elle condamne la pratique des annexions au nom de l'unité de l'humanité. Elle stigmatise le colonialisme au point de vue strictement pratique et économique, outre évidemment, à celui de la morale et du droit (*MILLER*, vol. II, pp. 564-565 [Document 23]).

<sup>71</sup> Cité in : *MILLER*, vol. II, p. 574 [Document 23].

[de l'article 19] which seems to me rather vague, the word 'Mandate'. What does it mean ? We do not exactly now. And yet on the interpretation of that word will depend the future of all the nations which, till today, have been oppressed by tyrants [...] I only wish to say that the nations in whose name I speak *intend to remain free to choose the Power whose advice they will ask. Their right to decide their fate in the future has been recognized in principle. Very well! But you will allow me to say, Gentlemen, that a secret agreement to dispose of these nations had been prepared about which they have not been consulted* »<sup>72</sup>.

Le cheminement rédactionnel de l'article relatif aux mandats est ponctué successivement par le Projet du 26 mars 1919 – et son article 18 en son état définitif<sup>73</sup> –, par l'article 21 dans le Projet du 5 avril 1919<sup>74</sup> et, enfin, par l'article 22 du Projet du 21 avril<sup>75</sup>. En dépit des numérotations successives, le texte ne subira plus de modifications depuis la résolution du Conseil des Dix du 30 janvier 1919. L'article 22, finalement adopté, deviendra ainsi « la constitution écrite – bien incomplète – du système du mandat »<sup>76</sup>.

Par une décision rendue publique le 5 mai 1919, les Principales puissances alliées et associées choisirent les Mandataires auxquelles elles désiraient confier la tutelle des territoires concernés<sup>77</sup>.

La Commission Milner, créée par le Conseil des Quatre<sup>78</sup> pour étudier la définition des mandats, tint sa première session à Londres le jour après son établissement, à savoir le 28 juin 1919. Elle se pencha sur le projet de mandat (de type C) élaboré par Lord Milner. Lors de sa deuxième réunion, qui eut lieu le 8 juillet, la Commission se saisit du projet de mandat (de type B) soumis par la France et de celui présenté par les Etats-Unis. Les mandats de type A ne furent confirmés que bien plus tard par le Conseil, c'est-à-dire en juillet 1922, alors que les Mandataires avaient été désignés le 25 avril 1920 à San Remo par le Conseil suprême (voir *infra* III. A). Finalement 15 territoires, tous types confondus, seront placés sous le régime des mandats. Par recommandation de l'Assemblée, adoptée lors de sa première séance plénière, « les projets de mandats devront être publiés avant qu'il ne soit statué à leur sujet pas le Conseil »<sup>79</sup>.

L'article 22 représente le compromis entre les deux positions extrêmes qui étaient à l'époque l'annexion pure et simple<sup>80</sup> et l'internationalisation wilsonienne<sup>81</sup>. Il s'agissait d'un

<sup>72</sup> P. V., séance du 14 février, MILLER, vol. II, p. 578 [Document 23; les italiques sont de nous]. Le délégué du Royaume du Hedjaz faisait clairement allusion au fameux accord Sykes / Picot du 16 mai 1916.

<sup>73</sup> MILLER, vol. II, pp. 655-656 [Document 27].

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 679-680 [Document 30].

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 691-692 [Document 31].

<sup>76</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 20.

<sup>77</sup> Cette décision fut modifiée par une autre décision en août 1919.

<sup>78</sup> Il fut ainsi dénommé car composé des premiers ministres (ou chefs d'Etat) français, états-unien, anglais et italien ; il constitua dès le départ l'organe suprême de la Conférence de paix. Il devint le Conseil des Cinq, suite à l'adjonction du premier ministre japonais.

<sup>79</sup> A., 1<sup>ère</sup> Assemblée, 1920, séances plénières, p. 719 (discours de Lord Cecil).

<sup>80</sup> « Au début, les Mandataires éventuels se sont violemment opposés à la notion fondamentale que représentait le système des Mandats mais les tenants du système et plus particulièrement son promoteur, le président Wilson, ont insisté avec une détermination égale pour qu'il fût adopté. Mais, une fois le principe admis, toutes les parties ont semblé sérieusement décidées à faire en sorte que le système fonctionne bien grâce aux multiples rouages destinés à garantir l'exécution des obligations prévues dans le Mandat », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 226 (opinion dissidente du juge Wellington Koo).

<sup>81</sup> Le juge De Castro, dans son opinion individuelle jointe à l'avis consultatif de la C.I.J. en 1971, que « [l]a lutte entre les colonialistes et les progressistes n'a pas fini avec la signature du Pacte » (*Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 211), car elle continua tout au moins jusqu'aux dernières vicissitudes judiciaires engendrées par

« compromis »<sup>82</sup> concocté « pour éviter le choc des ambitions expansionnistes des Puissances victorieuses »<sup>83</sup>. Sa formulation fut qualifiée par Miller lui-même de « unnaturally indeed [...] somewhat like that of a political speech or party platform »<sup>84</sup>.

Il n'est pas oiseux de dire quelques mots sur l'accueil du système des Mandats par l'opinion publique mondiale contemporaine<sup>85</sup>. Le délégué du Dominion d'Afrique du Sud, Lord Robert Cecil, s'exprima ainsi devant l'Assemblée de la S.d.N.: « [Le système des mandats] représente une grande étape sur le chemin de la paix. Le système repose sur deux principes fondamentaux : à l'avenir, dans les territoires auxquels s'applique le système des mandats, il n'y aura pas d'exploitation de la population indigène au bénéfice de la Puissance mandataire ou d'aucun de ses sujets [...] ; en second lieu, comme conséquence future de ce principe, il est stipulé, et j'espère que ce sera une règle pour toutes les opérations internationales de l'avenir, que, dans les pays de ce genre, il n'y aura aucune annexion par la conquête. *Les territoires acquis par la Puissance conquérante devront être constitués en fidéicommiss au bénéfice des populations indigènes et des autres nations du monde* »<sup>86</sup>. Selon un commentaire autorisé du Pacte de la S.d.N., l'article 22 était à ranger parmi les « dispositions [qui] n'appellent, en général, aucune réforme substantielle »<sup>87</sup> et, dans les faits, il ne fut jamais amendé. L'un des futurs président de la C.P.J.I., M. Dionisio Anzilotti, affirmera que le mandat « rappresenta il tentativo più ardito fatto fin qui per la protezione internazionale dei popoli men progrediti »<sup>88</sup>. Selon l'un des membres de la délégation états-unienne à la Conférence : « Le principe du mandat qui est à la base de l'idée de la Société des Nations contient peut-être un élément puissant de justice internationale »<sup>89</sup>. Enfin, un illustre juriste, Sir Hersch Lauterpacht, notera : « A cursory glance at the provisions of Article 22 is sufficient to show that the Mandate system – apart from its legal description – contrasts sharply with previous colonial systems »<sup>90</sup>.

Le système des mandats partage avec la protection des minorités un air de famille que traduisent entre autres choses la genèse commune et les principes inspirateurs. Ces derniers puisent leurs racines dans les mêmes idées, à savoir le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes<sup>91</sup>. Faut-il encore rappeler que le Projet de Smuts envisageait également les anciens territoires de la Double Monarchie. Finalement, ces derniers ne furent pas placés sous mandat mais des obligations relatives à la protection des minorités (institution tout aussi nouvelle) incombèrent aux nouveaux Etats issus de la dissolution de l'Empire austro-hongrois. Une différence de taille subsiste toutefois : alors que le régime des mandats a été

---

le Mandat Sud-Ouest africain. Cf. G. ABI-SAAB, « Nationality and Diplomatic Protection in Mandated and Trusted Territories », *Harvard International Law Journal*, vol. 3 (1961-1962), p. 44 ; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, 1950, p. 566.

<sup>82</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 608 (opinion dissidente du juge ad hoc Van Wyk).

<sup>83</sup> O. HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations. Commentaire théorique et pratique*, Paris, 1926, p. 376.

<sup>84</sup> MILLER, vol. I, p. 456.

<sup>85</sup> Cf.: Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, Chicago, 1930, pp. 66-98. Selon l'un des membres de la délégation états-unienne à Paris (M.O. HUDSON, « La protection des minorités », in *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, traduction de l'anglais (1921), Paris, 1923, p. 182), « [p]our certains le mandat n'est qu'une annexion déguisée. Pour d'autres il signifie l'extension d'un régime d'ordre légal indispensable à la protection bien entendue des populations indigènes ».

<sup>86</sup> Intervention de Lord Robert Cecil, A., deuxième assemblée, 1921, séances plénières, p. 348 [les italiques sont de nous].

<sup>87</sup> J.M. YEPES, P. DA SILVA, *La Question de la réforme du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1937, p. 38.

<sup>88</sup> D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, vol. 1, Padoue, 1955, p. 119.

<sup>89</sup> I. BOWMAN, « Constantinople et les Balkans », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 130.

<sup>90</sup> « The Mandate in the Covenant », in *International Law being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, vol. 3, Cambridge, 1977, p. 37.

<sup>91</sup> Voir *infra* II.B.

institué par le Pacte de la S.d.N., celui relatif à la protection des minorités fut établi par les différents traités de paix qui mirent fin à la Grande guerre. Dans les deux cas, cependant, la S.d.N. se verra confier des rôles de surveillance.

## II. Signification générale

### II. A. Nature juridique du mandat

La tâche de définir le mandat de la S.d.N. et d'en appréhender le concept « constitue un difficile exercice d'analyse »<sup>92</sup>, et même si, selon certains, la résolution de la question n'a pas nécessairement de portée pratique<sup>93</sup>, il convient de lui consacrer quelques réflexions.

D'entrée de jeu, il convient de distinguer le *système de mandat*<sup>94</sup>, établi par l'article 22, des accords d'application, c'est-à-dire des *mandats*, ou *accords de mandat* : autrement dit, l'institution mandataire des mandats proprement dits<sup>95</sup>. Le mandat en tant que figure juridique renvoie au droit civil<sup>96</sup>. 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<sup>97</sup>. Mais l'analogie est surtout terminologique, car l'institution représente bel et bien une nouveauté<sup>98</sup> dans le panorama des relations internationales, comme l'affirma très bien M. Matsuda dans sa déclaration reproduite dans le rapport du marquis Théodoli sur la nationalité des habitants des territoires soumis à mandat<sup>99</sup>. C'est en quelque sorte une institution *sui generis*, dans la mesure où elle combine plusieurs institutions différentes en sus d'un système très sophistiqué de surveillance internationale<sup>100</sup>. La doctrine<sup>101</sup> et la jurisprudence des futurs Mandataires ne

<sup>92</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 157 (opinion individuelle du juge Dillard).

<sup>93</sup> Cf.: Q. WRIGHT, « Sovereignty of the Mandates », *AJIL*, vol. 17 (1923), p. 692. Que cette notion n'était pas immédiatement assimilée par les diplomates peu accoutumés à la science du droit occidentale, voire d'inspiration romaine, est révélé par l'étonnement d'un délégué chinois à la Conférence de paix, lequel, après avoir appris que les possessions allemandes en Chine allaient avoir être administré par un Mandataire, demanda, avec effarement: « *Who is Mandatory ?* », cité in : MACMILLAN, M., *Paris 1919*, Londres, 2001, p. 99.

<sup>94</sup> 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*, p. 130.

<sup>95</sup> A titre d'exemple, il convient d'évoquer le cas de la Mésopotamie (ou Irak), où il n'y eut jamais d'accord de mandat et ce même si l'institution mandataire avait bel et bien été établie (*infra* VI.A).

<sup>96</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 267 (opinion dissidente du juge Tanaka).

<sup>97</sup> « 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*, p. 149 (opinion individuelle du Juge Lord Arnold McNair).

<sup>98</sup> « [I]l 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 italiques 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*, p. 153.

<sup>99</sup> *J.O.*, 1922 (4-6), p. 592 (Annexe 340).

<sup>100</sup> « It is a little difficult, however, to seize the precise idea intended », T. BATY, *Protectorates and Mandates*, p. 116; « [Le] Mandat constitue un acte d'un type spécial, de nature composite, instituant un régime international nouveau. Il contient un accord précis portant attribution et acceptation d'un Mandat pour le Sud-Ouest africain, un accord conclu provisoirement ou à titre d'essai entre les Principales Puissances alliées et associées sur les termes du Mandat à proposer au Conseil de la Société des Nations et un accord confirmant formellement les termes qui y sont explicitement définis par le Conseil, et qui ont été acceptés par le Mandataire et par le Conseil représentant la Société des Nations et ses Membres. C'est un instrument qui présente le caractère d'un traité ou d'une convention et qui incorpore les engagements internationaux du

tarderont pas à relever cette nature mixte ou hybride des mandats: « [T]he mandate is recognized by the Act [New Guinea Act, 1920] itself to be the source of the governmental powers of the Commonwealth. The position of a mandatory in relation to a mandated territory must be regarded as *sui generis* »<sup>102</sup>.

Le mandat est une figure dérivée du *mandatum* du droit romain<sup>103</sup>, c'est-à-dire un contrat consensuel qui engageait un sujet (*mandatarius*) à exécuter un ou plusieurs actes juridiques ou à adopter un certain comportement pour le compte d'un autre sujet (*mandator*); le *mandatum* était basé sur la confiance (*fides*) et le mandataire était astreint à obtempérer à l'obligation assumée. Au cas où il ne s'acquitterait pas de l'obligation contenue dans le mandat, le mandant pouvait soit agir en justice afin d'obtenir l'exécution, soit le décharger du mandat. Souvent rapproché de la procuration, le mandat est issu de la fusion entre le mandat au sens strict et la procuration<sup>104</sup>; le mandat partage avec ces autres institutions l'idée de la confiance manifestée par le mandant à l'égard du mandataire. Il était en règle générale gratuit<sup>105</sup>, ce qui conduisait en quelque sorte à l'écroulement des candidats, étant donné qu'il était souvent perçu comme un « burdensome and thankless task »<sup>106</sup>. Il n'est donc pas inexact d'affirmer que « sans surestimer ces analogies, il faudrait adapter au mandat international ... les normes qui régissent d'autres institutions similaires. Dans un sens objectif, la réalisation des buts du Mandat est confiée, comme une commission fiduciaire de responsabilité, à une nation développée en qualité de mandataire »<sup>107</sup>.

Toutefois, *comparatio claudicat*, force est de mettre en exergue les inévitables différences avec la notion de droit interne: « Elle [la S.d.N.] avait seulement assumé une fonction internationale de surveillance et de contrôle. Le Mandat n'avait de commun que le nom avec les notions, d'ailleurs diverses, de mandat en droit interne. Le but du Mandat régi par des règles internationales dépassait de beaucoup celui de rapports contractuels régis par un droit national. Le Mandat a été créé, dans l'intérêt des habitants du Territoire et de l'humanité en

---

Mandataire définis par le Conseil et acceptés par le Mandataire», *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 331.

<sup>101</sup> « Une fois de plus, le mandat colonial se montre à nous comme une convention *sui generis*, différente du mandat civil et impliquant cession d'un pouvoir perpétuel sur la chose administrée. Sous ce rapport, le mandat colonial tient plus de la nature de la vente que de celle du mandat ordinaire. Disons mieux, il tient de la nature du *partage*: l'article 22 [du Pacte], complété par la remise effective des mandats est au fond en droit ce qu'il est en fait, il équivaut au partage des colonies allemandes », H. ROLIN, « Le système des mandats coloniaux » *RDILC*, vol. 1 (1920), pp. 349-350.

<sup>102</sup> *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 104 (*Per Latham*).

<sup>103</sup> « The functions of the Mandatory, as defined by Roman Law, were the duties of a paterfamilias who was bound to give an account of his guardianship », Intervention de M. Saverio Nitti, président du Conseil italien, lors de la Conférence de paix à Paris (*La Prassi*, vol. V, p. 2683). En ce sens: J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 1.

<sup>104</sup> P. BONFANTE, *Istituzioni di diritto romano*, 8<sup>ème</sup> éd., Milan, 1925, p. 478.

<sup>105</sup> Ainsi s'exprima Lord Balfour dans sa déclaration du 4 février 1920: « Ici un *distinguo* s'impose: si un pays contracte des dettes en exerçant son mandat colonial, la Société des Nations ne sera pas tenue de les prendre à sa charge; mais si le pays reçoit une mission spéciale, par exemple celle de mettre en valeur des terres incultes [comme ce sera le cas pour le mandat britannique en Palestine] et s'il fait ressortir que ses possibilités financières ne le lui permettent pas, la Société des Nations pourrait lui apporter une aide pécuniaire », cité par E. ANTONELLI, *L'Afrique et la Paix de Versailles*, Paris, 1921, p. 231.

<sup>106</sup> *Derektor v. United States*, United States, Court of Claims, 13 juillet 1954, *ILR*, vol. 21, p. 14. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 357 (opinion individuelle du juge Bustamante).

<sup>107</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 352 (opinion individuelle du juge Bustamante). Comme le dit Sir Hersch LAUTERPACHT: « The Mandate in international law, under Article 22, is comparable to the legal concept of the private law mandate, whose principles are overriding insofar as they have not been amended or abolished by this same Article, by the Covenant of the League of Nations, by the relevant Peace Treaties or by other agreements concluded between the contracting parties » (*The Mandate in the Covenant*, p. 64).

général, comme une institution internationale à laquelle était assigné un but international : une mission sacrée de civilisation. Il n'est donc pas possible de tirer une conclusion par analogie des notions de mandat en droit interne ou de toute autre conception juridique de ce droit. Les règles internationales régissant le Mandat constituaient pour le Territoire un statut international reconnu par tous les Membres de la Société des Nations, y compris l'Union sud-africaine »<sup>108</sup>. Une autre différence doit être soulignée : le bénéficiaire n'est pas le mandant, mais la population habitant le territoire sous tutelle ainsi que, plus généralement, la Communauté internationale : « A l'Union sud-africaine a donc été conféré non pas un mandat ordinaire, mais une *mission sacrée de civilisation*, ce qui est tout autre chose. L'acte qui a été établi ne constitue pas, non plus, un fidéicommiss, un trust ou un contrat dérivant de toute autre institution similaire tant nationale qu'internationale. Le mandat ordinaire est un contrat au bénéfice surtout du mandant et régi par les préceptes du droit civil, tandis que la mission dont il s'agit est une charge honorifique, désintéressée et au bénéfice de certaines populations ; c'est une *fonction* de caractère international qui doit être régie par des principes conformes à sa nature. On ne peut donc lui appliquer, même par analogie, les préceptes qui régissent le mandat du droit national ou les autres institutions dont je viens de parler »<sup>109</sup>. L'idée de la gratuité ou du désintéressement, inexistante *expressis verbis* dans l'article 22, a émergé des travaux de la CPM lors de sa troisième session. M. Rappard, à une question posée par l'un des membres (M. Orts), répondit que même si le mot « désintéressement » ne figurait pas dans le Pacte, le « mandat, aux termes du Pacte, est une tutelle » ; de surcroît, M. Lugard (membre de la CPM) précisa, non sans raison, que « si on perd de vue le principe de désintéressement, on se trouve réellement en présence d'une annexion déguisée »<sup>110</sup>.

De surcroît, contrairement au mandat de droit privé, le mandat ne devenait pas caduc avec la disparition de l'un des deux parties, notamment du Mandant. La C.I.J., au fil de ses arrêts et avis consultatifs, parfois divergents, n'a eu cesse d'affirmer que la dissolution de la S.d.N. n'emportait point la terminaison du Mandat<sup>111</sup>. Plusieurs arguments ont été avancés afin d'étayer cette persistance du Mandat : sa caractéristique objective d'institution<sup>112</sup> jusqu'à sa valeur humanitaire<sup>113</sup>. Le juge De Castro, dans son opinion jointe à l'avis consultatif de la C.I.J. en 1971, va jusqu'à affirmer que : « L'article 22 joue un rôle tout à fait particulier dans le Pacte. Il crée une situation ou institution indépendante de la volonté des Membres de la Société. On peut changer les dispositions du Pacte par un vote majoritaire (art. 26); on peut modifier le mandat pour le Sud-Ouest africain avec le consentement du Conseil (art. 7 du mandat). Mais on ne peut pas abroger ou modifier l'article 22. Le régime est établi en faveur des peuples des territoires et ces territoires sont cédés à charge de respecter l'article 22 »<sup>114</sup>.

Le statut objectif engendré par le caractère institutionnel de l'article 22<sup>115</sup> et, conséquemment des mandats qui ont été conclus aux fins de sa réalisation, a été affirmé par la C.I.J. dans son

<sup>108</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 132. De même : L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, pp. 130-133.

<sup>109</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 180 (opinion dissidente du juge Alvarez).

<sup>110</sup> CPM, P.V., 1923, 3ème session, pp. 56-57. Il a été néanmoins – et justement relevé – que le mandat, loin d'être gratuit est « essentiellement onéreux qui s'accomplit, au surplus, dans l'intérêt exclusif du mandant », L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, p. 131 ; « Si trattava d'un compito arduo e ingrato... », R. DE NOVA, *Il patto della Società delle Nazioni*, Milan, 1945, p. 73.

<sup>111</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, pp. 133-136 ; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, pp. 333-335.

<sup>112</sup> Cf. *infra* note.

<sup>113</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 268 (opinion dissidente du juge Tanaka).

<sup>114</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 202 (opinion individuelle du juge De Castro).

<sup>115</sup> « Les parties aux traités de paix, dans lesquels a été inséré le Pacte de la Société des Nations et par lesquels a été instauré le régime, étaient au nombre de trente. L'intérêt public dépassait de beaucoup les limites de l'Europe. L'article 22 a proclamé que « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission

avis consultatif de 1971 : « De l'avis de la Cour, la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie sont opposables à tous les Etats, en ce sens qu'elles rendent illégale *erga omnes* une situation qui se prolonge en violation du droit international; en particulier aucun Etat qui établit avec l'Afrique du Sud des relations concernant la Namibie ne peut escompter que l'Organisation des Nations Unies ou ses Membres reconnaîtront la validité ou les effets de ces relations ou les conséquences qui en découlent. Dès lors qu'il a été mis fin au mandat par décision de l'organisation internationale chargée du pouvoir de surveillance à son égard et que le maintien de la présence sud-africaine en Namibie a été déclaré illégal, il appartient aux Etats non membres d'agir conformément à ces décisions »<sup>116</sup>.

En même temps, d'autres similitudes avec d'autres notions juridiques de droit interne doivent être relevées<sup>117</sup> : le *trust* ou *trusteeship*<sup>118</sup> du droit anglo-saxon et la tutelle du droit continental. Par premier on entend communément : « A legal entity created by a grantor for the benefit of designated beneficiaries under the laws [...] » ; cette figure juridique se fonde sur la « confidence in one person, who is termed trustee, for the benefit of another, who is called cestui que trust »<sup>119</sup>. Les éléments constitutifs du *trust* sont donc les bénéficiaires et le *trustee*<sup>120</sup>, c'est-à-dire le fidéicommissaire ou fiduciaire ; en d'autres termes un bénéficiaire de l'institution et un bénéficiaire de la confiance autour de laquelle cette figure est créée. La formule « au nom de la Société des Nations »<sup>121</sup> indique que le mandat de la S.d.N. ne se fondait pas uniquement sur le mandat du droit romain. En effet, dans le mandat de la Société, il y a un troisième élément sans lequel cette institution ne serait pas concevable, à savoir la S.d.N. elle-même, qui est à la fois le mandant et le juge. En conséquence, une deuxième figure juridique complète le tableau normatif, à savoir la *tutelle* qui « est fondé[e] sur une assimilation fictive des peuples aux individus »<sup>122</sup> ; le mandat, comme le seront les régimes de minorités ou encore la Ville libre de Dantzig, créées par la S.d.N., sont placées sous la protection de cette dernière<sup>123</sup>.

La notion de tutelle<sup>124</sup> n'est pas étrangère à celle du mandat de la S.d.N., car « la tutelle n'est pas un contrat, c'est une *fonction publique* confiée à une personne capable qui consiste à

---

sacrée de civilisation et qu'il convient d'incorporer dans le présent Acte des garanties pour l'accomplissement de cette mission ». La plus grande partie du monde civilisé a concouru à ouvrir un nouveau chapitre dans l'existence d'entre quinze et vingt millions d'êtres humains, et cet article a été l'instrument adopté pour donner suite à leur désir », *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 154 (opinion individuelle du juge Lord Arnold McNair).

<sup>116</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 126, p. 56.

<sup>117</sup> Cf. Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Mandate in the Covenant*, pp. 59-60. Contra : G. DIENA, *Les mandats internationaux*, p. 237.

<sup>118</sup> 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 (voir *infra* VI.B) ; *Società A.B.C. v. Fontana and Della Rocca*, Italie, Corte di Cassazione (Sezioni riunite), 10 août 1954, *ILR*, 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, 1er juillet 1971, *ILR*, vol. 55, p. 60.

<sup>119</sup> *Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, 1991, p. 1508.

<sup>120</sup> « [I]nternational trustee », *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 105 (*Per* Latham).

<sup>121</sup> Cf. *Molvan v. Attorney-General for Palestine*, Judicial Committee of the Privy Council (on appeal from the Supreme Court of Palestine), 2 mars 1948, *ILR*, vol. 15, p. 123.

<sup>122</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 46.

<sup>123</sup> Exposé écrit de la Ville Libre de Dantzig à l'occasion de l'avis consultatif de la C.P.J.I. relatif à la *Ville libre de Dantzig et l'Organisation internationale du Travail*, Vol. C 18-II, p. 200.

<sup>124</sup> L'un des juges de la C.I.J. 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)).

prendre soin de la personne d'un incapable et à administrer ses biens en bon *pater familias* »<sup>125</sup>. A cet égard le terme « pupille », souvent employé, paraît approprié. Qu'il s'agisse d'une véritable tutelle est également étayé par le fait que les autres Etats, au nom desquels le mandat est exercé peuvent recourir à différents organes, administratifs (Conseil et CPM) et judiciaires (C.P.J.I.) aux fins de la surveillance de la gestion mandataire. Le mandat est donc une tutelle exercée au nom de la S.d.N. ; le terme « tutelle » a été emprunté au Projet du Général Smuts. Le Mandataire devient un organe de la S.d.N. dans l'accomplissement des finalités énoncées à l'article 22 du Pacte<sup>126</sup>, en exerçant en son nom une fonction publique internationale<sup>127</sup>. Les pouvoirs dont il a été revêtu lui sont délégués par la S.d.N. ou, à tout le moins, par le Conseil suprême<sup>128</sup>. Toutefois, ici aussi des différences doivent être relevées, car la tutelle apparaît comme étant 'a-territoriale' dans la mesure où elle s'exerce au bénéfice d'un peuple, sur un territoire donné, sans que le Mandataire n'acquière des droits territoriaux [voir *infra* II. E].

L'institution du mandat se réalise par l'accord de mandat. Ce dernier est<sup>129</sup> indubitablement un traité de droit international public conclu entre un Etat et une Organisation internationale<sup>130</sup>. Les modalités d'exercice des mandats furent définies par la S.d.N. par le truchement d'accords, les « mandats » justement, approuvés par le Conseil à travers ses résolutions.

Le mandat revêt donc une nature conventionnelle (par son origine) et constitutionnelle<sup>131</sup> (par sa fonction) à la fois ; le mandat représente à bien des égards la Constitution du pays sous mandat<sup>132</sup>. En conséquence, les actes adoptés par le Mandataire sur le territoire concerné devront être conformes au mandat (et, en dernier ressort, à l'article 22) sous peine de leur invalidité<sup>133</sup>, à l'instar des lois ordinaires vis-à-vis de la constitution d'un Etat. De surcroît, la violation de ce mandat, par voie réglementaire ou législative, engage la responsabilité internationale du Mandataire au regard de la Société des Nations<sup>134</sup> et entraîne des conséquences au niveau du droit des traités, à savoir un motif pour y mettre fin.

Le titre de la présence du mandataire sur le territoire concerné ainsi que son exercice d'un degré variable de compétences régaliennes doit être recherché à la fois dans l'article 22 et

---

<sup>125</sup> L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, 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*, vol. C 7-II, p. 101.

<sup>126</sup> Cf. *In re Tamasese*, A prisoner, New Zealand, Supreme Court, 21 février 1929, *ILR*, vol. 7, p. 43. Cf. *infra* note 230; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 357 (opinion individuelle du juge Bustamante).

<sup>127</sup> « Le système des mandats, appuyé sur l'article 22, se ramène à un simple procédé de gestion ... à pratiquer dans les [anciennes] colonies [allemandes] », O. HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 374.

<sup>128</sup> *State v. Tuhadeleni and Others*, South Africa, Supreme Court, Appellate Division, 22 novembre 1968, *ILR*, vol. 52, p. 41 (*Per Steyn*).

<sup>129</sup> Cf. en général : J. STOYANOWSKY, *La théorie*, pp. 41-48.

<sup>130</sup> *Contra* : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 461 (opinion dissidente du juge Basdevant) ; *ibid.*, p. 486 (opinion dissidente des juges Fitzmaurice et Spender) ; G. SCELLE, *Précis du droit des gens*, vol. I, Paris, 1932, p. 171.

<sup>131</sup> « Le Mandat [...] constitue un acte international de caractère institutionnel », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 332.

<sup>132</sup> Les tribunaux mandataires devaient dès lors examiner les actes de la Puissance mandataire à la lumière de leur conformité avec le mandat.

<sup>133</sup> *Ahmed Shauki El Kharbutli v. Minister of Defence*, Israel, Supreme Court sitting as the High Court of Justice, 3 janvier 1949, *ILR*, vol. 16, p. 42.

<sup>134</sup> *Ahmed Shauki El Kharbutli v. Minister of Defence*, Israel, Supreme Court sitting as the High Court of Justice, 3 janvier 1949, *ILR*, vol. 16, p. 42. Bien que l'on puisse imaginer un autre sujet lésé en sus de la S.d.N., à savoir le peuple habitant le territoire sous mandat (cf. *infra* note 380).

dans le mandat ponctuel approuvé par la S.d.N.. Ce dernier complète l'article 22, comme il est souvent affirmé dans son préambule [voir *infra exemples de mandat. Annexe*]. Cependant, les cas furent nombreux dans lesquels les mandats, sur des questions d'importance variable, se distancieraient de l'article 22 qu'ils étaient censés appliquer. Or, en cas de divergence entre l'article 22 et le mandat, le principe de conflit de règles voudrait que le premier s'imposât, car il serait un peu comme la Constitution par rapport aux lois ordinaires. D'autre part, si l'on devait ne pas souscrire à cette primauté, alors, en vertu de la règle de conflits de normes dans le temps (*lex posterior derogat legi priori*) ce serait l'accord de mandat qui devrait prévaloir aux dépens de l'article 22. Cette dernière analyse serait corroborée par le fait que le mandat, ayant été approuvé par le Conseil (ainsi que le prévoit l'article 22), jouirait d'une sorte de présomption de validité ou encore, hypothèse plus extrême, d'interprétation (voire de modification) de l'article 22 par le Conseil<sup>135</sup>.

## II. B. Finalités et typologie du mandat

Le texte de l'article 22 est structuré autour de trois axes principaux : le premier, comprenant les alinéas 1 à 3, énonce la raison d'être et les finalités de l'institution ; le deuxième, composé des paragraphes 4 à 6, établit la typologie des mandats eu égard au degré de développement du territoire concerné ; le troisième, comprenant les alinéas 7 à 9, est consacré à l'organisation et au fonctionnement du système.

Le Mandat incarne une « œuvre de civilisation »<sup>136</sup> et concrétise les principes d'humanité et de solidarité (représentés par le contrôle exercé par la la S.d.N. sur le régime mandataire)<sup>137</sup>. Comme la C.I.J. l'a souligné 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 »<sup>138</sup> ; ou encore : « La Cour rappellera qu'en 1971 elle a souligné que l'évolution actuelle du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires ». La Cour a ajouté que « [d]u fait de cette évolution il n'y a[va]it guère de doute que la 'mission sacrée' visée au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations 'avait pour objectif ultime l'autodétermination [...] des peuples en cause' [...]. La Cour a même précisé qu'aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit opposable *erga omnes* (voir *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, *C. I. J. Recueil 1995*, p. 102, par. 29) »<sup>139</sup>.

Les finalités du mandat, qui transcendent la typologie tripartite, sont clairement énoncées au paragraphe 1<sup>er</sup> ; la « tutelle » qui est créée au bénéfice des populations vise leur « bien-être et

---

<sup>135</sup> En frisant l'anachronisme normatif, on pourrait invoquer les avis consultatifs de la C.I.J. : Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962: *Recueil de la C.I.J.* 1962, p. 168 (pour la présomption de validité) ainsi que *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 22, p. 22 (pour la modification tacite de la Charte prouvée par pratique « générale » subséquente).

<sup>136</sup> Président du Conseil italien, M. Vittorio-Emanuele Orlando (intervention du 28 janvier 1919 à la Conférence de la paix à Paris), in *La prassi italiana di diritto internazionale. Terza serie (1919-1925)*, vol. IV, Rome, 1995, p. 2317).

<sup>137</sup> « [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.

<sup>138</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 45, p. 28.

<sup>139</sup> *Mur en Palestine*, § 88, p. 172.

[leur] développement » et constitue une « mission sacrée de civilisation »<sup>140</sup>. A cette fin, le Pacte *incorpore* « des garanties pour l'accomplissement de cette mission ». De surcroît, les populations autochtones ne sont pas les seules bénéficiaires de cette mission<sup>141</sup>, étant donné que le mandat est également exercé dans l'intérêt des autres Membres de la S.d.N. (paragraphe 5 *in fine*). Comme l'affirma la C.I.J. : « deux principes furent considérés comme étant d'importance primordiale : celui de la non-annexion<sup>142</sup> et celui qui proclamait que le bien-être et le développement de ces peuples formaient 'une mission sacrée de civilisation'. Afin de donner pratiquement effet à ces principes, un régime international, celui des Mandats, fut créé en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Une 'tutelle' devait être instituée pour ces peuples et cette tutelle devait être confiée à certaines nations développées et exercée par elles 'en qualité de mandataire et au nom de la Société' »<sup>143</sup>.

Le terme « tutelle », qui figure au deuxième paragraphe, n'a pas été choisi au hasard<sup>144</sup>, comme le démontrent les travaux préparatoires. Il renvoie à l'analogie avec la forme d'autorité que les parents exercent à l'égard de leurs enfants<sup>145</sup>. Le triptyque des mandats, eu égard « au degré de développement » des populations, illustre l'icône de la tutelle parentale visant l'accompagnement des mineurs à la majorité : l'exercice de l'autorité parentale par les géniteurs doit être modulé en fonction de l'âge des enfants, c'est-à-dire selon l'« incapacité partielle »<sup>146</sup> et à degré variable (d'où la typologie) des population sous mandat. La Charte des Nations Unies empruntera précisément le mot « tutelle » pour désigner les territoires placés sous le régime prévu en son chapitre XII (voir *infra* VI. B).

Le Mandataire doit accompagner les populations à leur émancipation, suivant les modalités et les temps spécifiques à chaque type de mandat. A cette fin, la Puissance mandataire doit initier les populations autochtones à l'art de (se) gouverner. Cette obligation figure expressément dans les mandats de type A (3<sup>ème</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> article pour la Syrie et article 3 pour la Palestine). Toutefois, l'absence de mention dans les autres types de mandat ne signifie nullement qu'une telle cogestion ne soit pas envisagée. Bien au contraire, cette dernière fait essentiellement partie du mandat. Dès lors, elle doit être rangée parmi les instruments par lesquels la Puissance mandataire accompagne la population indigène à l'émancipation.

De surcroît, l'accompagnement de la population indigène à l'émancipation présuppose la viabilité, voire l'indépendance financière, sans laquelle l'indépendance politique, véritable but à terme, n'est pas envisageable<sup>147</sup>. A cet égard, il se pose la question de l'autonomie budgétaire des territoires soumis à mandat. A cet égard, il faut souligner l'obligation de la

---

<sup>140</sup> « [Q]ualunque siano per esserne le deformazioni pratiche, [l'istituto dei mandati] rappresenta il tentativo più ardito fatto fin qui per per la protezione internazionale dei popoli meno progrediti », D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale. Volume primo*, 4<sup>ème</sup> éd., Padoue, 1955, p. 119.

<sup>141</sup> « Jusqu'à présent, les pays arriérés furent généralement contrôlés et exploités par des puissances dans des buts purement égoïstes et le bien qui a pu être la conséquence d'un pareil système d'administration fut presque toujours simplement accidentel », E.M. HOUSE, « Coup d'œil rétrospectif sur le traité de Versailles », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 341.

<sup>142</sup> Cf. *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, *ILR*, vol. 16, p. 38.

<sup>143</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 131.

<sup>144</sup> *Contra* : J. RAY, *Commentaire*, p. 606.

<sup>145</sup> « One may regard the resultant situation as analogous to that of a *Roman, in potestate*, who could nevertheless hold public office. In relation to his father he was *alieni juris*, but this defect in status had no effect on his public capacity », *Rex v. Offen*, sentence du 23/24 août 1934 (Afrique du Sud-Ouest, Haute Cour), *ILR*, vol. 7, p. 54.

<sup>146</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 362 (opinion individuelle du juge Bustamante).

<sup>147</sup> Voir la résolution (numéro I) du Conseil en date du 15 septembre 1925, *J.O.*, octobre 1925, p. 1363.

Puissance mandataire de couvrir les éventuels déficits budgétaires des territoires mandataires<sup>148</sup>. Etroitement liée aux questions financières, nous retrouvons celle relative aux emprunts<sup>149</sup> que peuvent contracter les autorités mandataires pour faire face aux besoins de la population, notamment dans la perspective de développement du territoire (infrastructures, etc.).

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 »<sup>150</sup>. Dans le projet présenté par Lord Cecil, la Grande-Bretagne prônait deux catégories de « peuples dépendants » soumis au nouveau régime: « a) Assisted States, and b) Vested Territories held upon Trust »<sup>151</sup>. Il faudra attendre la Résolution du Conseil des Dix du 30 janvier 1919 pour que la typologie devienne tripartite (paragraphe 5)<sup>152</sup>. Il est intéressant d'observer – le choix terminologique n'est guère anodin – que l'on parle tour à tour, selon le type de mandat, de « communautés », de « peuples » et, enfin, de « territoires ». Ainsi, l'on passe d'une organisation socio-politique déjà développée jusqu'à une parcelle du territoire terrestre (d'où le caractère insignifiant des êtres humains qui y habitent) en passant par des « peuples ». Ce dernier statut, dans le chemin menant vers l'indépendance internationale, fait allusion à des groupements humains organisés mais n'atteignant pas (encore) le seuil d'une « communauté ».

L'énumération des types de mandats ainsi dressée suit un critère *in decrescendo* dans le degré de civilisation et de capacité du pays administré. En conséquence, les pouvoirs (et devoirs) de la S.d.N., par le truchement de la Puissance mandataire, s'accroissaient parallèlement ; le degré de développement détermine de manière inversement proportionnelle le degré d'autorité exercée par la Puissance mandataire. Or, les mandats finalement adoptés diffèrent les uns des autres, étant donné qu'ils sont individualisés, taillés sur mesure, afin d'appréhender les spécificités de chaque pays et territoire dans le dessein de répondre, entre autres, aux attentes de la population indigène. Toutefois, ils présentent des caractères communs qui les qualifient et qui nous permettent de les classer dans l'un des trois types<sup>153</sup>.

Certaines affinités doivent être relevées entre les mandats de type B et C, les distinguant du type A.

Premièrement, la Puissance mandataire n'agissait ni au nom des populations indigènes ni au nom de la S.d.N. mais en son nom propre. Le mandat doit dès lors être construit comme une « charge », comme une fonction confiée n'impliquait nullement un rapport de représentation<sup>154</sup>. Au contraire, la présence, à tout le moins d'un Etat sous contrôle, comme dans le cas des mandats de type A, pouvait être considérée comme une forme de protectorat, même si le consentement de l'Etat contrôle faisait défaut.

---

<sup>148</sup> CPM, P.V., 1<sup>ère</sup> session, 1921, p. 23.

<sup>149</sup> Voir *infra* II.C.

<sup>150</sup> Le Projet du Général Smuts prévoyait une typologie bipartite : d'une part les territoires métropolitains des quatre empires vaincus, et d'autre part les possessions coloniales allemandes d'Afrique et du Pacifique.

<sup>151</sup> Cité in MILLER, vol. I, p. 60.

<sup>152</sup> Voir *supra* I.A.

<sup>153</sup> Cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 11, p. 20.

<sup>154</sup> Cf. P.A. SERENI, *La rappresentanza nel diritto internazionale*, Padoue, 1936, p. 83 : « È evidente che qualora, si ritenga che i territori sotto mandato non siano dotati di personalità internazionale, non si potrà neppure sostenere che essi siano rappresentati dalla Potenza mandataria ». Le raisonnement, si l'on admet la prémisse de l'absence de souveraineté revêue par la population indigène, paraît irréfutable.

Deuxièmement, la Puissance mandataire ne jouissait point de la souveraineté sur le territoire. La pratique ainsi que le texte de l'art. 22 corroborent cette affirmation. Les pouvoirs du mandataire peuvent être assimilés à ceux de la puissance administratrice dans les territoires confiés en administration, par exemple de l'ONU<sup>155</sup>. Dans l'un, comme dans l'autre cas, il s'agissait de l'exercice de prérogatives de puissance publique sur un territoire dont l'Etat ne possède pas la souveraineté, donc d'une scission entre le *jus nudum* et l'*exercitium juris* [voir *infra* II. E.].

Troisièmement, aucun autre sujet de droit international public ne jouissait et ne pouvait exercer des droits souverains sur le territoire, à l'exception de la Puissance mandataire. Doit-on dès lors les considérer comme *res nullius* ? Une réponse négative s'impose. Le caractère international de ces territoires et peuples empêche de les considérer comme territoires sans maître (voir *infra* II. E.).

Quatrièmement, le paragraphe 8 de l'article 22 fait figure de droit résiduel. Si le degré d'autorité dont jouira la Puissance mandataire n'a pas été défini par le biais d'un traité entre les différents membres de la S.d.N., le Conseil se charge de le faire à leur place. Les travaux préparatoires montrent que cette disposition était présente dans le Projet britannique du 24 janvier 1919 (ainsi que dans le Projet du Général Smuts) et dans tous les projets que le Président Wilson soumit à la Conférence de paix<sup>156</sup>. Ce dernier était à la fois plus détaillé et généreux à propos des compétences de la Société (et partant du Conseil).

Que faut-il entendre par cette formule quelque peu vague du § 8 (« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ce point par le Conseil ») ? Si l'on écarte l'unanimité du consentement des 47 Etats membres de la Société, il ne reste plus qu'un accord unanime des membres de l'Assemblée<sup>157</sup>. Cette lecture peut se heurter à une observation textuelle et contextuelle. Le texte contient le terme « Membres de la Société », non pas « membres de l'Assemblée ». De plus, cette interprétation s'écarte des autres paragraphes de l'article 22, où il est également question non pas de « membres de l'Assemblée » mais de « membres de la Société ». Or, étant donné qu'il y a identité entre les deux groupes, cette critique n'est pas décisive. Monsieur Hymans, dans son rapport susmentionné, avançait une lecture différente, en vertu de laquelle, par « membres de la Société », il fallait entendre « tous les signataires du Traité de Versailles, sauf l'Allemagne »<sup>158</sup>. Toutefois, aucun article du Pacte ne fait de distinction, à la différence de la CNU (articles 3 et 4), entre membres originaires de la Société et Etats y ayant ultérieurement adhéré. Par ailleurs, dans les deux cas, les membres jouissent de droits et obligations identiques. En conséquence de ce qui précède, cet alinéa, aux contours flous, fit un moment l'objet d'âpres batailles herméneutiques<sup>159</sup>. Finalement, le Conseil, usant de sa prérogative fixée au paragraphe 8, adopta le 5 août 1920 une résolution synoptique relative à tous les trois types de mandat<sup>160</sup>. Le Conseil introduisit ainsi un régime de collaboration avec les grandes

---

<sup>155</sup> Cf. G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité. Le titre juridique dans le contentieux territorial*, Paris, 2002, pp. 51-57.

<sup>156</sup> Cf. MILLER, vol. I, p. 111.

<sup>157</sup> Thèse défendue par Lord Cecil dans la *Westminster Gazette* (11 décembre 1920).

<sup>158</sup> *Rapport Hymans*, p. 338. Voir *supra* note 2.

<sup>159</sup> *J.O.*, septembre 1920, p. 338 ; n° 8, p. 31 (10<sup>ème</sup> session) ; 1922, pp. 847-871, 798-802. ; *Actes de l'Assemblée*, 1920, C. VI, p. 301 ; pp. 350 ss. (Correspondance entre le Conseil et la Sous-Commission) ; pp. 348-9 ; *Actes de l'Assemblée*, 1920, P., pp. 727, 719, 723 ; *J.O.*, 1922, pp. 547, 821, 849, 861-2 (19<sup>ème</sup> session).

<sup>160</sup> *J.O.*, septembre 1920, p. 334.

puissances ; elles gardent le pouvoir de *décision* (verbatim dans le texte), dont le Conseil se borne à « prendre note ».

Venons-en maintenant au triptyque des mandats.

- *Mandat A*. Le Mandat de type A sera appliqué à certaines « communautés »<sup>161</sup> de l'Empire ottoman, dotées d'une existence propre et ayant la capacité d'acquérir l'indépendance (voir les articles 94 et 95 du Traité de Sèvres)<sup>162</sup>. L'examen des travaux préparatoires montre que tous les projets qui furent présentés à la Conférence de la paix mentionnent les territoires ayant appartenu à l'Empire ottoman. Ces « communautés » seront placées sous l'administration d'une Puissance mandataire « jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules » (art. 22 § 4) ; pendant le régime mandataire, ces « communautés » jouissaient d'une « large autonomie » par rapport au Mandataire<sup>163</sup>. Furent finalement soumises à cette catégorie la Syrie 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, comme nous le verrons plus loin, une organisation et un sort différents les uns des autres (v. *infra* V. A). C'est à San Remo que le Conseil suprême détermina les binômes territoire-mandataire. La répartition des dépouilles de l'Empire ottoman se fera en avril 1920. La ratification des mandats de type A, au sein de la Société, se fera en mai 1922, lorsque Lord Balfour put convenir d'un accord avec les Etats-Unis d'Amérique concernant l'égalité de traitement en Palestine. Il faut relever que dans ce type de Mandat, il était prévu de prendre en compte les « vœux de ces communautés » aux fins du choix du Mandataire<sup>164</sup>. Ceci s'expliquait par leur caractère de quasi-indépendance. Dans les faits, la désignation se fit sans que cette condition ne fût vraiment remplie. Les mandats de type A (Palestine et Syrie) furent approuvés le 22 juillet 1922 par le Conseil de la S.d.N.<sup>165</sup>.

- *Mandat B*. Le Mandat de type B concernait certains « peuples » d'Afrique centrale<sup>166</sup>, à savoir toutes les colonies allemandes dans ce continent, excepté l'Afrique sud-occidentale qui fut soumise au 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<sup>167</sup> dont 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<sup>168</sup> et britannique<sup>169</sup>) et du Cameroun (divisé en deux mandats, français<sup>170</sup> et

---

<sup>161</sup> L'Arménie ayant été reconnue, dans le Traité de Sèvres « comme un Etat libre et indépendant » (Article 88), ne fut pas érigée en mandat de la S.d.N.. Les événements ultérieurs ne s'embarrasseront pas de cette disposition et l'Arménie finit dans le giron bolchévique en 1922.

<sup>162</sup> Le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, donc conclu après les mandats de la S.d.N., ne comporte aucune clause correspondante aux dispositions susmentionnées du Traité de Sèvres, fors 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.

<sup>163</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, *Recueil de la C.P.J.I.*, Série A 2, p. 23.

<sup>164</sup> L'examen des travaux préparatoire montre que déjà dans le Projet britannique du 24 janvier 1919 (Article I) il apparaît l'exigence de choisir « the assisting State [...] in accordance with the expressed desire of the autonomous people of the territory concerned » (*D.H. Miller*, vol. I, p. 108). C'est la Résolution adoptée le 30 janvier 1919 par le Conseil des Dix qui contiendra la formule retenue au paragraphe 4 de l'article 22.

<sup>165</sup> *J.O.*, août 1922, pp. 824-825.

<sup>166</sup> Les Mandats furent approuvés par le Conseil lors de sa 13<sup>ème</sup> session : *J.O.*, 1922, pp. 824-825.

<sup>167</sup> *Rex v. Christian*, South Africa (Union of), Supreme Court, Appellate Division, 30 novembre 1923, *ILR*, vol. 2, p. 30.

<sup>168</sup> *Ibid.*, Annexe 374 i.

britannique<sup>171</sup>), au Tanganyika (sous mandat britannique)<sup>172</sup> au Ruanda-Urundi (sous mandat belge)<sup>173</sup>. 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 et y ajoutent des obligations significatives.

- *Mandat C*. Le Mandat de type C<sup>174</sup> concernait certains « territoires » d'Afrique sud-occidentale et à certaines îles du Pacifique lesquels, en raison de la faible densité de la population, de leur étendue, leur distance des centres de « civilisation » ainsi que leur contiguïté aux territoires de la Puissance mandataire, ne pouvaient pas mieux être administrés que par celle-ci directement *comme s'ils en faisaient partie intégrante* : « 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»<sup>175</sup>. Ce type de mandat fut appliqué à l'ancienne colonie allemande d'Afrique sud-occidentale (confiée à l'Union sud-africaine)<sup>176</sup> 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)<sup>177</sup>, Nauru (conféré à l'Empire britannique)<sup>178</sup>, Nouvelle-Guinée et autres possessions allemandes du Pacifique au Sud de l'Equateur (conféré à l'Empire britannique, mais exercé par l'Australie)<sup>179</sup>, les Caroline, Mariannes et Marshall (conféré au Japon)<sup>180</sup>. Les mandats de type C étaient tous quasiment identiques et se caractérisaient par leur relative simplicité et brièveté (voir *infra* Annexe). Cette catégorie de mandats fut la première à être examinée et ratifiée par le Conseil de la S.d.N.. Non seulement les populations concernées n'avaient pas, à la différence notamment des mandats de type A, de voix au chapitre ; de plus, les territoires en question ne présentaient pas, à quelques rares exceptions

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, Annexe 374 h.

<sup>170</sup> *Ibid.*, Annexe 374 g.

<sup>171</sup> *Ibid.*, Annexe 374 f.

<sup>172</sup> *Ibid.*, Annexe 374 e.

<sup>173</sup> *Ibid.*, Annexe 374 d. (V. *infra* Annexe)

<sup>174</sup> Sur les mandats C confiés à l'Empire britannique, cf. E : SANDHAUS, *Les Mandats C*, pp. 111-319.

<sup>175</sup> *Mainka v. Custodian of Expropriated Property*, Australia, High Court, 10 juin 1924, *ILR*, vol. 7, p. 52.

<sup>176</sup> *J.O.*, janvier-février 1921, p. 89.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 87. Faut-il relever au passage que l'attribution souleva un différend entre les *Dominions* de Nouvelle-Zélande et d'Australie sur la question de savoir lequel allait administrer ce territoire (riche en phosphates). La question fut finalement réglée, grâce à l'œuvre de médiateur de la Grande-Bretagne, dans un traité conclu le 2 juillet 1919 (et amendé par une convention du 30 mai 1923) par les trois pays. Aux termes de son article premier, l'Australie aurait nommé l'administrateur pour les 5 premières années du mandat, alors que pour les quinquennats successifs, chacune des puissances aurait à tour de rôle nommé le sien. En conséquence, « la Cour constate que les trois gouvernements ... constituaient ... « l'autorité chargée de l'administration » ; dans la pratique cependant, l'Australie en vint à jouer « un rôle tout particulier », Certaines terres à phosphates à Nauru, arrêt du 26 juin 1992 (exceptions préliminaires) : *C.I.J. Recueil 1992*, § 47.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 87-88. L'attribution de l'île de Yap au Japon suscita la contestation, après ratification du mandat par la S.d.N., des Etats-Unis d'Amérique qui, suite à des âpres négociations, obtinrent par le traité du 11 février 1922 l'égalité de traitement pour leurs ressortissants en matière économique, commerciale et industrielle (articles 2 et 3) ; de surcroît, le Japon s'engagea (article 2 § 4) à envoyer aux Etats-Unis copie du rapport annuel destiné à la Commission permanente des mandats à Genève (Traité concernant l'Île de Yap et les autres îles placées sous mandat, situées dans l'Océan Pacifique au nord de l'Equateur, et échange de notes y relatif, signé à Washington le 11 février 1922), *RTSN*, n° 311, pp. 201-210.

près, un intérêt économique ou géostratégique prononcé. Le 17 décembre 1920, les différents mandats appartenant à ce type furent ratifiés par le Conseil de la S.d.N.<sup>181</sup>.

Pour les mandats de type A, les mandataires se réservent, bien qu'avec quelques nuances, des compétences législatives, réglementaires et administratives relativement amples, comme par exemple le pouvoir législatif sur le contrôle des eaux territoriales<sup>182</sup>. Pour les territoires sous mandat B et C le Mandataire « est entièrement compétent [...] de se comporter, dans l'exercice de son gouvernement, *comme s'il était le souverain du territoire* »<sup>183</sup>. Parfois, la Puissance mandataire a étendu sa législation au territoire dont elle avait la tutelle<sup>184</sup>. En règle générale, aucune limitation aux domaines concernés par l'activité législative du mandataire n'est envisageable, excepté les obligations contenues dans le mandat, dans l'article 22 et plus généralement dans le Pacte et le droit international<sup>185</sup>, ainsi que dans l'ordre public local<sup>186</sup>. Pour les mandats B et C, il était couramment admis que les décisions judiciaires rendues par le Mandataire dans son ordre interne n'étaient pas considérées comme jugements étrangers par les juridictions mandataires<sup>187</sup>.

Dans la pratique, même pour les mandats de type A, les Puissances mandataires concoururent activement dans l'établissement de la structure étatique des « communautés » contrôlées et n'hésitèrent pas à intervenir pesamment dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique<sup>188</sup>. A titre d'exemple, il suffit d'évoquer le différend turco-syrien au sujet d'Alexandrette. Dans sa note diplomatique du 10 novembre 1936 envoyée à l'ambassadeur turc à Paris, le Gouvernement français (MAE) affirma qu'il était en mesure (depuis le début du mandat, 20 octobre 1921) de stipuler pour le compte et au nom de la Syrie, en vertu d'actes juridiques internationaux (le Pacte et le mandat). A aucun moment, l'absence de consentement de la part de la Syrie ne fut soulevée par la Turquie, qui avait pourtant contesté l'existence de la Syrie en tant qu'Etat.

Les Mandataires s'engagent, dans l'exercice de ces compétences, à « favoriser les autonomies locales » (Articles 1<sup>er</sup>, 3, 9, 11, 13, 14, 16 du texte mandat britannique sur la Palestine et articles 1<sup>er</sup>, 6, 11 du mandat français sur la Syrie). A la différence du mandat britannique, celui sur la Syrie introduit le principe d'une collaboration étroite avec les pouvoirs locaux. Les souvenirs de l'éjection brutale de Fayçal et de ses troupes arabes à Damas devaient être réparés et compensés par les Français, ne serait-ce que sur le papier. Pendant la première période, qui ne pouvait excéder trois ans, la France s'engageait à administrer le pays « en accord avec l'esprit du mandat ». A l'issue de cette période, ou même avant, si les circonstances le permettent, un statut organique entrera en vigueur qui « sera préparé d'accord

---

<sup>181</sup> *J.O.*, janvier-février 1921, p. 84.

<sup>182</sup> *Molvan v. Attorney-General for Palestine*, Palestine, Supreme Court sitting as a Court of Civil Appeal, 11 novembre 1945, *ILR*, vol. 13, pp. 52-53.

<sup>183</sup> Rapport de M. Van Rees sur le régime domanial dans les territoires sous mandat B et C (CPM, P.V., 3ème session (1923), p. 221 [italiques dans le texte]).

<sup>184</sup> *Stampfer v. Attorney-General*, Israel, Supreme Court sitting as the Court of Criminal Appeals, 4 janvier 1956, *ILR*, vol. 23, p. 295.

<sup>185</sup> Cf. *State v. Tuhadeleni and Others*, South Africa, Supreme Court, Appellate Division, 22 novembre 1968, *ILR*, vol. 52, p. 37 (Per Steyn).

<sup>186</sup> Cf. *Maleksultan v. Jeraj*, East Africa, Court of Appeal of Nairobi, 22 janvier 1955, *ILR*, vol. 22, p. 82.

<sup>187</sup> Cf. *Cape Law Society v. Van Aardt*, Supreme Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division), 1926, *ILR*, vol. 2, p. 44.

<sup>188</sup> « La Cour est d'avis que, d'après le texte français [du Mandat britannique sur la Palestine], les pouvoirs ainsi attribués à l'Administration de la Palestine peuvent comprendre toutes sortes de décisions relatives à la propriété publique et toute forme de contrôle que l'Administration peut exercer, soit sur l'exploitation des ressources naturelles du pays, soit sur les travaux et services d'utilité publique », *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 17.

avec les autorités locales et qui tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant ledit territoire » (Article 1<sup>er</sup>). Des telles stipulations sont absentes dans le mandat britannique.

En général, les mandats de type A octroient aux Puissances mandataires le droit de entretenir des troupes sur les territoires concernés, d'y utiliser les ports, voies ferrées et autres moyens de communication pour le transit de leurs forces armées, ainsi que pour le transport de combustible et d'approvisionnement (article 2 du mandat français et 17 du mandat britannique).

La délivrance des exéquats au Consuls des puissances étrangères, la protection diplomatique et consulaire (respectivement des ressortissants syriens et palestiniens)<sup>189</sup> à l'étranger, ainsi que les relations extérieures en général, relèvent de la compétence exclusive des Mandataires (article 3 du mandat français et 12 du mandat britannique)<sup>190</sup> : « conformément à l'article 12 du Mandat [britannique], les relations extérieures sont [du] ressort [du Mandataire] »<sup>191</sup>.

Suivent les obligations d'égalité de traitement accordée aux ressortissants et personnes morales des autres Etats tiers (article 11 du mandat français) ; la liberté de conscience est garantie et l'instruction publique « développée » (article 8 du mandat français) ; obligation est faite au Mandataire de ne pas interférer dans l'activité des missions religieuses (article 10 du mandat français)<sup>192</sup> et de ne pas discriminer la population autochtone du fait de la langue, de la race ou de la religion (articles 2 et 15 du mandat britannique sur la Palestine)<sup>193</sup>. Au surplus, le traité de Versailles évoque les missions chrétiennes dans deux dispositions proposées lors de la Conférence de paix par la Grande-Bretagne, à savoir les articles 122 et 438. L'éducation du peuple autochtone est considérée comme instrument pour conduire ces peuples vers un gouvernement autonome.

Pour résumer, alors que pour les mandats de type A le Mandataire se bornait, du moins conformément au texte de l'alinéa 4 de l'article 22, à fournir « conseils et aide » à la « communauté indépendante »<sup>194</sup> en matière administrative, pour les mandats de type B et C le Mandataire exerçait *lui-même* l'administration intégrale du territoire dont la tutelle lui avait été confiée et ce « comme une partie intégrante de son territoire », au sens de l'alinéa 6 de cette même disposition<sup>195</sup>.

---

<sup>189</sup> *Pablo Najera c. Mexique*, décision de la commission mixte du 19 octobre 1928, *RSA*, vol. V, p. 484.

<sup>190</sup> Cf. *Gorali v. Diskin*, Israël, Supreme Court sitting as Court of Civil Appeals, 30 avril 1954, *ILR*, vol. 21, pp. 252-253.

<sup>191</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 23.

<sup>192</sup> Cf. le mandat français sur le Cameroun (20 juillet 1922).

<sup>193</sup> *Attorney-General v. Abraham Altshuler*, Palestine Supreme Court, Mai 1928, *ILR*, vol. 4, p. 56; *District Governor, Jerusalem-Jaffa District and Another v. Suleiman Murra and Another*, Supreme Court of Palestine, 25 juin 1925, *ILR*, vol. 2, p. 47.

<sup>194</sup> « Syria is subject to a Mandate of the "A" type, which confers on the Mandatory State certain powers in regard to diplomatic, military and commercial matters, but does not give it any right of direct administration. The Mandatory Power is indeed bound to abstain from all direct administration and to render advice and assistance to the local authorities », *Case of the Délégué -Adjoint of the High Commissioner in the Sandjak of Alexandretta*, Court of Appeal (Syria), 24 octobre 1927, *ILR*, vol. 4, p. 55. De même: *Lebanon Expropriation Case*, Court of Cassation of Lebanon, 6 juillet 1926, *ILR*, vol. 2, p. 45.

<sup>195</sup> Sur la signification de cette formule, voir *supra* notes 27 et 28 ainsi que *infra* note 420.

La doctrine majoritaire, du moins contemporaine ou immédiatement postérieure à l'expérience des Mandats, soutint<sup>196</sup> que le type A (relatif aux anciennes provinces ottomanes) ne fut jamais mis en œuvre, étant donné que les puissances mandataires non seulement se découpèrent un pan important de prérogatives de puissances publiques, mais, de surcroît, n'hésitèrent pas à exercer la fonction exécutive et celle législative ordinaire<sup>197</sup>. Ces pouvoirs étaient tellement étendus, a-t-il été prétendu, que, au moment de la fin du mandat, ils passèrent tels quels à la nouvelle autorité gouvernementale<sup>198</sup>.

Selon Quadri, les Mandats de type A se rapprochent ainsi considérablement des protectorats, étant donné que les Etats concernés (Palestine, Syrie, Irak) étaient des sujets de droit international public<sup>199</sup>. Il est vrai que la diversité au sein des Mandats de type A est bien plus importante que celle au sein de la catégorie B, voire C. Les clauses de ces trois mandats (Palestine, Irak, Syrie) reflètent, par leur diversité, les spécificités des ces trois « communautés ». Il y a cependant des caractéristiques communes, notamment : les relations extérieures, la participation obligatoire à certains traités<sup>200</sup>, la garantie de la liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de cultes, l'interdiction de toute discrimination entre les ressortissants du Mandataire et ceux des autres États (membre ou pas), le droit en chef au Mandataire d'utiliser les chemins de fer, routes et ports du territoire pour le passage de ses troupes, l'obligation incombant au Mandataire d'édicter une loi sur les « antiquités ».

Il était enfin clairement entendu, comme le prônait le Rapporteur, M. Hymans, que « [p]our les mandats d'une même catégorie, les prescriptions doivent être identiques »<sup>201</sup>. Il fut soutenu qu'il fallait prévoir un mandat type tout au moins pour les catégories B et C. En fin de compte, le Rapporteur n'obtint gain de cause que pour ce dernier type de mandat (C)<sup>202</sup> : à l'exception de la dénomination du territoire et du mandataire, les textes sont en effet absolument identiques. En revanche, pour les deux autres types de mandat (A, B), en dehors des dispositions identiques, les Parties jouirent d'une large liberté dans la définition des stipulations. La diversité qui émergea accrut dans certains cas la difficulté de distinguer entre les différents types de mandats, ce qui ne manqua pas de susciter des protestations de la part des populations concernées<sup>203</sup>, ainsi que, entre autres, de la *League of Nations Union*<sup>204</sup>. Les Puissances mandataires elles-mêmes n'hésitaient pas de prétendre avec une certaine candeur que le « texte des mandats pour certains des territoires sous mandat B assimile étroitement ces

---

<sup>196</sup> A. VERDROSS, « Règles générales du droit international », *RCADI*, vol. 30 (1929-V), pp. 402ss. ; R. QUADRI, *Diritto*, p. 722 ; J. L. BRIERLY, *The Law of Nations*, 6th ed., Oxford, 1963, p. 189 ;

<sup>197</sup> « Article I of the [British] Mandate [on Palestine] confers upon the Mandatory full powers of legislation and administration (restricted only by the stipulations of the Mandate) », *Ahmed Shauki El Kharbutli v. Minister of Defence*, Israel, Supreme Court sitting as the High Court of Justice, 3 janvier 1949, *ILR*, vol. 16, p. 44.

<sup>198</sup> *Kuk v. Minister of Defence of the Provisional Government of Israel*, Israel, District Court of Tel Aviv, 17 août 1948, *ILR*, vol. 15, p. 41.

<sup>199</sup> R. QUADRI, *Diritto*, p. 432.

<sup>200</sup> Sur les sujets suivants: traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

<sup>201</sup> M. Hymans (Rapporteur), *J.O.*, septembre 1920, p. 337 (note).

<sup>202</sup> Hormis l'article 2 du Mandat australien sur Nauru.

<sup>203</sup> *J.O.*, juin 1921, p. 339 (Rapport du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine): « L'article [2 du Mandat] semble donner une importance considérable aux aspirations de la nation. La Grande-Bretagne en a-t-elle pris connaissance? Elle en est instruite, mais se refuse à les satisfaire [...]. La Palestine devrait être traitée au moins à l'égal de la Syrie et de la Mésopotamie, car elle n'est pas moins capable que ces pays de se gouverner elle-même ».

<sup>204</sup> *J.O.*, octobre 1921, p. 826.

territoires à ceux de la catégorie C »<sup>205</sup>. Dans le doute, et en l'absence de mandats-type, le critère décisif, aux fins de la détermination du régime exact, reste celui du texte constitutif.

Les Puissances mandataires jouissaient ainsi d'une latitude de manœuvre. Elles l'exploitèrent jusqu'au bout, en matière de définition du contenu des mandats, sur la base du paragraphe 8 (reconnaissant au Conseil le pouvoir de déterminer le degré d'autorité) et des paragraphes 5 et 6 de l'article 22. Ces derniers alinéas doivent être lus conjointement pour se rendre compte que les rédacteurs du Pacte n'avaient pas entendu ériger une barrière hermétique entre les mandats de type B et C. En effet, l'alinéa 6, qui porte sur les *garanties* pour les populations autochtones des mandats C, renvoie expressément à l'alinéa 5 (relatif aux mandats B). Force est donc de penser que les garanties établies sous les deux mandats pour les populations indigènes sont *grosso modo* les mêmes<sup>206</sup>, tout en tenant compte du différent degré de développement (ainsi que l'éloignement des territoires concernés par le mandat C).

En conclusion, il faut relever que certaines puissances mandataires établirent des « Unions administratives étroites » entre les territoires dont elles avaient la tutelle (de type B et C) et leurs colonies limitrophes. Bien que cette possibilité ne fût guère envisagée par l'article 22, la pratique montre que les mandataires y recoururent assez souvent<sup>207</sup>. Si l'on se souvient de la genèse de ces deux types de mandat (*supra* I), à savoir le compromis entre la colonisation pure et simple des anciennes possessions allemandes et le régime de tutelle internationale suggéré par le Président Wilson dans le cinquième de ses Quatorze points, ce fait ne paraît pas saugrenu. La CPM eut à se prononcer sur chacune de ces unions et, abstraction faite des spécificités relatives à chaque cas, elles finirent par être approuvées par le Conseil, avec néanmoins quelques modifications. Toute autre sera la destinée du Sud-ouest africain (sous mandat de l'Union sud-africaine). Il sera rattaché très étroitement au mandataire, à tel point que la CPM intervint. L'intention du mandataire d'annexer *sic et simpliciter* le territoire se présenta lors de la conclusion entre l'Union sud-africaine et le Portugal d'un traité de frontière entre le Sud-ouest africain et l'Angola<sup>208</sup>. Le préambule était ainsi rédigé : « Considérant qu'en vertu d'un mandat à lui conféré par le Conseil de la Société des Nations, conformément à l'article 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 (appelé ci-après 'le Territoire') placé antérieurement sous la souveraineté de l'Allemagne »<sup>209</sup>. La CPM fit part, dans son rapport au Conseil que « une telle expression 'possède la souveraineté', même atténuée par la formule de réserve dont il a été fait usage dans le passage cité plus haut »<sup>210</sup> ne peut traduire correctement le rapport juridique entre le mandataire et le territoire dont la gestion lui a été confiée<sup>211</sup>. Le Conseil

<sup>205</sup> Ainsi s'exprima le Gouvernement britannique dans la lettre qu'il envoya au Secrétaire général de la S.d.N. (*J.O.*, décembre 1926), p. 1650.

<sup>206</sup> D'aucuns, à tort cependant, n'hésitent pas à affirmer qu'il n'y « any real difference in statut between the territories controlled under the second type of mandate and the territories incorporated under the third », T. BATY, *Protectorates and Mandates*, p. 118.

<sup>207</sup> Le Togo et le Cameroun, occupés respectivement par les Français et les Anglais, firent l'objet de deux mandats différents qui les coupèrent en deux ; les Britanniques rattachèrent respectivement ces deux territoires mandataires à leurs colonies de la Côte d'Or et du Nigeria. De même, l'établissement d'une Union administrative entre le Ruanda-Urundi (sous mandat belge) et le Congo belge ; le Tanganyika (sous mandat britannique) et les colonies orientales de la Grande-Bretagne (Ouganda et Kenya) ; la création de liens institutionnels entre la Nouvelle-Guinée et la Papouasie (sous mandat australien).

<sup>208</sup> Accord concernant la frontière entre le territoire sous mandat du Sud-ouest Africain et l'Angola, signé au Cap le 22 juin 1926, *RTSN*, vol. 123, n° 1642, pp. 310-313.

<sup>209</sup> Texte dans : *J.O.*, novembre 1923, pp. 1533-1535.

<sup>210</sup> CPM, P.V., 10<sup>ème</sup> session (1926), p. 183 [Annexe 9].

<sup>211</sup> Lors des l'examen du préambule du traité, le Président de la CPM (Marquis Theodoli), affirma très clairement qu'il « est indispensable de soulever cette question sur laquelle les Dominions sont revenus à plusieurs

adopta une résolution, sur la base du rapport de la CPM, en exigeant une déclaration d'acceptation de la part de l'Union sud-africaine. Cette dernière obtempéra à cette demande par la lettre qu'elle envoya au Conseil 16 avril 1930<sup>212</sup>.

## II. C. Obligations et droits de la Puissance mandataire

Les obligations, les droits et pouvoirs relatifs à gestion mandataire sont énoncées de manière très succincte au paragraphe 5 (*in fine*) de l'article 22. Les obligations contenues dans l'article 22 devront se retrouver dans les accords de mandat et ne peuvent pas être modifiés par ceux-ci ; « seule une révision du Pacte » pourra les amender<sup>213</sup>. L'article 22 représente la Constitution des Mandats, en vertu de laquelle les mandats ponctuels seront conclus. Les pouvoirs exercés sur le territoire concerné par le Mandataire ont été conférés par le Mandat et par l'article 22 dans le but de promouvoir par tous les moyens<sup>214</sup> en son pouvoir le « le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat » (art. 2 § 2 du Mandat C)<sup>215</sup>. Ces pouvoirs ont été conférés au Mandataire afin qu'il puisse mener à bien sa 'mission sacrée' énoncée à l'article 22<sup>216</sup> et non pas « for its own sake »<sup>217</sup>. La C.I.J. affirma clairement dans son avis consultatif de 1962 que : « Si le Mandat avait cessé d'exister, comme le prétend le Gouvernement de l'Union, l'autorité de celle-ci aurait également cessé d'exister. Rien ne permet de conserver les droits dérivés du Mandat tout en répudiant les obligations qui en découlent »<sup>218</sup>. Les pouvoirs de la Puissance mandataire doivent être interprétés de manière restrictive<sup>219</sup>, car contrairement au cas de figure d'une limitation à la souveraineté – dans laquelle le paradigme du *Lotus* s'appliquait dans toute sa force<sup>220</sup> – il s'agit ici de compétences attribuées par la S.d.N. à un Etat dans le cadre d'une fonction publique internationale. Les pouvoirs et autres facultés et prérogatives lui ont été conférés dans le but de mener à bien une mission bien précise au bénéfice d'une tierce partie.

Les obligations peuvent être classées en deux catégories, eu égard aux titulaires des droits qu'elles protègent. Dans le premier groupe on trouve les obligations qui s'établissent entre le Mandataire et les autres Etats membres, dans la mesure où ces derniers jouissent certains intérêts juridiques<sup>221</sup>. La seconde catégorie est constituée par les obligations relatives à

---

reprises et d'imposer nettement un terme à certaines prétentions de souveraineté contraires aux principes des mandats contenus dans le Pacte », CPM, P.V., 10ème séance (1926), p. 85; « [M. Rappard] croit que la Commission a non seulement le droit, mais le devoir de contester la thèse suivant laquelle une Puissance mandataire possède la souveraineté sur un territoire sous mandat », *ibid.*, p. 83.

<sup>212</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, Mémoires et plaidoiries, p. 198.

<sup>213</sup> *Rapport Hymans*, p. 337.

<sup>214</sup> « Les droits du Mandataire concernant le territoire sous Mandat et ses habitants se fondent sur les obligations du Mandataire et ils ne sont, pour ainsi dire, que de simples instruments lui permettant de remplir ses obligations », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 329.

<sup>215</sup> Cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 233 (opinion dissidente du juge Wellington Koo).

<sup>216</sup> « [L]a mesure de ses pouvoirs est fournie par ce qui est nécessaire aux fins de l'exécution du Mandat », opinion individuelle du juge Lord McNaire jointe à l'avis consultatif de la C.I.J. (du 11 juillet 1950) dans l'affaire du *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 150.

<sup>217</sup> Cf. : *Mainka v. Custodian of Expropriated Territory*, Australia, High Court, 10 juin 1924, *ILR*, vol.7, p. 52.

<sup>218</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 333.

<sup>219</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 19

<sup>220</sup> « *Lotus* » (*France c. Turquie*), arrêt du 7 septembre 1927 (fond): *C.I.J. Recueil A* 10, p. 18.

<sup>221</sup> Voir *infra* IV.D.

l'administration du territoire dont les bénéficiaires<sup>222</sup> sont les habitants du territoire mandataire.

Les restrictions qui grèvent les prérogatives de puissance publique exercées par le Mandataire peuvent en conséquence être réparties en deux catégories : d'une part, celles qui touchent aux intérêts de la population indigène et, d'autre part, celles qui protègent à la fois cette dernière et les droits et intérêts des autres Membres de la Société<sup>223</sup>. En général, le Mandataire était tenu de respecter et de faire respecter « les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous sans distinction de race »<sup>224</sup>.

Au premier groupe d'obligations appartiennent les *abus* dont avait souffert la population indigène : la traite des esclaves, le trafic des armes et de l'alcool. Le Mandataire s'engageait aussi à garantir la liberté de conscience et de religion<sup>225</sup>. Dans le deuxième groupe, il y a « l'interdiction d'établir des fortifications ou de bases militaires ou de donner aux indigènes une instruction militaire<sup>226</sup> », mais surtout l'obligation de nature générale d'assurer « des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce » dont bénéficieront également les personnes physiques et morales des autres Membres de la S.d.N..

La référence à l'esclavage peut paraître superflue dans la mesure où, du fait de sa prohibition, il avait (presque) complètement disparu<sup>227</sup>. On ne peut cependant pas s'empêcher de relever que l'article 22 ne mentionne que la « traite d'esclave », sans nommément interdire, voire combattre l'esclavage lui-même. Dans le rapport soumis par le vicomte Ishii au Conseil sur le projet de Mandat B, il est écrit que « les auteurs du projet ne se sont pas bornés à prévoir la suppression du commerce des esclaves, ainsi que le Pacte leur en faisait un devoir, mais se sont attaqués à l'institution de l'esclavage elle-même »<sup>228</sup>. De même, l'esclavage domestique est présent dans tous les territoires soumis à Mandat de type B. Les Puissances mandataires adoptèrent immédiatement des mesures législatives et administratives afin de combattre le phénomène, qui fut « doomed to rapid extinction ».

S'il est vrai que l'esclavage fut efficacement combattu, le « travail forcé » connaîtra encore d'importantes manifestations<sup>229</sup>. La CPM dut se faire une opinion entre les deux thèses présentées devant elle. L'une affirmait qu'il était impossible de se priver du travail forcé, pour les besoins publics, sans bouleverser l'administration des territoires mandataires et en conséquence sans retarder leur développement économique. L'autre assurait au contraire que c'était là une pure question d'argent, facile à résoudre. La CPM trancha la question en affirmant que cette forme dissimulée d'exploitation de la population indigène était visée

---

<sup>222</sup> Une autre question est celle de savoir si la population indigène est également titulaire d'un droit de souveraineté territoriale (voir l'affaire de l'île de Palmas (Etas-Unis / Pays-Bas), sentence arbitrale du 4 avril 1928, *RSA*, vol. II, pp. 855-859).

<sup>223</sup> Cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 11, p. 20.

<sup>224</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 131, p. 57.

<sup>225</sup> *Maleksultan v. Jeraj, East Africa*, Court of Appeal of Nairobi, 22 janvier 1955, *ILR*, vol. 22, p. 84.

<sup>226</sup> Cette limitation est ambivalente dans la mesure où elle peut aussi être subsumée sous la première catégorie, puisqu'elle se rapporte à la population autochtone.

<sup>227</sup> Article 2 de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 ; *Affaires des Boutres de Mascate (France / Grande-Bretagne)*, sentence arbitrale rendue le 8 août 1905, *RSA*, vol. XI, pp. 93-94. Dans le Rapport soumis par M. Grinshaw, représentant de l'OIT, soumis à la CPM il est fait état de la persistance du commerce d'esclaves « though it may be considered to be of small extent and now confined in the main to the pledging of of persons (most frequently women and children) », CPM, 1923, 3<sup>ème</sup> session, p. 263 (Annexe n° 5).

<sup>228</sup> *J.O.*, août 1922, p. 851 (Annexe 374b).

<sup>229</sup> Cf. le rapport susmentionné de M Grinshaw (*ibid.*, pp. 266-272).

dans les prévisions du paragraphe 5 de l'article 22. La « mission civilisatrice » prévue par cette dernière disposition ne serait pas concevable sans une interdiction aussi complète que possible de ce fléau. Les mandats B et C consacreront la mise au ban explicite du travail forcé sous toutes ses formes. Les articles 4 ou 5 des accords de Mandat, à leur paragraphe 5, auront dès lors la teneur suivante : « La Puissance mandataire devra [...] interdire tout travail forcé, sauf pour des travaux et services publics essentiels sous condition d'une équitable rémunération » [voir *infra*]. En raison de la correspondance entre mandats B et C, ces derniers comporteront également une disposition ayant un contenu à bien des égards identique : « Interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération » (art. 4 § 3 pour le Type B), ainsi que : « Le Mandataire veillera à ce que la traite des esclaves soit interdite; à ce que le travail obligatoire ne soit autorisé que dans le cas de travaux publics essentiels et dans les services publics et sous condition qu'une rémunération équitable soit allouée » (art. 3 § 1 pour le Type C). De même que l'intérêt du territoire mandataire primait sur les intérêts de la Puissance mandataire (principe de la gratuité)<sup>230</sup>, les intérêts du travailleur autochtone devaient céder devant ceux de la population du territoire mandataire<sup>231</sup>. Il y a ainsi une hiérarchie d'intérêts que la Puissance mandataire doit garantir sous la surveillance de la S.d.N.. La Société veillera au respect de ce bannissement : « [I]l a été admis que toute forme de travail susceptible de ressembler à l'esclavage doit être proscrite [...] L]'idée de l'organisation d'une charte du travail indigène fait-elle chaque jour son chemin, et nous avons sur ce point l'avis conforme du Bureau international du travail »<sup>232</sup>. Finalement, sous l'égide de ce premier, sera conclue le 25 septembre 1926 une Convention sur l'esclavage. Le Conseil de la S.d.N. lui donna une très large diffusion dans le dessein que les Etats membres se conformassent à ses prescriptions, aussi bien dans leurs possessions coloniales que dans les territoires soumis à Mandat<sup>233</sup>. L'application des conventions relatives à cette forme sournoise d'esclavage qu'est la traite des femmes et des enfants a été étendue aux territoires mandataires<sup>234</sup>.

Par ailleurs, selon le régime général applicable à tous les membres de la S.d.N., le Mandataire est astreint à l'obligation, contenue à l'alinéa b) de l'article 23 du Pacte, par laquelle les Membres « s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ». Toujours par rapport à la réglementation du travail, il faut également évoquer l'importation de main d'oeuvre étrangère dans les territoires mandataires. Ce recours à la main d'oeuvre étrangère s'avéra indispensable car, très souvent, la population autochtone n'entendait pas travailler plus qu'il n'était nécessaire à ses besoins<sup>235</sup>.

Sont également à compter dans la catégorie des obligations stipulées au bénéfice des populations indigènes celles relatives « au trafic des armes et [à] celui de l'alcool ». A cet

<sup>230</sup> « Le mot désintéressement ne figure ni dans le Pacte, ni dans les mandats ; il joue cependant un rôle tout à fait considérable et apparaît, peut-on dire, comme le trait le plus caractéristique de la nouvelle institution identique du reste dans les diverses catégories », H. ROLIN, « La pratique des mandats internationaux », *RCADI*, vol. 19 (1927-IV), p. 594. De même : F.W. VAN REES, *Les mandats internationaux. Les principes généraux du régime des mandats*, Paris, 1928, pp. 185-187.

<sup>231</sup> Lors de la discussion, le Président constata que la « Commission est d'accord sur la nécessité de combattre l'oisiveté dans les territoires à mandat et de protéger en même temps la liberté des travailleurs », CPM, PV, 1<sup>ère</sup> session, 1921, p. 17.

<sup>232</sup> Intervention (22 septembre 1924) du délégué portugais, M. Freire d'Andrade, A, 1924, séances plénières (5), p. 132.

<sup>233</sup> *L'année de la Société des Nations*, Genève, 1926-7, p. 179. La Convention fut finalement appliquée dans tous les territoires mandataires, excepté les îles sous mandat japonais étant donné que le Japon n'y était pas partie.

<sup>234</sup> C., 27, pp. 344-345, 398.

<sup>235</sup> Ceci a souvent été le cas dans les îles Samoa (Nouvelle-Zélande), et à Nauru (Australie)

égard, les Mandats incorporent les obligations déjà prévues (pour les colonies) dans l'Acte Général de Bruxelles du 2 juillet 1890, lequel, aux articles 8 à 14, interdisait le trafic des armes. Le paragraphe 5 énonce une prohibition sans failles ni exceptions de ce qu'il qualifie comme des « abus »<sup>236</sup>. Les mandats de type B enjoignent aux Mandataires d'exercer un « contrôle sévère », alors que, aux termes des mandats de type C, ils doivent veiller « à ce que le trafic des armements et des munitions soit contrôlé en conformité avec les principes analogues à ceux de la convention relative au contrôle du trafic des armements signée le 10 septembre 1919 ou de toute autre convention qui amende cette dernière ». Le 17 juin 1925 une convention portant sur le trafic d'armements fut conclue à Genève, mais son application fut circonscrite aux seuls mandats A et B. Les mandats C restaient sous les prévisions du Traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919. Il appert des rapports annuels présentés à la CPM et des observations émises par celle-ci que l'interdiction a été généralement respectée.

En ce qui concerne le trafic des spiritueux, les mandats incorporent la prohibition contenue dans l'Acte Général de Bruxelles qui, aux articles 90 à 95, instaurait un régime restrictif rigoureux sur le commerce des boissons alcoolisées. L'interdiction a été réitérée et précisée dans la Convention sur le régime des spiritueux en Afrique, conclue à Saint-Germain-en-Laye en 1919. Elle s'appliquait aux colonies belges, britanniques, françaises et portugaises. Les breuvages dont le gradient d'alcool se situait en dessous de 12° échappaient à cette prohibition, contrairement à l'alcool de traite toutefois, qui lui était permis, tout en étant pourtant plus nocif. L'article 22 introduit un régime différencié entre mandats de type B et C : pour les premiers, il se borne à prescrire un « contrôle sévère » alors que pour les seconds il dispose l'interdiction de toute boisson alcoolique aux indigènes<sup>237</sup>. Pour ces derniers territoires, la prohibition englobait tout breuvage dont le gradient alcoolique était supérieur à 3°. Comme M. Freire d'Andrade, membre de la CPM, l'affirma, la prohibition des breuvages alcooliques « est le seul moyen de défendre l'indigène contre l'alcoolisme. Les indigènes eux-mêmes demandent l'application de cette mesure, parce qu'ils savent qu'il se défendent mal contre ce vice, qui a toujours été une des causes de tous leurs maux »<sup>238</sup>. La CPM<sup>239</sup> travailla de concert avec le bureau central international de Bruxelles<sup>240</sup>. Ce dernier lui envoya des renseignements sur le trafic d'alcool. Ainsi, la CPM put se prévaloir de deux sources d'informations : a) les rapports annuels de la Puissance mandataire ; b) les renseignements du bureau de Bruxelles.

Reste à savoir si les populations non indigènes étaient astreintes à l'interdiction des spiritueux. L'examen de la pratique subséquente (notamment de la CPM) ainsi que la lecture téléologique porteraient à croire qu'elles ne l'étaient pas<sup>241</sup>. Le Conseil de la S.d.N., dans sa résolution du 18 juillet 1922, interpréta le sens à donner à cette interdiction, en soulignant que le paragraphe 5 visait « l'abus du trafic de l'alcool ». La consommation et le trafic « non abusif » de l'alcool n'étaient donc pas prohibés par cette disposition<sup>242</sup>. Or, cette interprétation eut pour effet un trafic illicite insigne et nombre d'abus.

---

<sup>236</sup> Entre autres : *J.O.*, octobre 1921, pp. 823-824 ; A., 1921, P., p. 345 ; *ibid.*, 1921, C., VI, p. 529.

<sup>237</sup> Cf. articles 4 § 5 pour tous les mandats de type B, excepté celui pour le Tanganyika (article 5 § 5).

<sup>238</sup> A., 1924, séances plénières (5), p. 132.

<sup>239</sup> Rapport de Sir F. Lugard sur le trafic des spiritueux, CPM, Annexes aux PV, 3<sup>ème</sup> session, 1923, pp. 254-261.

<sup>240</sup> Placé sous l'autorité de la S.d.N., il avait pour mission de réunir les documents concernant l'importation et la fabrication des spiritueux (art. 7 de la Convention précitée de Saint-Germain-en-Laye de 1919).

<sup>241</sup> Dans son rapport, Sir Frederick Lugard souligna que « [a] discrimination between Europeans and natives as such involves the introduction of an undesirable colour-bar » ; en ajoutant que la vente et la consommation de breuvages alcooliques n'étaient pas interdites aux « educated Africans », il en conclut que la discrimination raciale était dès lors inexistante (p. 257).

<sup>242</sup> *J.O.*, août 1922, p. 793.

Le trafic des stupéfiants, bien que n'ayant pas été mentionné dans l'article 22, fit l'objet d'interdictions et d'un contrôle de la part des Puissances mandataires<sup>243</sup>.

La liberté de conscience et de religion comporte deux volets, eu égard au bénéficiaire du droit corrélatif : a) la liberté de conscience dont jouit la population indigène ; b) l'égalité de traitement à l'égard des missionnaires exerçant leur fonction. L'Accord de Berlin de 1885 prévoyait déjà la liberté des missionnaires ainsi que la liberté des cultes; ces libertés sont subordonnées au maintien de l'ordre public.

L'article 22 dispose que dans les territoires sous mandat de type B et C, les Mandataires « garantiront la liberté de conscience sans autre limitation que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs ». Les mandats de type B et C contiennent dès lors des clauses en ce sens [voir Annexe]. La lecture comparée des deux clauses ne montre que très peu de différences. Au contraire, les mandats de type B permettent aux missionnaires d'acquérir des biens fonciers, d'y élever des immeubles (nécessaires à leurs fonctions) et ouvrir des écoles. En revanche, cette possibilité n'est pas expressément envisagée par les mandats de type C. Dans la pratique, cependant, les Mandataires n'ont pas à cet égard fait des difficultés.

Les Puissances mandataires étaient astreintes à deux obligations complémentaires : a) assurer la liberté de culte et de religion ; b) permettre aux missionnaires ressortissants de tout Etat membre de la S.d.N. à exercer leur ministère.

Lors des premières sessions de la CPM consacrées à cette question, il fut observé que les « rivalités entre les différentes sectes ont produit un très mauvais effet sur les indigènes »<sup>244</sup>. Dans le rapport conclusif à sa 3ème session, la CPM fit précisément remarquer que « this state of affairs may lead to disquiet among the natives, who are still in a condition of the barbarism, and may be the cause of serious unrest »<sup>245</sup>.

La prohibition faite aux Puissances mandataires d'ériger des fortifications, de bases navales et terrestres, ainsi que de donner une instruction militaire aux indigènes, appartient en revanche à la deuxième catégorie d'obligations, c'est-à-dire à celles dont le respect garantit les droits et les intérêts des autres Membres de la Société, ainsi que ceux de la population indigène. Cette obligation découle logiquement du principe de la gratuité, inhérent au mandat<sup>246</sup>. Inversement, s'il est vrai que la Puissance mandataire doit respecter cette obligation, il n'en est pas moins vrai que les autres Etats membres se doivent de faire de même. Ces obligations se trouvent

---

<sup>243</sup> Notamment la prohibition de la culture du pavot en Irak (CPM, P.V., 12ème session (1927), p. 20).

<sup>244</sup> Intervention de M. Ormsby-Gore (20ème séance, 1er août 1923), CPM, P.V., 3ème session (1923), p. 141.

<sup>245</sup> Report on the Work of the Third Session of the Commission, submitted to the League of Nations, CPM, 1923, p. 311 (Annexe n° 13).

<sup>246</sup> L'un des membres de la délégation états-unienne ainsi s'exprima : « les Etats-Unis se croient fondés de demander en leur nom et au nom de la civilisation que sous le prétexte d'exercice des mandats, des millions de sauvages ne soient pas militairement instruits en vue de prendre part à des guerres possibles entre les nations civilisées. *Si la civilisation cherche à se détruire elle-même, elle peut le faire sans recourir à l'aide des barbares* ». Les Etats-Unis avaient, dès le début de l'émergence de la notion de mandat pendant la Conférence, insisté sur les obligations du mandataire à cet égard : « Dans l'ensemble des colonies allemandes il y avait environ 25.000 Allemands avant la guerre. Il semblait que les intérêts des 15.000.000 d'indigènes eussent été mieux sauvegardés, si le Gouvernement de ces pays avait été assumé par l'ensemble des Alliés : *cette solution, tout en prévenant tout danger d'exploitation des indigènes, aurait en même temps présenté l'avantage d'offrir à toutes les nations une chance égale de participer au commerce et au développement de ces pays* » (T.H. BLISS, « Le problème du désarmement », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 305 ; les italiques sont de nous).

consacrées aux articles 3 ou 4 des Mandats de type B [*infra*]<sup>247</sup> et article 4 des mandats de type C [*infra*]. En revanche, une telle obligation n'est pas présente dans les mandats de type A, comme l'atteste l'article 2 du mandat syrien, et avec quelques modifications de type cosmétique, aussi l'article 17 du mandat palestinien. D'autre part encore, si le Mandataire ne peut tirer aucun bénéfice militaire ou géopolitique de sa présence sur le territoire sous tutelle, il ne doit pas supporter la charge financière de sa défense. Dès lors, c'est au pays sous mandat qu'incombe ce fardeau.

Ainsi, les mandats de type C contiennent des dispositions suivant lesquelles les troupes levées ne peuvent être employées que pour la défense du territoire<sup>248</sup>. Pour ce qui de l'interdiction d'ériger des fortifications ou des installations militaires sur le territoire mandataire, il convient de préciser qu'alors que cette interdiction n'est que relative pour les mandats de type B (y font en effet exception les ouvrages militaires pour la défense du territoire), elle est absolue pour les mandats de type C.

En matière de recrutement militaire des indigènes<sup>249</sup>, la CPM a pu exprimer son avis, qui a été avalisé par le Conseil de la S.d.N. : « La Commission a estimé à l'unanimité que l'esprit sinon la lettre du mandat serait violé si le Mandataire enrôlait les indigènes du territoire sous mandat (quel que soit le lieu où ceux-ci se présentent à l'enrôlement) en vue de servir dans tout corps militaire ou troupe de police qui ne serait pas cantonné à titre permanent sur le territoire et ne serait pas utilisé exclusivement dans les limites de ce territoire pour sa défense ou pour le maintien de l'ordre, sous réserve des dispositions prévues à l'article 3, alinéa 2, des mandats pour le Togo et le Cameroun français. Une Puissance mandataire ne saurait augmenter ses effectifs en faisant appel à la population du territoire sous mandat pour se procurer des soldats, des réservistes ou des troupes de police pour ses propres forces »<sup>250</sup>.

Au vu de la pratique, il est possible de conclure que les Mandataires se sont en règle générale conformés à cette interprétation (authentique ?) des dispositions pertinentes de l'article 22. La CPM a veillé très attentivement au respect scrupuleux de ces obligations, tout en tenant compte des spécificités de chaque type de mandat, d'abord, et de chaque situation particulière, ensuite.

A vrai dire, la France, en tant que puissance mandataire (de type B) sur le Togo, réussit à extorquer de la S.d.N. une exception au principe de neutralisation de ce territoire, puisqu'on lit dans le mandat que « il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense de territoire en dehors

---

<sup>247</sup> « [L]e Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire » (article 3 du Mandat français sur le Togo).

<sup>248</sup> « The Commission was unanimously of the opinion that *the spirit, if not the letter, of the mandate would be violated if the Mandatory enlists the natives of the mandated territory (wherever they may present themselves for the engagement) for service in any military corps or body of constabulary which is not permanently quartered in the territory and used solely for its defence or the preservation of order within it, except as provided under Article 3, paragraph 2, of the mandates for French Togoland and the French Cameroons. A Mandatory may not add to its man-power by drawing on the population of the mandated territory to supply soldiers, reservists, or police constabulary for its own forces* », Report on the Work of the Third Session of the Commission, submitted to the League of Nations, CPM, 1923, p. 311 (Annexe n° 13; les italiques sont de nous).

<sup>249</sup> Cf. aussi *Binga v. The Cabinet for South West Africa and Others*, South Africa, Supreme Court (Appellate Division), 24 mars 1988, *ILR*, vol. 82, pp. 489-490.

<sup>250</sup> CPM, P.V., 3ème session (1923), p. 311 (Annexe 13; Report on the Work of the Third Session of the Commission).

de la région soumise au mandat »<sup>251</sup>. En conséquence, les Puissances mandataires concernées pouvaient recruter parmi les indigènes. Elles ne s'en privèrent pas, comme les accords de mandat finalement conclus le prouvent [v. *infra* Annexe]. La raison se situe dans l'intention de la France, suite à l'expérience de la première guerre mondiale, de faire recours aux troupes coloniales. Les travaux préparatoires permettent d'affirmer que l'entraînement militaire des indigènes à des seules fins de défense du territoire mandataire n'est pas interdit par le paragraphe 5 de l'article 22<sup>252</sup>. Toutefois, sur demande de la France, il fut finalement admis que les indigènes pouvaient contribuer à l'effort de guerre de la Puissance mandataire même dans la défense du territoire métropolitain ou d'autres territoires contrôlés par le même Mandataire. Les Mandats français conclus pour le Cameroun et le Togo attestent cette possibilité<sup>253</sup>, déjà envisagée lors des travaux préparatoires de la Conférence de Paris<sup>254</sup>. Cette pratique devrait apparaître comme difficilement conciliable avec le rejet par la Conférence en 1919 de la proposition française défendue par M. Clémenceau, selon laquelle les populations indigènes auraient pu être employées précisément pour la « défense du territoire sous mandat et du territoire de la métropole »<sup>255</sup>. Or, la France, réussit, en dépit du refus de son amendement, à faire passer son idée, non sans quelques protestations de nature surtout non-gouvernementale<sup>256</sup>.

L'obligation stipulée à la fin du paragraphe 5 vise à garantir, entre autres choses, « des conditions d'égalité » pour les autres Membres de la Société en matière notamment de commerce. Ainsi, cette stipulation étendait aux territoires mandataires l'application du treizième des quatorze points du Président Wilson : « III. Abolition, en tant que possible, de toutes les barrières économiques et établissement de l'égalité dans les conditions du commerce entre toutes les nations qui acceptent la paix et s'associent à son maintien ». La teneur de cette prescription nous fait certes penser aux protectorats, avec le régime de la porte ouverte<sup>257</sup>. Cette obligation en chef à la Puissance mandataire est de nature positive : celle-ci doit assurer la liberté de commerce et d'échange pour tous les ressortissants des autres Membres de la Société (ainsi que pour les Etats-Unis)<sup>258</sup>. A première vue, il semblerait que les seuls bénéficiaires seraient précisément ces derniers, mais il va de soi que si une telle liberté est instaurée et garantie, toute la population indigène (consommateurs et prestataires de services et de biens) en bénéficieraient aussi. Le principe de l'égalité de traitement<sup>259</sup>, censé empêcher l'impérialisme économique, devait donc tenir compte à la fois des intérêts des Etats membres de la S.d.N. – au bénéfice desquelles il avait été stipulé – et également des

---

<sup>251</sup> Article 3 du Mandat (*J.O.*, août 1922, p. 887).

<sup>252</sup> MILLER, vol. 1, p. 116 (déclarations de M. Lloyd George et du Président Wilson à la demande de M. Clémenceau).

<sup>253</sup> Article 3 pour le Togo et le Cameroun.

<sup>254</sup> MILLER, vol. II, pp. 218-219 (réunion du Comité des Dix, 30 janvier 1919).

<sup>255</sup> MILLER, vol. 1, p. 501.

<sup>256</sup> Comme celle de la « Anti-Slavery and Aborigines Protection Society », reproduite au *J.O.*, Octobre 1921, p. 829.

<sup>257</sup> Cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 12, p. 21. « The open door principle, especially as understood in the late nineteenth century, is an integral part of the dual mandate [les obligations protégeant les populations sous mandat et celles garantissant les intérêts des Etats Membres] in that it rests on the implicit assumption that a dependent people's economic interests are best served when the benefits of colonial trade are open to all », K.J. TWITCHETT, «The Intellectual Genesis of the League of Nations Mandates System: a Study of the Relative Importance of the Traditions and Historical Experience of the United States», *International Relations*, 1967 (3), p. 18.

<sup>258</sup> Des traités bilatéraux ont été conclus par les différentes Mandataires avec les Etats-Unis, au contenu somme toute très similaire, étendant aux seconds les bénéfices pour les Etats membres de la Société prévus dans les mandats.

<sup>259</sup> Cf. *Maleksultan v. Jeraj*, East Africa, Court of Appeal of Nairobi, 22 janvier 1955, *ILR*, vol. 22, p. 84.

populations sous mandat – au bénéfice desquelles le mandat a été institué<sup>260</sup>. Ces deux intérêts pouvaient parfois être difficilement conciliables. En effet, les populations indigènes devaient tirer profit de l'internationalisation des échanges pour les produits importés ; mais elles préféraient vendre leurs biens d'exportation, à savoir les matières premières, à des prix supérieurs à ceux fixés par les marchés internationaux.

Les mandats de type A instaurent dès lors un régime assez parfait d'égalité économique<sup>261</sup>. Les mandats de type B renferment une clause à bien des égards identique. En revanche, la Grande-Bretagne et ses Dominions réussirent à soustraire partiellement les mandats de type C à l'application de l'article 22, qui pourtant ne faisait aucune distinction en ce sens.

Ainsi, le régime de la liberté économique et commerciale agit telle une clause de la nation la plus favorisée à sens unique : le principe s'applique sur le territoire sous mandat, mais le pays concerné ne peut pas s'en prévaloir vis-à-vis des Etats (membres et Etats-Unis) qui en jouissent. Cette *inégalité* pesait lourdement sur les finances et sur la balance commerciale des pays sous mandat. En conséquence, la CPM invita les Etats membres de la Société à réserver « un accueil favorable aux demandes dont ils pourront être saisis par les Puissances Mandataires tendant à assurer aux ressortissants ou tout au moins aux marchandises des territoires sous mandat A et B *des avantages correspondant à ceux dont jouissent leurs ressortissants et leurs marchandises dans ces territoires* »<sup>262</sup>. Le Conseil de la S.d.N. approuva cet avis par sa résolution du 9 septembre 1930<sup>263</sup>.

Les Puissances mandataires tentèrent de créer des zones préférentielles, voire des unions douanières. Quant à la première catégorie, certains Mandataires introduisirent des tarifs postaux préférentiels, engendrant ainsi une discrimination entre les envois postaux vers le Mandataire et ceux destinés aux autres Etats membres. Ceci, comme l'affirma la CPM, portait atteinte à « l'important principe de l'égalité économique ». La CPM demanda des « renseignements supplémentaires » aux Puissances mandataire concernées<sup>264</sup>. La France fit savoir qu'elle avait toujours estimé que « la question des tarifs postaux n'était pas visée par les dispositions relatives à l'égalité économique » mais qu'elle se conformerait aux vues de la CPM<sup>265</sup>. La Grande-Bretagne prétendit que les tarifs applicables dans les territoires dont elle avait la tutelle variaient en fonction de la destination et « ne comportaient pas de dispositions préférentielles pour les colis postaux à destination des pays de l'Empire britannique »<sup>266</sup>. Ces réactions montrent, au-delà de leur diversité, que les Mandataires se sentaient liés par l'interprétation donnée par la CPM.

Dans d'autres cas, les Puissances mandataires créèrent des unions douanières à partir des territoires sous mandat de type B. Cette possibilité n'était pas envisagée par l'article 22, mais

---

<sup>260</sup> Les Etats-Unis avaient, dès le début de l'émergence de la notion de mandat pendant la Conférence, insisté sur le caractère bifront des obligations du mandataire à cet égard : « Dans l'ensemble des colonies allemandes il y avait environ 25.000 Allemands avant la guerre. Il semblait que les intérêts des 15.000.000 d'indigènes eussent été mieux sauvegardés, si le Gouvernement de ces pays avait été assumé par l'ensemble des Alliés : *cette solution, tout en prévenant tout danger d'exploitation des indigènes, aurait en même temps présenté l'avantage d'offrir à toutes les nations une chance égale de participer au commerce et au développement de ces pays* » (M.O. HUDSON, « La protection des minorités », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 180 ; les italiques sont de nous).

<sup>261</sup> Article 18 du mandat britannique sur la Palestine et article 11 du mandat français sur la Syrie.

<sup>262</sup> CPM, P.V., 18ème session (1930), p. 200 [les italiques sont de nous].

<sup>263</sup> C, 60, p. 1304.

<sup>264</sup> J.O., avril 1928, p. 374.

<sup>265</sup> Lettre du Gouvernement français au Secrétaire général de la S.d.N. (J.O., mai 1929, p. 799).

<sup>266</sup> Mémoire joint à la lettre du Gouvernement britannique au Secrétaire général de la S.d.N. (*ibid.*, p. 798).

il faut croire que la compétence de la Puissance mandataire doit être recherchée dans la compétence générale de celle-ci au regard du développement économique harmonieux. La CPM ne manqua pas d'attirer l'attention du Conseil sur le conflit qui pourrait résulter entre la liberté de commerce et l'égalité de traitement d'une part (paragraphe 5 de l'article 22) et la possibilité reconnue aux Mandataires de créer des unions douanières d'autre part, « dans le cas où la colonie à laquelle le territoire viendrait à être incorporé au point de vue douanier serait placée sous un régime de tarif préférentiel »<sup>267</sup>.

L'union douanière ou fiscale (ou les deux à la fois) pourra dès lors concerner deux territoires sous mandat ou un territoire et une colonie (comme le Tanganyika et le Kenya ou encore entre le Cameroun et le protectorat du Nigéria). La Grande-Bretagne se prévalut de ce « pouvoir implicite » dans le Tanganyika, le Cameroun, le Togo et la Côte d'or. La Belgique fit de même avec le Ruanda (mandat) et le Congo (colonie) ; la France avec le Cameroun et Ouest africain et entre le Togo et le Dahomey. Au total, 6 unions douanières, fiscales et administratives furent créées<sup>268</sup>.

## II. D. Caractéristiques générales: thèmes choisis

### *Propriété (domaniale)*

Il est communément admis que le Mandataire n'acquerrait pas la souveraineté mais « administrait [le] territoire ». Dans tous le cas, et compte tenu du « degré de développement différent » du peuple en cause, ce dernier est le dépositaire de la souveraineté (voir *infra* II. E). Ayant cela à l'esprit, la question de la propriété domaniale et de la propriété privée mérite que l'on s'y attarde, en distinguant d'une part entre les mandats de type A et d'autre part ceux de type B et C. Par rapport aux premiers, le « degré de développement » de ces « communautés » était suffisamment élevé pour qu'elles pussent administrer le territoire et partant jouir de la propriété domaniale. En conséquence, en ce qui concerne les Mandats de type A, il nous est loisible d'affirmer que les Mandataires se sont *grosso modo* conformés à l'obligation de ne pas succéder dans la propriété de la Puissance vaincue mais de la considérer comme propriété domaniale du futur Etat indépendant. Il n'en va pas de même pour les mandats de type B et C, pour lesquels la solution doit être cherchée dans le titre contenant l'abandon par la Puissance vaincue de ses droits, titres et intérêts, à savoir, pour l'Empire allemand, l'article 257 du Traité de Versailles qui dispose ainsi : « tous les biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés sur ces territoires [objet du mandat] seront *transférés*, en même temps que les territoires, à la Puissance mandataire prise en cette qualité ». La propriété domaniale suit le sort de la souveraineté. Elle appartiendra dès lors au peuple sous mandat<sup>269</sup>. De même, les terres vacantes et autres parcelles sans maître relèvent de la propriété domaniale<sup>270</sup> ; aucune autre explication n'est envisageable. L'Allemagne y a renoncé et le Mandataire ne peut qu'*administrer* en vertu des principes généraux régissant le Mandat tels qu'énoncés entre autres à l'article 22.

La pratique de certaines Puissances mandataires par rapport à certains territoires sous mandat B et C souleva néanmoins quelques problèmes d'application<sup>271</sup>. En effet, les premiers rapports

<sup>267</sup> J.O., décembre 1921, p. 1127.

<sup>268</sup> Voir *infra* VI.B (le cas du Ruanda-Urundi).

<sup>269</sup> Voir *infra* II. D.

<sup>270</sup> Cf. F. W. VAN REES, *Les Mandats internationaux*, p. 22.

<sup>271</sup> Voir : Mémoire présenté par M. van Rees (membre néerlandais de la CPM), CPM, annexes aux PV, 3<sup>ème</sup> session, 1923, pp. 216-239.

les concernant contenaient des expressions telles que « Crown Lands, domaine d'Etat » (français). La CPM, sur proposition de M. Van Rees, son membre néerlandais, soumit la question à la Section juridique du Secrétariat de la Société. Le mémorandum fut rédigé en se fondant sur les articles 120 et 276 du Traité de Versailles. La lecture qui se dégage de l'interprétation contextuelle et téléologique de ces dispositions est la suivante : « les terres domaniales situées dans les territoires sous mandat ne peuvent faire partie intégrante du *patrimoine* de la Puissance Mandataire considérée dans son ensemble [...] Ces principes permettent aussi de répondre à la question de savoir s'il était légitime pour une Puissance Mandataire d'employer les recettes tirées de la vente ou de l'exploitation de terres domaniales pour des fins autres que les intérêts des territoires sous mandat. La réponse est négative »<sup>272</sup>. Suite à une analyse approfondie de la question, la CPM adopta un texte qui fut soumis au Conseil sous forme de son quatrième rapport : « Les Puissances mandataires ne possèdent, en vertu des articles 120 et 257 (alinéa 2) du Traité de Versailles, sur aucune partie des territoires sous mandat, d'autre droit que celui découlant de la charge qui leur a été confiée d'administrer ces territoires »<sup>273</sup>. L'interprétation de la CPM fut diffusée par le Conseil aux Etats membres de la S.d.N. ; ceux-ci réagirent de différentes manières. Le Conseil adopta finalement, le 9 juin 1926, une résolution contenant « l'opinion exprimée par la Commission permanente des mandats, au cours de sa quatrième session, sur la question des domaines d'Etat (droits de la Puissance mandataire découlant des articles 120 et 257 (al. 2) du Traité de Versailles »<sup>274</sup>. La pratique jurisprudentielle interne des Mandataires, assez clairsemée, paraît corroborer l'interprétation littérale des actes internationaux précités<sup>275</sup>.

### *Régime foncier et propriété privée*

Cette question ne concerne que les mandats de type B et C, et ce pour deux raisons essentiellement. *Primo*, l'article 22 du Pacte ne la mentionne qu'à l'égard de ces deux types de mandat, c'est-à-dire à son paragraphe 5. *Secundo*, les problèmes qui se posent et l'exigence de réglementation juridique qui en découle sont spécifiques aux territoires (autrefois) coloniaux. L'indigénat, dont il est question en cet alinéa, présuppose une différenciation métropole – colonie. Dès lors, ce paragraphe ne peut se référer qu'aux seuls territoires précédemment coloniaux.

La disposition en question prévoyait qu'aucune propriété foncière ne pouvait faire l'objet d'une mutation sans l'autorisation préalable de l'autorité mandataire. De même, aucun droit réel ne pouvait être créé, modifié ou éteint sans l'aval de cette dernière. Le Mandataire s'engageait à protéger les droits fonciers des autochtones<sup>276</sup>. En conséquence, afin d'exécuter cet alinéa, les Mandataires promulguèrent une législation très restrictive, quoiqu'avec des spécificités locales, limitant l'octroi par l'administration de concessions aux non indigènes. La question fut abordée dès le début par la CPM, qui chargea l'un de ses membres, M. van Rees, de rédiger un rapport sur la matière. Ce dernier devait plus précisément répondre aux trois questions suivantes : a) la nature et le contenu du régime foncier ; b) la réglementation de l'aliénation des terres sur lesquelles les indigènes ou les communautés indigènes exercent un droit de propriété ; c) les mesures prises par le Mandataire aux fins de la protection de la propriété indigène.

<sup>272</sup> CPM, P.V., 4ème session (1924), pp. 165.

<sup>273</sup> *J.O.*, octobre 1924, pp. 1404-1405 (Annexe 662a).

<sup>274</sup> *J.O.*, juillet 1926, p. 867.

<sup>275</sup> Cf. *In re Karl and Toto Samé*, France, Conseil d'Etat, 3 juillet 1931, *ILR*, vol. 6, p. 49.

<sup>276</sup> *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<sup>er</sup> juillet 1971, *ILR*, vol. 55, p. 57.

M. van Rees, partant du présupposé que la « souveraineté allémande a[vait] passé aux principales Puissances alliées et associées » et que ces dernières avaient désigné les Mandataires chargés de la gestion des territoires, conclut que le Mandataire non seulement ne jouit pas de la souveraineté territoriale mais, de surcroît, « sa position juridique, relevant du droit public, ne nécessite point ni implique la possession de droits privés sur le territoire ». L'exercice des compétences régaliennes « au nom de la Société des Nations » comporte certes la faculté de « disposer de ce territoire et de ces propriétés et biens, mais dans un sens exclusivement administratif » et pour le bien-être de la population concernée. Les Mandataires sont dès lors astreints à l'obligation de reconnaître et de respecter les droits que des indigènes pourraient faire valoir sur les « terres vacantes et sans maître »<sup>277</sup>. Car, l'une des finalités du mandat est de protéger les intérêts généraux de la population indigène en permettant le contrôle de la mise en valeur du capital foncier au profit de tous les intéressés.

Une fois la situation juridique éclaircie, la CPM qualifia la réglementation de certaines Puissances mandataires comme étant contraire à l'article 22 ainsi qu'aux accords de mandat, non pas sur le fond, mais dans la forme que revêtaient ces « déclarations domaniales ». Le Français et les Britanniques classèrent respectivement différentes catégories de terres sous le libellé de « domaine privé de la terre » et de « Crown-lands ». Or, selon M. Van Rees, ces appellations peuvent être interprétées comme signifiant que la « métropole est propriétaire d'une certaine partie de ce territoire » et se demande s'il ne serait « pas préférable de reviser cette forme afin d'exclure d'avance toute pensée d'annexion »<sup>278</sup>. Le rapporteur suggéra partant « une légère modification de la formule domaniale » afin d'éviter que la politique domaniale des Mandataire ne soit apparemment en contraste avec les principes de l'institution mandataire.

Il reste la question du maintien des droits acquis antérieurement à l'établissement du mandat. Elle fut effleurée dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis à Jérusalem*<sup>279</sup>. La CPJI ne se prononça pas explicitement sur ce point. Toutefois, à défaut de *lex specialis* relative au mandat, la règle coutumière générale s'applique en exigeant le respect des droits subjectifs acquis<sup>280</sup>.

#### *Nationalité des habitants des territoires placés sous mandat*<sup>281</sup>

Ni l'article 22 ni les traités de paix<sup>282</sup> ne font de mentions expresses en matière de nationalité des populations des territoires concernés par les mandats<sup>283</sup>. Il y a dès lors matière à interprétation des autres textes normatifs se rapportant notamment à la cession des droits territoriaux par les Puissances vaincues. Aussi bien l'interprétation littérale que l'interprétation par la pratique subséquente ou l'interprétation systématique étaient la nécessité d'affronter la question en tenant compte des différents types de mandat. En d'autres termes, le régime juridique varie eu égard à la typologie des mandats.

<sup>277</sup> Rapport de M. van Rees, p. 222.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>279</sup> Mémoire du Gouvernement hellénique, vol. C 5-1, pp. 105-106.

<sup>280</sup> *Affaire des Concessions Mavrommatis à Jérusalem (Grèce c. Grande-Bretagne)*, arrêt du 26 mars 1925 : *Recueil de la C.P.J.I.*, A 5, pp. 33, 39-41, 48.

<sup>281</sup> Cf. en général : P. LAMPUÉ, « De la nationalité des habitants des Pays à Mandat de la Société des Nations », *Journal du droit international*, vol. 52 (1925), p. 54.

<sup>282</sup> Rapport du Marquis Theodoli, *J.O.*, juin 1922 (4-6), p. 592 (Annexe 340).

<sup>283</sup> Cf. *Malapa v. Public Prosecutor*, France, Tribunal civil de la Seine, 27 février 1959, *ILR*, vol. 28, p. 81.

En ce qui concerne les mandats de type A, le paragraphe 4 de l'article 22 considère ces populations comme des « nations indépendantes ». L'interprétation littérale et téléologique (la finalité même des mandats est celle de l'émancipation des populations concernées par le mandat) corrobore la conclusion qu'il doit s'agir de liens d'allégeance propres à ces populations. L'existence d'une nationalité de « communauté » sous mandat distincte de celle du mandataire est confirmée par la jurisprudence des Etats tiers : « the inhabitants have acquired the nationality of those States »<sup>284</sup>. En effet, pour les « communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman », l'article 30 du Traité de Lausanne prévoit que « les ressortissants turcs établis sur [ces] territoires ... deviendront, de plein droit – et dans les conditions de la législation locale, – ressortissants de l'Etat auquel le territoire est transféré ». L'article 3 du mandat syrien fait mention *verbatim* des ressortissants de la Syrie et du Liban<sup>285</sup>. La création, par le Mandataire, d'une République libanaise et d'un Etat de Syrie corrobore l'existence d'un lien d'allégeance personnelle distinct et séparé de la Puissance mandataire. De même, depuis 1922 (article 2 du Traité anglo-irakien) déjà, il existe une nationalité irakienne<sup>286</sup>. Conformément à l'article 7 du mandat britannique sur la Palestine, « [l]'administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ». Le Mandataire s'acquitta de cette tâche en promulguant le 16 septembre 1925 le « Palestinian Citizenship Order in Council »<sup>287</sup>. En Transjordanie, un décret similaire à ce dernier a été adopté en 1928, avec cependant une exception de taille consistant en l'obligation, pour les nouveaux venus, d'avoir une connaissance de la langue arabe. La Puissance mandataire, s'exprimant devant la CPM, affirma que l'Emir, ainsi que la très grande majorité de la population transjordanienne, n'entendaient pas favoriser l'immigration juive. Il fut soutenu que le Mandataire devait prêter une oreille attentive à un tel sentiment.

L'interprétation systématique, parfois *a contrario*, milite dans le même sens. En effet, dans les traités de paix où l'un des Etats vaincus dut céder une partie de son territoire à une ou plusieurs des puissances alliées ou associées, figurait une clause relative à la nationalité des habitants concernés par la mutation territoriale. Aux termes de cette disposition, les populations perdaient la nationalité de l'Etat cédant et acquerraient *ipso iure* celle de l'Etat cessionnaire<sup>288</sup>. Une telle clause, en revanche, faisait défaut dans les accords de mandat. Plus décisif encore, le Traité de Lausanne, dans son article 32, prévoit que : « Les personnes âgées

<sup>284</sup> *Antoine Bey Sabbagh v. Mohammed Pacha Ahmed and Others*, Mixed Court of Mansura (Egypte), 15 novembre 1927, *ILR*, vol. 4, p. 49. De même: *Saikaly v. Saikaly*, Mixed Court (Egypte), 15 décembre 1925, *ILR*, vol. 2, p. 48.

<sup>285</sup> « Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire ». Il est généralement admis que l'exercice de la protection diplomatique et consulaire ne préjuge en rien la question de la nationalité, étant donné que, par exemple dans le cas de figure des Etats sous protectorat, c'est le l'Etat protecteur qui exerce la protection diplomatique et inversement reçoit les réclamations internationales. Il s'agit des deux attributs (passif et actif) de la capacité de participer aux mécanismes de la responsabilité internationale, elle-même l'une des dimensions dans la gestion des relations internationales par l'Etat protecteur et mandataire.

<sup>286</sup> « La nationalité irakienne est définie par une loi spéciale; elle s'acquiert et se perd conformément aux dispositions de ladite loi » (Article 5 de la Constitution du Royaume d'Irak, adoptée le 21 mars 1925, CPM, 1928-1929 (tome 18)).

<sup>287</sup> Rapport de la Puissance mandataire sur la Palestine et la Transjordanie (1925), *CPM*, 1926, documents.

<sup>288</sup> Article 117 du Traité de Sèvres (et, finalement article 21 du Traité de Lausanne) pour l'île de Chypre cédée à la Grande-Bretagne ; article 36 du Traité de Versailles pour les territoires d'Eupen, Malmédy et Moresnet cédés par l'Allemagne à la Belgique ; paragraphe 1<sup>er</sup> de l'annexe à la Section V (Partie II) du même Traité pour la rétrocession de l'Alsace ; article 105, toujours du même Traité, relativement à la nationalité des habitants de la Ville Libre de Dantzig ; article 112 relativement à la rétrocession du Duché de Slesvig au Danemark.

de plus de 18 ans, qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie en conformité du présent traité, et qui y diffèrent par la race de la majorité de la population dudit territoire pourront, dans un délai de deux ans à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour la nationalité d'un des Etats où la majorité de la population est de la même race que la personne exerçant le droit d'option et sous réserve du consentement de cet Etat »<sup>289</sup>.

La jurisprudence internationale étaié l'existence d'une nationalité locale distincte des celle des Mandataires : « l'organisation des pays sous mandat a comporté, avec la création d'un Etat libanais à côté des différents Etats syriens, la formation de deux nationalités distinctes et non pas d'une nationalité unique syro-libanaise »<sup>290</sup>. La pratique jurisprudentielle des mandataires<sup>291</sup> et des Etats tiers<sup>292</sup> confirme elle aussi cette manière de voir: « It may be perfectly true that Palestinians are not British subjects [...] »<sup>293</sup>, même si l'on lit plus loin que « as citizens of Palestine under the mandate, they were not citizens or subjects of a state within the meaning of the jurisdictional provisions of our Federal constitution and statutes »<sup>294</sup>. La nationalité *sui generis* d'un pays ou d'un territoire sous mandat prenait fin avec l'avènement du nouvel Etat, comme ce sera le cas avec (une partie de) la Palestine mandataire : « Palestinian citizenship ceased to exist upon the establishment of the State of Israel »<sup>295</sup>.

La situation est différente pour les autres types de mandat (à savoir B et C). Ici, la définition du régime de nationalité a été l'objet de controverses où s'affrontaient les intérêts de la puissance mandataire, ceux des populations et ceux de la Société. Tout d'abord, il faut relever que, contrairement aux mandats discutés plus haut, ceux de type B et C ne règlent point la question en cause. Il n'est donc pas surprenant d'apprendre qu'elle fit l'objet d'amples discussions au sein de la S.d.N.<sup>296</sup>. De surcroît, les Puissances mandataires n'avaient pas les mêmes interprétations, de sorte qu'il fut très difficile de distiller un régime commun pour les mandats de type B et C. Il fallait trouver un compromis entre les visées des Mandataires, qui tendaient à assimiler purement et simplement les indigènes à leurs ressortissants, et le fait que ces contrées ne possédaient pas un « degré de développement » – contrairement aux pays sous mandat de type A – suffisant pour secréter un lien de nationalité<sup>297</sup>.

---

<sup>289</sup> Une stipulation analogue se trouvait dans le Traité de Sèvres (art. 125).

<sup>290</sup> *Pablo Najera c. Mexique*, p. 485.

<sup>291</sup> *João Soares de Lima v. Castorina Faria de Lima*, Brésil, 5<sup>ème</sup> Chambre d'appel de Rio de Janeiro, 25 juin 1936, *ILR*, vol. 8, p. 110 (mandat français sur la Syrie). De même : Chambre de Commerce de Bamako et Société Commerciale de l'Ouest africain, France, Conseil d'Etat, 29 mai 1936, *ILR*, vol. 8, p. 113.

<sup>292</sup> *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, *ILR*, vol. 16, p. 38.

<sup>293</sup> *Sheinfeld v. Officer Commanding N°3 Court Martial and Holding Centre 21 Area*, Palestine, Supreme Court sitting as a High Court of Justice, 16 février 1945, *ILR*, vol. 12, p. 14.

<sup>294</sup> *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, *ILR*, vol. 16, p. 38 [les italiques sont de nous]. De même: *Attorney-General v. Goralschwili and Another*, High Court of Palestine, 1925, *ILR*, vol. 2, p. 48.

<sup>295</sup> *Naqara v. Minister of the Interior*, Israel, Supreme Court sitting as the High Court of Justice, 16 octobre 1953, *ILR*, vol. 20, p. 50.

<sup>296</sup> Fait exception à ce développement le mandat de l'Union sud-africaine sur le Sud-ouest africain où, en raison de la présence d'une très importante minorité blanche, la solution qui fut finalement adoptée alla dans le sens de la naturalisation *ipso iure* des allemands de l'ancienne colonie (loi sud-africaine n° 40 de 1925, la « Union Nationality and Flac Act »). Le Conseil, sur avis de la CPM, approuva la loi sud-africaine (CPM, P.V., 14<sup>ème</sup> session (1928), p. 274 (Annexe 16)).

<sup>297</sup> Toutefois, il y eut une tentative de créer une nationalité togolaise (mandat français), mais elle fut à raison contestée devant la CPM par M. van Rees : « la création d'une « citoyenneté togolaise » serait une impossibilité, puisqu'il n'existait pas d'Etat togolais » (CPM, 1928, 13<sup>ème</sup> session, p. 67).

Afin de démêler l'écheveau, le Conseil demanda à la Commission des mandats d'instituer un organe subsidiaire, une Sous-Commission préposée à la tâche de définir un régime de nationalité pour ces situations. Monsieur Theodoli fut chargée par celle-ci d'affronter la question du statut national des indigènes de ces territoires. Il posa comme principe l'impossibilité d'une assimilation juridique entre « ceux qui exercent le mandat [...] et ceux qui en sont l'objet, en raison même de leur état primitif »<sup>298</sup>. Une telle politique d'assimilation avait été prônée par l'Union sud-africaine relativement au Sud-Ouest africain, où vivait une minorité blanche (les colons allemands) ; le rapport stigmatisait le risque d'« effacer [ainsi] une distinction nécessaire au maintien de l'institution du mandat »<sup>299</sup>.

Dans le dessein de mener à bien cette tâche, la Sous-Commission tint des délibérations avec les différentes Puissances mandataires. Parmi ces dernières, la consultation la plus éloquente paraît être celle avec le Gouvernement belge. Son représentant (Monsieur Halewyck) passa en revue plusieurs possibilités et écarta d'entrée de jeu celle relative à une nationalité distincte émanant du territoire mandataire, car ni le « Ruanda » ni l'« Urundi », n'étaient « des communautés souveraine[s] et indépendante[s] » ni ne possédaient « une organisation permanente qui réponde aux conceptions des peuples civilisés »<sup>300</sup>. L'autre possibilité aurait été celle de considérer les indigènes comme des « nationaux de la Société des Nations », mais puisque il était unanimement admis que cette dernière « ne constitue pas un Etat », cette construction juridique ne pouvait qu'être rejetée<sup>301</sup>. Concevoir un rattachement personnel aux Cinq Puissances alliées<sup>302</sup> et associées<sup>303</sup> aurait été tout aussi erroné, en raison de l'absence de toute relation de dépendance<sup>304</sup>. De surcroît, il eût été absurde de concevoir « que les habitants des territoires sous mandat participassent pour un cinquième à la nationalité de chacune des Principales Puissances alliées et associées »<sup>305</sup>. Il ne restait donc plus, selon le représentant belge, qu'à attribuer – par défaut – la nationalité de la Puissance mandataire, pour les territoires sous mandat de type B et C<sup>306</sup>. Sans aller aussi loin, les gouvernements britannique (mandat B) et néo-zélandais (mandat C)<sup>307</sup>, s'appuyant sur l'art. 127 du Traité de Versailles, prétendirent que les « indigènes habitant les anciennes possessions allemandes d'outre-mer » fussent considérés comme jouissant de leur « protection diplomatique »<sup>308</sup>. Cette dernière ne pouvant être exercée en règle générale qu'en faveur de ses propres ressortissants, l'admission de cette revendication équivalait à considérer, sur le plan des relations internationales, les populations autochtones comme ses propres nationaux. Le Gouvernement français, tout en préférant une expression différente (« administrés français »), concourait dans cette manière de voir.

---

<sup>298</sup> Rapport du Marquis Theodoli, p. 592.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 593.

<sup>300</sup> *Ibid.*, pp. 600-601. Voy. *infra* V. B.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 601.

<sup>302</sup> Ce qui aurait été absurde et inique, du moment qu'elles n'avaient pas le contrôle sur les territoires confiés à la Belgique.

<sup>303</sup> Cela aurait signifié une sorte de co-imperium, c'est-à-dire de titularité conjointe de la souveraineté par opposition au simple condominium où il y a uniquement exercice conjoint de la souveraineté (G. DISTEFANO, *L'ordre international*, pp. 51-53).

<sup>304</sup> « [C]ar, aux termes de l'article 22 du Traité de Versailles, lorsque les cinq Puissances ont attribué le mandat, celui-ci est exercé, non au nom de ces Puissances, mais au nom de la Société des Nations », Rapport du Marquis Theodoli, p. 601 (intervention de M. Halewyck).

<sup>305</sup> *Loc. cit.*

<sup>306</sup> *Ibid.*, pp. 601-602 ; Mémoire du Gouvernement belge (*ibid.*, pp. 607-608).

<sup>307</sup> *J.O.*, juin 1922 [Annexe 340].

<sup>308</sup> Cf. en général sur la protection diplomatique en faveur des ressortissants des territoires sous mandat, G. ABI-SAAB, *Nationality and Diplomatic Protection*, pp. 44-76.

Ces revendications, dans leurs différentes variantes, ne pouvaient que rencontrer la vive opposition de la Commission des Mandats. Le suisse W. Rappard, Directeur de la Section des Mandats du Secrétariat, affirma que les autres membres – ainsi que les adversaires<sup>309</sup> – de la Société n’auraient pas hésité à utiliser cette thèse pour prétendre que la Belgique, et dans une moindre mesure les autres Puissances mandataires, avaient usurpé l’institution du Mandat pour réaliser dans les faits, sous le patronage de la Société, une « annexion déguisée »<sup>310</sup>. Au surplus, il souligna que le Mandataire ne jouissait pas de la souveraineté sur les territoires soumis à Mandat<sup>311</sup>. Sur ces entrefaites, la Belgique fit marche arrière et, sans pour autant renier la thèse qu’elle avait défendue lors des consultations avec la Sous-Commission, se contenta d’affirmer son droit à exercer la protection diplomatique en conformité avec l’article 127 précité, s’alignant ainsi sur les positions des autres Puissances mandataires. La jurisprudence des Etats mandataires suivit cette interprétation conforme à l’esprit de l’institution<sup>312</sup>. On pourrait donc affirmer que les « native inhabitants of the B and C territories have been given an administrative status, but not a national status »<sup>313</sup>.

La CPM s’attaqua à la question du statut national des habitants autochtones (« un principe fondamental du régime nouveau [des mandats] »)<sup>314</sup> et pria l’un de ses membres, M. Theodoli, de rédiger un mémorandum à ce propos (cette fois-ci exclusivement pour les mandats de type B et C)<sup>315</sup>. Le rapporteur considérait que il était contraire « à l’esprit du Pacte et aux principes fondamentaux sur lesquels repose l’institution des mandats, que les habitants des territoires en question fussent purement et simplement assimilés aux citoyens ou sujets de la Puissance mandataire »<sup>316</sup>. Le Mandataire ne disposant pas de la souveraineté sur ces territoires (compétence territoriale). Les indigènes n’ayant dès lors aucun lien d’allégeance à son égard (compétence personnelle), il ne disposait d’aucun titre juridique lui permettant de naturaliser *ipso facto* les autochtones, abstraction faite de leur volonté. Le Mandataire n’était qu’un simple administrateur du territoire « sous réserve des garanties prévues et précisées dans l’intérêt de la population indigène ». Le Rapporteur concluait partant que « une opération de nationalisation collective et plus ou moins obligatoire » était contraire aux « principes généraux du mandat »<sup>317</sup>. La naturalisation sur une base individuelle et volontaire était en revanche admissible.

La CPM adopta ses vues sous forme d’un mémorandum qui énonçait les points suivants : a) les indigènes ont un « statut national nettement distinct de celui des nationaux ou ressortissants de la Puissance mandataire » ; b) il n’était « ni utile ni opportun » pour le Conseil de définir « avec plus de précision le statut national » des indigènes ; c) les Puissances mandataires jouissaient de la compétence exclusive en matière de réglementation

---

<sup>309</sup> Ceux-ci pourraient alors exclamer : « Ce cadeau est le resultat de toute annexion, et ce cadeau, même s’il comporte des avantages, n’est souvent pas reçu comme tel, mais comme une chose imposée par les résultats de la guerre », *ibid.*, p. 603.

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 604.

<sup>311</sup> *Contra*: « La Potenza mandataria [...] esercitava un potere suo proprio, l’autorità che essa faceva sentire sui subordinati era lo stesso suo potere statale promanante dalla sua organizzazione sovrana. A nulla rileva che essa non dovesse qualificare (formalmente) *suoi sudditi* gli abitanti del territorio [...] », R. QUADRI, *Diritto*, p. 723.

<sup>312</sup> *Malapa v. Public Prosecutor*, France, Tribunal civil de la Seine, 27 février 1959, *ILR*, vol. 28, p. 81.

<sup>313</sup> J. C. HALES, « Some Legal Aspects of the Mandate System: Sovereignty – Nationality – Termination and Transfer », *Transactions of the Grotius Society*, vol. 23 (1937), p. 111.

<sup>314</sup> « Mémorandum sur la question du statut national des habitants des territoires sous mandats B et C par M. le Marquis Théodoli », CPM, P.V., 2ème session (1922), p. 87.

<sup>315</sup> *Ibid.*, pp. 87-89 [Annexe 4].

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>317</sup> *Loc. cit.*

de « l'acquisition à titre individuel et purement volontaire, de leur nationalité par les habitants de ces territoires »<sup>318</sup>.

Le Conseil adopta, lors de sa séance du 23 avril 1923, une résolution fixant les principes que les mandataires devaient respecter en matière de nationalité des peuples autochtones<sup>319</sup> : « le statut des habitants indigènes [...] est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire » ; b) la protection diplomatique exercée par le Mandataire n'étend pas aux indigènes la nationalité de celui-ci ; c) les indigènes peuvent « par un acte individuel de leur volonté, obtenir, par naturalisation la nationalité de la Puissance mandataire ». La jurisprudence des Puissances mandataires enregistra l'intention de la Société de « deprecate the automatic bestowal of the nationality of the mandatory power »<sup>320</sup>.

En règle générale, la CPM a veillé à ce que les Mandataires ne pratiquent pas une politique *indiscriminée* d'assimilation, voire de naturalisation automatique des indigènes, contraire au premier principe de la résolution du Conseil de la S.d.N.. M. van Rees, rapporteur en la matière, remarqua que les indigènes se trouvaient, au début de l'administration mandataire, « placés dans une situation désavantageuse par rapport aux indigènes des colonies propres »<sup>321</sup>; il ajouta cependant, à la lumière des rapports des Mandataires, que « ce désavantage [était] en voie de disparaître »<sup>322</sup>. Finalement, les indigènes ne devinrent pas automatiquement des ressortissants de la Puissance mandataire<sup>323</sup>, mais furent simplement protégés par elle, par le truchement de la protection diplomatique, au titre de « administered persons under Mandate »<sup>324</sup>. Le titre habilitant le Mandataire à exercer cette forme de protection diplomatique, au bénéfice de personnes n'ayant pas de lien de nationalité<sup>325</sup> à son égard, résidait dans l'article 127 du Traité de Versailles. C'est une autre question de savoir si un tel titre, et conséquemment l'exercice de la protection diplomatique, était opposable aux États non parties à cet instrument conventionnel.

### *Emprunts*

Dans son rapport présenté au Conseil, la CPM se dit « frappée du fait que des territoires sous mandat se trouvent désavantagés au point de vue économique » ; elle en identifia la cause « dans l'opinion ... dans certains milieux que le mandat est révocable »<sup>326</sup>. Le statut juridique du territoire, ainsi que les rapports juridiques entre le Mandataire et le pays sous mandat, représentent une nouveauté difficile à saisir par les acteurs économiques et financiers (notamment étrangers). Il en résulta des entraves à la libre circulation financière de capitaux autres que ceux en provenance de la Puissance tutélaire.

<sup>318</sup> *J.O.*, novembre 1922, pp. 1243-4 (Annexe 408 a).

<sup>319</sup> *J.O.*, juin 1923, p. 604 (14<sup>ème</sup> séance; les italiques sont de nous).

<sup>320</sup> *Falema' I Lesa v. Attorney-General of New Zealand*, New Zealand, Judicial Committee of the Privy Council, 28 juillet 1982, *ILR*, vol. 79, p. 694.

<sup>321</sup> CPM, P.V., 15<sup>ème</sup> session (1929), p. 279.

<sup>322</sup> *Loc. cit.*

<sup>323</sup> M. van Rees fit remarquer que « [d]ans certains de ces territoires, il est déjà loisible aux indigènes d'acquérir une nationalité déterminée; dans d'autres, il leur sera très probablement loisible sous peu de se faire naturaliser », CPM, P.V., 15<sup>ème</sup> session (1929), p. 279.

<sup>324</sup> Force est de rappeler que les ressortissants de la Palestine avaient besoin d'un visa aux fins de l'entrée sur le territoire britannique, Puissance mandataire (*Chambre de commerce de Bamako*, p. 113).

<sup>325</sup> Par ailleurs, la C.I.J. dans son avis consultatif de 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (C.I.J. Recueil 1949, p. 181), affirme que « il existe des cas dans lesquels la protection peut être exercée par un Etat au profit de personnes qui n'ont pas sa nationalité ».

<sup>326</sup> *J.O.*, novembre 1923, pp. 1380.

Dans son rapport consacré à cette question, M. Branting estima qu'il n'était pas en mesure de « recommander au Conseil de prendre en cette matière quelque décision définitive, avant de connaître avec précision et certitude les vues des Puissances mandataires »<sup>327</sup>. Le Conseil adopta, sur proposition de la CPM, une résolution fixant les principes régissant les « emprunts, avances et placements de capitaux publics et privés dans les territoires sous mandat ». Il était affirmé qu'en cas de cessation du mandat, le Conseil devrait s'assurer au préalable que « les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire seront exécutées et que tous les droits régulièrement acquis sous l'administration de cette Puissance seront respectés »<sup>328</sup>. Les accords de mandat attestent l'existence de cette obligation : article 28 du Mandat sur la Palestine (*infra* Annexe) et l'article 19 du mandat syrien.

Au sujet de l'emprunt de la Nouvelle-Guinée, le Conseil, sur proposition de la CPM, approuva le prêt émis par le Gouvernement australien à l'administration mandataire de ce territoire<sup>329</sup>. M. Branting tint à souligner que l'examen ne portait à cet égard aucun jugement sur la « politique financière générale de la Puissance mandataire »<sup>330</sup>. Les réponses des autres Membres de la CPM porteraient à croire que tel était l'avis général<sup>331</sup>. De même, la majorité des membres de la CPM estimait que la « Puissance mandataire, désignée, en particulier, pour ses ressources, avait cette obligation de combler les déficits de trésorerie du budget ordinaire »<sup>332</sup>. La CPM tint aussi à préciser qu'elle « doit [...] contrôler aussi les notes que les Puissances mandataires présentent à leurs pupilles »<sup>333</sup>.

### *Relations internationales*

La gestion des relations internationales, à l'instar de la capacité de participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale<sup>334</sup>, relève de la compétence de la Puissance mandataire. Même dans le cas le plus avancé de mandat de type A, c'est-à-dire l'Irak jusqu'à son accession à la S.d.N., le mandataire jouissait du *ius legationis* actif et passif<sup>335</sup>. Il en allait de même pour la Syrie (sous mandat français) et pour la Palestine (mandat britannique). Par exemple, la reconnaissance de situations territoriales étrangères par la Puissance mandataire (*Act of State*)<sup>336</sup> liait également la « communauté » sous mandat : « There appears to me no doubt that the Government of the Mandated territory of Palestine is bound by the decision of His Majesty's Government's recognition of His Majesty's the King of Italy as *de facto* and *de jure* Emperor of Ethiopia in the absence of any direction of the Mandatory (that is to say His Britannic Majesty) to do otherwise. And it follows that the courts of this territory are also

---

<sup>327</sup> *J.O.*, octobre 1924, p. 1399 (Annexe 662, Travaux de la Commission permanente des mandats).

<sup>328</sup> *J.O.*, octobre 1925, p. 1511.

<sup>329</sup> Résolution adoptée le 25 septembre 1924, *J.O.*, octobre 1924, pp. 1334-1335.

<sup>330</sup> *J.O.*, octobre 1924, pp. 1333 (11<sup>ème</sup> session).

<sup>331</sup> *J.O.*, 1924, p. 1813 ; mars 1925, pp. 331-335. ; avril 1925, pp. 497-501 (Appendices à l'Annexe 731, Mémoire du Secrétaire général sur la question).

<sup>332</sup> CPM, P.V., 10<sup>ème</sup> session (1926), p. 87 (intervention de M. Van Rees).

<sup>333</sup> CPM, P.V., 10<sup>ème</sup> session (1926), p. 86 (intervention du président, le marquis Theodoli).

<sup>334</sup> Cf. G. DISTEFANO, « Observations éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale », *AFDI*, vol. 53 (2007), pp. 16-18.

<sup>335</sup> Cf. l'article 5 du Traité anglo-irakien du 10 octobre 1922 (voir *infra* VI.A). Toutefois, à partir de 1926 l'Italie, la Norvège, l'Allemagne, la France et la Norvège avaient ouvert leurs consulats généraux à Bagdad.

<sup>336</sup> Cf. *The Egyptian Enterprise and Development Company v. Minister of War*, France, Tribunal civil de la Seine, 1<sup>er</sup> mars 1937, *ILR*, vol. 11, p. 54.

bound by the decision of His Majesty's Government»<sup>337</sup>. *A fortiori*, les territoires sous mandat B et C ne possédaient point de *ius legationis*.

De même, et abstraction faite de la typologie mandataire, l'état de guerre entre la Puissance mandataire et un ou plusieurs Etats tiers s'appliquait également au territoire concerné : « The territory of Palestine, where the appellant acquired his nationality, was under the administration and control of the United Kingdom. That part of Palestine which became State of Israel [pas seulement celle-ci] took part in the war against Germany, by virtue of the fact that the United Kingdom was at war with Germany »<sup>338</sup>.

Une autre question est celle relative au « treaty-making power ». Pour qu'un Etat puisse conclure des traités au nom d'un Etat tiers, il doit posséder un titre l'habilitant à exercer cette capacité pour le compte de ce dernier. Un tel titre doit nécessairement être véhiculé par un acte juridique international. La plupart du temps, il s'agira d'un titre conventionnel. Dans les cas de figure des territoires sous mandat, un tel titre se retrouve dans les accords de mandat eux-mêmes. Cette question se présenta dans l'affaire *Pablo Najera* devant la Commission mixte franco-mexicaine, qui affirma : « [L]e titre international contenu en l'article 3 du mandat pour la Syrie et le Liban<sup>339</sup> [...] est un titre de caractère général, et absolument suffisant pour rendre juridiquement valable tout traité international, conclu par la France avec une Puissance étrangère, soit pour la Syrie et le Liban, soit en faveur de Syriens et de Libanais individuels, n'importe dans quelle forme ce traité ait été rédigé »<sup>340</sup>. Sur l'argumentation émise par le Mexique, selon laquelle les traités conclus par le Mandataire et destinés à être appliqués sur le territoire tutélaire devaient être approuvés par le Conseil de la S.d.N., la Commission précisa : « même l'article 12 [du Mandat]<sup>341</sup> ne prescrit aucunement l'approbation par le Conseil de l'adhésion par le Mandataire, pour le compte des pays sous mandat, aux conventions internationales générales, relatives à la traite des esclaves, au trafic des stupéfiants, etc., mais bien au contraire, impose précisément à la France l'obligation d'adhérer à certaines conventions collectives d'intérêt général, qui, elles, ont été ou seront conclues avec l'approbation de la Société des Nations »<sup>342</sup>. Le régime juridique ainsi délinéé pour les mandats de type A, s'apparentant fortement à celui régissant les protectorats, s'applique *a fortiori* aux mandats de type B et C.

Une autre question, imbriquée dans la précédente, est celle de savoir si les conventions internationales auxquelles le mandataire est partie s'appliquent sur le territoire lui étant confié. Contrairement à ce qui a été dit plus haut relativement au droit de représentation diplomatique, il y a ici lieu de distinguer entre les différents types de mandat. Pour ce qui est des mandats de type A, et si l'on excepte la situation *sui generis* de l'Irak, il convient de différencier entre les traités conclus par la puissance mandataire et les Etats tiers, qui ne s'appliquent pas *ipso iure* au pays sous mandat, et les accords conclus par ce dernier avec un Etat tiers, négociés en exclusivité par le mandataire, qui s'appliquent sur le territoire mandataire, ce pays constituant à tous égards la partie contractante. Ce cas de figure met en relief les similitudes, en ce qui concerne le droit de traiter, entre les mandats de type A et le

---

<sup>337</sup> *Kidma Miriam Abdal Mariam and Another v. Filippo Crudellini and Another*, Palestine, District Court of Jerusalem (Probate Division), 7 novembre 1939, *ILR*, vol. 11, p. 51.

<sup>338</sup> *Palestinian Nationality Case*, German Federal Republic, Court of Restitution Appeals of Nuremberg, 15 novembre 1951, *ILR*, vol. 15, p. 56.

<sup>339</sup> Voir par analogie l'article 12 du mandat britannique sur la Palestine (*infra* Annexe).

<sup>340</sup> *Pablo Najera*, p. 481.

<sup>341</sup> Voir par analogie l'article 19 du mandat britannique sur la Palestine (*infra* Annexe).

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 482.

protectorat<sup>343</sup>. Pour l'Irak, en revanche, le *ius tractatum* était plein et entier, hormis deux exceptions, et ce en conformité avec le traité anglo-irakien du 10 octobre 1922. Les traités étaient conclus au nom du Roi d'Irak et ratifiés par ce dernier.

Le régime relatif aux mandats B et C est tout à fait différent. Ici également, dans le silence de l'article 22, il convient de distiller des principes généraux à partir de l'examen des mandats singuliers. Ces derniers, dans leur très grande majorité, prescrivent l'application des traités – conclus par le mandataire avec les Etats tiers – sur le territoire mandataire<sup>344</sup>. Il y aurait dès lors une présomption d'application des traités sur le territoire mandataire, la Puissance mandataire devant expliciter les raisons la poussant à l'inapplication des traités conclus avec les puissances tierces<sup>345</sup>. Le 15 septembre 1925, le Conseil de la S.d.N. adopta une résolution aux termes de laquelle les mandataires étaient *priés* d'étendre les bénéfices des conventions internationales conclues par elles au territoire dont elles avaient la tutelle, « pour autant que les circonstances rendent une telle extension possible ou opportune et que les dispositions de ces accords internationaux soient compatibles avec les prescriptions du Pacte et du mandat »<sup>346</sup>.

### *Responsabilité internationale*

La responsabilité internationale de la Puissance mandataire en raison des actes accomplis par le Gouverneur du territoire est étroitement liée à celle précédente. Dans le mandat de type « B », ces actes engagent la responsabilité internationale du Mandataire<sup>347</sup>. De même, les actes de l'Administration mandataire en contradiction avec les obligations internationales de la Puissance de tutelle engagent la responsabilité de cette dernière<sup>348</sup>. Les obligations dont la violation engage la responsabilité du Mandataire ne sont pas toutes les obligations qui incombent à cet Etat, mais uniquement celles « contracté[e]s ayant un certain rapport avec les pouvoirs attribués par le même article [du Mandat] à l'Administration de la Palestine »<sup>349</sup>. Une distinction doit donc être faite entre les obligations incombant au Mandataire et celles auxquelles sont assujettis les « communautés », pays et territoires sous mandat. Comme il a été allégué devant la C.P.J.I. par la Grande-Bretagne dans l'*Affaire Mavrommatis*: « [...] by the Mandate the British Government is charged as Agent for the League of Nations [organe de la S.d.N.] 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 »<sup>350</sup>.

## **II. E. Statut juridique des territoires sous mandat en filigrane de la notion de souveraineté**

---

<sup>343</sup> « Now it appears to us that in law there is no difference between the status of a Protectorate and that of a Mandated Territory and we have, therefore, reached the conclusion that the juridical position of Palestine is that of a dependency of the Crown in which the Sovereign has full power to legislate by means of Orders in Council which are unchallengeable in the Courts even though their provisions go beyond the powers recognised by the Mandate », *Sheriff Es Shanti v. Attorney-General for Palestine*, Palestine, Court of Appeal, 12 mars 1937, *ILR*, vol. 8, p. 112.

<sup>344</sup> Article 9 du mandat sur le Tanganyika ; article 8 des mandats britannique et français sur le Togo et le Cameroun.

<sup>345</sup> CPM, P.V., 15<sup>ème</sup> session (1929), p. 115.

<sup>346</sup> Résolution (numéro II), *J.O.*, octobre 1925, p. 1363.

<sup>347</sup> *In re Bernard*, France, Conseil d'Etat, 17 juin 1955, *ILR*, vol. 22, p. 89.

<sup>348</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 23.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>350</sup> Discours de Sir Douglas Hogg (Grande-Bretagne), lors de l'affaire Mavrommatis, vol. C 7-II, p. 101. Cf. *supra* note 55.

Sur la nature du Mandat, à la lumière de la titularité de la souveraineté et de son exercice<sup>351</sup>, 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'art. 22 § 1, 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 de ce terme permet d'aboutir à la conclusion suivant laquelle ces derniers ne jouissent plus de la souveraineté territoriale sur l'objet du mandat. Dès lors, la question est celle de savoir qui en est le nouveau titulaire.

Les traités de paix expriment le consentement des Etats vaincus à céder les territoires, alors que par les mandats, les Puissances investies acceptent vis-à-vis de la S.d.N. 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 Etats cessionnaires recevaient les territoires sous la condition qu'ils n'y étendent pas leur souveraineté. Ils doivent y établir des mandats (2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 118)<sup>352</sup>. L'on pourrait concevoir les mandats comme une interdiction faite aux Puissances occupantes d'annexer les territoires des Etats vaincus.

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<sup>353</sup>.

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 Etats en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913 [...] et enfin les Etats 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'Etats souverains, se voient imposer au prorata une partie de la dette ottomane.

L'article 257 du Traité de Versailles est à cet égard plus éloquent que le Traité de Lausanne : il y est question du transfert des territoires soumis à mandat « à la Puissance mandataire, *prise en cette qualité* » ; c'est-à-dire en qualité de mandataire et non pas en tant que souverain territorial. L'article 312 de ce même traité fait une distinction nette entre la cession et l'administration. Dans le langage juridico-diplomatique d'hier comme d'aujourd'hui, la première indique le transfert de souveraineté, la seconde l'exercice des prérogatives régaliennes sans que l'Etat administrant ne soit nanti du *ius abutendi*<sup>354</sup> ou que n'intervienne l'*interversio possessionis*, ultime et véritable caractéristique de la souveraineté<sup>355</sup>. La souveraineté était ainsi reconnue aux pays sous mandats A ou, à tout le moins, il était

<sup>351</sup> Cf. pour un panorama doctrinal, H. ROLIN, *La pratique des mandats*, pp. 609-624.

<sup>352</sup> Voir en ce sens : W. SCHÜCKING, H. WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 119.

<sup>353</sup> N'en déplaise à certains auteurs qui, se fondant sur des aprioris 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.

<sup>354</sup> « [La Puissance mandataire] ne jouissait d'aucun droit de disposition, d'aucun *jus disponendi* : elle n'était qu'un Mandataire au nom de la Société des Nations », *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 167 (opinion individuelle du juge Read).

<sup>355</sup> Voy. : G. DISTEFANO, *L'ordre international*, pp. 43-47.

unanimentement admis<sup>356</sup> que les Mandataires n'y avaient pas étendu la leur. Cependant, il y eut certains auteurs qui envisagèrent une « souveraineté partagée » entre le Mandataire et la « communauté indépendante »<sup>357</sup>.

Les travaux préparatoires des accords de mandat tendent à confirmer assez nettement cette lecture. L'article 1<sup>er</sup> 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 »<sup>358</sup>. 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. De surcroît, il faut observer qu'à la différence de la Syrie et de la Mésopotamie, que l'article 94 du Traité de Sèvres reconnaissait comme « Etats indépendants », dans l'article 95, relatif à la Palestine, une telle qualification est absente. Ce fait, relevant la délégation italienne, pouvait étayer l'interprétation erronée suivant laquelle, le statut juridique de la Palestine était différent des deux premiers. Cette lecture aurait été en contraste avec le paragraphe 4 de l'article 22, aux termes duquel toutes les « communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman » jouissaient d'un statut identique et étaient placées sur un pied d'égalité<sup>359</sup>. Le délégué japonais, M. Adatci, critiqua également les amendements britanniques aux projets de mandat, car ils ne tenaient pas compte à ses yeux de la finalité ultime de l'institution des mandats, à savoir l'indépendance et la liberté politique des peuples en cause. C'est en vue de l'accomplissement de cette tâche, disait-il, que « les Etats mandataires assument momentanément la responsabilité de l'administration de ces pays »<sup>360</sup>. Finalement, l'article premier du mandat britannique sur la Palestine ne contiendra plus de référence à la souveraineté, mais se bornera à énoncer « des pleins pouvoirs de législation et d'administration » (voir *infra* Annexe). De même était contestée la formulation relative à l'exequatur des consuls étrangers, étant donné que la Palestine était souveraine, même si la puissance mandataire exerçait les fonctions lui étant conférées<sup>361</sup>. Suite à ces observations, le projet de mandat britannique fut amendé et la phrase « all the powers inherent in the Government of a Sovereign State » remplacée par « pleins pouvoirs de législation et d'administration ».

L'interprétation littérale, corroborée par la jurisprudence interne des Etats tiers<sup>362</sup>, 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 [...] »<sup>363</sup>. Même la jurisprudence interne des Mandataires, de la « communauté indépendante »<sup>364</sup> ainsi que la doctrine<sup>365</sup>, sont 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] that his Britannic Majesty accepted the mandate in respect of Palestine and undertook to exercise it on behalf of the League of Nations in

---

<sup>356</sup> « [L]a situation des territoires sous mandat fait réfléchir [...] », Réplique de M. Rundstein (Pologne), à l'occasion de l'avis consultatif relatif à la *La Ville libre de Dantzig et l'Organisation internationale du Travail*, vol. C 18-II, p. 114.

<sup>357</sup> H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 348.

<sup>358</sup> *La Prassi*, Vol. V, p. 2687.

<sup>359</sup> Cf. *La prassi*, vol. V, pp. 2687-2691.

<sup>360</sup> *J.O.*, juin 1923, p. 571.

<sup>361</sup> De même pour la Syrie et le Liban (*ibid.*, v, pp. 2703-2705).

<sup>362</sup> Alta Corte de Justicia de Uruguay, 7 mars 1928, *ILR*, vol. 4, p. 47; *Saikaly v. Saikaly*, p. 48.

<sup>363</sup> *Antoine Bey Sabbagh v. Mohammed Pacha Ahmed and Others*, pp. 48-49.

<sup>364</sup> « The Crown had not acquired full sovereignty by accepting the Mandate for Palestine [...] », *Attorney-General v. Goralschwili and Another*, p. 48.

<sup>365</sup> *Affaire des Concessions Mavrommatis*, p. 81 (opinion dissidente du juge Bustamante).

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 »<sup>366</sup>. Sous l'éclairage d'autres décisions juridictionnelles internes<sup>367</sup>, le défaut d'*animus domini* empêcherait l'établissement de la souveraineté de la Puissance mandataire sur le territoire concerné. Par ailleurs, une éventuelle manifestation en ce sens par le Mandataire aurait été invalide, car en contraste avec l'article 22 et le Mandat correspondant. En effet, nous verrons plus loin que les actes juridiques à l'origine du mandat établissent une interdiction de transfert de 'souveraineté' par le Mandataire sur les territoires dont il a la tutelle. Cela ne signifie pas pour autant que « les communautés indépendantes » soient des Etats au sens du droit international<sup>368</sup>. Pour qu'elles le deviennent, il des actes internationaux supplémentaires restent nécessaires. Ils auront comme effet de mettre fin au mandat et donc d'accompagner le « pays » à l'indépendance (comme dans le cas de l'Irak et de la Transjordanie).

La jurisprudence internationale n'hésita pas à considérer les « communautés indépendantes » du défunt Empire ottoman comme de véritables États, en tous cas au point de vue de la succession aux dettes de ce dernier<sup>369</sup>: « 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 »<sup>370</sup>.

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 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 S.d.N. et la Puissance mandataire. Pour G. Balladore Pallieri, seuls les mandats de type A peuvent être rapprochés des protectorats<sup>371</sup>. Pour J. L. Brierly, il s'agirait d'un « responsable protectorate » dans la mesure où la Puissance mandataire doit s'acquitter de certaines obligations vis-à-vis à la fois de la S.d.N. et des populations sous tutelle<sup>372</sup>. Une telle thèse fut soutenue le Gouvernement français devant la C.P.J.I. dans l'affaire des *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*<sup>373</sup>.

Dès lors, il convient de distinguer les protectorats des mandats de la S.d.N.<sup>374</sup> sous l'angle de la souveraineté<sup>375</sup>. Pour les premiers, il y a une scission entre l'exercice de la souveraineté, par l'Etat protecteur, et la souveraineté elle-même, dont le *ius nudum* se trouve en chef de

<sup>366</sup> *The King v. Ketter*, England, Court of Criminal Appeal, 21 février 1939, *ILR*, vol. 9, 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, *ILR*, vol. 23, p. 292 (opinion dissidente du juge Gotein).

<sup>367</sup> *The Egyptian Enterprise and Development Company v. Minister of War*, France, Tribunal civil de la Seine, 1<sup>er</sup> mars 1937, *ILR*, vol. 11, p. 54.

<sup>368</sup> Cf. *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, *ILR*, vol. 16, p. 39.

<sup>369</sup> *Ottoman Debt Arbitration* (prés. M. Borel), 18 avril 1925, *ILR*, vol. 3, p. 42.

<sup>370</sup> *Mur en Palestine*, p. 249 (opinion individuelle du juge Elaraby). Voir aussi : *ibid.*, p. 237 (opinion individuelle du juge Al-Khaswaneh).

<sup>371</sup> G. BALLADORE PAILLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, 8<sup>ème</sup> éd., Milan, 1962, § 51, p. 156.

<sup>372</sup> J.L. BRIERLY, *The Law of Nations*, 6<sup>ème</sup> éd. (par H. Waldock), Oxford, 1963, p. 182. Cet auteur ne fait aucune distinction à cet égard entre les différents types de mandat.

<sup>373</sup> Conclusions du Gouvernement français, cité in *Recueil de la C.P.J.I.*, B 4, p. 13.

<sup>374</sup> Cf. en général : T. BATY, *Protectorates and Mandates*, pp. 109-121.

<sup>375</sup> Bien que, parfois, une jurisprudence interne peu attentive aux spécificités du droit international public ait conclu hâtivement à cet amalgame (*Cape Law Society v. Van Aardt*, Supreme Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division), 1926, *ILR*, vol. 2, p. 43).

l'Etat protégé. Dans ce registre, les mandats de la S.d.N. présentent une complexité toute nouvelle. En effet, à tout le moins pour ce qui concerne les mandats de type A, ceux-ci ressemblent fortement 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 (impossibilité de la révocation ou de la modification du mandat) : « La Palestine avait [...] cessé d'être une province autonome ; elle était virtuellement élevée à titre provisoire au rang d'Etat indépendant, placé sous la tutelle de la Grande Bretagne en qualité de mandataire de la Société des Nations »<sup>376</sup>. L'on évoque parfois une « dormant sovereignty »<sup>377</sup> ; on affirme que « La Grande Bretagne n'est pas le souverain de la Palestine, mais tout simplement le Mandataire de la Société des Nations [...] »<sup>378</sup>. Ainsi, les organes de la « communauté indépendante » ne se confondent pas avec ceux de l'administration mandataire<sup>379</sup>. Les décisions rendues par le Mandataire sont considérées comme des « jugements étrangers » dans son ordre interne<sup>380</sup>.

La situation est différente pour les mandats de type B et C. L'agencement y est encore plus sophistiqué. L'interprétation littérale et téléologique de l'art. 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<sup>381</sup> 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 innovatrice dans les relations internationales n'était sûrement pas celle de transférer les territoires concernés d'une souveraineté à une autre, fût-ce celle des puissances victorieuses. L'interprétation littérale viendrait étayer cette lecture : il est stipulé, dans l'article 22, que les territoires seront administrés « comme partie intégrante de son territoire ». Ce fragment devrait ou pourrait à tout le moins signifier « as if it were, contrary to the fact, an integral portion of the Commonwealth »<sup>382</sup> de la Puissance mandataire, et ce pour les finalités du Mandat<sup>383</sup>.

Toutefois, la dénégation de la souveraineté du Mandataire ne répond pas automatiquement à la question de savoir où cette souveraineté réside. A la lumière d'une lecture téléologique et en ayant recours à la pratique de la CPM, il faut conclure que la souveraineté réside dans les peuples des territoires concernés par le mandat<sup>384</sup>. Seul son exercice est confié à la puissance mandataire. De nombreux régimes territoriaux se caractérisent par cette scission entre le *ius*

<sup>376</sup> Discours de M. Politis présenté devant la C.P.J.I. dans l'affaire Mavrommatis, vol. C 5-I, p. 45.

<sup>377</sup> Réplique de Sir Cecil Hurst (Grande-Bretagne), dans l'affaire Mavrommatis, vol. C 5-I, p. 74.

<sup>378</sup> *Affaire des Concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 81 (Opinion dissidente du juge Bustamante).

<sup>379</sup> *Lebanon Expropriation Case*, p. 45.

<sup>380</sup> *District Governor, Jerusalem-Jaffa District and Another v. Suleiman Murra and Another*, p. 46.

<sup>381</sup> « Palestine [...] was not at the time [du Mandat] a British Colony [...] but a Mandated territory », *Stampfer v. Attorney-General*, Israël, Supreme Court sitting as the Court of Criminal Appeals, 4 janvier 1956, *ILR*, vol. 23, p. 289.

<sup>382</sup> *Jolley v. Mainka*, Australia, High Court, 27 avril 1933, *ILR*, vol. 7, p. 48 (*Per Evatt*). De même: *Rex v. Offen*, South-West Africa, High Court, Central Circuit Court, 23/24 août 1934, *ILR*, vol. 7, 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, 1er juillet 1971, *ILR*, vol. 55, p. 59. Une lecture différente a été prônée, et nous croyons à tort, par la District Court de New York: « [T]he words 'as an integral part of the United States' which appeared in an earlier draft [de l'accord de tutelle] were deleted to negate any impression that the United States was claiming sovereignty », *Morgan Guaranty v. Republic of Palau*, Décision du 10 juillet 1986, *ILR*, vol. 87, p. 606 [les italiques sont de nous].

<sup>383</sup> Cf. *Falema' I Lesa v. Attorney-General of New Zealand*, New Zealand, Judicial Committee of the Privy Council, 28 juillet 1982, *ILR*, vol. 79, p. 691.

<sup>384</sup> Cf. E. PELICHET, *La personnalité internationale distincte des collectivités sous mandat*, Paris, 1932, p. 108.

*nudum* et l'*exercitium iuris*<sup>385</sup>. La nouveauté et la différence fondamentale par rapport au simple protectorat, ainsi qu'aux autres cas de divorce entre la titularité du droit de souveraineté territoriale et son exercice, est représentée par le contrôle exercé par la S.d.N., à savoir le mandant. Là, il y a rapport bilatéral, ici il y a rapport triangulaire. La souveraineté coloniale n'explique ainsi pas le titre des pouvoirs régaliens du Mandataire sur les territoires sur lesquels il exerce la « tutelle ». Une telle construction des rapports juridiques entre Mandataire, population et territoire n'est point concevable. Le Mandataire exerce des fonctions selon le titre du Mandat. Le titre de souveraineté n'appartient ni à la Puissance mandataire (principe de non annexion)<sup>386</sup> ni à la S.d.N.<sup>387</sup>.

A cet égard, le panorama doctrinal<sup>388</sup> est assez kaléidoscopique. Pour certains, « en tout cas, les pays sous mandat ne sont pas des Etats »<sup>389</sup>. D'autres conçoivent le rapport erronément comme « délégation de souveraineté »<sup>390</sup>. D'autres encore n'hésitent pas à affirmer que la souveraineté appartient au mandataire, pour les mandats de type A en tant que protectorat<sup>391</sup> et pour les mandats de type B et C en tant que colonies<sup>392</sup>. Les restrictions à la souveraineté des Mandataires, à savoir les obligations découlant à la fois de l'article 22 et du Mandat lui-même

<sup>385</sup> Cf. pour un échantillonnage guère exhaustif, G. DISTEFANO, *L'ordre international*, pp. 42-47.

<sup>386</sup> Selon KELSEN (*The Law of the United Nations*, p. 688), l'affirmation que les Mandataires ne jouissaient pas de la souveraineté sur les territoires dont ils avaient la « tutelle » est une « une legal fiction incompatible with the rules of international law ». Toutefois, l'illustre juriste autrichien ajoute que l'interprétation (fondée sur l'article 22 § 8) suivant laquelle la S.d.N. « was the sovereign in relation to the mandated territories » pouvait être admissible (*ibid.*, p. 689).

<sup>387</sup> Aux fins de la démonstration de la personnalité juridique internationale de la S.d.N., il a été soutenu que cette dernière exerçait des prérogatives de souveraineté territoriale, précisément sur la base de l'art. 22 du Pacte. A cet égard : Sir John Fischer Williams, *Rapport*, Conférence de Vienne de 1926 à l'*International Law Association*, qui insista notamment sur le paragraphe 2 de cette disposition : « the League has Mandatories who act on its behalf, not on behalf of the Members of the League » (*Status of the League of Nations in International Law. The Maritime and Commercial Section*, p. 683).

<sup>388</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 75 [*passim*]. Cet auteur passe également en revue les différentes théories, qu'il qualifie d'« éclectiques », avancées afin d'appréhender la question de la souveraineté du mandataire : a) théorie de la souveraineté partielle du mandataire ; b) théorie de la souveraineté partagée ; c) théorie de la souveraineté suspendue ; d) souveraineté virtuelle [pp. 78-86]. L'examen de ces explications théoriques échappe au présent commentaire. La (vague) théorie de la souveraineté virtuelle avait été également avancée par MILLOT (*Les mandats internationaux*, pp. 117-118) ; P. PIC, « Le régime des mandats d'après le traité de Versailles », *RGDIP*, vol. 30 (1923-IV), p. 334. Pour une critique de cette dernière conception : L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, pp. 106-110.

<sup>389</sup> Discours de M. Kaufmann (Dantzig) lors de l'avis consultatif *La Ville libre de Dantzig et l'Organisation internationale du Travail*, vol. C 18-II, p. 94.

<sup>390</sup> Cf. pour tous : P.T. FURUKAKI, *Les mandats internationaux*, p. 180.

<sup>391</sup> « ... [L]a sovranità territoriale o diritto di Governo spettava evidentemente alla Potenza mandataria, dato che l'organizzazione di potere che esisteva in quei territori non era che una sua emanazione e che sia la S.d.N. a mezzo dei suoi organi, sia le Potenze individualmente avevano come tale riconosciuta. Tutto quello che si può dire è che si trattava di una *sovranità territoriale* (almeno formalmente) *controllata* cioè *qualificata* anche per gli obblighi particolari imposti alle Potenze mandatarie, obblighi che si riassumevano fondamentalmente nell'esercitare tale potere nell'interesse delle popolazioni sottoposte a Mandato e sotto il controllo di un apposito organo internazionale. Ultronea appare pertanto la formula dell'art. 22 per la quale il Mandato sarebbe stato esercitato "a nome e per conto della S.d.N." », R. QUADRI, *Diritto*, p. 723.

<sup>392</sup> H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, pp. 348-351 ; G. DIENA, *Les mandats internationaux*, pp. 240-242. *Contra*: *In re Tamasese*, A prisoner, New Zealand, Supreme Court, 21 février 1929, *ILR*, vol. 7, p. 45 ; *Jolley v. Mainka*, Australia, High Court, 27 avril et 31 août 1933 (Appeal from the Central Court of the Territory of New Guinea), *ILR*, vol. 7, p. 47 (*Per* Starke and Dixon) ; « Lo Stato esercita sovranità piena ed esclusiva sullo spazio atmosferico che sovrasta il suo territorio, comprese in esso le acque territoriali. Agli effetti di tale sovranità, per territorio dello Stato devesi intendere il territorio nazionale, metropolitano e coloniale, e quello dei protettorati et dei *Paesi affidati per mandato* e per qualsiasi altro titolo allo Stato italiano, quando speciali convenzioni internazionali non dispongano diversamente », D.L. du 20 août 1923 n°2207 (in : *La prassi italiana di diritto internazionale. Terza serie (1919-1925)*, vol. V, Rome, 1995, p. 2378).

(en sus du contrôle par la Société), devaient être configurées comme des servitudes<sup>393</sup>. Lord Balfour n'hésita pas à déclarer que « [l]e mandat est, par définition, une limitation que les vainqueurs s'imposent à eux-mêmes dans l'exercice de leur souveraineté sur les territoires conquis »<sup>394</sup>.

Pour R. Redslob<sup>395</sup> et H. Lauterpacht<sup>396</sup>, la souveraineté appartient à la S.d.N., qui l'exerce à travers de l'un des organes, le mandataire. Cette lecture se heurte cependant à la logique et à la réalité factuelle ayant présidé et à la désignation des mandataires : ce ne sont ni le Conseil ni l'Assemblée qui ont procédé à l'attribution des mandats [voir *infra* III.B], mais le Conseil suprême. La renonciation à la souveraineté par les puissances vaincues a été faite à l'égard des principales puissances alliées et associées et non pas au bénéfice d'une S.d.N.<sup>397</sup> encore inexistante. Selon J. L. Briery, « the only possible theory is that the rights of the trustee have their foundations in his obligations; they are tools given to him in order to achieve the works assigned to him. The trustee gets all the tools necessary for such end, but only those »<sup>398</sup>. Selon P. E. Corbett, le territoire mandataire doit être considéré comme « never to be incorporated » dans le territoire du mandataire<sup>399</sup>. D'aucuns parlent, pour les mandats B et C de « souveraineté du mandataire [qui] s'exerce dans toute sa plénitude »<sup>400</sup>. Rien ne pourrait être plus faux, étant donné que, dans la meilleure des hypothèses, le Mandataire *exerce* la souveraineté qui *réside* chez le peuple autochtone. L'hypothèse d'une « souveraineté suspendue »<sup>401</sup> fut également évoquée, sans pour autant vraiment convaincre.

Certains auteurs soutiennent que les Mandataires ne jouissent que du droit à exercer les prérogatives de la Puissance publique, sans toutefois disposer du droit de souveraineté : dans un cas ils exercent la souveraineté directement (Mandats de type B et C), dans l'autre « indirectly through Native institutions »<sup>402</sup>. La description n'est pas inexacte, mais elle manque à répondre à la question de savoir qui est le titulaire du *ius nudum* ; or, comment imaginer un sujet de droit international exercer la souveraineté sans qu'il en ait reçu la faculté de son titulaire, quel qu'il fût : « Sovereignty is not vested in anyone, as in the case of a Native Protectorate »<sup>403</sup>. L'exercice d'un droit ne peut être le fait que du titulaire ou de celui qui est autorisé par ce dernier.

D'autres hypothèses explicatives ont été avancées en se fondant, à des degrés et modalités divers, sur une souveraineté « mixte » ou « divisée » entre : a) la S.d.N. et le Mandataire ; b) la S.d.N. et le mandaté ; c) entre le Mandataire et le mandaté<sup>404</sup>. Lord McNair, dans son opinion individuelle jointe à l'avis de la C.I.J. dans l'affaire du *Statut international du Sud-Ouest africain* affirma : « La souveraineté sur un territoire sous Mandat est en suspens ; si les habitants du territoire obtiennent que ce territoire soit reconnu comme un Etat indépendant –

<sup>393</sup> Cf. H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 350.

<sup>394</sup> *J.O.*, juin 1922, p. 547 (intervention lors de la séance du 17 mai 1922).

<sup>395</sup> R. REDSLOB, *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 196.

<sup>396</sup> Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Mandate in the Covenant*, pp. 68-69.

<sup>397</sup> Cf. O. HOJER, *Le pacte de la Société des Nations (S.D.N.)*, Paris, 1926 p. 374. Cette lecture a été critiquée par A. MILLOT, *Les mandats internationaux*, p. 117.

<sup>398</sup> J. BRIERLY, « Trusts and Mandates », *BYIL*, vol. 10 (1929), pp. 218, 219.

<sup>399</sup> P.E. CORBETT, « What is the League of Nations? », *BYIL*, vol. 10 (1929), p. 135.

<sup>400</sup> Voir : Ch. AYOUB, *Les Mandats orientaux*, p. 121 ; T. BATY, *Protectorates and Mandates*, pp. 117 et suiv. ; P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, vol. 1<sup>er</sup>, Paris, 1925, p. 298 [uniquement pour les mandats de type B et C] ; H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, pp. 338-353.

<sup>401</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, pp. 90-93.

<sup>402</sup> J.C. HALES, *Some Legal Aspects of the Mandate System*, p. 93.

<sup>403</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>404</sup> Pour un tableau complet, cf. L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, pp. 110-112.

ainsi que cela s'est déjà présenté pour certains des territoires sous Mandat – et quand cette reconnaissance a lieu, la souveraineté revit et elle est confiée au nouvel Etat »<sup>405</sup>. Selon H. Kelsen, « an interpretation was possible according to which the League of Nations was the sovereign in relation to the mandated territories »<sup>406</sup>. La lecture herméneutique à laquelle se réfère l'illustre juriste autrichien s'articule autour des paragraphes 2 et 8 de l'article 22. Une telle construction nous paraît loin d'être invraisemblable.

Enfin, l'Institut de droit international, lors de sa session de 1931, adopta la Résolution VI qui dispose que : « Les collectivités sous mandat [quelque soit le type, donc] sont des sujets de Droit International. Elles ont un patrimoine distinct de celui de l'Etat Mandataire, elles jouissent d'un statut national et peuvent acquérir des droits ou être tenues d'obligations propres ».

La Société se pencha une première fois sur la question et, comme le souligna le rapporteur, M. Hymans (rapport du 5 août 1920, approuvé par le Conseil), évita l'écueil : « Je n'entrerais 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 »<sup>407</sup>. En tout état de cause, dès le début, la CPM s'évertua à condamner toute revendication de souveraineté sur les territoires soumis à mandat. Le Marquis Théodoli, son président, affirma, le 23 avril 1923, que : « tout principe, toute mesure législative qui assimilerait les territoires sous mandat à des territoires annexés, tendrait à affaiblir l'institution des mandats et la Société des Nations toute entière, dans la mesure où l'opinion publique jugeait cette dernière d'après ces institutions »<sup>408</sup>.

L'accord entre l'Union Sud-Africaine et le Portugal concernant les frontières entre l'Afrique sud-occidentale et l'Angola représenta l'occasion pour les organes de la S.d.N. (Conseil et CPM) de se pencher sur un cas concret. 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 »<sup>409</sup>. Il s'agissait d'une revendication de souveraineté difficilement soutenable, comme le rappellera la C.I.J. quelques décennies plus tard. Toutefois, une telle affirmation de souveraineté ne paraissait pas à l'époque comme étant complètement inadmissible. Certaines décisions judiciaires internes de la Puissance mandataire concernée l'attestent. A cet égard, il suffit de rappeler une sentence de la Chambre d'appels de cet Etat :

---

<sup>405</sup> *Op. cit.*, p. 150.

<sup>406</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, p. 689 ; de même : G. CIORICEANU, *Les mandats internationaux. Une des conséquences des principes fondamentaux de la Société des Nations. Le nouveau régime politico-administratif des anciennes colonies allemandes et des territoires ayant appartenu à la Turquie*, Paris, 1921, pp. 35-37 et 85-89 ; P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, Tome 1<sup>er</sup>, deuxième partie, pp. 848 ss. ; G. DISTEFANO, « Effectivité et titres territoriaux en Palestine Mandataire », in *Les compétences de l'Etat en droit international*, colloque de Rennes de la Société française pour le droit international, Paris, 2006, pp. 188-190.

<sup>407</sup> *Rapport Hymans*, p. 339. Une tout autre attitude fut choisie par M. van Rees, le membre néerlandais de la CPM, qui, dans son rapport consacré au régime domaniaux dans les territoires sous mandat B et C, affirma que cette question « loin d'avoir une signification purement académique [présente] un intérêt essentiellement pratique pour l'appréciation des règlements domaniaux édictés dans les territoires sous mandat B et C » (CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 217.

<sup>408</sup> *J.O.*, juin 1923, p. 571.

<sup>409</sup> *J.O.*, novembre 1926, p. 1533.

« [...] the full power of administration and legislation is vested in the mandatory, that the plenary authority to make laws and enforce them covers the whole sphere of government and that in taking such measures as are calculated to maintain public order *the mandatory acts as any other sovereign authority would act in like circumstances* »<sup>410</sup>.

Le Conseil de la S.d.N. fut saisi une première fois de la question, sur sollicitation de la Commission ; il décida de « de ne pas exprimer d'opinion sur un territoire sous mandat »<sup>411</sup>. Cette absence de prise de position ne pouvait pas satisfaire la Commission, qui représentait d'une certaine manière les intérêts de la S.d.N. 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<sup>412</sup> et affirma que :

« Il me semble que, du point de vue pratique, la situation est tout à fait claire ; le Pacte, aussi bien que d'autres articles du Traité de Versailles, les mandats eux-mêmes, les décisions déjà adoptées par le Conseil sur des questions telles que le statut national des habitants des territoires sous mandat, l'extension aux territoires sous mandat des conventions internationales applicables aux colonies avoisinantes des Puissances Mandataires, la question des emprunts et du placement des capitaux publics et privés dans les territoires sous mandat, celles des domaines ayant auparavant appartenu au Gouvernement allemand, ces instruments et ces décisions ont tous contribué à déterminer ou à préciser les rapports juridiques entre les Puissances Mandataires et les territoires placés sous leur mandat. *Ces rapports, à mon avis, 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* »<sup>413</sup>.

Le Rapporteur demanda également que ses observations fussent transmises au Gouvernement sud-africain pour que celui en prît connaissance et réagît. La réponse du Gouvernement mandataire fut sibylline. Il se bornait à prendre acte du rapport et « n'avait pas de remarques à présenter, étant donné l'opinion exprimée par le Conseil sur ce sujet »<sup>414</sup>. 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 »<sup>415</sup>.

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.

---

<sup>410</sup> *Winter v. Minister of Defence and Others* (Cour suprême, Appel), 13 décembre 1939, *ILR*, vol. 9, pp. 45-6 (Juge: De Wet).

<sup>411</sup> *J.O.*, avril 1927, p. 347.

<sup>412</sup> *J.O.*, octobre 1927, pp. 1119-1120 (46<sup>ème</sup> session du Conseil).

<sup>413</sup> *J.O.*, octobre 1927, p. 1120 [les italiques sont de nous]. A la 6<sup>ème</sup> Commission de l'Assemblée (1929), le Docteur Nansen affirma que « Le Conseil a définitivement tranché cette question », c'est-à-dire dans le sens d'une absence de souveraineté du mandataire sur le territoire sous mandat (A., 10<sup>ème</sup> Assemblée, Séances des Commissions, 1929, VI, p. 21).

<sup>414</sup> *J.O.*, juillet 1928, p. 709.

<sup>415</sup> N. BENTIWICH, *The Mandates System*, Londres, 1930, p. 20. *Contra*: T. BATY, *Protectorates and Mandates*, 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 ». Le présent commentaire essaie de démontrer, entre autres choses, le caractère infondé de cette observation critique.

Son membre finlandais remarqua au nom du Conseil 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* »<sup>416</sup>. 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 »<sup>417</sup> et avalisée par le Conseil.

De surcroît, 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 cette même question, qui était « loin d'avoir une signification purement académique »<sup>418</sup>. Après avoir passé au crible nombre d'opinions doctrinales ainsi que la pratique des Etats (mandataires et non), van Rees conclut que l'article 22 à lui seul ne fournit pas de réponse claire à la question. Il fait dès lors appel à l'interprétation systématique. A 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* »<sup>419</sup>.

Il est important de souligner que, conformément à un principe d'interprétation déjà bien établi à l'époque, la pratique d'un organe d'une organisation internationale dans l'application d'une norme le concernant doit être prise en compte aux fins de la détermination de sa signification. Or, à cet égard, la CPM, comme le rappela l'un des ses membres (van Rees), « a toujours interprété le paragraphe 6 de l'article 22 du Pacte, dans le sens que le territoire sous mandat doit être administré 'comme s'il' faisait partie intégrante du territoire du pays mandataire »<sup>420</sup>. Il s'ensuit que le Mandataire ne jouissait pas de la souveraineté sur le territoire dont il avait la tutelle. La CPM ne perdit aucune occasion pour réitérer l'intégrité du Mandat face aux tentatives de modification émanant de certains Mandataires.

La jurisprudence interne des puissances mandataires n'est pas uniforme. Des tentatives y ont été faites aux fins de distinguer la cession à titre de souverain et celle grevée par les obligations découlant de l'institution mandataire : « Thus the title under which the territory is to be held as a mandated territory is different from that under which a territory transferred by simple cession would have been held. The article 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 territory which is a 'possession' can be ceded by a power to another power so that the latter power will have complete authority in relation to that territory [...]. A mandated territory is not a possession of a power in the ordinary sense »<sup>421</sup>. Il lui manque le *ius abutendi*<sup>422</sup>. Le droit de disposer du territoire, ainsi que celui de modifier son statut

---

<sup>416</sup> J.O., février 1930, p. 70 [les italiques sont de nous].

<sup>417</sup> Lettre du Gouvernement de l'Union sud-africaine (16 avril 1930) au Secrétaire général de la S.d.N., J.O. Juillet 1930, pp. 838-839.

<sup>418</sup> *Mémoire de M. van Rees*, p. 217.

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 222 [les italiques sont de nous].

<sup>420</sup> CPM, P.V., 9<sup>ème</sup> session (1926), p. 33 (les italiques sont de nous). *Contra* : Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Mandate in the Covenant*, p. 67, selon lequel, cette phrase signifiait « a straightforward annexation ».

<sup>421</sup> *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 105 (*Per* Latham).

<sup>422</sup> Cf. G. DISTEFANO, *L'ordre international*, p. 35.

juridique<sup>423</sup>, fait défaut à la Puissance mandataire. Les obligations qui lui incombent, découlant conjointement de l'article 22 et du mandat lui-même, font obstacle à la reconnaissance de ce pouvoir : « Consideration of the provisions of the Treaty Peace with Germany shows, I think, the mandated territories did not become possessions, in the ordinary sense, of the mandatory powers »<sup>424</sup> ou encore : « 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 »<sup>425</sup>. 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 »<sup>426</sup>. Dans la même veine, la Haute Cour de la Nouvelle-Zélande affirma : « Western Samoa, being a 'trust territory', is not British or New Zealand territory »<sup>427</sup>.

D'autres interprétations juridictionnelles internes cachent mal la difficulté des tribunaux dans l'appréhension de l'institution mandataire, montrant par là toute sa nouveauté : « The Mandated Territory occupies a peculiar position : on the one hand it is a foreign country territorially *vis-à-vis* the Union, on the other hand, the Union Parliament has power of legislation in respect thereof, but the operative effect of such legislation within the Territory is not dependent upon conventions, or treaty or international law, but upon promulgation of the legislation within the Mandated Territory, or upon the Union Act incorporating the Mandated Territory as part of the Union Territory »<sup>428</sup>.

La jurisprudence internationale a été bien plus cohérente et constante dans la réfutation de toute souveraineté du Mandataire. Comme la C.I.J. a pu le souligner : « 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 »<sup>429</sup>.

### III. A. Désignation de la Puissance et du territoire mandataires

Les Mandats ne furent pas institués par le S.d.N., mais par les principales Puissances alliées et associées. Dès avant la signature du Traité de Versailles, celles-ci avaient déjà désigné les mandataires pour les mandats B et C<sup>430</sup> : « A Mandate is a trusteeship and the mandatory power is the trustee. The mandatory power here was appointed by the Supreme Council of the Allies, and its duty was to administer the mandated territory [...]. The mandate imposed upon the mandatory a guardianship of the territory and its people, subject to the supervision of the

<sup>423</sup> « 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*, pp. 505, 506 [les italiques sont de nous].

<sup>424</sup> *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 102 (*Per* Latham).

<sup>425</sup> *Ibid.*, *ILR*, vol. 8, p. 108 (*Per* Evatt).

<sup>426</sup> *Ibid.*, *ILR*, vol. 8, p. 109 (*Per* Evatt).

<sup>427</sup> *Annandale v. Collector of Customs*, New Zealand Supreme Court of Wellington, 8 novembre 1954, *ILR*, vol. 22, p. 88.

<sup>428</sup> *Faul v. South African Railways and Harbours*, South West Africa, High Court, 20-21 septembre 1948, p. 40.

<sup>429</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 132.

<sup>430</sup> R. QUADRI, *Diritto*, p. 722.

League of Nations »<sup>431</sup> (voir *infra* III. B). Le Conseil de la S.d.N., agissant pour le compte des Puissances alliées et associées, désigna les Puissances mandataires. Bien que la désignation du couple 'territoire-Puissance mandataire' ne soit pas du ressort de la S.d.N., il n'en est pas moins vrai que le mandataire l'exerce au nom de cette dernière<sup>432</sup>.

Deux conditions cumulatives doivent être remplies pour que le territoire soit éligible aux fins de la constitution d'un Mandat. Au départ, les différents projets soumis avant et pendant la Conférence [voir *supra* I] incluaient, malgré des différences, aussi bien les colonies que les territoires métropolitains des Puissances vaincues<sup>433</sup>. Finalement, seules les colonies allemandes et certains territoires de l'Empire ottoman furent érigés en Mandat, écartant ainsi les indications contenues dans le Projet du Général Smuts<sup>434</sup>. Deuxièmement, ne sont concernés par la réglementation des Mandats que les territoires habités par des populations « non encore capables de se diriger ». Cette condition permit à elle seule d'exclure de la sphère d'application des Mandats les territoires métropolitains des Puissances vaincues<sup>435</sup>.

La question de savoir quels territoires devaient être placés sous mandat tourne autour de l'interprétation du premier paragraphe de l'article 22. Cette question fut affrontée et résolue par les Parties en dehors du système de la Société. Conformément à sa résolution du 5 août 1920, le Conseil reconnaît la compétence<sup>436</sup> des Principales Puissances pour déterminer les limites territoriales des mandats<sup>437</sup> : « des accords relatifs à la délimitation des frontières étaient annexés aux projets [de mandat] »<sup>438</sup>.

L'article 22 est silencieux en matière de délimitation des frontières internationales des territoires sous mandat. Force est de se référer aux mandats singuliers pour en extrapoler un régime commun. Il apparaît que les préambules, sinon des dispositions des mandats eux-mêmes, reconnaissent la compétence de la puissance mandataire aux fins de la délimitation des frontières du territoire mandataire, voire ils fixent purement et simplement celles-ci<sup>439</sup>. Exerçant leur compétence, les mandataires ont dès lors négocié et conclu des accords de délimitation territoriale au nom des pays sous mandat<sup>440</sup>. Si les territoires sous mandat C n'ont guère soulevé de problèmes particuliers<sup>441</sup>, les frontières entre la Turquie (après le Traité de Lausanne) et l'Irak mandataire ont fait l'objet d'un différend porté devant les organes

<sup>431</sup> *Klausner v. Levy*, United States, District Court, Eastern District of Virginia, 10 mars 1940, *ILR*, vol. 16, p. 38.

<sup>432</sup> Il convient de relever que c'est seulement par une malencontreuse mégarde que l'on lit dans une résolution (Rapport Branting) adoptée par le Conseil : « ... à tous les Etats membres de la Société, *au noms desquels* s'exerce la tutelle des Puissances mandataires » (*J.O.*, novembre 1923, p. 1271).

<sup>433</sup> Un mandat français sur la Sarre fut encore évoqué en Avril 1919 (Ch. H. ASKINS, « Les nouvelles frontières de l'Allemagne », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 59). En revanche, le mandat états-unien sur l'Arménie, que cette dernière ainsi qu'une partie du monde politique américain désiraient fortement, ne se concrétisa jamais et non seulement du fait de la non ratification par les Etats-Unis du Pacte (cf. W.L. WESTERMANN, « Le problème arménien et le démembrement de la Turquie », *ibid.*, pp. 147-148). Le Sénat américain rejeta à la fin du mois de mai 1920 la proposition du président Wilson.

<sup>434</sup> Voir *supra* I.A.

<sup>435</sup> Cf. P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, Tome 1<sup>er</sup>, deuxième partie, p. 827.

<sup>436</sup> Conformément aux « Conclusions » du *Rapport Hymans*, pp. 340-341.

<sup>437</sup> Le Préambule du mandat français sur la Syrie et le Liban ainsi récite : « Considérant que les Principales Puissances Alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban ... soient confiés, *dans des frontières à fixer par les dites Puissances ...* » (*J.O.*, août 1922, p. 391A (Annexe 391a); les italiques sont de nous). Des formules similaires voire identiques sont à recenser dans les autres mandats, quel que soit le type.

<sup>438</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 396 (opinion individuelle du juge Jessup).

<sup>439</sup> Préambules des mandats sur la Syrie et sur la Palestine ; article 1<sup>er</sup> du mandat français sur le Togo.

<sup>440</sup> Cf. : *Egypt-Israel Arbitration Tribunal : Award in Boundary Dispute concerning the Taba area*, sentence arbitrale rendue le 28 septembre 1988, *International Legal Materials*, vol. 27 (1988), § 71, p. 1447.

<sup>441</sup> Les possessions coloniales océaniques (insulaires, donc) de par leurs caractéristiques géographiques et le Sud-ouest africain par le fait qu'il fut établi dans ses limites de 1914.

politiques de la S.d.N. et finalement déféré à la C.P.J.I.<sup>442</sup>. A cet égard, il suffit de mentionner que cette liberté des Puissances mandataires de définir et même de modifier ultérieurement la sphère d'application des Mandats est clairement illustrée par la Palestine. La Grande-Bretagne détacha la partie à l'Est du Jourdain pour en faire le Royaume Hachémite de Transjordanie, tout en restreignant son mandat aux seuls territoires occidentaux. Cette décision fut justifiée par la Puissance mandataire sur la base de la considération que les territoires orientaux et surtout les populations qui y habitaient étaient prêts à accéder à l'indépendance. Toute modification territoriale du territoire mandataire était subordonnée à l'aval du Conseil de la S.d.N.<sup>443</sup>, selon les dispositions des mandats eux-mêmes : article 27 (type A), 11 (type B), 7 (type C)<sup>444</sup>.

Le titre de la gestion mandataire – et conséquemment de la présence du Mandataire sur le territoire dont il n'a pas la souveraineté – réside dans le mandat, celui-ci s'articulant en deux phases : a) la désignation du mandataire ; b) la ratification de cette désignation ainsi que du mandat par le Conseil de la S.d.N.<sup>445</sup>.

En ce qui concerne la première phase, l'article 22 est à nouveau silencieux. La seule base juridique permettant la désignation des mandataires est constituée par les traités de paix avec les puissances vaincues, ceux-ci contenant la renonciation de ces dernières à la souveraineté sur ces territoires. On doit faire recours à ces dispositions aux fins d'une interprétation systématique. Finalement, si l'introduction et l'organisation des mandats a constitué une innovation<sup>446</sup> presque révolutionnaire dans les relations internationales, la désignation des Mandataires a relevé de la logique pré-1914, c'est-à-dire de la conception traditionnelle quant à la réglementation de la paix. Par ailleurs, les Puissances concernées n'attendirent point la conclusion du Pacte pour procéder à l'attribution des mandats sur les colonies allemandes d'Afrique et d'Océanie. En effet, les désignations concernant les colonies allemandes furent décidées à Versailles, alors que le sort des « territoires détachés de l'empire ottoman » fut scellé à San Remo.

C'est ainsi le Conseil suprême qui répartit le « butin de guerre colonial » en tenant compte des accords ou autres réalités factuelles. La question ne fut guère abordée lors de la séance du 30 janvier 1919, lors de laquelle fut adoptée la résolution relative aux mandats. Le Conseil suprême décida de la question le 7 mai pour tous les territoires, excepté les provinces de l'Empire ottoman. Le Rapport de M. Hymans n'en fait guère un mystère : « les Principales Puissances alliées et associées sont maintenant complètement d'accord sur la répartition des Mandats. Elles n'ont pas exprimé cet accord sous une forme impliquant une obligation juridique *bien que les territoires en question soient actuellement administrés par les Puissances mandataires auxquels on [sic] avait l'intention de les confier* »<sup>447</sup>. Une Commission du Conseil suprême fut donc chargée de rédiger des projets d'accord pour chacun des types de mandat. Selon D. H. Miller, à partir du 30 janvier 1919 déjà il existait un « tacit consent » relativement à la répartition des mandats<sup>448</sup>. De nombreux traités

---

<sup>442</sup> Interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne, avis consultatif du 21 novembre 1925 : *Recueil de la C.P.J.I.*, B 12.

<sup>443</sup> Cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 422 (opinion dissidente du juge Jessup) ; *Taba Case*, pp. 1506-1507 (opinion dissidente du juge Lapidoth).

<sup>444</sup> Voir *infra* Annexes.

<sup>445</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 51.

<sup>446</sup> « The grant of mandates introduced a new principle into international law », *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court of Australia, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 102 (*Per* Latham).

<sup>447</sup> *Rapport Hymans*, p. 335 [les italiques sont de nous].

<sup>448</sup> *MILLER*, vol. I, p. 114.

internationaux en matière de mandats font référence la compétence du Conseil suprême en matière de répartition des mandats : « Considérant que lesdites quatre Puissances, à savoir l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, ont convenu de *conférer à Sa Majesté l'Empereur du Japon un mandat lui remettant, en exécution du Traité de Versailles, l'administration [...]* »<sup>449</sup>.

La désignation du binôme Mandataire-Territoire par le Conseil suprême<sup>450</sup> montre on ne peut plus clairement que les Puissances alliées, mal à l'aise avec la conception du Président Wilson, entendirent se réserver le droit de ce choix (articles 116 et 119 du Traité de Versailles ainsi que l'article 94, paragraphe 3 du Traité de Sèvres). Cela permettait également à la France et la Grande-Bretagne de ne pas porter atteinte aux arrangements et solutions précédant la Conférence<sup>451</sup>. Les dispositions du Traité de Sèvres sont par ailleurs nettement plus clairs que ceux employés dans le Traité de Versailles : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'Article 22, partie I (Pacte de la Société), *provisoirement reconnues comme Etats indépendants*, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire elles-mêmes »<sup>452</sup>.

Le même traité de paix comportait à la fois le renoncement de l'ancien souverain territorial et l'assentiment des Parties concernées à l'établissement des mandats. Par ailleurs, à partir du 7 mai 1919, c'est-à-dire deux mois avant la conclusion du Traité de Versailles, le Conseil suprême de guerre adopta les décisions cruciales concernant l'attribution des mandats. D'aucuns ont critiqué, non sans raison, la validité des désignations du Conseil suprême alors même que le Pacte de la S.d.N., qui établissait le mandant par son article 22, n'était pas encore entré en vigueur<sup>453</sup>. Observation à laquelle d'autres auteurs répondirent en prétextant que la S.d.N. devait être considérée comme le continuateur des institutions de guerre alliées (comité de guerre, conseil suprême)<sup>454</sup>. Certes, cette thèse paraît défendable, même si elle offre le flanc à certaines critiques : la composition de la S.d.N. est plus large (à moins que l'on ne prenne en compte que le Conseil de la S.d.N.) ; les pouvoirs des principales puissances alliées n'y est plus le même que celui qu'elles exercèrent pendant le conflit ; si la S.d.N. est le continuateur, entre autres, du Conseil suprême, celui-ci ne devrait plus exister ou alternativement les décisions au sujet des mandats auraient dû être adoptées par la S.d.N., *tertium non datur*. En conséquence, la fiction de la continuation, qui paraît au premier regard

---

<sup>449</sup> Préambule du traité entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon au sujet de l'Île de Yap, *RTSN*, n° 311, p. 203 (*supra* note 194).

<sup>450</sup> La question fut soulevée lors de la fixation de la frontière entre la Palestine et la Syrie mandataires, où il a été clairement affirmé que celle-ci avait déjà été déterminée par un accord entre la France et la Grande-Bretagne, antérieure à l'instauration des mandats. Par ailleurs, M. Rappard précisa que les deux « Puissances mandataires [n'avaient pas] le droit de procéder par voie d'accord à une modification quelconque de la frontière sans en référer au Conseil ». La Commission finit cependant par n'émettre aucune protestation en raison du caractère antérieur (et extérieur à la S.d.N.) de l'accord de frontière précité (CPM, P.V., 25<sup>ème</sup> session (1934), pp. 11-12).

<sup>451</sup> « C'est d'ailleurs non pas la Société des Nations, mais le Conseil suprême qui donne en principe le mandat au nom des membres de la Société et ce n'est qu'à défaut qu'il est statué sur tous ces points par le Conseil. Mais comme je l'ai déjà remarqué, c'est toujours au Conseil qu'est envoyé le rapport annuel concernant les territoires dont le mandataire a la charge », F. LARNAUDE, *La Société des Nations*, Paris, 1920, p. 88.

<sup>452</sup> Les italiques sont de nous. L'article 95 en son paragraphe 1<sup>er</sup> ainsi récite : « Les hautes parties contractantes sont d'accord, par l'application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un *mandataire qui sera choisi par lesdites puissances* » (les italiques sont de nous).

<sup>453</sup> Cf. pour tous : G. CIORICEANU, *Les mandats internationaux*, p. 57.

<sup>454</sup> Cf. pour tous : G. SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, 1919, Ch.IV et pp. 242, 247.

persuasive, manque de donner un habit juridique adéquat aux comportements observés. En définitive, il ne peut être expliqué que par l'effectivité du pouvoir des grandes puissances ainsi que par le fait que la S.d.N. n'avait pas encore été constituée : « Tout cela s'est produit avant que le Pacte n'entre en vigueur et avant que la Société des Nations ne s'établisse et commence à fonctionner, en janvier 1920 »<sup>455</sup>.

La ratification du Traité de Lausanne (originellement de Sèvres) opérera le détachement des territoires autrefois sous souveraineté ottomane, qui sont désormais soumis aux mandats français et britannique<sup>456</sup>. Avant ce moment, les territoires en question doivent être considérés comme étant placés sous l'*occupatio bellica*<sup>457</sup>, le consentement de l'Etat vaincu n'ayant pas encore été exprimé (refus de la Turquie de ratifier le Traité). Le tribunal arbitral dans l'affaire Yémen / Erythrée s'exprima comme suit :

« the Treaty of Sèvres was not ratified by Turkey and did not enter into effect. Accordingly, title to the Red Sea islands in dispute must thus have remained with Turkey – even though it knew that it would in due course be required to divest itself of such title [...] More relevant is the fact that Turkey undoubtedly had title in 1918 and failed to divest itself in 1920. The instrument by which it did finally divest itself was the Treaty of Lausanne in 1923 ».<sup>458</sup>

D'où l'impossibilité pour le gouvernement britannique de promulguer la constitution pour la Palestine<sup>459</sup> avant l'entrée en vigueur du traité contenant la renonciation par la Turquie à ses titres et droits.

S'il est vrai que ce sont en général les traités de paix avec les Puissances vaincues qui permettent le détachement des territoires concernés par le système des mandats, il n'en est pas moins vrai que ces derniers sont institués par le Pacte de la S.d.N. à travers l'article 22, paragraphes 4 à 6 : « Le président Wilson a-t-il l'intention que toutes les questions relatives au sort futur des territoires conquis soient renvoyées, sans discussion, à la Ligue des Nations ? Les conséquences d'une telle façon de faire seraient extrêmement graves, parce que le monde penserait que cette conférence n'a rien fait, et un aveu d'impuissance serait même beaucoup plus sérieux qu'un désaccord entre les délégués. Je pense donc que la conférence devrait poser les principes généraux, laissant à la Ligue des Nations [sic] le soin de l'application pratique de ces principes aux cas particuliers »<sup>460</sup>.

La jurisprudence interne des mandataires est à l'unisson avec l'interprétation littérale et systématique de ces dispositions : « His Majesty's authority to occupy and administer Palestine is founded on a Mandate given to him by the Principal Allied Powers who negotiated the peace treaties after the 1914-1918 war. *The right of His Majesty rests more on*

---

<sup>455</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 329.

<sup>456</sup> C'était la position italienne qui fut finalement adoptée par la Sous-commission des mandats de la S.d.N.. Cette dernière avalisa donc la thèse selon laquelle l'article 22 du Pacte n'était pas suffisant à transférer les territoires à la S.d.N. et donc au Mandataire (in *La prassi italiana di diritto internazionale. Terza serie (1919-1925)*, vol. I, Rome, 1995, pp. 350-352). Voir aussi la lettre du MAE italien, M. Tomasi della Torretta, à son consul à Alep (*ibid.*, vol. V, p. 2442).

<sup>457</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 482 (opinion dissidente des juges Spender et Fitzmaurice).

<sup>458</sup> Sentence arbitrale du 9 octobre 1998, <http://www.pca-cpa.org/upload/files/EY%20Phase%20I.PDF>, §§ 150,

<sup>459</sup> *La Prassi*, vol. VI, p. 3867.

<sup>460</sup> Président du Conseil italien, M. Vittorio-Emanuele Orlando (intervention du 28 janvier 1919 à la Conférence de la paix à Paris, in *La prassi italiana di diritto internazionale. Terza serie (1919-1925)*, vol. IV, Rome, 1995, p. 2318).

*an international act of the Allied Powers, than on conquest, because the fruits of the British conquest had been ceded to the Allied Powers»<sup>461</sup>.*

La cession contenue dans les traités de paix – comme dans l’article 119 du Traité de Versailles – était faite en faveur des Principales puissances alliées et associées et non pas au bénéfice d’une puissance particulière. La jurisprudence interne des futurs Mandataires est claire à cet égard<sup>462</sup>.

Dans le Rapport Hymans (du nom de son auteur, membre de la CPM), sont délinées, entre autres, les rapports entre le Conseil et l’Assemblée de la Société en matière de contrôle des mandats<sup>463</sup>. Au premier incombe le pouvoir d’approuver tout mandat qui lui est soumis<sup>464</sup>. Ce rapport fut adopté par le Conseil<sup>465</sup> le 5 août 1920 ; la solution entérinée par le Conseil semble cependant trancher le nœud gordien plutôt que le dénouer : « Le Conseil de la Société des Nations, Considérant que par l’Article 119 du traité de paix avec l’Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l’Allemagne a renoncé des principales puissances alliées et associées à tous ses droits [...]. Considérant que les *principales Puissances alliées et associées sont convenues*, conformément à l’article 22, première partie (Pacte de la Société des Nations) dudit traité, *de conférer un mandat* à sa Majesté le Roi des Belges pour administrer [...] »<sup>466</sup>. Le Conseil de la S.d.N. avalise ainsi une décision prise par une institution alliée de guerre : la décision est formellement la sienne, mais il se borne à enregistrer celle d’un organe extérieur à la S.d.N.. Toutefois, les Puissances alliées et associées « avaient conquis le droit de répartir les Mandats, [mais] là s’était arrêté leur rôle. Les Mandataires exerçaient leur Mandat pour le compte de la Société des Nations et non pour celui des Puissances »<sup>467</sup>.

Ce n’est qu’à défaut d’accords antérieurs que la compétence de la S.d.N. est établie. Le Conseil de la S.d.N. dut donc se limiter à demander aux Puissances alliées de lui faire parvenir la liste des ‘binômes’ ainsi que les limites des territoires soumis à mandat. Il faut de surcroît relever que les Mandataires « choisis » par le Conseil suprême eurent à négocier avec des Etats tiers, membres ou non de la S.d.N.. Ce fut le cas, par exemple, des Etats-Unis d’Amérique, qui tinrent des pourparlers et conclurent des accords (préalables au mandat) avec la France et la Grande-Bretagne pour les mandats moyen-orientaux<sup>468</sup> et ceux de type B en Afrique, et aussi avec le Japon, notamment pour l’île de Yap<sup>469</sup>. C’est seulement après avoir intégré ces négociations dans leurs textes (propositions) de mandat que les Puissances mandataires purent les soumettre au Conseil de la S.d.N.. L’exigence du consentement des Etats-Unis était requise du fait que ces derniers étaient la seule parmi les Puissances alliées et

<sup>461</sup> *Molvan v. Attorney-General for Palestine*, Palestine, Supreme Court sitting as a Court of Civil Appeal, 11 novembre 1945, *ILR*, vol. 13, p. 52 [les italiques sont de nous].

<sup>462</sup> « Article 119 of the Treaty of Peace with Germany, which was signed at Versailles on June 28, 1919, provided that ‘Germany renounces in favour of the Principal Allied and Associated Powers all her rights and titles over her overseas possessions’. It seen that there was no cession to Great Britain », *Wong Man On v. The Commonwealth*, Australia, High Court, 6 juin 1952, *ILR*, vol. 19, p. 328.

<sup>463</sup> *Ibid.*, pp. 339-340. Un second rapport sera adopté par le Conseil, le 26 octobre de la même année.

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 337.

<sup>465</sup> *J.O.*, septembre 1920, pp. 334-341.

<sup>466</sup> Mandat belge sur le Est africain, voir *infra* Annexe [les italiques sont de nous].

<sup>467</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 422 (opinion dissidente du juge Jessup).

<sup>468</sup> Cf. *Derecktor v. Unites States*, Unites States, Court of Claims, 13 juillet 1954, *ILR*, vol. 21, p. 13.

<sup>469</sup> Traité concernant l’Île de Yap et les autres îles placées sous mandat, situées dans l’Océan Pacifique au nord de l’Equateur, et échange de notes y relatif, signé à Washington le 11 février 1922 (*supra* note 194). L’Italie fit également valoir ses « intérêts moraux et matériels » en Syrie [voir dans le texte]. La France, se prévalant de son statut pluriséculaire de protectrice des Lieux Saints fit des objections à la proposition d’article 14 du mandat britannique sur la Palestine. A ce propos, cf. H. LAURENS, *La Question*, vol. II, pp. 165-166.

associées à ne pas être devenues membre de la S.d.N.. Etant donné qu'il incombait au Conseil suprême de désigner le binôme 'mandataire / territoire', il était essentiel que les Etats-Unis exprimassent leur consentement.

L'entrée en vigueur du Mandat est bien évidemment soumise à son acceptation par le mandataire. En effet, le mandat est un acte juridique conventionnel, qui présuppose en conséquence la présence d'au moins deux volontés distinctes<sup>470</sup>. L'interprétation littérale étai cette conclusion, dans la mesure où le paragraphe 2 de l'article 22 évoque précisément l'exigence de l'acceptation. De surcroît, l'interprétation par recours aux travaux préparatoires montre que l'acceptation du mandataire était bel et bien requise.

A la lumière de cette lecture de l'article 22 (paragraphe 2) et de la pratique subséquente dans son application, il appert que le mandataire doit posséder certaines qualités : a) être une nation développée<sup>471</sup> ; b) avoir les ressources nécessaires pour assumer cette mission ; c) faire preuve d'expérience ou être géographiquement proche du territoire en question. Si les deux premières conditions cumulatives, qui brossent le portrait idéal du mandataire, ne posent aucun problème, la dernière, formulée par ailleurs de manière alternative, soulève quelques interrogations. Ce n'est pas tant la proximité géographique, qui s'explique pour des raisons éminemment pratiques, mais plutôt l'« expérience » à laquelle est faite allusion, qu'il faut bien comprendre : quel type d'expérience est-elle exigée ? Dans le silence des textes, on peut avancer que c'est l'expérience de l'Etat candidat dans l'administration de peuples non développés et son *savoir-faire* dans la gestion de ces territoires. En somme, les puissances coloniales semblent posséder un atout indéniable à cet égard<sup>472</sup>. A défaut d'une telle qualité, l'Etat aspirant doit justifier des « raisons géographiques » corroborant sa revendication.

La question de l'attribution des territoires mandataires est étroitement liée à la définition territoriale des mandats. A la lumière du Pacte ainsi que des autres textes pertinents, notamment les traités de paix qui mirent fin à la Première guerre mondiale, le choix de la Puissance mandataire s'est fait entre les Principales puissances alliées. Celles-ci se répartirent les dépouilles coloniales des Empires vaincus<sup>473</sup>. En effet, les textes et la pratique qui s'ensuivit dans leur application montrent on ne peut plus clairement que cette question fut résolue en dehors de la S.d.N.. Des quatre empires vaincus au lendemain de ce conflit, seules les possessions de l'Allemagne et de la Turquie seront concernées par la réglementation des Mandats. Alors que pour la première il s'agissait de ses colonies, pour la seconde les

---

<sup>470</sup> *Contra* : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 492 (opinion dissidente des juges Spender et Fitzmaurice), selon lesquels le Mandat est une « résolution » du Conseil de la S.d.N.. Selon le juge Tanaka (*Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 266), « L'accord de mandat se caractérise plutôt par l'union de deux déclarations unilatérales, l'une émanant de la Société des Nations, l'autre du Mandataire, processus analogue à celui que l'on rencontre dans le cas de la création d'une société de personnes ou d'une société de capitaux », mais, ajoute-t-il « cela ne nous semble empêcher de voir dans l'accord de Mandat une sorte de traité ou convention ».

<sup>471</sup> Le terme « développé » doit être lu dans son contexte, c'est-à-dire de pair avec le degré de développement dont il est question dans cette même disposition et signifiant ainsi une nation ayant atteint le stade le plus élevé de développement. Au-delà de tout débat doctrinal, une chose est certaine : « un mandat ne saurait être confié à un Etat inorganisé ou livré à l'anarchie », P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, tome 1er, deuxième partie, p. 828.

<sup>472</sup> « The only successful administration of underdeveloped or subject peoples has been carried on by States with long experience for the purposes and staffs whose training and singleness of mind fit them for so difficult and special a task », J. SMUTS, *The League of Nations. A Practical Suggestion*, p. 19.

<sup>473</sup> Parmi les « Principales puissances alliées et associées », ni le Portugal ni l'Italie, qui pourtant avaient participé à l'effort de guerre contre les Empires centraux, ne reçurent de mandats. L'Italie fut gratifiée ailleurs (A. MILLOT, *Les mandats internationaux*, pp. 43 et suiv.), alors que le Portugal obtint en *toute souveraineté* le « Triangle de Kionga » (Afrique orientale) qui lui avait été soustrait par l'Allemagne en 1894.

Principales puissances alliées décidèrent que *certain*s de ses territoires devaient être détachés et érigés en mandat. Il y eut en d'autres termes une assimilation entre les territoires coloniaux allemands et *certain*s territoires de l'Empire ottoman, ayant à l'esprit le Cinquième point de la Déclaration du président Wilson. Quant à l'Empire d'Autriche et au Royaume d'Hongrie, le Traité de Trianon scella son démembrement. En l'absence de colonies et étant donné que la dislocation de cet ancien empire se fit, ou à tout le moins il parût qu'il se fit, en conformité avec le 5<sup>ème</sup> principe wilsonien, il ne fut pas nécessaire de créer des mandats pour certains de ses territoires. Il en alla de même pour l'ancien empire tsariste, dont la dislocation fut déterminée à la fois par le conflit avec les empires centraux (par le Traité de Brest-Litovsk de 1918) et par la révolution bolchevique.

En conséquence, les textes conventionnels régissant les Mandats seront le Traité de Versailles d'une part et les Traités de Sèvres et de Lausanne de l'autre. Pour les territoires de l'Empire ottoman, l'article 94 du Traité de Sèvres de 1920, qui n'entra jamais en vigueur faute de ratification de la part de la Turquie, prévoyait en son alinéa 3 que la fixation des frontières des territoires détachés de l'Empire ottoman, ainsi que la désignation des puissances mandataires, reposerait sur l'accord entre les Principales puissances alliées. L'article 16 du Traité de Lausanne, le remplaçant en 1924, contient la renonciation par la Turquie à tous les territoires situés au-delà des frontières définies par ce même accord, « le sort de ces territoires et îles [dont la souveraineté lui était reconnue par le traité] *étant réglé ou à régler par les intéressés* » (italiques ajoutées)<sup>474</sup>. Dès lors le consentement de l'Etat territorial à la création des mandats était acquis.

En ce qui concerne les territoires d'outre-mer de l'Empire allemand, les articles 118 et 119, contenant la clause de renonciation par l'Allemagne à ses titres, droits et territoires coloniaux, étaient, à défaut d'être plus explicites, plus longs :

« Hors de ses limites en Europe. telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous ses droits, titres ou privilèges quelconques lui appartenant à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges ayant pu à quelque titre que ce soit, lui appartenir, vis-à-vis des puissances alliées ou associées. L'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou seront prises par les Principales Puissances alliées et associées, d'accord, s'il y a lieu, avec les tierces Puissances, en vue de régler les conséquences de la disposition qui précède. Spécialement, l'Allemagne déclare agréer les stipulations des articles ci-après relatifs à certaines matières particulières ».

Et l'article 119 :

« L'Allemagne renonce en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer »<sup>475</sup>.

Le Traité de Versailles instaure ainsi une parfaite identité entre les territoires d'outre-mer et les territoires coloniaux aux fins notamment de l'établissement des mandats de la S.d.N..

Il apparaît dès lors manifeste que la S.d.N. a été volontairement mise à l'écart en matière de désignation du couple 'territoire-puissance mandataire'. Telle était clairement l'intention des Principales Puissances alliées, comme il ressort de la correspondance échangée en 1921 entre

---

<sup>474</sup> Faut-il relever que cette disposition ne portait pas préjudice aux stipulations particulières intervenues ou devant encore intervenir entre la Turquie et les pays limitrophes notamment à l'égard des frontières.

<sup>475</sup> Voir à cet égard : *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, pp. 102-103 (*Per Latham*).

le Conseil et les Etats-Unis d'Amérique, qui avaient contesté l'attribution de l'île de Yap au Japon<sup>476</sup>. La teneur de la lettre adressée par le Conseil au Département d'Etat étatsunien ne laisse transparaître aucun doute sur l'absence de compétence de la S.d.N. en la matière :

« Le Conseil de la Société des Nations se permet de rappeler à Votre Excellence que la répartition des territoires soumis au mandat est du ressort du Conseil Suprême, non de celui du Conseil de la Société. *Ce qui regarde la Société des Nations, ce n'est pas l'attribution de ces territoires*, mais leur administration. L'attribution au Japon de toutes les îles du Pacifique situées au nord de l'Equateur ayant été notifiée au Conseil de la part des Principales Puissances Alliées et Associées, celui-ci s'est borné à exécuter la tâche qui lui revenait, celle d'établir les termes des mandats »<sup>477</sup>.

Toutefois, le rôle de la S.d.N. en matière de mandats ne se limite pas exclusivement à leur administration. Le Pacte, dans son article 22, fixe les trois conditions (cumulatives) auxquelles est soumise la répartition des territoires entre les Principales Puissances alliées et associées. Cette disposition ne prévoit pas expressément que le Mandataire soit un membre de la S.d.N.. Il n'en demeure pas moins que l'attribution d'un territoire à un Etat non membre aurait créé de nombreux problèmes d'exécution dans un système fondé sur un lien de solidarité institutionnel. La pratique ultérieure montre qu'une telle situation ne se présenta jamais. On peut dès lors soutenir que la qualité de membre aux fins de l'éligibilité était clairement sous-entendue par les dispositions applicables.

L'analyse des articles 118 et 119 du Traité de Versailles (ainsi que de l'article 95 du traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919 avec l'Autriche, de l'article 79 du traité de paix de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie et des articles 94, 95 et 132 du Traité de Sèvres)<sup>478</sup> montre on ne peut plus clairement que les différentes Puissances vaincues cèdent leurs droits, titres et intérêts territoriaux aux « Principales puissances alliées et associées ». Ces dernières pouvaient dès lors les transférer à une tierce puissance ou se les répartir entre elles. Etant les titulaires de ces droits, elles ont décidé de créer les mandats et ont conséquemment désigné les mandataires.

L'article 22 dispose tout aussi clairement que les Etats recevront le mandat de la Société. Cette affirmation peut paraître à première vue contradictoire avec les termes des traités de paix susmentionnés, ainsi qu'avec la réalité du terrain. Un compromis très formaliste fut mis au point par le Secrétariat de la S.d.N. et entériné dans le mémorandum du 30 juillet de Sir Eric Drummond (Secrétaire général de la Société)<sup>479</sup>. D'après ce texte, deux actes étaient nécessaires aux fins de la création d'un mandat : a) la désignation par le Conseil suprême ; et b) l'attribution formelle par le Conseil. Ce dernier adopta le 5 août 1920 une résolution consacrant les principes du mémorandum<sup>480</sup>. Le titre juridique fondant la présence de la Puissance mandataire sur le territoire sous tutelle est partant bicéphale<sup>481</sup>, « l'un émanant des

<sup>476</sup> Dans sa note du 21 février 1921, les E.U. contestait l'attribution au Japon de l'île de Yap, étant donné que, en tant que l'une des Principales puissances, ils n'avaient pas donné leur consentement. Il a été observé, à tort, que les Etats-Unis se sont ainsi prévalus des dispositions d'un traité auquel ils n'étaient pas parties (O. HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 369). Or, les Etats-Unis étaient membre du Conseil des Dix et c'était bien ce dernier qui avait désigné les mandataires et non le Conseil de la S.d.N.; c'est donc à ce titre qu'ils participaient à cette procédure et faisaient valoir leurs intérêts.

<sup>477</sup> *J.O.*, mars-avril 1921, p. 143 [Rapport de M. Bourgeois, adopté par le Conseil le 25 février 1921].

<sup>478</sup> Cf. *supra* note 9.

<sup>479</sup> A/20/48/161, Annexe 3, p. 8. Le mémorandum se basait sur le rapport du représentant belge au Conseil de la S.d.N., M. Hymans (août 1920, A/20/48/161, Annexe 4, p. 12).

<sup>480</sup> *J.O.*, septembre 1920, pp. 340-341.

<sup>481</sup> Cf. *Jolley v. Mainka*, Australia, High Court, 27 avril 1933, *ILR*, vol. 7, p. 48 (*Per Evatt*).

principales Puissances, l'autre de la Société des Nations »<sup>482</sup>. Le mandat recueille en son sein les deux titres est constitue le fondement juridique de l'administration du territoire par le mandataire : « L'autorité que le Gouvernement de l'Union exerce sur le Territoire est fondée sur le Mandat »<sup>483</sup>.

Entre les deux phases, l'on retrouve une étape procédurale de moindre importance, acquise dès le départ : la notification faite par le Conseil de la S.d.N. à la puissance mandataire, par laquelle le premier prend acte de la désignation. Quand on sait que les acteurs sont les mêmes, mais qu'ils agissent en des qualités différentes, cette notification n'a qu'une simple valeur notariale. La notification de la désignation (par le Conseil suprême) au Conseil de la S.d.N. marque le passage de témoin du Conseil suprême, représentant les puissances victorieuses, au Conseil de la S.d.N. : du *multilatéralisme* de l'alliance de guerre à l'*institution* chargée de maintenir la paix.

Le rôle du Conseil est de tout premier ordre non seulement dans la désignation des couples 'territoire-mandataire', mais également dans la définition du contenu des accords de mandat. Les projets de mandat lui furent tour à tour soumis et il ne se priva point de formuler des suggestions, voire des amendements<sup>484</sup>. Le pouvoir reconnu au Conseil d'apporter des amendements aux projets de mandat révèle que son rôle était tout sauf marginal. Lors de la phase de désignation du binôme 'mandataire/territoire', le Conseil de la S.d.N. assumera les fonctions centrales dans la définition des termes du mandat et dans leur gestion. Un auteur a fort adroitement décrit ces deux phases : « D'abord, le moment de la désignation du Mandataire : ici, c'est la Pentarchie<sup>485</sup> [c'est-à-dire les principales Puissances alliées et associées] qui agit ; elle exerce, en vertu des pouvoirs souverains que ses membres se sont fait attribuer par le Traité, un droit de nomination qui comprend celui d'arrêter, conformément au Pacte, ses conditions particulières de chaque mandat. En second lieu, vient la période de l'exécution du mandat, où c'est la Société des Nations qui agit, pour la surveiller »<sup>486</sup>.

Enfin, l'un des pères tutélaires du système des mandats, Lord R. Cecil, ne manqua pas de regretter que les premiers accords de mandat n'avaient pas été rendu publics avant leur adoption. Dans un discours retentissant prononcé à l'Assemblée de la S.d.N., il s'écria haut et fort que l'on ne pouvait pas « mettre de vin nouveau dans de vieilles outres » et qu'il fallait « aller avec audace et avec foi aux peuples du monde » et « les mettre dans le secret de vos [les autres délégués à l'Assemblée] actes ». Plus concrètement, et par rapport aux mandats, il regrettait « vivement la décision qu'a prise le Conseil de ne pas communiquer franchement à la Commission [permanente des Mandats] et au monde les projets de mandats qu'il élaborait. Je suis sûr qu'il n'aurait rien perdu à le faire ; je suis sûr qu'il aurait renforcé son autorité en agissant dans le sens du bien »<sup>487</sup>.

Relativement à la qualité du Mandataire, il n'est pas sans pertinence de soulever la question de savoir s'il devait être un Etat souverain. Ce problème concernait notamment les Dominions

---

<sup>482</sup> *Rapport Hymans*, p. 337.

<sup>483</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 133.

<sup>484</sup> Cf. *supra* note 332.

<sup>485</sup> Ce terme est également employé par G. SCELLE (*Le Pacte des Nations*, p. 142), faisant un clin d'œil explicite à l'alliance qui fut scellée en 1815 au Congrès de Vienne entre l'Autriche, la Russie, la Grande-Bretagne, la Prusse et la France.

<sup>486</sup> H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 339.

<sup>487</sup> Discours de Lord Cecil (18 décembre 1920), A., 1<sup>ère</sup> assemblée, 1920, séances plénières, p. 715.

anglais<sup>488</sup>. Du moment que ces possessions de la Couronne, *de facto* indépendantes, avaient été admises en tant que membres à part entière de la S.d.N., il ne faisait plus de doutes qu'elles pussent devenir mandataires. Ce qu'elles devinrent par ailleurs : « It was clearly the intention of the framers of the League that any full self-governing State, Dominion or Colony could become a member of the League. The use of the expressions 'Dominion or Colony' clearly shows that *full sovereignty* in the international sense was not a condition precedent to admission»<sup>489</sup>.

D'aucuns<sup>490</sup>, en recourant à l'interprétation littérale, admettaient que la qualité d'Etat n'était pas requise pour être mandataire : ils affirment que les rédacteurs du Pacte auraient sinon employé le terme de « Etat » au lieu de « Nation » dans l'article 22. L'interprétation contextuelle vient étayer cette lecture, dans la mesure où le deuxième paragraphe de l'article premier du Pacte, qui envisage la qualité de membre de la Société, énonce expressément que : « Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement ... peut devenir Membre de la Société »<sup>491</sup>. En conséquence, à la suite d'une équation transitive à trois éléments suivant laquelle la qualité de mandataire requiert la qualité de membre et celle-ci est ouverte également aux entités ne possédant pas la souveraineté extérieure, il s'ensuit que, à moins d'une indication expresse contraire dans l'article 22 (entendu comme *lex specialis*), d'autres entités que les Etats peuvent devenir puissances mandataires, à condition seulement qu'elles possèdent la souveraineté intérieure<sup>492</sup>.

La pratique subséquente dans l'application de cette disposition illustre clairement la possibilité que les *Dominions* britanniques soient investis de mandats. Toutefois, une lecture plus minutieuse de l'attribution des mandats montre on ne peut plus clairement que les mandats en question (de type C) visaient l'Empire britannique (« Sa Majesté britannique »). Celui-ci décidait par la suite librement, sans que la Société ne trouvât rien d'inconvenant en cela, de leur gestion<sup>493</sup>. Il est d'ailleurs intéressant, voire intrigant, de noter qu'alors que les préambules des mandats font référence à l'Empire britannique, les autres articles s'adressaient directement aux *Dominions* ; était-ce possible grâce à l'« elasticity of the British Constitution » en vertu de laquelle les *Dominions* « have progressed along the path of nationhood »<sup>494</sup> ? La jurisprudence des *Dominions* permet de donner une réponse, même si elle fait parfois abstraction des subtilités inhérentes à ce mandat en sous-traitance : « The Mandate for Samoa was conferred to by the Council of the League of Nations [sic] upon His Majesty the King for and on behalf of the Government of the Dominion of New Zealand. That means that it was conferred directly upon the Dominion, and the Dominion is the sovereign Power [sic] respnsible to the League of Nations [...]. The authority is given by the League of Nations directly to the Dominion as a member of the League »<sup>495</sup>.

---

<sup>488</sup> « Il importe de rappeler qu'avant la première guerre mondiale les dominions britanniques et l'Inde ne s'étaient pas encore vu reconnaître une personnalité distincte : ils n'étaient que des éléments de l'Empire britannique », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 398 (opinion dissidente du juge Jessup).

<sup>489</sup> *Rex v. Offen*, Afrique du Sud-Ouest, High Court, Central Circuit Court, 23/24 août 1934, *ILR*, vol. 7, p. 55.

<sup>490</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 56 ; P.T. FURUKAKI, *Les Mandats internationaux*, pp. 91-92.

<sup>491</sup> Cf. P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, tome 1er, deuxième partie, p. 829.

<sup>492</sup> Cf. *Rex v. Christian*, p. 28.

<sup>493</sup> Le juge Shahabuddeen relève que à l'origine de cette construction juridique se trouve la « doctrine sous-jacente de l'unité de la Couronne britannique, courante à l'époque », *Certaines terres à phosphates à Nauru*, p. 276 (opinion individuelle).

<sup>494</sup> *Rex v. Christian*, p. 30.

<sup>495</sup> *Tagaloa v. Inspector of Police*, Supreme Court of New Zealand, 21 octobre 1927, *ILR*, vol. 4, p. 54.

L'Empire britannique *sous-traitait* le Mandat à l'intérieur du Commonwealth<sup>496</sup>, ce qui fit dire à un juriste : « Le Dominion nous apparaît donc ici comme étant Mandataire du Mandataire [...] »<sup>497</sup>. La question de la responsabilité vis-à-vis du Mandant, c'est-à-dire de la Société, mérite également d'être soulevée. Si le véritable titulaire du Mandat est l'Empire britannique, la responsabilité de ce dernier est engagée en cas de violation des obligations contenues dans l'Accord de mandat ou en cas de violation des dispositions pertinentes du Pacte<sup>498</sup>.

La qualité de membre de la Société est-elle requise aux fins du Mandat ? La question, soulevée à l'époque, ne pouvait concrètement concerner que les seuls Etats-Unis d'Amérique. Sur le plan politique, rien ne pouvait entraver une telle possibilité. Au plan juridique, le mandat étant un traité conclu entre la S.d.N. et le Mandataire, la qualité de membre paraît indissociable de celle de Mandataire, ne serait-ce que par application de l'article 22, auquel un Etat non-membre n'est pas lié. Deux scénarios pouvaient être envisagés : a) un Etat, qui dès le départ, n'est pas membre de la Société ; b) un Etat qui cesse d'être membre (pour diverses raisons) après avoir accepté le mandat<sup>499</sup>. Dans la première hypothèse, la question n'est pas résolue *expressis verbis* par l'article 22 (interprétation littérale) ni par les autres dispositions du Pacte (interprétation contextuelle) ; elle ne s'est jamais présentée. La pratique subséquente a clairement écarté cette possibilité<sup>500</sup>. Le second cas aurait pu se poser et aurait « soulev[é] ainsi une question de [toute] première importance »<sup>501</sup>. En effet, la perte de la qualité de membre du mandataire, par retrait volontaire ou, *a fortiori*, suite à une expulsion, aurait irrémédiablement brisé le lien de confiance qui est, comme nous l'avons vu [*supra* II. B.], à l'origine du mandat. Dès lors, tout porterait à croire que la qualité de membre doit être considérée comme étant indispensable au maintien du mandat<sup>502</sup>. La pratique montre cependant qu'il n'en est pas ainsi. Le retrait du Japon de la S.d.N. – devenu effectif le 27 mars 1935 – n'a pas comporté *ipso facto* sa déchéance en tant que mandataire de certains territoires océaniques. Dans le silence des textes pertinents (article 22 et mandats), on peut considérer la situation ainsi créée comme n'étant pas incompatible avec le régime des mandats. Il n'en demeure pas moins, pour les raisons à peine évoquées, que cette situation exceptionnelle est en contraste avec le lien fiduciaire du mandat et donc avec l'esprit du Pacte.

### III. C. Extinction, révocation et modification du mandat

Il faut d'entrée de jeu distinguer entre la révocation du Mandataire, entendue comme sanction<sup>503</sup> mais avec permanence du mandat confié à un autre États, et l'extinction du mandat tout court.

---

<sup>496</sup> Voir *infra* note 747.

<sup>497</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 56.

<sup>498</sup> *Certaines terres à phosphates à Nauru*, § 55, p. 261. Nous pourrions également ajouter que la règle de l'indifférence de l'organisation d'un Etat (sur base territoriale) était présente dans le tissu du droit international coutumier de l'époque (cf. Troisième rapport du Professeur Roberto Ago sur la responsabilité internationale présenté à la Commission du droit international, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II, 1<sup>ère</sup> partie, §§ 181-185).

<sup>499</sup> Cf. aussi *infra* III.C (Extinction du mandat).

<sup>500</sup> D'aucuns (P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, tome 1er, deuxième partie, p. 829), n'avaient cependant pas exclu cette possibilité, se fondant sur le silence de l'article 22. De même, le juge Jessup dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt de la C.I.J. dans les *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 414.

<sup>501</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 55.

<sup>502</sup> *Contra* : P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, tome 1<sup>er</sup>, deuxième partie, p. 884.

<sup>503</sup> Cf. L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, p. 146.

La physiologie du mandat requiert que celui-ci prenne fin dès que le but poursuivi a été atteint. Il s'agit ici d'une forme de garantie du mandat et, en dernière analyse, des populations concernées. Ni les accords de mandat ni le Pacte de la S.d.N. ne mentionnent cette possibilité<sup>504</sup>. La question n'ayant pas été abordée lors des travaux préparatoires de l'article 22<sup>505</sup>, il ne reste pour la résoudre que la pratique subséquente ainsi que le recours aux principes généraux de droit au sens de l'art. 38 § 1 lit.c). L'Institut de droit international avait étudié la question lors de la session de Cambridge en 1931. Il adopta une résolution faisant état d'un droit de révocation appartenant au Conseil de la S.d.N. : « Les fonctions de l'Etat 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 »<sup>506</sup>.

A la différence de mandats de droit civil, la Société ne pouvait pas mettre fin au Mandat sans juste cause ou autrement le modifier unilatéralement. Le Mandat, bien qu'exercé « au nom de la Société », était en dernière analyse confié par le Conseil suprême des Principales Puissances alliées et associées. A la rigueur, seules celles-ci auraient pu modifier, voire révoquer le Mandat. Les Mandataires avaient été désignés par le Conseil suprême ; or, celui-ci a disparu dès 1920. Toutes les fonctions relatives à l'institution mandataire ont été dès ce moment assumées par la S.d.N., notamment par le Conseil. On peut dès lors estimer que seul ce dernier pouvait exercer un rôle quelconque dans la révocation voire l'extinction du mandat.

#### *Expiration du mandat*

Aussi bien la doctrine<sup>507</sup> que les organes compétents de la S.d.N. (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 mandats d'application. Le mandat s'achève dès que ses finalités ont été atteintes : « La 'tutelle' établie par le Pacte était censée durer aussi longtemps que les peuples en question seraient, pourrait-on dire, mineurs »<sup>508</sup>. Il faut par ailleurs préciser qu'alors que les mandats « ottomans » prévoyaient expressément la condition résolutive du mandat<sup>509</sup>, les mandats « allemands » étaient dépourvus d'une telle clause. Il a donc été soutenu que ce type de terminaison ne vaut que pour les mandats de type A, où le pays en cause était appelé à rapidement atteindre l'indépendance. En revanche, pour les mandats de type B et C « c'est plutôt d'une transformation du mandat qu'il est peut être question »<sup>510</sup>. 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 constituée par les

<sup>504</sup> Cf. J. DUGARD, « The Revocation of the Mandate for South West Africa », *AJIL*, vol. 62 (1968), pp. 78-97.

<sup>505</sup> 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).

<sup>506</sup> § VII (Rapporteur : H. Rolin).

<sup>507</sup> 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*, p. 351.

<sup>508</sup> *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).

<sup>509</sup> Voir l'article 28 du mandat britannique sur la Palestine (*infra* Annexe).

<sup>510</sup> P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, tome 1er, deuxième partie, p. 883.

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 »<sup>511</sup>.

La question de l'expiration du mandat avait été étudiée par la CPM sur demande du Conseil (résolution du 13 janvier 1930). A la suite de cette étude, les principes qui devaient guider la Société à ce propos devaient permettre d'établir qu'un « peuple considéré jusqu'ici comme mineur [avait] acquis l'aptitude à se gouverner seul, sans l'aide ni les conseils d'un mandataire ». Or, il fut souligné que cette question ne pouvait être résolue « que par l'observation attentive de l'évolution politique, sociale et économique de chaque territoire ». De surcroît, le futur Etat devait fournir « certaines garanties ... à la satisfaction de la Société des Nations, au nom de laquelle le mandat a été conféré et a été exercé par le Mandataire »<sup>512</sup>. 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'Etat 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 »<sup>513</sup>. Cet avis, donné par la CPM le 27 juin, fut approuvé par le Conseil le 4 septembre 1931.

Affirmer que le mandat prend fin dès qu'il a atteint son but ne résout pas la question de savoir *qui* constate<sup>514</sup> que le peuple a atteint un degré suffisant de maturité. M. Van Rees affirma que la compétence « de constater la capacité [des] habitants de se conduire seuls » devait échoir au Conseil<sup>515</sup>. Or, la CPM, dans son étude précitée, écarta implicitement la proposition de son rapporteur, M. Penha Garcia, qui avait prévu dans son mémoire de discuter « de la procédure à suivre »<sup>516</sup>. La CPM ne se pencha cependant plus sur cette question et se concentra exclusivement sur les conditions de fond ainsi que sur les garanties devant être fournies par le futur Etat. Quoi qu'il en soit, 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 »<sup>517</sup>.

Dans le silence des textes, la pratique d'application fournit quelques indices herméneutiques. Un seul cas d'émancipation d'un territoire mandataire est à recenser pendant l'existence<sup>518</sup> de la S.d.N.: 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

<sup>511</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 73 (op. individuelle du juge Ammoun).

<sup>512</sup> Voir la déclaration irakienne faite préalablement à son accession à la S.d.N. (*infra* note ). Cette déclaration devait comporter l'obligation de garantir: a) la protection effective des minorités de race, de langue et de religion; b) les privilèges et immunités des étrangers; c) la liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses; d) les obligations financières régulièrement contractées par l'ancien Mandataire; e) les droits acquis; f) le maintien en vigueur des traités internationaux auxquels le Mandataire serait devenu Partie au nom du territoire mandataire.

<sup>513</sup> CPM, P.V., 20ème session (1931), p. 229.

<sup>514</sup> G. ABI-SAAB, « Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 207 (1987-VII), pp. 216-227; G. DISTEFANO, « Le Protocole de Londres du 17 janvier 1871 : miroir du droit international », *Journal of the History of International Law*, vol. 6 (2004), pp. 124-126.

<sup>515</sup> CPM, P.V., 20ème session (1931), p. 152.

<sup>516</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>517</sup> Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, p. 441.

<sup>518</sup> La Syrie et le Liban accédèrent certes à l'indépendance avant l'extinction formelle de la S.d.N., mais celle-ci était dans les faits moribonde dès 1940 au plus tard; le fonctionnement physiologique de la Société en ce qui concerne les mandats prit fin en 1939.

reprendre les modalités fixées par le mandat britannique sur la Palestine ; dès lors, la CPM n'émit aucune objection.

Cela ne signifie cependant pas que le Conseil peut mettre fin au mandat sans le consentement du mandataire. Le mandat est un traité ; en tant que tel, il ne peut être éteint qu'en l'application des règles générales relatives au droit des traités, étant donné que ni le Pacte, dans son article 22, ni le Mandat, ne prévoient un régime spécial<sup>519</sup>. En conséquence, pour mettre un terme au traité, le consentement des deux parties est requis ; car, lors de la conclusion du mandat, l'acceptation du mandataire avait été exigée aussi bien que l'approbation du Conseil<sup>520</sup>. De surcroît, le Conseil ne pouvait pas terminer un mandat unilatéralement, étant donné qu'il ne l'avait pas attribué mais simplement approuvé. En somme, la volonté commune de mettre fin au mandat est nécessaire, à moins que l'un des motifs d'extinction d'un traité, prévus par le droit des traités, ne soit applicable en l'espèce : à savoir des causes d'extinction des traités indépendantes de la volonté des Parties (arts. 61 et 62 de la CVDT de 1969), y compris en raison de la violation de l'accord de mandat (article 60).

La renonciation éventuelle du mandataire par retrait du mandat ne signifie pas *ipso facto* l'extinction de ce dernier, mais simplement un prélude au changement de Puissance mandataire, bref le transfert du mandat. Le consentement du Mandataire *et* de la S.d.N. aurait été nécessaire aux fins du transfert du mandat à un autre Etat. Ce cas ne se présenta jamais.

#### *En cas de violation : révocation*

Selon Stoyanowsky, les principes généraux de droit (au sens de l'art. 38 § 1 lit.c)), dont se sont inspirés les rédacteurs de l'article 22, envisagent tout naturellement la révocation du mandataire<sup>521</sup> 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 be to recognize the possibility of revocation in principle. In private law an irrevocable authority is impermissible »<sup>522</sup>. Par ailleurs, le paragraphe 8 de l'article 22 fait office de droit résiduel au bénéfice du Conseil de la S.d.N. (c'est-à-dire l'organe qui exprime la volonté du Mandant, la S.d.N.) et confirme cette possibilité. Une toute autre question est celle de savoir quelle est l'autorité compétente à cette fin. Selon ce même juriste précité, ce ne peut guère être celle ayant désigné les mandataires, c'est-à-dire le Conseil suprême, car « le Mandataire [mis au pilori] qui fait partie du Conseil, n'aurait qu'à opposer son veto pour que la révocation ne puisse pas avoir lieu »<sup>523</sup>. L'observation est sensée, mais il aurait été loisible de prévoir que dans ces cas de figure le Mandataire doit s'abstenir de voter, à l'instar ce que dispose, dans une autre circonstance, l'art. 27, § 2, de la Charte des Nations Unies.

Même le Général Smuts, dans son projet de Mandat, avait suggéré que « in case of any flagrant and prolonged abuse of this trust the population concerned should be able to appeal

---

<sup>519</sup> Il faut relever que, le 3 février 1919, la délégation yougoslave proposa, au sein de la Commission Hurst-Miller, un amendement qui était ainsi articulé : « La Commission mandataire pourra aussi, quand elle jugera le moment venu, suggérer que l'indépendance d'un peuple, quel qu'il soit, puisse être proclamée et reconnue en vue de son admission éventuelle, comme membre de la Société des Nations », proposition de M. Vesnitch, *D.H. Miller*, vol. II, p. 443 [document 20]. Cet amendement ne fut bien évidemment pas adopté.

<sup>520</sup> Voir *infra* le cas de l'Irak (VII.A). *Contra* : opinion dissidente du juge Alvarez jointe à l'avis consultatif de la C.I.J. dans l'affaire du *Statut international du Sud-ouest africain*, pp. 181-183.

<sup>521</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 114.

<sup>522</sup> Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Mandate in the Covenant*, pp. 71-72.

<sup>523</sup> *Ibid.*, p. 115.

for redress to the League, who should in a proper case assert its authority to the full, even to the extent of removing the mandate, and entrusting it to some other State, if necessary »<sup>524</sup>.

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* »<sup>525</sup>.

Le président de la CPM (le marquis Theodoli), lors de la discussion sur la révocation d'un mandat, 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 »<sup>526</sup>. 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* »<sup>527</sup>. Par analogie avec les différentes institutions dont se sont inspirés les rédacteurs de l'art. 22, un droit de révocation en cas de violation par le Mandataire est ainsi envisageable<sup>528</sup>.

Cette question ne se posa jamais durant la période d'activité de la S.d.N., mais elle finit par émerger plus tard, dans la célèbre question du mandat sud-africain en Afrique sud-occidentale (Namibie). La C.I.J., 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, contenaient le principe *inadimplenti non est adimplendum* selon les prévisions de son article 60<sup>529</sup>. La Cour affirma que la Puissance mandataire ne pouvait pas modifier unilatéralement le mandat et qu'il fallait à cette fin le consentement du Conseil de la S.d.N. : « 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 »<sup>530</sup>. A défaut d'un tel accord, les changements apportés par le Mandataire au statut juridique de la Namibie équivalaient à une violation substantielle du mandat.

---

<sup>524</sup> *The League of Nations. A Practical Suggestion* (D.H. Miller, vol. II, p. 32). Cf. *supra* note 24.

<sup>525</sup> *In re Tamasese, A prisoner, New Zealand, Supreme Court, 21 février 1929, ILR, vol. 7, p. 43* [les italiques sont de nous].

<sup>526</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 156.

<sup>527</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 177 (annexe 6; les italiques sont de nous).

<sup>528</sup> Cf. en ce sens : *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 131 (opinion individuelle du juge Petrán); J.C. HALES, *Some Legal Aspects of the Mandate System*, p. 127.

<sup>529</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 94, pp. 46-47. Le juge De Castro, dans son opinion individuelle jointe à l'avis consultatif de la C.I.J. en 1971, examine les autres principes qui reconnaîtraient le pouvoir de la S.d.N. de mettre fin au mandat en cas de violation (*ibid.*, pp. 213-216). *Contra* : *ibid.*, pp. 334-341 (opinion dissidente du juge Gros).

<sup>530</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 141; et encore : « Sur la base de ces considérations, la Cour est amenée à conclure que la compétence pour déterminer et modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain appartient à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies », *ibid.*, p. 143. 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 S.d.N.] peut aussi modifier le degré de pouvoir accordé à l'Etat mandataire à raison de l'évolution constatée dans le développement de ces populations »). *Contra* : opinion dissidente du juge Alvarez jointe à cet avis consultatif (pp. 180-183).

Le 27 octobre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies (AG) adopta la résolution 2145 (XXI) par la quelle 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<sup>531</sup>.

Dans l'avis consultatif précité, la C.I.J. rejeta plusieurs arguments soulevés par l'ancienne Puissance mandataire. Celle-ci avait en effet invoqué les travaux préparatoires à la Conférence de Paris, où l'un des Projets du président Wilson, prévoyant une « procédure spéciale » en cas de violation du mandat, n'avait pas été adopté. A cet égard, la Cour de La Haye affirma que « [l]e fait que ce droit d'appel spécial n'ait pas été incorporé au Pacte ne saurait être interprété comme excluant l'application du principe général de droit d'après lequel il faut présumer que le pouvoir de mettre fin, comme conséquence d'une violation, à un mandat comme d'ailleurs à toute convention, existe de façon inhérente, même s'il n'est pas exprimé »<sup>532</sup>. L'Union sud-africaine prétendit que même dans ce cas, il eût fallu la « coopération » du Mandataire. La C.I.J. répliqua que « [p]our des raisons évidentes, on ne saurait, s'agissant d'une extinction de ce genre, exiger le consentement du fautif »<sup>533</sup>. 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 »<sup>534</sup>. Elle affirma que « la compétence pour déterminer et modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain appartient à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies »<sup>535</sup>. Les tribunaux internes de l'ancienne Puissance mandataire n'enregistrèrent que très tardivement les différents prononcés de la Cour de La Haye, comme en témoigne cet arrêt de la Cour suprême sud-africaine : « This judgement [*sic*] is no authority on the question of the revocation of the mandate and, in so far as it deals with the questions of invalidity and illegality of acts by South Africa, any findings thereon must be considered *obiter*. The question of revocation of the mandate has apparently never been submitted to the International Court of Justice for decision. There was no provision for such revocation under the League of Nations and when the League came to an end, the fate of the mandated territories was a matter for reciprocal agreement. The Charter of United Nations and its trusteeship system also did not solve the problem »<sup>536</sup>. Sur ce point précis, la Haute Cour sud-africaine n'était cependant pas en porte-à-faux avec la C.I.J., qui avait déclaré : « The United Nations was not competent to determine or modify unilaterally the international status of South West Africa »<sup>537</sup>.

Ainsi, 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

<sup>531</sup> Résolution 264 (20 mars 1969).

<sup>532</sup> *Ibid.*, § 98, p. 48.

<sup>533</sup> *Ibid.*, § 101, p. 49.

<sup>534</sup> *Ibid.*, § 100, pp. 48-49.

<sup>535</sup> Statut international du Sud-Ouest africain, avis consultatif du 11 juillet 1950 : *C.I.J. Recueil 1950*, p. 143.

<sup>536</sup> *Binga v. Administrator-General for South-West Africa and Others*, South West Africa, Supreme Court, 22 juin 1984, *ILR*, vol. 82, pp. 475-476.

<sup>537</sup> *Binga v. Administrator-General for South-West Africa and Others*, South West Africa, Supreme Court, 22 juin 1984, *ILR*, vol. 82, p. 467.

(XXI)<sup>538</sup>. Dans son sillage, le Conseil de sécurité adopta la résolution 276 (1970) faisant « sienne »<sup>539</sup> 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 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 en exclusivité à l'ONU<sup>540</sup>, étant donné que le Mandataire ne peut plus se prévaloir d'un acte juridique (le mandat) qu'il a violé.

Le droit de terminaison unilatérale d'un mandat par la S.d.N., et ensuite par l'ONU, en raison de sa « violation substantielle » par le Mandataire, ne saurait faire de doute. Toutefois, une toute autre question est celle de la cessation effective de l'administration illicite. L'affaire namibienne en témoigne.

#### *Révocation unilatérale du mandat (en dehors du cas de figure de la violation)*

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 C.I.J. 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 de 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<sup>541</sup>, le mandat ne saurait être, *en aucun cas*, résilié *sans l'assentiment des deux parties intéressées* »<sup>542</sup>. Le Mémorandum conclut, en recueillant l'assentiment des autres membres de la CPM, que « [*r*]evocation of a mandate may for practical purposes be regarded as inconceivable »<sup>543</sup>.

Le consentement mutuel est donc nécessaire aux fins de la révocation du mandat et de son éventuel transfert à un autre Etat. Cet accord devra également régir les conditions de transmission des obligations financières assumées par l'ancien mandataire. L'auteur du mémorandum s'appuyait sur certains auteurs qui, ne voyant dans le mandat qu'un traité international sans sa composante institutionnelle, affirmaient que « sa nature [est] définitive et perpétuelle. Il ne peut être question de *révocation*, comme dans le mandat civil. L'Etat mandataire est intéressé moralement et même matériellement, comme l'est toute Puissance

<sup>538</sup> *Contra* : *ibid.*, pp. 264-295.

<sup>539</sup> *Ibid.*, § 108, p. 51.

<sup>540</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 93, p. 46. *Contra* : *ibid.*, p. 294 (opinion dissidente du juge Fitzmaurice).

<sup>541</sup> Voir le commentaire.

<sup>542</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 155.

<sup>543</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 178 (annexe 6; les italiques sont de nous).

coloniale, même sous le régime de la ‘porte ouverte’, à conserver ses colonies. La convention par laquelle le mandat est donné est, de la part des cinq Puissances, un acte d’aliénation irrévocable ; à l’égard de ces Puissances et du Mandataire, c’est une convention synallagmatique ; elle ne serait sujette à résolution à charge de ce dernier que pour un manquement tellement grave aux conditions de la cession qu’il témoignerait de l’inaptitude foncière du mandataire à administrer le territoire conformément au Pacte »<sup>544</sup>. Comme le souligne M. Lugard, la question du transfert du mandat, voire de son extinction, était loin d’être académique, car les « capitaux privés craign[ai]ent que la situation [fût] susceptible de quelque arrangement nouveau [...] qu’un changement se produise dans la situation territoriale actuelle, ou qu’un régime de libre gouvernement [ne fût] accordé au territoire sous mandat d’une façon prématurée »<sup>545</sup>.

Suite à la dissolution de la Société, le pouvoir d’approuver les modifications proposées par la Puissance mandataire échoit à l’Assemblée générale des Nations Unies<sup>546</sup> en raison de la continuité « entre la Société des Nations et l’Organisation des Nations Unies dans les cas des mandats »<sup>547</sup>, 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).

#### IV. Le Contrôle

S’il est vrai, comme nous venons de le voir, que la S.d.N. 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, 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 sociétair<sup>548</sup>. 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 »<sup>549</sup>.

Plusieurs organes mettent en œuvre cette action de contrôle de la S.d.N., qui assure la garantie des droits des pays sous mandat. 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<sup>550</sup>. Le contrôle, en tant qu’« élément de surveillance », « fait partie intégrante du mandat »<sup>551</sup> et représente à bien d’égards « le trait vraiment original de l’institution

---

<sup>544</sup> H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 351.

<sup>545</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 156.

<sup>546</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 142.

<sup>547</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 163 (opinion individuelle du juge Dillard). *Contra* : *ibid.*, pp. 227-253 (opinion dissidente du juge Fitzmaurice).

<sup>548</sup> « 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 », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 336. *Contra* : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, pp. 454, 457-458 (opinion dissidente du juge Winiarski).

<sup>549</sup> Rapport de M. Van Rees, p. 222.

<sup>550</sup> « Le fait que dès qu’une puissance exercera un mandat, elle sera observée, peut aider à favoriser le développement d’une juste administration », E.M. HOUSE, *Coup d’œil*, p. 343.

<sup>551</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, p. 41.

nouvelle »<sup>552</sup>. Déjà lors de la Conférence de la paix à Paris, l'accent avait été mis sur la nécessité du contrôle « tutélaire » par la S.d.N.<sup>553</sup>.

Dans son rapport présenté au Conseil, M. Hymans souleva adroitement la question « Quis custodiet custodes ? »<sup>554</sup>. A la question de savoir jusqu'où s'étendaient les pouvoirs de contrôle de la S.d.N., le rapporteur estimait que non seulement cette dernière devait s'assurer que le Mandataire n'avait pas outrepassé les pouvoirs conférés, mais de surcroît elle devait « examiner si [il] a[vait] fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration a[vait] été conforme aux intérêts de la population indigène »<sup>555</sup>. Dans son avis consultatif de 1971, la C.I.J. 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 »<sup>556</sup>.

## A. La Commission permanente des mandats

L'importance de cette Commission dans la structure de la S.d.N. est illustrée par le fait que le Pacte ne mentionne nommément qu'une seule autre commission, à savoir celle relative aux armements (article 9). A ce titre, elle est l'un des organes constitutionnels principaux de la S.d.N. et elle représente une « innovation dans le droit international »<sup>557</sup>.

Aussi bien le Projet du Général Smuts<sup>558</sup> que la proposition britannique du 24 janvier 1919 contiennent une référence à un organe de contrôle de la gestion mandataire. Ce sont les seuls textes présentés lors de la Conférence de paix qui se souciaient de la nécessité de la surveillance et avançaient des solutions en ce sens<sup>559</sup>. En conséquence, la paternité de cette disposition leur revient incontestablement.

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 ». 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

---

<sup>552</sup> J. RAY, *Commentaire*, p. 606. De même: Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, p. 64.

<sup>553</sup> Wilson's Third Draft or Second Paris Draft (20 janvier 1919), *D.H. Miller*, vol. II, p. 104: « The object of such tutelary oversight and administration on the part of the League of Nations shall be to build up in as short as possible out of the people or territory under its guardianship a political unit can take charge of its own affairs, determine its own connections, and choose its own policies ».

<sup>554</sup> La réponse n'allait pas de soi, comme le discours prononcé par le représentant de l'Union sud-africaine (Lord Cecil) le montre bien: « Je suis absolument certain que si la Société essaie de devenir une espèce de sur-Etat administrant les territoires soumis aux mandats, elle aboutira certainement à un grand gâchis et fera plus de mal que de bien aux peuples à qui elle essaiera de rendre service », A., 1ère assemblée, 1920, séances plénières, p. 721.

<sup>555</sup> *Rapport Hymans*, p. 339.

<sup>556</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 48.

<sup>557</sup> M. LAMOURI, « Article 77 », in *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, 1991, p. 1129.

<sup>558</sup> « Close liaison will have to be maintained with Foreign Offices of all the constituent countries, as well as with the *mandatary States* who act for the league in controlled or administered areas », cité in *D.H. Miller*, vol. II, p. 43 [Document 5; les italiques sont de nous].

<sup>559</sup> Article 7 de la proposition britannique (*D.H. Miller*, vol. I, p. 107).

ce rôle consultatif, tout comme le Conseil avait seul une fonction de surveillance»<sup>560</sup>. 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. A 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 »<sup>561</sup>.

L'article 22 ne créait cependant pas la Commission. Celle-ci sera établie par une résolution du Conseil [voir *infra* Annexe]. Ce dernier confia au Secrétariat la mission de préparer un projet de résolution et fixa les principes auxquels devait s'inspirer l'établissement de la Commission<sup>562</sup>. Entre autres choses, il faut relever, d'une part, l'exigence que toutes les Puissances mandataires fussent représentées, et, d'autre part, que la majorité des membres fût composée par les Etats non mandataires (cinq sièges). De surcroît, le Conseil de la Société tint à souligner que la Commission n'était pas habilitée à adopter des décisions juridictionnelles (ou quasi-juridictionnelles) mais seulement à donner des avis non contraignants. Le Conseil de la S.d.N. avalisera le projet de statut de la Commission dans sa résolution du 29 novembre 1920<sup>563</sup>. Aux termes de l'alinéa i) de cette résolution, la Commission adoptera à l'unanimité son propre règlement. Celui-ci sera avalisé par le Conseil le 10 janvier 1922<sup>564</sup>.

La CPM était épaulée dans son activité par la Section correspondante du Secrétariat, dont la direction avait été confiée à M. Rappard, avant que celui-ci ne s'en allât siéger en tant que dixième membre à la CPM.

La composition de la Commission revêtu une importance capitale : y siégeaient des experts indépendants nommés à titre personnel et désignés en raison de leur expertise et compétence. Ils ne représentaient pas les Etats dont ils étaient les ressortissants<sup>565</sup>. Le nombre des membres de la Commission fut fixé à neuf, dont cinq sièges réservés à des ressortissants de membres non mandataires<sup>566</sup>, nombre porté par la suite à dix<sup>567</sup>. Entre-temps, depuis 1924, la CPM comptera un autre membre, le suisse W. Rappard ; il en fera partie en qualité de « membre extraordinaire »<sup>568</sup>. La collaboration au sein de la CPM entre les membres des Etats mandataires et les autres « réflét[a] précisément cet esprit colonial »<sup>569</sup> qui animait ses travaux. Ces derniers, à la différence du Conseil de tutelle de l'ONU, se tinrent à huis clos, excepté la première et la huitième session<sup>570</sup>.

Les puissances mandataires disposaient de quatre sièges ; leurs intérêts étaient défendus par des « représentants accrédités ». Ces représentants pouvaient discuter des rapports les

---

<sup>560</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 22, p. 25.

<sup>561</sup> H. ROLIN, *La pratique des mandats*, p. 544.

<sup>562</sup> *J.O.*, septembre 1920, pp. 340-341 (*Rapport Hymans*).

<sup>563</sup> *J.O.*, novembre-décembre 1920, pp. 87-88 [voir *infra* Annexe].

<sup>564</sup> *J.O.*, février 1922, p. 89.

<sup>565</sup> C., P.V. 10 (1920), p. 190 (Annexe 119a, contenant le Rapport de M. Hymans, adopté par le Conseil le 28 octobre 1920).

<sup>566</sup> *Rapport Hymans*, pp. 384-385; Actes de la 1<sup>ère</sup> Assemblée, 1920, séances des Commissions (Partie II), p. 389-393. Les premiers membres élus furent: M. Beau (France), Mme Bugge-Wicksell (Suède), Gov. W. Cameron-Forbes (Etats-Unis; déclina la nomination car il avait été nommé aux Philippines pour le compte de son gouvernement), M. Freire d'Andrade (Portugal), Hon. W. Ormsby Gore (Grande-Bretagne), M. Orts (Belgique), M. Van Rees (Pays-Bas), Marquis Theodoli (Italie), M. Yanagida (Japon).

<sup>567</sup> Décision du Conseil, datée du 8 septembre 1927 ; avec l'entrée de l'Allemagne dans la S.d.N.. Plus tard, avec le retrait de cette dernière de la Société, l'on revint à une CPM composée de 10 membres.

<sup>568</sup> Décision du 11 décembre 1924 (C., 32, pp. 143-234).

<sup>569</sup> F.M. ZEINEDDINE, *Le régime du contrôle des mandats de la Société des Nations*, Paris, 1932, pp. 156-157.

<sup>570</sup> Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, p. 145.

concernant, mais devaient s'abstenir dans le vote y relatif. Les décisions étaient adoptées à la majorité des membres présents et votants. Les membres de la CPM étaient désignés, conformément à l'alinéa a) de la Résolution par le Conseil<sup>571</sup>, et « choisis en raison de la valeur personnelle et de leur compétence ». En plus des représentations étatiques, il faut relever la représentation du B.I.T., dont l'expert jouissait du « droit d'assister avec voix consultative à toutes les séances de la Commission Permanente où seront discutées des questions relatives au régime du Travail ». Le Portugal et les Pays-Bas, se prévalant de leur expérience coloniale, firent immédiatement acte de candidature pour contribuer « au succès de cette nouvelle grande institution »<sup>572</sup>.

Selon le règlement intérieur de la Commission, celle-ci procédait, au début de la première session ordinaire, à l'élection, au scrutin secret, d'un Président et d'un Vice-président (pour la durée d'un an) parmi ses membres. Rien dans les textes pertinents n'indiquait la durée du mandat des membres de la CPM. En conséquence, comme la pratique subséquente le confirma, ils furent élus à vie.

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 ». Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de son Règlement intérieur, la CPM se réunit un fois par an en session ordinaire (scindée en deux périodes), à huis clos<sup>573</sup>, à Genève. Au cours de la session ordinaire, la CPM examine les rapports annuels rédigés par les Puissances mandataires en vue d'établir un rapport au Conseil (article 8 du Règlement intérieur)<sup>574</sup>. Ce même article 1<sup>er</sup> prévoit que la CPM puisse tenir des sessions extraordinaires à la demande de l'un de ses membres « à condition que [celle-ci], adressée aux autres membres de la Commission, soit approuvée par la majorité de ses membres et par le Conseil de la Société des Nations ». La pratique n'a finalement recensé que deux seuls cas d'application de cette disposition de l'article 1<sup>er</sup> du Règlement : a) le soulèvement dans le Djebel Druse (1925) ; et b) les troubles en Palestine (1929)<sup>575</sup>.

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<sup>576</sup>. La cadence annuelle assurait un contrôle suffisamment sérieux sur les Puissances mandataires. Cette obligation était confirmée dans les accords de mandat<sup>577</sup>. L'évaluation par la CPM – un corps d'experts

---

<sup>571</sup> Actes de la 1<sup>ère</sup> Assemblée, 1920, séances des Commissions (Partie II), p. 396; voir le texte de la résolution instituant la CPM (*infra* Annexe).

<sup>572</sup> *J.O.*, octobre 1920, pp. 441-3.

<sup>573</sup> Rares ont été les séances publiques. A l'issue de débats au sein de la CPM sur l'opportunité de tenir des séances publiques, celle-ci a décidé, lors de sa 12<sup>ème</sup> session (1927) de « maintenir en principe la méthode qu'elle a toujours suivie d'informer le public par ses procès-verbaux » (CPM, P.V., 12<sup>ème</sup> session (1927), p. 59). Les procès-verbaux (particulièrement soignés), dressés par le Secrétariat, sont en revanche rendus publics par la Société.

<sup>574</sup> S'il y a avis motivé de la minorité, celui-ci sera également joint au rapport envoyé au Conseil, si elle en fait la demande. La pratique à cet effet ne recense que quelques rares cas de ce genre.

<sup>575</sup> Cf. H. LAURENS, *La Question*, vol. II, pp. 195-203.

<sup>576</sup> « 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.

<sup>577</sup> Cf., entre autres (*infra* Annexe), art. 24 du mandat britannique; article 10 du mandat britannique sur le Togo : article 6 du mandat de l'Union Sud-Africaine sur le Sud-Ouest africain.

indépendants – accroissait l'efficacité du contrôle. La rédaction et la soumission de ce rapport figuraient déjà dans la Résolution du Conseil des Dix du 30 janvier 1919<sup>578</sup>.

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. Ces derniers contenaient les points que la CPM indiquait. Dès sa première session<sup>579</sup>, la CPM élaborait des questionnaires pour les mandats de type B et C<sup>580</sup>. Ils furent approuvés par le Conseil en 1926<sup>581</sup>. 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). En règle générale, les questionnaires étaient tellement détaillés que la Grande-Bretagne, estimant qu'elle ne pouvait pas répondre aussi exhaustivement aux questions sur son mandat sur la Palestine, se résolut à envoyer un mémorandum au Conseil, le priant de modifier les requis. Cette requête ne fut pas admise.

Comme le prophétisa le colonel House, conseiller spécial du Président Wilson à la Conférence de paix, « [l]e rapport qui devra être adressé annuellement au Conseil de la Société des Nations stimulera les rivalités et la puissance qui fournira le meilleur compte-rendu de ses fonctions tiendra la meilleure place dans l'estime du monde »<sup>582</sup>. Quoi qu'il en soit, il émerge de la discussion des rapports au sein de la CPM qu'un véritable dialogue s'installait entre cette dernière et le Mandataire<sup>583</sup>.

La procédure d'examen des rapports fit l'objet de discussions au sein de la CPM. Cette dernière s'attaqua d'entrée de jeu à la question d'ordre général relative à la limitation de ses pouvoirs en matière d'examen des questions portant sur l'exécution des mandats. Comme l'affirma l'un de ses membres, M. van Rees : « Le dernier alinéa de l'article 22 définit avec une netteté absolue la charge dévolue à la Commission des Mandats et qui est double : examen du rapport annuel des Mandataires, et mission de donner au Conseil des avis sur les questions relatives à l'*exécution* des mandats. Il n'est pas question dans cet alinéa, des termes des mandats. Ce que le Pacte attend de la Commission permanente ne s'étend pas au-delà des limites qu'il a ainsi fixées »<sup>584</sup>. D'autres membres avancèrent cependant la thèse suivant laquelle les termes des accords de mandat pouvaient tomber dans la compétence de la CPM. M. Rappard, exprimant le point de vue juridique, affirma que « si en cours d'examen des rapports, des clauses de mandats devaient paraître susceptibles d'interprétation diverses ou contraires à l'article 22, le Conseil ne pourra se formaliser de questions ou d'avis présentés à ce sujet par la Commission, à titre purement consultatif, car il aimera sans doute avoir dans la Commission un conseiller vigilant »<sup>585</sup>. Cette lecture des pouvoirs de la CPM fut finalement adoptée. La Commission ne se priva pas d'attirer l'attention du Conseil sur les dispositions des accords de mandat contraires à l'article 22 du Pacte.

---

<sup>578</sup> Cf. *supra* ??? et D.H. Miller, vol. I, p. 110.

<sup>579</sup> CPM, P.V., 2<sup>ème</sup> session, 1922 (Annexes 2 et 3), pp. 83-86 [pour les mandats de type B et C].

<sup>580</sup> 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.

<sup>581</sup> C., 41, pp. 1233-1237 et 1322-1328.

<sup>582</sup> E.M. HOUSE, « Coup d'œil rétrospectif sur le Traité de Versailles », in *Ce qui se passa réellement à Paris*, p. 343.

<sup>583</sup> Lors de la discussion du rapport belge sur le Ruanda-Urundi (1928), ainsi s'exprima M. Rappard: « Aucun rapport ne donne autant le sentiment d'une conversation entre la Puissance mandataire et la Commission des mandats », CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 65.

<sup>584</sup> CPM, P.V., 1<sup>ère</sup> session (1921), p. 10.

<sup>585</sup> *Ibid.*, p. 11.

Les mandats de type C ne furent approuvés par le Conseil que le 17 décembre 1920. En conséquence, la CPM ne reçut les premiers rapports que dans le courant de l'année 1922. En revanche, les mandats de type A n'étant entrés en vigueur qu'en 1923, les premiers rapports ne furent examinés par la CPM qu'en 1924.

Il ressort de la pratique de la CPM que cette dernière a présenté un certain nombre d'observations générales ou particulières sur chacun des mandats qui lui furent soumis pour examen. Elle requérait des mandataires des élucidations sur certains points spécifiques ayant notamment trait aux prérogatives de la Puissance mandataire. De surcroît, la CPM demandait très souvent des informations détaillées au point de vue de la législation et des statistiques, ou sur l'importation et la vente, par exemple, des breuvages alcooliques.

La violation de l'obligation de la soumission du rapport annuel était considérée comme un manquement grave à l'article 22 ainsi qu'à la disposition du mandat<sup>586</sup>. De même, un retard dans l'exécution de cette obligation a été stigmatisé publiquement par la CPM<sup>587</sup>. Dès 1939, les Etats mandataires cessèrent d'établir des rapports annuels.

Les pouvoirs de la Commission ne se limitaient pas à la simple réception et évaluation du rapport annuel, mais elle devait « examiner aussi si la puissance mandataire a[vait] fait un bon usage de ces pouvoirs et si son administration [avait] été conforme aux intérêts de la population indigène », comme semble indiquer M. Hymans dans son rapport précité<sup>588</sup>. L'ampleur des pouvoirs de la Commission pouvait cependant se prêter à des interprétations divergentes. M. Hymans privilégia une lecture extensive des dispositions relatives aux Mandats : « *Les par. 1 et 2 de l'art. 22 ont fixé l'esprit qui doit guider* ceux qui ont charge d'administrer les peuples non encore capables de se gouverner eux-mêmes. Ils ont déterminé que la tutelle serait exercée par les Etats gouvernant en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations. Le Rapport annuel prescrit par l'al. 7 devra certainement exposer l'ensemble de la situation morale et matérielle des peuples sous mandat. Dès lors il paraît évident que c'est également sur l'ensemble de l'administration que devra porter l'examen du Conseil. Celui-ci aura évidemment à faire preuve en cette matière d'une extrême prudence, afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la puissance mandataire »<sup>589</sup>.

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 la même veine, les textes de toutes les lois et règlements publiés dans les territoires sous mandat devaient être envoyés à la CPM et examinés par elle<sup>590</sup>. Les pétitions (voir *infra* IV. D) faisaient également l'objet d'un examen par la CPM.

---

<sup>586</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, §§ 91-95.

<sup>587</sup> 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).

<sup>588</sup> *J.O.*, septembre 1920, p. 339.

<sup>589</sup> *Loc.cit.* [les italiques sont de nous].

<sup>590</sup> « La Commission permanente des mandats serait reconnaissante aux Puissances mandataires de bien vouloir annexer à leurs rapports annuels le texte de toutes les décisions législatives et administratives prises au sujet

D'autres documents, émanant d'autres sources, recueillis et inventoriés par le Secretariat, étaient transmis à la CPM. Elle pouvait en tenir compte aux fins de son examen global de la gestion mandataire. En raison de la source, très souvent non officielle, et du caractère fort disparate de ce matériel documentaire, cette masse de renseignements sera maniée avec de notables précautions, comme le précisa le Directeur de la Section des Mandats du Secretariat : « En procédant à cette sélection, nous cherchons à ne nous laisser guider que par un seul souci, celui de l'impartialité la plus absolue. Nous n'avons pas à nous préoccuper de la tendance et des opinions que nous portons à la connaissance des membres de la Commission, mais seulement de la sincérité apparente, du sérieux et de l'autorité de leurs auteurs ... Dans le conflit d'opinions qui se reflète dans notre documentation, nous nous abstenons absolument de prendre parti en quoi que ce soit. Aussi, cette documentation ne pourra-t-elle jamais servir de base unique à une action ou à une intervention de la Commission dans un domaine quelconque »<sup>591</sup>.

Enfin, il faut rappeler l'impact de l'œuvre de la CPM aux fins d'interprétation de l'article 22. La règle selon laquelle il convient de prendre en considération la pratique applicative des organes d'une organisation internationale a été codifiée par la CVDT de 1969 dans son article 31, § 3, lit.b). La C.I.J. dans son avis consultatif sur la *Licéité des de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat lors d'un conflit armé*, affirma que la « nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions *ainsi que sa pratique propre*, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs »<sup>592</sup>.

Dans l'accomplissement de son mandat<sup>593</sup>, la CPM finit par exprimer des avis sur divers grands problèmes de politique et de gestion mandataire. L'examen des rapports ainsi que l'audition des représentants des Mandataires lui permit de formuler des principes généraux devant guider l'administration mandataire<sup>594</sup>. Même s'il est vrai que des 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. La C.I.J. 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 »<sup>595</sup>.

De même, on ne peut passer sous silence la grande contribution des mémorandums et autres rapports rédigés par des membres de la CPM, dont les conclusions furent la plupart du temps approuvées par le Conseil. La CPM souleva les questions fondamentales de caractère général

---

de chaque territoire soumis à mandat au cours de l'année écoulée ». Le Conseil confirma cette exigence dans sa résolution du 29 août 1924.

<sup>591</sup> Cité in: *Le système des Mandats*, p. 41.

<sup>592</sup> Avis consultatif du 8 juillet 1996: *C.I.J. Recueil* 1996, § 19, p. 75. Il n'est pas absurde de soutenir qu'une telle règle existât déjà pendant l'existence de la S.d.N..

<sup>593</sup> *J.O.*, novembre 1922, pp. 1178, 1263 ss (Annexe 412), 1265 ; novembre 1923, pp. 1402, 1273-1274 ; mars 1924, p. 335.

<sup>594</sup> « C'est extrêmement significatif ; car le fait, pour le Mandataire, de soumettre à un organe international tous les textes législatifs et administratifs qui régissent le territoire soumis à son mandat, d'en faire un sujet de discussion internationale, de recommandations et parfois de demandes de modifications, indique que la surveillance de gestion du Mandataire a atteint le plus haut degré possible. Elle embrasse, en effet, tous les phénomènes de la vie indigène, dont elle garantit le bien-être et le développement », J. STOYANOWSKY, *La théorie*, p. 145.

<sup>595</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 100, pp. 48-49 [les italiques sont de nous].

et régla les problèmes qu'elles posaient. Même si la CPM constitua tout au long de son existence le rempart de la S.d.N. contre des visées et revendications expansionnistes des Mandataires (en termes de pouvoirs et compétences), et qu'à ce titre elle incarna l'esprit de la mission de civilisation, il n'en demeure pas moins qu'elle « ne s'est jamais considérée elle-même comme le rouage d'un processus de 'dé-colonisation', un terme d'ailleurs (même écrit d'une pièce) totalement anachronique à l'époque ; mais plutôt comme un exemple de 'bonne' gestion coloniale, animée par la justification plus théorique que réelle qu'elle déboucherait un jour, imprévisible et lointain, sur une hypothétique indépendance ; un peu comme l'entendait en Angleterre, durant la même période, le *Labour* lorsqu'il réclamait qu'on étende à toutes les colonies le régime du mandat international »<sup>596</sup>. C'est pour cette raison, ainsi qu'à cause de son « intimité » institutionnelle avec le Conseil, qu'elle fut critiquée, notamment par les représentants des populations des territoires placés sous mandat de type A : « « L'on est tenté d'y voir une variante de la doctrine des Soufis, qui prétendent que le créateur et les créateurs ne forment qu'une seule et même identité, et que les lois que Dieu révèle à ses apôtres ne sont autre chose que des devoirs imposés à Dieu par Dieu lui-même. Nous ne voyons pas d'autre exemple qui illustre mieux l'intimité du lien qui unit les Puissances de l'Entente à la S.D.N. »<sup>597</sup>.

#### IV. 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<sup>598</sup>.

Le Conseil « exerce son contrôle à l'aide de la » CPM<sup>599</sup>. 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 »<sup>600</sup>. Le Conseil jouit du pouvoir de prendre des décisions relatives aux rapports et pétitions concernant les territoires mandataires. Les décisions étaient prises en conformité avec l'article 5, § 1, du Pacte, c'est-à-dire à l'unanimité des Membres présents.

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 ;

<sup>596</sup> Y. COLLART, « La Société des Nations et le colonialisme. Le Mandat international : une vieille idée pour demain ? », in *The League of Nations in retrospect. La Société des Nations : rétrospective*, Berlin, 1983, pp. 393-394 ; pour le projet du *Labour party* britannique, voir *supra* I.A.

<sup>597</sup> Déclaration de M. Chakib Arslan, représentant à Genève du comité syro-palestinien devant la Commission, cité in : H.LAURENS, *La Question*, vol. II, Paris, p. 67.

<sup>598</sup> « 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*).

<sup>599</sup> *Le système des Mandats*, p. 37.

<sup>600</sup> *J.O.*, septembre 1926, p. 456.

c'est à l'Assemblée qu'échoit cette compétence<sup>601</sup>. Faut-il nuancer cette observation en tenant compte de la typologie des mandats ? A cet égard, se pose la question de savoir si le Conseil est pourvu du pouvoir de *constatation* que le « pupille » (le peuple du territoire sous mandat)<sup>602</sup> a atteint la maturité et qu'il peut dès lors s'émanciper. Dans le silence des textes normatifs et dans l'absence de pratique, la question est académique. La prérogative exclusive de la constatation serait sans doute revenue au Conseil. 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 résument à celle de la « moral suasion ». Si le Mandataire n'était pas membre ordinaire du Conseil, il était invité par ce dernier à participer aux discussions concernant sa gestion du territoire placé sous tutelle. Sa voix concordante étant nécessaire aux fins de l'adoption de toute résolution, le Mandataire pouvait ainsi aisément faire obstacle à toute initiative émanant du Conseil. Dans le cas où un différend substantiel devait surgir entre le Mandataire et les membres du Conseil, il ne restait plus que le recours à la C.P.J.I. tel qu'envisagé par les différents accords de mandat.

#### IV. 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 »<sup>603</sup>. 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 »<sup>604</sup>. L'interprétation de ces pouvoirs généraux permettra d'établir s'ils permettent à l'Assemblée d'exercer un contrôle sur l'application des mandats conclus avec les différentes puissances mandataires. A cet égard, la pratique de l'Assemblée montre que celle-ci a chaque année examiné la question des mandats, en la soumettant à l'une de ses commissions.

Déjà lors de sa première séance plénière, en 1920, la question relative aux pouvoirs et compétences de l'Assemblée fut soulevée. Les représentants des Puissances mandataires se mobilisèrent afin de réduire au maximum l'étendue des prérogatives de l'Assemblée en matière de surveillance de la gestion mandataire<sup>605</sup>. 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 S.D.N. et les Mandataires »<sup>606</sup>. A ce propos, il n'est pas inexact non plus de dire que tout au long de son existence l'Assemblée soutint la CPM, confrontée à la « coldness »<sup>607</sup> des Mandataires et du Conseil.

---

<sup>601</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 93, p. 46 et § 102, p. 49

<sup>602</sup> C.-A. BOUTANT, *Les mandats internationaux*, Paris, 1936 [Thèse de doctorat], p. 4 : « L'article 22 du Pacte semble créer un incapable de droit international ».

<sup>603</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 403 (opinion dissidente du juge Jessup).

<sup>604</sup> Voir commentaire correspondant.

<sup>605</sup> Actes de l'Assemblée (1<sup>ère</sup>), 1920, séances plénières, pp. 712-725. Dans la foulée, la proposition haïtienne d'un système d'inspection parlementaire rencontra la vive opposition de ces mêmes Etats (voir *infra* note 95).

<sup>606</sup> J. STOYANOWSKY, *La théorie*, pp. 131-132; *Le système des Mandats*, p. 37. Les deux passages se révèlent quasiment identiques ...

<sup>607</sup> F. P. WALTERS, *A History of the League of Nations*, Londres, 1952, vol. I, p. 212.

L'une des occasions lors desquelles l'Assemblée put s'occuper du régime des mandats a été celle de l'examen de l'œuvre du Conseil sur la base du rapport préparé par le Secrétariat de la Société. De plus, l'Assemblée émit parfois des recommandations ponctuelles<sup>608</sup> et se félicita généralement de l'activité de la CPM, des Puissances mandataires et du Conseil dans l'accomplissement de la mission du mandat<sup>609</sup>.

En conclusion, si les compétences de l'Assemblée sont certes de nature fort générale, les pouvoirs spécifiques dont elle disposait afin de les exercer dans notre contexte n'étaient nullement comparables à celles du Conseil ou de la CPM.

L'une des grandes contributions de l'Assemblée à la question des mandats a été l'élaboration d'une convention interdisant l'esclavage et le travail forcé (voir *supra* II. C).

#### **IV. D. La voix des populations sous mandat: le mécanisme des pétitions**

Le système de contrôle des mandats ne se limitait pas au seul rapport annuel transmis par la Puissance mandataire au Conseil, examiné par la CPM, mais comprenait également les pétitions soumises par les populations indigènes. Cet instrument de surveillance 'par le bas' n'était guère inconnu du système de la S.d.N., étant donné que les minorités jouissaient de cette possibilité en vertu des traités de paix<sup>610</sup>.

A la lumière d'une lecture rigoureusement littérale du Pacte, cette possibilité n'était cependant point envisagée dans le contexte des mandats<sup>611</sup>. Le fondement de ces 'initiatives populaires' doit être recherché ailleurs, notamment dans le comportement des Puissances mandataires elles-mêmes. C'est à l'Assemblée<sup>612</sup> que se dénoua le sort des pétitions, lorsque le représentant haïtien, M. Bellegarde, en évoqua les modalités : « Tout sujet britannique peut s'adresser au Roi ; le Roi, pour les populations sous mandat, c'est la Société des Nations »<sup>613</sup>. Le Gouvernement britannique fit part de ses observations à cet égard dans un Mémoire transmis au Conseil le 22 juillet 1922<sup>614</sup>. Le 2 septembre 1922, ce dernier renvoya le projet britannique à la CPM pour que celle-ci l'étudiât<sup>615</sup>. M. Salandra, nommé rapporteur, présenta ses conclusions au Conseil. On y lit notamment que, tout en soulignant l'esprit d'objectivité qui avait inspiré jusqu'à alors les rapports soumis par les Etats, « les pétitions constitueraient pour la Commission des mandats une aide très appréciable à l'étude des rapports »<sup>616</sup>. Ainsi, la brèche par laquelle cette faculté fut introduite dans l'institution des mandats a été celle de leur utilité en vue de l'examen des rapports des Etats. 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 »<sup>617</sup>.

---

<sup>608</sup> Comme par exemple, lorsqu'elle a attiré l'attention sur la traite des femmes et des enfants et partant souligné l'urgence de l'application de la convention relative, sur les territoires sous mandat (de type B et C), A, 6<sup>ème</sup>, Séances des commissions, 1925, VI, p. 23.

<sup>609</sup> Résolution du 22 septembre 1925, A, 8<sup>ème</sup> Assemblée, Séances des commissions, 1927, VI, p. 29.

<sup>610</sup> Dans son rapport sur la question présentée au Conseil, M. Quiñones de León souligne 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.

<sup>611</sup> Cf. *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 137.

<sup>612</sup> A., 1922, P., pp. 147ss.

<sup>613</sup> A., 1922, P., pp. 157, 166.

<sup>614</sup> *J.O.*, novembre 1922, p. 1245.

<sup>615</sup> C., 21, pp. 1176-1245.

<sup>616</sup> Rapport de M. Salandra, *J.O.*, mars 1923, p. 298 (Annexe 457).

<sup>617</sup> *Ibid.*, p. 300. *Journal de Genève*, 21 septembre 1922, p. 2: « Le meilleur contrôle c'est la publicité ».

Finally, the CPM drafted a Regulation relative to petitions. This one was approved by the Council on 31 January 1923<sup>618</sup>: « [c]’était là une innovation destinée à rendre plus effective la fonction de surveillance du Conseil »<sup>619</sup>. The Council introduced thus a « measure of surveillance supplementary »<sup>620</sup> in the management of the Mandatary. The petitions had to be formulated in writing and bear the signature of the author; the procedure itself was uniquely written, oral exposés not having been admitted<sup>621</sup>.

In this Regulation – it did not contain moreover a definition of the « petition » – the Council fixed the conditions of exercise of the right<sup>622</sup>. Two types of petition are envisaged: a) those which precede the territories under mandate; b) those which come from other sources. In the first case of figure, the populations of the territories under mandate will not be authorized to address petitions directly to the Council. They will have to send them to the Mandatary Power, who will be charged to forward them to the Council, being able to attach his own comments. In the second case of figure, they are transmitted to the President of the CPM, who is authorized to retain only those deserving a more in-depth examination. Considered as manifestly inadmissible are petitions relating to facts which have already been the subject of a judicial decision as well as those which appear « manifestly insignificant »<sup>623</sup>.

After this selection, the petitions were presented to the CPM by a special rapporteur named for this purpose. The procedure also provided for the taking into account of joint observations by the Mandatary, as well as the hearing of his accredited representatives. The final decision belonged to the Council. In practice, this latter always followed the recommendations of the CPM as contained in its Report. In practice, the petitions grew more and more in number from the 1930s.

The right to send directly the petition to the CPM, without passing through the Mandatary Power concerned, was the subject of discussions in the Assembly<sup>624</sup>. The Haitian representative – M. Bellegarde – using a very colorful metaphor<sup>625</sup>, defended this right in the interest of the populations under tutelage inasmuch as an additional guarantee was offered to them. The risk that an individual complaint would be suppressed by the Mandatary was not considered as a consequence. De même, un représentant évoqua le risque que, laissés à eux-mêmes, les indigènes pouvaient être « influencés par des agitateurs qui, pour des raisons personnelles, amèneraient sans doute la population indigène à envoyer à la Commission permanente des mandats une pétition qui représenterait point exactement le sentiment des indigènes, mais l’influence qu’ils ont subie »<sup>626</sup>. Lord Cecil, tout en affirmant qu’il n’y avait pas de meilleure garantie contre la mauvaise administration mandataire que la publicité, insista sur la nécessité qu’« aucune pétition ne [fût] présentée à la Commission ou au Conseil avant d’avoir passé sous les yeux de la Puissance mandataire »<sup>627</sup>. The project of resolution finally adopted by the Assembly rejected the right of direct petition to the CPM and inserted the obligation of passing through the Mandatary Power.

<sup>618</sup> C, 23, pp. 199-202, 210-212, 298-300.

<sup>619</sup> *Admissibilité de l’audition de pétitionnaires*, p. 29.

<sup>620</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 48, p. 30.

<sup>621</sup> La CPM n’accorda jamais d’audition aux pétitionnaires.

<sup>622</sup> *J.O.*, mars 1923, p. 200 (n° 827).

<sup>623</sup> *Loc. cit.*

<sup>624</sup> A., 3<sup>ème</sup> assemblée, 1922, séances plénières, pp. 152-167.

<sup>625</sup> « Comme le mari de la comédie, les gouvernants sont toujours les derniers à savoir ce qui se passe », *ibid.*, p. 156.

<sup>626</sup> *Ibid.*, p. 159 (discours de M. Allen, Nouvelle-Zélande).

<sup>627</sup> *Ibid.*, p. 162.

mandataire. Même sous cette forme indirecte, le droit de pétition ne manqua pas de susciter la condamnation de certains auteurs<sup>628</sup>, alors que d'autres soulignèrent que « [c]ette innovation rend[ai]t plus effective la fonction de surveillance du Conseil »<sup>629</sup>.

Assurément, l'un des aspects les plus innovateurs de ce mécanisme de surveillance résidait dans son caractère à la fois autonome et permanent. A cet égard, les pétitions n'accomplissaient pas seulement une fonction d'information. De surcroît, leur simple soumission déclenchait un processus d'examen des allégations y contenues<sup>630</sup>. Elles furent discutées, conjointement aux commentaires du Mandataires (jointes aux pétitions), au sein de la CPM.

L'un des membres de la CPM – Lord Lugard – proposa dans son mémorandum sur la question des pétitions d'introduire l'audition des pétitionnaires<sup>631</sup>; « l'embarrassante question » – selon les propres mots du Rapporteur lui-même – fut largement débattue au sein de la Commission. Les avis divergeaient fortement. Le membre français (M. Merlin), en se demandant ce que l'audition pouvait ajouter d'utile aux travaux de la CPM, mit en garde ses confrères sur les conséquences logistiques d'une telle procédure: « si l'audition des pétitionnaires ... devenait, comme il est à craindre, de par la force même des choses, de plus en plus fréquente, ce serait à Genève un long défilé de pèlerins qui, sous prétexte de se faire dire droit ou rendre justice, encombreraient le Palais des Nations de leurs intrigues, à chaque session de la Commission. Celle-ci finirait par succomber sous le faix d'une tâche excessive, dont elle aurait été proprement l'artisan »<sup>632</sup>. M. Lugard maintint qu'il était entièrement de la compétence de la CPM « d'entendre qui elle veut »<sup>633</sup>. M. Van Rees argumenta que la CPM n'avait qu'une fonction consultative et que sa seule fonction exécutive, relativement précisément aux pétitions, lui avait été attribuée par le Conseil. Il en conclut que la CPM ne pouvait pas aller au-delà des pouvoirs lui ayant été conférés par le Conseil (en plus des prérogatives énoncées au paragraphe 8 de l'article 22). Enfin, M. Rappard soutint, et la CPM le suivit sur ce point décisif, qu'il n'appartenait pas à la CPM de définir si elle était compétente à ce propos: « elle [la CPM] ne devrait pas trancher elle-même la question de sa propre compétence »<sup>634</sup>. Ne disposant pas de la *Kompetenzkompetenz*, son statut d'organe subsidiaire était réaffirmé. La CPM trouva ainsi un consensus, exprimé dans son rapport soumis au Conseil: « La Commission a fait une nouvelle étude approfondie de la procédure en vigueur en matière de pétitions. L'expérience ayant montré que, parfois, il lui a été impossible de se faire une opinion définitive sur le bien-fondé de certaines pétitions, il a semblé à la Commission que, dans ces cas, il pourrait apparaître indispensable de permettre aux pétitionnaires d'être entendus par elle. La Commission ne voudrait pas formuler une recommandation expresse à ce sujet avant d'être informée de la manière de voir du Conseil »<sup>635</sup>. Les Puissances mandataires, invitées par le Conseil à s'exprimer sur cette proposition de la CPM<sup>636</sup>, rejetèrent avec une rare unanimité cette procédure. Les raisons alléguées se concentraient notamment sur le fait que si l'audition orale des pétitionnaires devait être admise, la procédure aurait étrangement ressemblé à un examen contradictoire, avec le Mandataire sur le banc des accusés. De surcroît, fut-il argumenté, une telle procédure

---

<sup>628</sup> F. LUGARD, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Londres, 1965, p. 56.

<sup>629</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 137.

<sup>630</sup> Cf.: N. FEINBERG, «La pétition en droit international », *RCADI*, vol. 40 (1932-II), pp. 619-620.

<sup>631</sup> CPM, P.V., 9ème session (1926), pp. 192-193.

<sup>632</sup> *Ibid.*, p. 49. De même, M. Orts (*ibid.*, p. 50).

<sup>633</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>634</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>635</sup> CPM, P.V., 9ème session (1926), p. 216.

<sup>636</sup> C.41, P.V., p. 1239.

aurait affaibli le pouvoir des Mandataires sur le territoire dont ils avaient la gestion, ainsi que leur prestige<sup>637</sup>. Le Conseil, faisant siennes les vues des Puissances mandataires, conclut « qu'il n'y aurait pas d'avantage à modifier la procédure suivie jusqu'à présent par la Commission dans cette question »<sup>638</sup>.

Toutefois, la C.I.J., dans son avis de 1956, affirma que le Comité du Sud-Ouest africain « avait été contraint » de prévoir des auditions « étant donné que la Puissance mandataire a[vait] 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 S.d.N. 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 »<sup>639</sup>. En d'autres termes, si la Puissance mandataire coopère relativement à la procédure des pétitions, il n'y a pas lieu d'accorder des auditions aux pétitionnaires<sup>640</sup>. Dans le cas contraire, l'Assemblée générale – par le passé le Conseil de la S.d.N. – pouvait accéder à la demande d'audition<sup>641</sup>.

#### IV. E. La Cour de La Haye

Cette thématique sera examinée sous deux angles différents mais complémentaires : *primo*, la C.P.J.I. d'abord, et la C.I.J. ensuite (et de manière inattendue), se sont vu attribuer des fonctions de contrôle de la gestion mandataire ; *secundo*, la contribution des arrêts et des avis consultatifs de la C.I.J. au système des mandats. A ce dernier égard, l'apport de la C.I.J. est considérable. Il est piquant de remarquer que c'est l'organe judiciaire principal de l'ONU qui jettera une lumière définitive – et hautement bienvenue – sur la nature et le fonctionnement du système des mandats établi par l'Organisation qu'elle remplace.

Selon les termes des Mandats, la C.P.J.I. possède le pouvoir d'interpréter le contenu des mandats<sup>642</sup>. Ce pouvoir juridictionnel ne signifiait toutefois pas qu'elle effectuait dans chaque cas d'espèce une sorte de contrôle de la licéité, voire de la validité, des actes du mandataire. La C.P.J.I. n'était en effet pas pourvue du pouvoir de censurer les agissements de la puissance mandataire dans l'exécution de ses obligations. La clause juridictionnelle permettait *seulement* à l'Etat concerné de recourir à la C.P.J.I. pour assurer la « défense d'intérêts purement nationaux ne concernant pas la Société des Nations »<sup>643</sup>, cette dernière disposant de ses propres organes pour garantir les siens. Toutefois, comme il a été affirmé : « [L]a garantie judiciaire prévue à la clause juridictionnelle des accords de Mandat remplissait une fonction

---

<sup>637</sup> C.44, P.V., p. 438.

<sup>638</sup> *Loc.cit.*

<sup>639</sup> *Admissibilité de l'audition de pétitionnaires*, p. 31.

<sup>640</sup> 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).

<sup>641</sup> CPM, P.V., 9ème session (1926), pp. 52-57. Le membre helvétique, M. Rappard, fit remarquer qu'il lui paraissait « en effet excessif, et même quelque peu ridicule, que les seuls individus au monde dont les membres de la Commission devaient éviter le contact fussent ceux qui pouvaient, de vive voix, leur apporter des informations sur la situation des territoires sous mandat » (*ibid.*, p. 54).

<sup>642</sup> « Des Mandataires tels que le défendeur, la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont accepté qu'à contre-cœur 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'Etats 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.

<sup>643</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 83, p. 45. Comme ce fut le cas dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, déférée à la C.P.J.I. par un Etat membre contre la Puissance mandataire.

d'*intérêt public* pour toute la communauté internationale et, par là, autorisait un Etat Membre quelconque à demander au mandataire d'appliquer régulièrement ses obligations, soit quant à l'interprétation, soit touchant l'application desdits accords»<sup>644</sup> ; ou encore : « le rôle spécialement imparti à la Cour était encore plus essentiel puisqu'elle devait servir d'ultime moyen de protection par voie de recours judiciaire contre tous abus ou violations possibles du Mandat [...] A défaut de cette garantie supplémentaire, la surveillance exercée par la Société et par ses Membres *ne pouvait en définitive être efficace* »<sup>645</sup>. Cette garantie additionnelle, complémentaire à la surveillance administrative par la S.d.N., pouvait pallier celle-ci lorsqu'elle se révélait inefficace, voire inopérante, comme dans le cas du Sud-Ouest africain<sup>646</sup>. La Cour effectua cependant plus tard un revirement assez radical lorsque, sur la base de l'examen des travaux préparatoires, elle déclara que le recours à la C.P.J.I., prévu par la clause compromissaire, « ne figurait pas parmi les 'garanties' incorporées dans le Pacte pour l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation »<sup>647</sup>.

Le fondement de la compétence de la C.P.J.I. résidait dans une clause compromissaire 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 »<sup>648</sup>. A cet égard, il faut relever que la compétence n'est obligatoire que pour le Mandataire ; les autres Membres, en conformité avec le paragraphe 3 de l'article 13, jouissaient du libre choix du règlement pacifique des différends. En conséquence, la compétence de la C.P.J.I., ou de tout autre moyen pacifique de règlement des différends, dépendait de l'Etat concerné.

Deux limitations grèvaient la compétence de la Cour. *Ratione personarum*, n'ont le droit d'ester devant la C.P.J.I. que les Etats membres de la S.d.N.<sup>649</sup> pouvant faire valoir un titre, droit ou intérêt juridique prétendument enfreint par le Mandataire<sup>650</sup>. Il s'en suit que ni les populations concernées par le mandat ni la S.d.N., pourtant le mandant et le garant de la tutelle, ne pouvaient saisir la C.P.J.I. Dans son opinion dissidente jointe à l'arrêt de la C.P.J.I. dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis*, le juge Bustamante explique les finalités et les limites du contrôle judiciaire instauré par la clause juridictionnelle : « Comme celle-ci [la

---

<sup>644</sup> Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), arrêt du 2 décembre 1963 (exceptions préliminaires) : *C.I.J. Recueil 1963*, p. 159 (opinion dissidente du juge Bustamante). *Contra* : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, pp. 451-452 (opinion dissidente du juge Winiarski).

<sup>645</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 336 [les italiques sont de nous].

<sup>646</sup> *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).

<sup>647</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 78, p. 44. *Contra* : *ibid.*, pp. 218-220, 235 (opinion dissidente du juge Wellington Koo).

<sup>648</sup> 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.

<sup>649</sup> De même, ni la « communauté indépendante » (type A), ni encore moins « le peuple » sous mandat (type B) ne peuvent saisir la C.P.J.I. De même, et par analogie avec le système de tutelle établi par la Charte des Nations Unies, le pays sous mandat nouvellement indépendant ne peut pas non plus saisir la C.I.J. sur la base de la clause compromissaire insérée dans l'accord de tutelle. La C.I.J., dans *Cameroun septentrional*, ainsi s'exprima : « La Cour n'estime pas nécessaire de formuler une opinion sur ces points, lesquels, en ce qui concerne le fonctionnement ou l'administration de la tutelle au Cameroun septentrional, ne peuvent présenter qu'un intérêt académique dès lors que *la tutelle n'existe plus et que l'ancienne autorité administrante ne pourrait plus donner effet à aucune des constatations auxquelles la Cour aboutirait* » (*Op.cit.*, p. 35 ; les italiques sont de nous).

<sup>650</sup> *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).

Société des Nations] ne pouvait pas comparaître en qualité de partie dans un litige relatif à l'application ou à l'interprétation du Mandat, étant donné les termes restrictifs de l'article 34 du Statut de la Cour, ce sont les Membres de la Société qui ont été autorisés, en leur condition de Membres, à porter devant la Cour les questions relatives à l'interprétation ou à l'application du Mandat »<sup>651</sup>. Le juge Oda, dans son opinion dissidente jointe à ce même arrêt va encore plus loin, dans la mesure où il ajoute que la « requête de celui-ci [de l'Etat membre] doit être présentée exclusivement en vue de sauvegarder un intérêt général et que la simple subrogation de l'Etat à un individu pour faire valoir un intérêt privé est inadmissible »<sup>652</sup>.

Toutefois, dans l'un de ses arrêts les plus controversés, la C.I.J. 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; ils n'étaient pas en outre responsables à titre distinct envers chacun des Etats Membres. Si un droit ou intérêt juridique avait été conféré aux Etats 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 »<sup>653</sup>. La Cour constatait la différence entre la surveillance du régime des mandats et celui des minorités, où un rôle institutionnel avait été octroyé aux Etats membres<sup>654</sup>. 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<sup>655</sup>.

*Ratione materiae*, la compétence de la C.P.J.I. 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 »<sup>656</sup>. Par conséquent, la définition des limites territoriales du mandat (elle relève de la compétence de la S.d.N.) ainsi que toutes les mesures prises par le mandataire qui ne constituent pas une violation du mandat, échappent de la compétence de la

---

<sup>651</sup> Concessions Mavrommatis en Palestine (Grèce c. Royaume-Uni), arrêt du 30 août 1924 (exceptions d'incompétence) : *C.P.J.I. A 2*, p. 81. De même : *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 505 (opinion dissidente du juge Mbanefo).

<sup>652</sup> *Ibid.*, p. 86. De même : Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, p. 158.

<sup>653</sup> *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). Le juge Morelli, dans son opinion individuelle jointe à cet arrêt, ainsi précisa « les dispositions du Mandat concernant l'administration du territoire et le traitement de ses habitants, visent des intérêts qui ne sont pas des intérêts individuels des différents Etats Membres de la Société des Nations, mais plutôt des intérêts collectifs, c'est-à-dire des intérêts communs à tous les Etats Membres. Ces intérêts collectifs ne sont pas protégés par les dispositions dont il s'agit moyennant des droits subjectifs conférés aux différents Etats intéressés, de sorte que chacun de ces Etats puisse individuellement exiger le comportement prévu [...] », *ibid.*, § 7, p. 64. *Contra* : *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 158 (opinion individuelle du juge McNair) ; *ibid.*, p. 169 (opinion individuelle du juge Read) ; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 226 (opinion dissidente du juge Wellington Koo).

<sup>654</sup> *Ibid.*, § 70, p. 41.

<sup>655</sup> Cet éminent juriste australien avait d'ailleurs voté, en tant que juge, contre l'arrêt de la Cour en 1962 statuant sur l'admissibilité de la demande éthiopienne et libérienne et avait signé, conjointement à Sir Gerald Fitzmaurice, une opinion dissidente collective.

<sup>656</sup> *Affaires des concessions Mavrommatis en Palestine*, Série A 2, p. 30.

C.P.J.I. au titre de la clause compromissoire. Elles tombent dans le droit général de la S.d.N., tel qu'énoncé par l'article 13 du Pacte.

La question de savoir si le Conseil pouvait saisir la C.P.J.I. fut soulevée devant la CPM lors de sa session de 1929. Or, en fin de compte, elle ne fut pas vraiment abordée par l'Assemblée. Quoi qu'il en soit, le Conseil n'a jamais manifesté son intention de déférer une question ou un différend à la C.P.J.I.. Encore moins a-t-il jamais essayé de la saisir<sup>657</sup>.

De même, il faut relever l'absence de recours judiciaire dans le chef des populations habitant les territoires sous mandat. Cette question, à la différence de la précédente, ne fut jamais soulevée à la Société. Pour que cela fût possible, il eût de toute manière fallu procéder à une modification du Statut de la C.P.J.I., dont l'article 34 limitait (et limite) la compétence de la Cour de La Haye – dans l'exercice de sa fonction contentieuse – aux seuls Etats.

Finalement, le recours à la C.P.J.I. fut très limité. L'on ne recense que les trois arrêts relatifs à l'affaire *Mavrommatis*. En revanche, la C.I.J. fut sollicitée à maintes reprises relativement au mandat sur le Sud-ouest africain (Namibie). Comme l'organe judiciaire principal de l'ONU put le souligner : « Suivant l'article 7 du Mandat, les différends qui viendraient à s'élever entre l'Etat mandataire et un autre Membre de la Société des Nations et relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat devaient être soumis, au cas où ils n'auraient pas été réglés par des négociations, à la Cour permanente de Justice internationale. Vu l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice et l'article 80, paragraphe premier, de la Charte, la Cour est d'avis que cette disposition du Mandat est encore en vigueur et qu'en conséquence l'Union sud-africaine est tenue de reconnaître comme obligatoire la juridiction de la Cour dans les termes prévus par ces dispositions »<sup>658</sup>.

Toutefois, en dépit du nombre relativement réduit d'affaires portées<sup>659</sup> 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<sup>660</sup> dans la surveillance institutionnelle : « Jusqu'à présent la Cour n'a pas prononcé sur l'application ou l'interprétation des autres articles concernant les droits publics, l'égalité économique, ou les autres obligations internationales assumées par le Mandataire. Mais elle 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 confié 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 »<sup>661</sup>.

En conclusion, suite à la disparition de la S.d.N. et à l'effondrement de son système de contrôle (CPM, Conseil, Assemblée et pétitions), la « protection judiciaire de la mission sacrée »<sup>662</sup> prit un rôle de tout premier ordre dans le contrôle de la Puissance mandataire.

---

<sup>657</sup> « [N]i le Conseil, ni la Société n'étaient admis à ester devant la Cour », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 337.

<sup>658</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 138.

<sup>659</sup> Sur les raisons de la rareté de ce recours, cf. *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 408 (opinion dissidente du juge Jessup).

<sup>660</sup> Comme Sir Hersch LAUTERPACHT (*The Mandate in the Covenant*, p. 81) l'avait bien pressenti.

<sup>661</sup> N. BENTWICH, « Le système des mandats », *RCADI*, vol. 29 (1929- IV), p. 180.

<sup>662</sup> Nous empruntons l'expression employée par le juge Sir Percy Spender dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt de la C.I.J. dans *Cameroun septentrional* (*op.cit.*, p. 68).

#### IV. F. Projets (avortés) et mécanismes (indirects) de contrôle

Parmi les projets de contrôle, la CPM étudia la question des « enquêtes sur place ». L'occasion se présenta en 1925, au moment de l'examen d'une pétition émanant du Comité exécutif du Congrès arabe de Palestine<sup>663</sup>. Le rapporteur, M. Palacios, avait suggéré, dans son examen du rapport annuel présenté par la Puissance mandataire, la « possibilité d'un voyage sur place ». Cette suggestion constituait « la substance même de la pétition du Comité arabe »<sup>664</sup>. Dans les débats qui eurent lieu à ce propos, il fut observé que la CPM était « purement consultative », qu'une telle procédure aurait porté « inévitablement atteinte au prestige [au] prestige [du Mandataire] » et que l'enquête sur place était « hors de la compétence de la » CPM. Dans sa réponse à ces critiques, M. Palacios remarqua qu'il n'avait pas utilisé le terme « enquête », mais seulement celui de « visite » et même cela uniquement dans les cas où les renseignements fournis par le Mandataire n'auraient pas permis à la CPM d'émettre un avis définitif. Finalement, la CPM préféra ne pas suggérer au Conseil de prévoir des « visites » ou des « enquêtes » sur place. Son Président, le marquis Theodoli, s'empressa néanmoins d'ajouter que si cette possibilité était admise en tant que principe général, « un grand progrès se trouverait ainsi réalisé pour le bénéfice, non seulement de la Commission elle-même, mais encore de la Puissance mandataire et des pétitionnaires »<sup>665</sup>.

Parmi les projets inaboutis et autres propositions de mécanismes de contrôle, il faut mentionner celui du Prof. Toynbee, prévoyant entre autres choses un système d'inspections régulières dans les territoires mandataires<sup>666</sup>. Cette idée inspira la proposition de M. Doret (délégué d'Haïti à la première assemblée de la S.d.N.) consistant à introduire un système d'inspection parlementaire. Ce dernier envisageait l'obligation pour les Mandataires d'envoyer, sur base annuelle, dans les territoires dont ils ont la gestion, « une mission de contrôle, dont les membres seront autant que possible, tirés de leur Parlement. Cette mission fera une enquête parmi les indigènes sur l'administration de la Puissance mandataire et son rapport sera communiqué au Conseil de la Société des Nations »<sup>667</sup>.

A côté des mécanismes et systèmes de contrôle sociétaire, il y a lieu d'évoquer les moyens de contrôle indirects ou incidents. Parmi ceux-ci, nous retrouvons le contrôle juridictionnel interne par les tribunaux de la Puissance mandataire. Ces derniers jouissaient (par le mandat, s'il s'agit d'organes de l'administration mandataire, ou par les lois du Mandataire, s'il s'agit des juridictions de l'Etat mandataire lui-même), du pouvoir de contrôler la conformité des actes du Mandataire par rapport au Mandat et à l'article 22 du Pacte<sup>668</sup>.

Il faut aussi mentionner le rôle du Secrétariat de la Société dans la surveillance de la gestion des mandats. Il s'agit d'une compétence qui n'avait été prévue ni par le Pacte ni par les mandats, mais que cet organe de la S.d.N. sut étoffer par sa pratique administrative subséquente. En effet, toute information relative aux mandats, contenue dans les rapports

<sup>663</sup> CPM, P.V., 7ème session (1925), pp. 122-129, 211, 218-220.

<sup>664</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>665</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>666</sup> J. Toynbee, *The League in the East*, Londres, 1920, pp. 19-20.

<sup>667</sup> A., 1<sup>ère</sup> assemblée, 1920, séances plénières, p. 716 (projet de résolution).

<sup>668</sup> « In relation to these articles [du Mandat], legislation allowing what is to be prohibited or prohibiting what is to be allowed, could, if they should have the testing power, be declared invalid by the Courts », *State v. Tuhadeleni and Others*, South Africa, Supreme Court, Appellate Division, 22 novembre 1968, *ILR*, vol. 52, p. 39 (*Per Steyn*). Toutefois, aussitôt après, la Cour suprême sud-africaine corrige le tir en affirmant que « I cannot conceive of any British Court declaring any Act of the British Parliament invalid on the ground that it violates an obligation under a Mandate. Under our Constitution our Courts have no greater authority » (*ibid.*, p. 44). Et pourquoi pas?

expédiés à Genève par le Mandataire, « was supplemented not only by the annual hearings of the accredited representatives, but also by much other available documentary material-special studies published for and by the Mandatory Governments, the results of anthropological and other technical inquiries, clippings from newspapers and other periodicals, accounts of debates in the local consultative bodies or in the parliaments of the administering States, petitions from or about the territories, etc. All of this literature was carefully sifted by the Mandates Section of the Secretariat of the League, and each of its elements was thoughtfully considered by at least some of the members of the Commission. As a consequence, it can be admitted that no event of any importance taking place in any of the mandated territories escaped the attention of the supervisory organ »<sup>669</sup>. Il faut également rappeler que le Secrétariat, dès avant l'institution des Mandats, avait créé en son sein une section préposée à ce domaine d'action. M. Beer, expert colonial de la délégation états-unienne, en était le chef<sup>670</sup>. Cette section du Secrétariat deviendra successivement le secrétariat de la CPM.

## VI. Illustration de la typologie des Mandats : une casuistique

Les premières années de la gestion mandataire sont particulièrement intéressantes. Dès lors, l'accent sera mis sur les premiers rapports ainsi que leur examen par la CPM.

### A. Mandat A

En dépit d'un dénominateur commun, à savoir l'appartenance à l'ancien Empire ottoman, les accords de mandat présentent des différences très prononcées. Elles reflètent des situations juridiques et historiques diverses.

Compte tenu de l'importance que revêt encore aujourd'hui cette région du monde, nous avons choisi d'illustrer le mandat de type A par la Palestine et le mandat sur la Mésopotamie (Irak). D'autres raisons militent pour cette préférence : ces cas mettent en exergue les pouvoirs de la Puissance mandataire, la Grande-Bretagne, dans la définition territoriale du Mandat, notamment à travers le détachement de ce qui deviendra la Transjordanie. De surcroît, ce mandat présente une spécificité dans la mesure où il était grevé des obligations relatives au peuple juif unilatéralement assumées par le Gouvernement britannique avant de recevoir le Mandat. L'article 2 du Mandat fera de cette obligation de nature interne une obligation de nature internationale, inscrite dans un traité ; par cette disposition, la Puissance mandataire s'engageait à « assurer l'établissement d'un foyer national pour le peuple juif »<sup>671</sup>. La Palestine avait été détachée de la Syrie, dont elle relevait sous l'Empire ottoman, et ce contre la volonté clairement affichée des Syriens. Les frontières entre la Syrie sous mandat français et la Palestine sous mandat britannique furent fixées par l'Accord du 15 septembre 1919, bien avant la création du mandat, mais après que les Français eurent évincé Fayçal et que les Anglais crurent avoir trouvé une solution au *Foyer juif*.

Le cas de la Palestine constitue l'exemple le plus connu en la matière. Les séquelles de ce régime juridique sont parvenues quasiment intactes, voire multipliées dans leur gravité,

---

<sup>669</sup> W. RAPPARD, « The Mandates and the International Trusteeship Systems », *Political Science Quarterly*, vol. 61 (1946), réimprimé in *Varia Politica*, Zurich, 1953, p. 183.

<sup>670</sup> Q. WRIGHT, *The Mandates under the League of Nations*, pp. 135-136.

<sup>671</sup> « En ce qui concerne l'influence de l'Organisation sioniste dans les affaires de Palestine, cette influence [avait été] prévue dans le Mandat même », *Affaires des concessions Mavrommatis à Jérusalem*, Série A 5, p. 43.

jusqu'à nos jours<sup>672</sup>. Tout d'abord, il n'est pas exagéré d'affirmer que « [c]e pays a reçu le minimum d'autonomie prévue pour les mandats de catégorie A »<sup>673</sup>. La spécificité découle non seulement des engagements assumés unilatéralement par la Grande-Bretagne vis-à-vis du peuple juif dans la fameuse *Déclaration Balfour*, mais en même temps, des promesses faites par les Britanniques aux Arabes, en la personne des Hachémites de la Mecque, comme contrepartie (et remerciement) pour leur soutien contre les Ottomans. C'étaient des obligations dont l'inconciliabilité<sup>674</sup> ne tarda pas à émerger, poussant le mandataire à des acrobaties et arguties juridiques<sup>675</sup> oscillant entre Charybde et Scylla<sup>676</sup>. A cet effet, il faut d'une part relever les accommodements successifs avec les Arabes et les Juifs et, d'autre part, pour ce qui nous intéresse davantage, l'importante modification territoriale<sup>677</sup> de la Palestine mandataire aboutissant à la création de la Transjordanie. Par « Transjordanie » on entend la région du mandat britannique sur la Palestine à l'est du Jourdain et jusqu'aux frontières du territoire sous mandat britannique de la Mésopotamie<sup>678</sup>. Le régime juridique de ce territoire est fixé conjointement par deux textes de nature différente : a) le mandat sur la Palestine ; b) la résolution du Conseil de la S.d.N. (22 juillet 1922)<sup>679</sup>. Aux termes de l'article 25 du mandat<sup>680</sup>, la puissance mandataire jouissait du droit de retarder l'application du mandat sur cette partie du territoire palestinien. La Grande-Bretagne se prévalut partiellement de ce pouvoir dans la mesure où, tout en appliquant globalement le régime mandataire sur la Transjordanie, il en exclut les dispositions relatives au foyer national juif et aux Lieux Saints<sup>681</sup>. En fin de compte, le Mandataire réussit à établir sur cette région à l'est du Jourdain

<sup>672</sup> « Dans ces conditions [à la veille de la Seconde guerre mondiale], la 'mission sacrée de civilisation' qu'avait voulu être le mandat sur la Palestine devient par ironie tragique la préparation à un conflit destiné à devenir progressivement l'un des plus marquants du second XXe siècle et à continuer au-delà. Cette combinaison de luttes religieuses et nationales, de colonisation et de décolonisation, de jeux hégémoniques des grandes puissances et combats pour l'indépendance, a été le produit du mandat britannique et de la catastrophe européenne. Les drames d'aujourd'hui n'en sont que la continuation », H. LAURENS, *La Question*, vol. II, p. 616.

<sup>673</sup> J. STOJANOVSKI, *La théorie*, p. 31.

<sup>674</sup> Comme le remarqua M. Van Rees dans son intervention du 28 octobre 1925 devant la CPM (P.V., 7ème session (1925), p. 126): « son [de la Grande-Bretagne] comporte deux grands principes qui paraissent contradictoires ».

<sup>675</sup> « [L]e mandat n'a pas de sens si on doit de façon permanente avoir recours à des juristes pour en comprendre les significations », propos de M. Weizmann (représentant du peuple juif en Palestine) devant la Commission des mandats, résumé par H. LAURENS, *La Question*, vol. II, p. 334.

<sup>676</sup> « [T]he facilitation of Jewish immigration is expressly made subject to the term that the Administration shall ensure that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, and to the further term that the immigration shall be under suitable conditions », *Molvan v. Attorney-General for Palestine*, Palestine, Supreme Court sitting as a Court of Civil Appeal, 11 novembre 1945, *ILR*, vol. 13, p. 55 (Privy Council).

<sup>677</sup> Voir *supra* note 311.

<sup>678</sup> Par son mémorandum du 16 septembre 1922, confirmé par le traité anglo-transjordanien du 20 février 1928, le Mandataire avait fixé les frontières du nouvel Etat hachémite.

<sup>679</sup> *J.O.*, août 1922, pp. 824-825.

<sup>680</sup> « Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application du présent mandat qu'il jugera inapplicable en raison des conditions locales existantes et de prendre en vue de l'administration de ces territoires toutes les mesures qu'il estimera convenables pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18 » [les italiques sont de nous].

<sup>681</sup> C'était l'idée de Winston Churchill afin d'obtempérer aux obligations, parfois conflictuelles, que la Grande-Bretagne avait assumées pendant le conflit: d'une part la *Déclaration Balfour* et, d'autre part, l'engagement de créer un Etat arabe. Ainsi faisant, la Grande-Bretagne entendait satisfaire les deux: un « Jewish National Home » à l'ouest du Jourdain et un Etat arabe à l'est. Le haut-commissaire britannique à Jérusalem, M. Samuel, évoqua des doutes sur la compatibilité d'une telle modification territoriale de la Palestine mandataire.

une administration arabe qu'il plaça sous l'autorité de l'Emir hachémite Abdullah – fils de l'Emir Hussein de La Mecque et frère de Fayçal, futur roi d'Irak.

L'examen du rapport annuel (1923) du Gouvernement britannique sur l'administration du territoire sous mandat de la Palestine comportait déjà une rubrique à part, dénommée « Transjordanie ». La Puissance mandataire, en étendant l'ensemble du mandat sur la Palestine à la Transjordanie « et non pas seulement les articles 15, 16 et 18 ... n'entendait pas profiter de toute la liberté qui lui était laissée par l'article 25 du Mandat »<sup>682</sup>. En d'autres termes, la Grande-Bretagne retardait l'extinction du mandat. Elle ne considérait pas encore la Transjordanie comme étant prête pour l'indépendance politique.

Quelques années plus tard, lors de l'examen du rapport annuel (1926), le représentant britannique informa la CPM que des négociations avaient été entamées avec l'Emir de Transjordanie aux fins de la conclusion d'un traité consistant en un « accord ... aux termes duquel toutes les obligations de la Grande-Bretagne envers la Société seront sauvegardées et en une loi organique conforme à la stipulation faite que le gouvernement du pays doit être constitutionnel »<sup>683</sup>. Lors de l'examen du rapport annuel suivant, la CPM observa que « les dernières années [avaient] permis d'acquérir une expérience utile en matière de gouvernement local »<sup>684</sup>.

Le 20 février 1928, la Grande-Bretagne conclut un traité avec l'Emir hachémite sans consulter la S.d.N.. La CPM « ayant reçu mission de veiller à l'application complète et littérale du mandat », estima que l'article 2 dudit traité, prévoyant la compétence législative et administrative de l'Emir de Transjordanie, était en contraste avec l'article premier du Mandat britannique [voir Annexe], aux termes duquel ces pouvoirs étaient confiés à la Puissance mandataire<sup>685</sup>. Comme le fit remarquer M. Rappard (au sein de la CPM), même si ce transfert de compétences législatives et administratives n'allait pas l'encontre du système des mandats – il était conforme au paragraphe 4 de l'article 22 –, il était incompatible avec les termes du Mandat A sur la Palestine. Il fallait dès lors obtenir l'assentiment du Conseil afin de le modifier<sup>686</sup>. Cet accord prévoyait la reconnaissance par le Gouvernement britannique d'un Etat « indépendant en Transjordanie », à condition qu'il fût constitutionnel<sup>687</sup>.

La jurisprudence interne de la Palestine enregistra le détachement de la Transjordanie du territoire mandataire originel : « Now, Trans-Jordan has a government entirely independent of Palestine – the laws of Palestine are not applicable in Trans-Jordan nor are their laws applicable here. Moreover, although the High Commissioner of Palestine is also High Commissioner for Trans-Jordan, Trans-Jordan has an entirely independent government under the rule of an Amir and apart from certain reserved matters the High Commissioner cannot interfere with the government of Trans-Jordan – at the most he can advise him from time to time »<sup>688</sup>. L'établissement d'une entité étatique distincte et séparée de la Palestine comporta

---

<sup>682</sup> CPM, P.V., 5ème session (1924), p. 61.

<sup>683</sup> CPM, P.V., 11ème session (1927), pp. 113-114.

<sup>684</sup> CPM, P.V., 13ème session (1928), p. 43.

<sup>685</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>686</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>687</sup> Selon l'interprétation donnée par le Gouverneur britannique, Sir Herbert Samuel (CPM, P.V., 13ème session (1928), p. 44).

<sup>688</sup> *Jawdat Badawi Sha'ban v. Commissioner for Migration and Statistics, Palestine, Supreme Court sitting as a High Court of Justice, Décembre 1945, ILR, vol. 5, p. 16.*

l'existence d'une nationalité transjordanienne à part entière, qui ne se confondait pas avec celle du territoire mandataire<sup>689</sup>.

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale et suite à la dissolution de la Société, la Grande-Bretagne exprima l'intention d'adopter rapidement des mesures ouvrant la voie à l'indépendance pleine et entière de la Transjordanie. Cette déclaration, faite devant l'AG, le 17 janvier 1946, fut accueillie favorablement par cette dernière. Dans sa résolution 197 (III) du 8 décembre 1948, elle recommanda au Conseil de sécurité l'adhésion de la Transjordanie. Toutefois, en raison de l'opposition de l'un de ses membres permanents (l'Union soviétique), le Conseil de sécurité ne donna pas de suite la demande d'admission. Il fallut attendre le 13 septembre 1949 pour que le Conseil de sécurité recommande à l'AG l'admission de la Transjordanie<sup>690</sup>.

Les cas de la Mésopotamie (Irak) mérite une analyse à part, étant donné son histoire spécifique, voire atypique. L'Emir Fayçal, détrôné à Damas par les Français, avait été acclamé à Bagdad ; il y fut couronné comme roi d'Irak le 23 août (l'appellation « Irak » remplacera dorénavant celle de « Mésopotamie »). Le Gouvernement britannique permit à ce que ce le nouvel Etat s'organisât en tant que monarchie constitutionnelle. Le mandat britannique sur la Mésopotamie<sup>691</sup> ne fut jamais soumis à la S.d.N., car les négociations entre les deux parties concernées aboutirent à la création d'un État indépendant. Aucun accord de mandat ne fut conclu entre la S.d.N. et la Grande-Bretagne. Au contraire, des traités successifs seront conclus entre cette dernière et l'Etat mésopotamien *en devenir*. Ces traités contiendront partiellement et en substance des aspects de l'institution mandataire. En effet, le Traité anglo-irakien du 10 octobre 1922, tout en scellant la création de l'état irakien<sup>692</sup>, reconnaissait à la Grande-Bretagne une multitude de compétences semblables à celles exercées par le mandataire<sup>693</sup> de type A<sup>694</sup>. L'Irak consentait notamment à se faire « guider par les avis de Sa Majesté Britannique ... sur toutes les questions concernant les obligations et les intérêts internationaux et financiers de Sa Majesté Britannique » (article 4), mais gardait la compétence en matière d'exequatur des consuls étrangers (article 8). En contrepartie, la Grande-Bretagne était investie de la mission de faire entrer l'Irak dans la S.d.N. « aussitôt que possible » (article 6) ; la Puissance mandataire s'engageait également à « fournir aux forces armées [irakiennes] l'appui et l'assistance dont pourraient convenir de temps en temps les Hautes Parties contractantes » (article 7). La Puissance mandataire était cependant tenue de ne pas entraver la conclusion d'accords d'union douanière que l'Irak pourrait conclure avec les autres Etats arabes limitrophes (article 16). Le traité avait été conclu pour une durée de vingt ans (article 18). Or, suite aux protestations du Roi Fayçal, qui avait toujours réclamé une indépendance libre de toute limitation, un nouveau traité fut conclu. Le protocole du 30 avril

---

<sup>689</sup> *Loc. cit.*

<sup>690</sup> S/1332.

<sup>691</sup> Cf. en général : E. MAIN, *Iraq, from Mandate to Independence*, Londres, 1935.

<sup>692</sup> *J.O.*, décembre 1922, pp. 1505-1509. Il n'est pas oiseux de relever que ce traité qui, tout en créant l'Irak, assurait une mainmise britannique non négligeable – et qui plus est sans contrôle de la Société – sur le pays a été récemment évoqué par le Ministre des Finances irakien, M. Ali Allawi : « La dépendance irakienne vis-à-vis de la Grande-Bretagne a empoisonné la vie politique de l'Irak durant le prochain quart de siècle. Les émeutes, troubles, soulèvements et coups d'Etat qui caractérisèrent le paysage politique irakien furent en partie provoqués par des polémiques acharnées sur le traité avec la Grande-Bretagne », *Le Temps*, mercredi 18 juin 2008, p. 4.

<sup>693</sup> Le Roi Fayçal s'était opposé vigoureusement à toute référence formelle au mandat dans le traité.

<sup>694</sup> Cf. les articles 9, 12, 13 et 14 relatifs à la protection juridique des étrangers, les missions, l'hygiène et l'archéologie. L'article 17 prévoyait même la compétence de la C.P.J.I. en cas de différend.

1923<sup>695</sup> prévoit que ce régime aurait pris fin lorsque l'Irak serait devenu membre de la S.d.N. et « [e]n tout cas, dans un délai qui ne sera pas supérieur à quatre ans, à dater de la ratification du traité de paix avec la Turquie »<sup>696</sup>. Tous ces actes, et d'autres encore<sup>697</sup>, furent finalement soumis à la S.d.N. et approuvés par le Conseil lors de sa séance du 27 septembre 1924<sup>698</sup>. A défaut d'un accord de mandat formel, ces différents actes internationaux concrétisaient le régime juridique applicable à l'Irak. La S.d.N. jouissait de la compétence de surveiller le respect, par la Grande-Bretagne, des obligations contenues dans ces différents actes.

Toutefois, le 13 janvier 1926, un nouveau traité était conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irak, abrogeant l'article 18 du traité de 1922 ainsi que les dispositions du protocole de 1923 relatives à la durée du traité. Le nouveau traité ramenait derechef la durée du régime juridique particulier (relatif aux relations entre la Grande-Bretagne et l'Irak) à vingt-cinq ans « à moins que l'Irak, avant l'expiration de cette période, ne soit devenu Membre de la Société des Nations »<sup>699</sup>.

Le 11 mars 1926, le Conseil approuvait également ce dernier traité. Il servira de fondement au régime juridique international de l'Irak jusqu'à son accès à l'indépendance. Conformément à ce nouveau traité, le Roi jouissait de larges compétences. Ses conseillers britanniques ne rendaient pas compte au Haut Commissaire. Ce dernier ne pouvait pas s'immiscer dans la gestion par le Roi de la politique nationale. Les fonctionnaires britanniques n'avaient aucun pouvoir sur les ministres, nommés par le Roi.

A partir de 1928, les rapports soumis par le mandataire tendaient à démontrer que l'Irak était en mesure de se gouverner de lui-même<sup>700</sup>. Le traité d'alliance et d'amitié, conclu en 1930,

---

<sup>695</sup> Auxquels il faut ajouter quatre accords subsidiaires, datés du 25 mars 1924; ces différents textes conventionnels, contenant les obligations du Mandataire, furent transmis au Conseil qui les approuva.

<sup>696</sup> *J.O.*, juillet 1923, p. 728 [transmis à la S.d.N. le 17 mai 1923].

<sup>697</sup> Parmi lesquels il faut mentionner le statut de l'état irakien adopté par l'Assemblée constituante de l'Iraq, le 10 juillet 1924.

<sup>698</sup> *J.O.*, octobre 1924, pp. 1346-1347. L'article III de ce « traité d'alliance » (tel était le libellé formel employé par le traité lui-même) introduisait, par exemple, l'obligation du rapport annuel à la charge de la Puissance mandataire. De même, il était stipulé que ce régime (mandataire dans la substance et dans les finalités) aurait pris fin dès que « l'Irak serait admis dans la Société des Nations » (article VI). Les privilèges et autres dérogations capitulaires (autrefois applicable dans l'Empire ottoman au bénéfice des ressortissants des Puissances européennes) étaient par la même occasion abrogés.

<sup>699</sup> Article 1er, *J.O.*, avril 1926, p. 551 [Annexe 845b].

<sup>700</sup> Déjà en 1926, le Haut-Commissaire britannique pour l'Irak, Sir Henri Dobbs, n'avait lésiné en métaphores anthropomorphiques pour décrire la situation du territoire mandataire : « Peut-être le meilleur moyen d'illustrer l'évolution du jeune Etat de l'Irak sera-t-il pour moi de procéder à une comparaison empruntée à la vie du foyer. Il y a deux théories sur la façon de bien élever des enfants [...] Eh bien, Messieurs, lorsque le Gouvernement britannique a accepté en 1920, la responsabilité du mandat sur l'Irak et qu'il s'est mis en devoir d'exercer sa mission de tutelle envers l'Etat enfant, il s'est efforcé de mettre en pratique la première des deux théories auxquelles je viens de faire allusion ; il y eut trop de nurses britanniques, trop de contrainte de la part des parents, trop de cajoleries et de protection. L'enfant est devenu grognon et capricieux et sentant chacune de ses mains fortement tenue par une nurse britannique trop zélée, il s'est mis à donner de furieux coups de pied. Vous comprenez que je veux parler du soulèvement arabe de 1920. Je ne veux pas dire qu'une surabondance de fonctionnaires britanniques et une surveillance trop stricte aient été les seules causes, même les causes les plus importantes de cette révolte ; les troubles de l'Irak n'étaient en aucune manière un phénomène isolé. Dans tout le moyen Orient l'atmosphère était, à cette époque chargée d'électricité et une explosion était presque inévitable. [...] La révolte avait été étouffée, mais elle avait atteint son but. Elle avait convaincu le Gouvernement britannique qu'il fallait éviter d'exercer la surveillance au moyen de l'administration britannique directe et par l'intermédiaire d'une multitude de fonctionnaires britanniques. En arrivant à son poste, Sir Percy Cox était muni de pouvoirs nécessaires pour abandonner au besoin le système de contrôle et le remplacer par la mise en pratique de la seconde des théories dont j'ai parlé consistant à

portait reconnaissance par la Grande-Bretagne de l'exercice par l'Irak de sa souveraineté<sup>701</sup>. Le 24 septembre 1932, le Conseil admit l'Irak à la S.d.N.. Le nouvel Etat souscrivait, par une déclaration unilatérale, à certains engagements en matière de : a) protection des minorités; b) commerce (clause de la nation la plus favorisée); c) organisation judiciaire; d) respect de conventions internationales conclues pendant le régime mandataire; e) droits acquis et obligations financières; f) liberté de conscience<sup>702</sup>. L'Irak deviendra finalement membre de la S.d.N., par décision de l'Assemblée du 3 octobre 1932<sup>703</sup>, sur proposition du Conseil<sup>704</sup>. L'Irak représente le seul cas de mandat ayant abouti à un tel stade final d'évolution pendant l'existence de la S.d.N..

## VI. Mandat B

Ce type de mandat englobait toutes les colonies allemandes en Afrique, à l'exception notable de l'Afrique sud-occidentale, placée sous mandat sud-africain de type C. La renonciation par l'Allemagne à ses possessions d'outre-mer étant contenue dans le Traité de Versailles de 1919, le Conseil suprême put effectuer avec célérité la définition des binômes 'territoire-mandataire'. Le 7 mai 1919 déjà, avant la signature du traité de paix, la répartition avait été décidée. Une fois les mandats attribués et les projets de mandats rédigés, il ne restait plus que leur ratification par le Conseil de la S.d.N.. Elle eut lieu le 20 juillet 1922<sup>705</sup>.

L'expression clé traduisant le *degré d'autorité* que la Puissance mandataire exerce sur le territoire et à l'égard de la population indigène, est la suivante : « [le Mandataire] assure l'administration du territoire » (paragraphe 4). Cette dernière, assortie de limitations prescrites au bénéfice de la population concernée et des autres Membres de la Société, vise à garantir, comme pour les mandats de type A, le « bien-être et le développement de ces peuples » (paragraphe 1<sup>er</sup>).

Les accords relevant de ce type de Mandat se ressemblent davantage que ceux ayant été conclus en l'application de l'article 22 § 4, c'est-à-dire les mandats de type A. Par-delà les spécificités structurelles et terminologiques entre territoires mandataires et puissances mandataires, l'administration était en règle générale structurée de la manière suivante : Gouverneur ou Commissaire, représentant le mandataire et, sous ses ordres, les services généraux, sorte de ministères préposés à exercer les compétences telles que les Travaux publics, la Justice, les Finances, la Sécurité, etc... Le Gouverneur est en outre épaulé par un conseil consultatif (composé par des ressortissants du mandataire) et par des conseils techniques (dans lesquels pouvaient siéger des indigènes). Le territoire était sous-divisé en districts administrés par des fonctionnaires (ressortissants du mandataire), placés sous l'autorité immédiate du Gouverneur. Au dernier échelon de la hiérarchie, on trouve les chefs de village auxquels le Mandataire reconnaît souvent des pouvoirs et des compétences très étendus : régler les différends, maintenir l'ordre et la sécurité, définir et prélever les impôts, s'occuper la voirie, etc. Ce dernier volet de l'administration mandataire s'inscrit parfaitement

---

laisser le jeune Etat d'Irak, dans certaines limites indispensables, devenir maître de ses propres destinées », CPM, P.V., 10<sup>ème</sup> session (1926), p. 45.

<sup>701</sup> Aux termes de ce traité, les forces aéronautiques britanniques furent autorisées à garder leurs bases en Iraq pendant une période de 25 ans [vois *supra* note 485].

<sup>702</sup> *J.O.*, juillet 1932, pp. 1347-1350. L'Irak soumit sa déclaration le 12 juillet 1932, après qu'elle eut été approuvée par le Conseil le 19 mai de la même année (*ibid.*, p. 1557).

<sup>703</sup> Actes de la 13<sup>ème</sup> Assemblée, Séances des Commissions, 1932, vol. VI, p. 24.

<sup>704</sup> Résolution du 24 septembre 1932 (C. 68, pp. 1727-1728).

<sup>705</sup> *J.O.*, août 1922, pp. 847-871 (Annexes 374a-i).

dans la mission poursuivie par le mandat, qui était celle d'accompagner (en l'instruisant) le peuple autochtone à se diriger lui-même<sup>706</sup>. Etant donné le « degré de développement » des territoires relevant de ce type de mandat, la structure administrative locale se confondait avec celle de l'Etat mandataire lui-même : « For countries under 'B' Mandate, no distinction is made between French and local services seeing that these countries are not yet sufficiently organized politically to have their own public services in the true sense. Hence, French officials seconded there retain their character of French authorities. Therefore, in principle, their acts can be reviewed by the Conseil d'Etat »<sup>707</sup>. L'administration mandataire, comme celle de la future administration fiduciaire du système onusien, est un organe de l'Etat investi de la tutelle sociétaire<sup>708</sup>. Au point de vue fiscal, les mandats de type B s'apparentent davantage aux colonies qu'au territoire métropolitain<sup>709</sup>.

Parmi les différents mandats rentrant dans cette catégorie, nous avons choisi à des fins d'illustration le mandat belge sur l'Est-africain (ou Ruanda-Urundi). Les premiers rapports soumis par la Belgique se révèlent plus intéressants que ceux soumis à partir du milieu des années 1930', dans la mesure où ils jettent une lumière bienvenue sur la manière dont le Mandataire s'attela à l'organisation du territoire. C'est la raison pour laquelle nous concentrerons notre attention sur ces premiers rapports de 1922, 1928 et 1931.

Comme l'affirma le représentant belge devant la CPM, la puissance mandataire dut « travailler sur un terrain vierge »<sup>710</sup> et accidenté. De plus, l'ancienne colonie allemande se trouvait dans une situation excentrée par rapport aux autres possessions belges. Comme son appellation l'indique, le territoire sous mandat de composait de deux entités politiques indigènes. Le Mandataire maintint ces deux royaumes dans leur spécificité. La situation géographique du territoire doit aussi être soulignée : une arène entourée de hauts montagnes, difficile d'accès; la population, derechef protégée d'événements ayant influencé les régions limitrophes, comme l'occupation arabe du Congo belge qui ne s'étendit pas au Ruanda-Urundi. Les hauts plateaux empêchèrent également la diffusion de la syphilis et la maladie du sommeil, faisant des ravages dans les contrées environnantes<sup>711</sup>. Le Mandataire lança un vaste programme de reboisement, dans l'espoir qu'il « exercer[e] une influence sur le régime des pluies »<sup>712</sup>. Le territoire se caractérisait par une densité élevée. Ce fait ne manqua pas de poser quelques problèmes au Mandataire lorsqu'il procéda aux recensements de la population<sup>713</sup>. Cette démarche s'expliquait au regard des politiques de développement que la Puissance mandataire se devait de mener conformément au mandat.

---

<sup>706</sup> Il faut au passage relever que le questionnaire préparé par la CPM relativement aux mandats de type B comporte des entrées en rapport à l'exercice de certaines pouvoirs et compétences régaliens par les autochtones (articles 7-9, 13 et 18).

<sup>707</sup> *In re Lurin*, France, Conseil d'Etat, 12 octobre 1939, *ILR*, vol. 11, p. 52. A la différence des mandats de type A où les actes de l'administration mandataire ne pouvaient pas faire l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat (*ibid.*, p. 51).

<sup>708</sup> Cf. *Società A.B.C. v. Fontana and Della Rocca*, Italie, Corte di Cassazione (Sezioni riunite), 10 août 1954, *ILR*, vol. 22, p. 78.

<sup>709</sup> *De Bodinat v. Administration de l'Enregistrement*, France, Cour de Cassation, Chambre civile, 3 juillet 1939, *ILR*, vol. 11, p. 53.

<sup>710</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 57 (intervention de M. Marzorati, représentant belge).

<sup>711</sup> Cf. *Ibid.*, p. 63.

<sup>712</sup> *Loc. cit.*

<sup>713</sup> Le représentant belge (M. Halewick de Heusch) fit observer à la CPM que « étant donné qu'il n'y avait [pas encore] d'état civil, l'âge [était] difficile à relever; on juge[ait] de la qualité d'adulte d'après les apparences extérieures », CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 248.

La Belgique ne conclut pas de traité avec les chefs locaux, l'Allemagne ne l'ayant pas fait avant elle. Le titre de l'exercice des prérogatives de puissance publique résidait dans l'accord de mandat et, en dernier ressort, dans l'article 22. Les rois ou sultans locaux n'avaient pas la qualité de chefs d'Etat ou de souverains, que d'autres chefs indigènes avaient pu conserver en vertu de traités conclus avec la puissance coloniale. Comme l'a dit le représentant de la Belgique : « Le Ruanda et l'Urundi ne sont que des divisions administratives et non point des États. Ces divisions administratives pourraient être supprimées et l'administration directe substituée au système de l'administration plus ou moins indirecte adoptée par la Puissance mandataire, si celle-ci, que le mandat rend responsable de la bonne administration du Territoire, le jugeait désirable. Aucun traité avec ces soi-disant 'rois', s'il en existait, ne pourrait être opposé au mandat »<sup>714</sup>. D'aucuns affirmèrent cependant que le Gouvernement belge se bornait à donner « ses conseils [à] un gouvernement bien organisé »; ce qui leur fit dire que « l'administration de ce territoire est en somme analogue à celle d'un territoire sous mandat A »<sup>715</sup>.

En effet, la Belgique avait « trouvé là un roi, un semblant de gouvernement [...]. Sans doute l'existence de ce pouvoir héréditaire, ainsi que d'une sorte d'aristocratie noire, fut considérée comme un excellent moyen de gouvernement, *permettant par surcroît des économies* »<sup>716</sup>. Ce système d'administration par juxtaposition entre l'administration mandataire et indigène ne se fit pas toujours sans heurts. La Belgique se vit contrainte à déposer le Sultan Musinga en 1931 et à réorganiser et à regrouper les chefferies qui en dépendaient. Les chefs locaux appuyèrent cette politique, car ils considéraient le Sultan comme « un obstacle au progrès du territoire »<sup>717</sup>. Le représentant du Mandataire tint à préciser que cette réorganisation ne portait atteinte ni au système (les chefferies étaient un échelon entre les indigènes et la Puissance mandataire) ni aux « coutumes [ni aux] institutions indigènes; elle ne comporte qu'un regroupement des chefferies et sous-chefferies »<sup>718</sup>, c'est-à-dire de nouvelles dénominations et un aménagement territorial du système des chefferies. La Belgique gérait le territoire mandataire par le truchement d'un Haut-commissaire royal et par ses résidents. Le pouvoir législatif, à l'instar de la colonie limitrophe du Congo, appartenait au Roi, alors que le Haut-commissaire l'exerçait pour les cas les plus courants. Il prenait, à cet effet, des ordonnances-lois. Les lois allemandes n'ayant pas été abrogées par le Mandataire demeuraient en vigueur. En ce qui concerne la nouvelle législation, le Haut-commissaire s'inspirait de celle existant au Congo. Pour les traités, le Mandataire prenait soin d'insérer la clause d'exception limitant la sphère territoriale d'application à la seule métropole, car ces traités « s'adaptent souvent très mal aux colonies tropicales [sic!], où les conditions [de civilisation] sont tout-à-fait différentes »<sup>719</sup>.

La famine sévissant dans la région des Grands Lacs constitua l'occasion, pour la CPM, de remettre en question le type d'administration établi par la Belgique, « alors que la méthode d'administration indirecte, absolue, telle qu'on la pratiquait avant-guerre, aurait permis aux rois indigènes d'apporter une collaboration plus effective au Gouvernement ». Cette observation qualifiée d'« inattendue », fut rejetée par le représentant du Mandataire, qui

---

<sup>714</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>715</sup> H. ROLIN, *La pratique des mandats*, p. 536.

<sup>716</sup> CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 92 (intervention de M. Forthomme, représentant belge; les italiques sont de nous). La préoccupation budgétaire ainsi que les moyens de réduction des coûts de la gestion mandataire sont une constante dans l'administration des territoires confiés à la tutelle de la S.d.N..

<sup>717</sup> CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 233 (intervention de M. Halewyck de Heusch, représentant de la Belgique).

<sup>718</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>719</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 67 (intervention de M. Marzorati).

insista sur les bienfaits de l'« administration européenne [qui] remplit mieux son rôle d'éducatrice de la population [...]. Cette politique a pour objet principal de faire passer le pays du stade pastoral au stade agricole et ceci par un régime de culture intensive »<sup>720</sup>.

En effet, dans les rapports annuels soumis par la Belgique, ainsi que dans les observations émises par la CPM à leur égard, l'on remarque que, à maints points de vue, la gestion mandataire obtint indéniablement des progrès sur le terrain. La CPM remarqua en effet « un projet de développement du territoire sous mandat sur une grande échelle »<sup>721</sup>. La Puissance mandataire axa sa politique de développement autour de deux pôles : dans l'immédiat, établir les services publics essentiels, ouvrir les voies de communication et assurer l'ordre public. Sur le long terme, elle a « procédé à la 'prospection' du territoire, c'est-à-dire l'étude des institutions indigènes, de l'état social, des besoins de la population, des ressources; elle a levé la carte du pays »<sup>722</sup>. L'installation sociale, économique et politique du territoire se dessine clairement dans les premiers rapports ainsi que dans les observations de la CPM à leur égard. Selon l'un des membres de la CPM (Mlle Dannevig) : « Ce pays constitue le plus intéressant des territoires sous mandat, car ses habitants sont parvenus à organiser un système social et politique très complet. Le pays est riche, ce qui a récemment attiré des commerçants et des industriels; mais il lui semble que sa mise en valeur risque de faire des progrès trop rapides, étant donné, par ailleurs, le développement des indigènes »<sup>723</sup>. Le représentant du Mandataire rassura la CPM en affirmant que le développement du territoire mandataire ne se faisait pas aux dépens des indigènes, notamment par une industrialisation effrénée du Ruanda-Urundi avec des autochtones « travaillant pour des entreprises capitalistes »<sup>724</sup>.

Les deux royaumes se caractérisaient par des degrés de développement différents. La CPM releva que l'état des choses au Ruanda était moins avancé qu'en Ouganda (colonie britannique). Le Mandataire souligna à ce sujet que, au-delà de ces disparités, il « avait des raisons de croire que les indigènes pourront très rapidement prêter leur concours effectif à l'administration. On note en effet dans la jeunesse aristocratique un certain mouvement moral. *Elle s'oriente vers la civilisation [...]* »<sup>725</sup>. En signe de changement, le Mandataire déplaça la capitale de Usumbura à Astrida, où seront concentrées les institutions scientifiques et les principales institutions de bienfaisance et d'enseignement.

Le pouvoir judiciaire (« il a fallu mettre le blanc à côté ou au-dessus du noir ») est exercé conjointement par le roi et ses chefs pour régler les différends entre les autochtones, et par les tribunaux de l'administration mandataire, « les Belges n'intervenant que pour les délits graves »<sup>726</sup>. De surcroît, en Urundi les « tribunaux indigènes sont plus développés que dans l'Urundi, parce qu'il y a là un certain nombre de clercs qui ont fait des études et qui ont une certaine instruction, ce qui permet de les prendre comme greffiers et de remettre les jugements par écrit »<sup>727</sup>. Au Ruanda, en revanche, les jugements étaient encore oraux. Dans tous les cas, les jugements, une fois rendus, étaient communiqués au fonctionnaire de l'administration mandataire. Il pouvait le cas échéant les réviser ou les faire réviser. Une autre

<sup>720</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 59 (intervention de M. Marzorati).

<sup>721</sup> *Ibid.*, p. 58 (intervention de M. Lugard).

<sup>722</sup> *Ibid.*, p. 68 (intervention de M. Marzorati). A cet effet, une mission cartographique entreprit des travaux de délimitation et d'abornement entre le Ruanda-Urundi et le territoire sous mandat britannique. Le texte produit par cette commission (mixte) sera soumis à l'approbation du Conseil de la S.d.N., étant donné qu'il comportait une légère modification territoriale.

<sup>723</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>724</sup> *Ibid.*, p. 63 (intervention de M. Marzorati).

<sup>725</sup> *Ibid.*, p. 73 (intervention de M. Marzorati; les italiques sont de nous).

<sup>726</sup> *Loc.cit.*

<sup>727</sup> CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 246 (intervention de M. Halewick de Heusch).

particularité est à signaler, à savoir les amendes transitionnelles. Elles étaient applicables aussi bien au Ruanda qu'en Urundi.

Conformément au Traité de Versailles, les missions allemandes durent être fermées. Elles furent reprises par d'autres missions ayant la même confession. Selon les rapports du Mandataire et les exposés de ses représentants devant la CPM, il n'y eut pas de conflits entre les traditions indigènes et la « morale de la civilisation ». Bien au contraire, on recensait la « conversion de grands chefs »<sup>728</sup>.

En ce qui concerne le trafic et la vente de breuvages alcooliques aux autochtones, le représentant du Mandataire affirma que « le gouvernement exerce une surveillance rigoureuse sur la destination de l'alcool importé »<sup>729</sup> ; l'un des membres de la CPM tint à souligner que des « femmes et des touristes ... en abusent, ce serait là un mauvais exemple donné par les blancs »<sup>730</sup>. La mission civilisatrice risquait d'être en péril du fait de ces comportements.

Le régime foncier n'était pas au départ réglementé selon les principes européens. L'importation et la transposition des notions de propriété individuelle ne se faisaient pas sans peine. Quant au domaine de l'Etat, la Belgique tenait à préciser qu'il n'en existait pas et qu'elle « n'a[vait] qu'un droit de gérant »<sup>731</sup>. Là aussi, la question se posait de définir un régime juridique pour les soi-disant « terres vacantes » en conciliant les usages et coutumes locaux avec les conceptions européennes. En ce qui concerne la propriété privée et les grandes concessions d'exploitation, la Belgique tint à préciser que les indigènes pouvaient les obtenir<sup>732</sup>. Ils possédaient dans ces cas d'un titre de propriété. Celui-ci pouvait parfois résulter d'une occupation de fait, constatée, le cas échéant, par voie d'enquête.

Quant aux terres domaniales et aux « terres vacantes », M. Van Rees (auteur du Mémoire de la CPM sur le régime foncier)<sup>733</sup> se demandait comment il était possible d'appliquer « au territoire sous mandat une législation agraire » qui soit compatible avec les spécificités propres des deux royaumes (Ruanda et Urundi), où les rois possédaient (peut-être) à la fois le *dominium* et une forme d'*imperium*<sup>734</sup>. Le représentant fit observer que si l'autorité des rois est effectivement exercée, « leur droit privé à l'occupation et à la disposition s'arrête devant les terres vacantes et sans maître »; il ne fallait dès lors pas amalgamer le *dominium* et l'*imperium*. Les terres vacantes, conformément aux principes de la gestion mandataire relevaient « du patrimoine du Ruanda-Urundi [...] l'autorité belge les détient et les administre pour le compte [de ce dernier] », mais c'est le Ruanda-Urundi qui en est donc le propriétaire. L'administration et la gestion de ces terres rentraient dans les compétences du Mandataire « qui exerce sur le territoire sous mandat les attributs de la souveraineté; ceux-ci, déjà à l'époque allemande, n'étaient plus entre les mains des sultans mais entre celles de la Puissance investie du droit de gouverner »<sup>735</sup>.

Pour ce qui est de l'activité de la Puissance mandataire en matière d'interdiction du travail forcé et de l'esclavage, et plus généralement en matière de réglementation du travail, le représentant se plut à déclarer devant la CPM que « l'ordonnance interdisant définitivement

---

<sup>728</sup> *Ibid.*, p. 249 (intervention de M. Palacios, membre de la CPM).

<sup>729</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 77 (intervention de M. Marzorati).

<sup>730</sup> *Ibid.*, p. 77 (intervention de M. Penha Garcia).

<sup>731</sup> CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 97 (intervention de M. Forthomme).

<sup>732</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 78 (intervention de M. Marzorati).

<sup>733</sup> Voir *supra* note 277.

<sup>734</sup> CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 251.

<sup>735</sup> *Loc.cit.* (intervention de M. Halewick de Heusch).

l'esclavage a été prise le 28 mars 1923 »<sup>736</sup> et que « [...] les maîtres n'ont pas le droit d'infliger des châtiments corporels »<sup>737</sup>.

Sur un plan plus général, la collaboration entre les agriculteurs et les autochtones s'articulait de la manière suivante : l'indigène fournissait la terre et son travail, la société commerciale son savoir-faire technique, les instruments aratoires ainsi que les semences appropriées. L'administration mandataire, quant à elle, se bornait à surveiller le respect des principes contenus dans l'accord de mandat et d'éventuelles conventions générales sur le travail.

La question relative au régime d'union douanière avec le Congo revint à plusieurs reprises devant la CPM. Celle-ci ne cessa de rappeler qu'« une union douanière de ce genre [ne devait pas] s'opérer au détriment du territoire sous mandat »<sup>738</sup>. La Belgique, sollicitée par la CPM, dut soumettre régulièrement, dans ses rapports annuels subséquents, un exposé consacré aux avantages et aux désavantages de cette union douanière pour le Ruanda-Urundi. La Puissance mandataire s'empressait de démontrer que l'union douanière ne portait pas préjudice au bien-être économique de la population du territoire mandataire : « toute marchandise passant d'un territoire dans l'autre ne subit aucune taxation, aucun arrêt. On ne peut donc pas dire que les habitants de l'un des deux territoires soient handicapés par rapport à ceux du Congo »<sup>739</sup>.

Pour ce qui est des finances publiques, le membre suisse de la CPM, M. Rappard, s'enquit auprès du Mandataire si, en raison de la solidarité d'intérêts entre le Congo et le Ruanda-Urundi, il « se pourrait que l'on puise dans les caisses du [second] pour fournir des avances [au premier] »<sup>740</sup>, ce qui ne manquerait pas d'attirer l'attention de la CPM. La réponse du Mandataire rassura la CPM. Dans un registre similaire, la Puissance mandataire précisa que le « budget [du territoire sous mandat] ne vient pas devant les Chambres belges »<sup>741</sup>.

Le rapport pour l'année 1938 fait état d'améliorations au niveau de l'alimentation, des soins corporels, de la mortalité infantile, de l'accès à la propriété foncière, de l'atténuation de la justice privée, etc. Le Mandataire releva aussi que les indigènes appréciaient les avantages des habitudes européennes ; à l'observation de la CPM selon laquelle il ne fallait pas forcer l'occidentalisation des autochtones, le représentant répondit qu'il ne « saurait se donner un désaveu et refuser aux indigènes le droit de s'habiller, de se loger et de vivre à l'européenne lorsqu'ils désirent le faire »<sup>742</sup>.

### C. Mandat C

L'alinéa 6 de l'article 22 institue et régit le dernier type de mandat<sup>743</sup>. Il se réfère à « des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certains îles du Pacifique austral », dont les populations ne se caractérisent pas par un degré de développement sensiblement moins élevé que celles habitant les territoires soumis au mandat de type B. Dès lors, la raison de la

<sup>736</sup> CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 94 (intervention de M. Forthomme).

<sup>737</sup> *Ibid.*, p. 95 (intervention de M. Forthomme).

<sup>738</sup> CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 239 (intervention de M. Rappard).

<sup>739</sup> CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 97 (intervention de M. Forthomme).

<sup>740</sup> CPM, P.V., 16<sup>ème</sup> session (1929), p. 70.

<sup>741</sup> CPM, P.V., 3<sup>ème</sup> session (1923), p. 98 (intervention de M. Forthomme).

<sup>742</sup> CPM, P.V., 22<sup>ème</sup> session (1932), p. 236 (intervention de M. Halewyck de Heusch).

<sup>743</sup> Sur l'histoire législative des projets de Mandat de type C, voir l'opinion individuelle du juge Jessup jointe à l'arrêt de la C.I.J. dans les *Affaires du Sud-Ouest africain* (1962), Exceptions préliminaires, 1962, pp. 387-401; de même: *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, pp. 352-373.

création d'un troisième type de mandat, distinct de ce dernier, réside ailleurs, à savoir : « la faible densité de [...] population, leur superficie restreinte, leur éloignement des centres de civilisation, leur contiguïté géographique au territoire mandataire », voire même « d'autres circonstances ». Ce dernier vocable représente un véritable fourre-tout.

Il est inévitable de relever deux contradictions involontaires dans les termes du paragraphe 6 de l'article 22 : *primo*, il y est question d'« éloignement des centres de civilisation » et de « contiguïté géographique au territoire mandataire » ; *secundo*, cet alinéa prévoit l'assimilation administrative du territoire sous mandat, alors même que celui-ci se trouve, par définition, éloigné des centres de civilisation. Cet alinéa se borne à énoncer les raisons ayant milité pour l'introduction du mandat de type C plutôt que les conditions d'administration des territoires. En effet, comme nous venons de le voir (II. C & D), les garanties établies aux fins de la protection de la population indigène dans les mandats de ce type doivent être recherchées, comme le stipule expressément le paragraphe 6, dans l'alinéa précédent, relatif aux mandats de type B. Il y a certes une différence fondamentale entre les deux genres de mandat, par-delà les similitudes ; elle est énoncée *verbatim* dans le paragraphe 6 lorsqu'il est question de l'administration de ces territoires. Alors que dans le cas de figure des mandats de type B le paragraphe 5 fait mention de l'« administration » par la Puissance mandataire de ces territoires, le paragraphe 6 fait état d'« administration sous les lois du Mandataire, comme partie intégrante de son territoire ». La perspective est renversée par rapport au Mandats de type B – où néanmoins dans les faits la Puissance mandataire n'hésita pas à s'arroger davantage de prérogatives régaliennes –, car ici les garanties grèvent sur une *souveraineté larvée*. Qui est le titulaire de la souveraineté ? Serait-ce la S.d.N. ? Les Membres conjointement avec la S.d.N. ? Les Principales puissances alliées et associées conjointement ?<sup>744</sup> Cette question fut affrontée par la CPM dès le début de son activité (voir *supra* II. E). A cet égard, il importe ici d'examiner la chaîne des titres à partir de la renonciation par l'Allemagne de ses droits et intérêts sur ses anciennes colonies :

« By the Treaty of Peace Germany renounced – not to Great Britain, *but to the Allied Powers* – all Germany's rights in Samoa. The Allied Powers in whose favour this renunciation was made have not handed over these rights and powers to Great Britain, but have retained them, and the dominant authority administering Samoa to-day is the Council of the League of Nations. It was necessary that somebody be appointed by the League of Nations to attend to the details of administering the affairs of Samoa, and accordingly His Britannic Majesty, on behalf of New Zealand, was asked to perform this duty and agreed to do so *through* the Government of the Dominion of New Zealand. Thus it is that the Government of the Dominion of New Zealand becomes what may be called the Administrator of Samoa, not on its own behalf or on behalf of Great Britain, but for and on behalf of the League of Nations »<sup>745</sup>.

La jurisprudence interne des puissances mandataires révèle une difficulté certaine dans l'appréhension de cette construction territoriale. D'une part on y lit que : « In the case of 'C' mandates, including the mandate for New Guinea, the mandatory power, which is the Commonwealth of Australia, has full powers of 'administration and legislation over the territory subject to the mandate as an integral portion of its territory' (art. 2 of the mandate) », en concluant que « [t]o say that sovereignty resides in the unorganized nations who inhabit the country is to state a meaningless proposition », car « [t]he only government organization

<sup>744</sup> *Contra*: « It is obvious that the Five Principal Allied and Associated Powers, whose partnership has long since been dissolved, cannot make any law for New Guinea or do any executive or judicial act in New Guinea », *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 103 (*Per Latham*).

<sup>745</sup> *In re Tamasese*, A prisoner, New Zealand, Supreme Court, 21 février 1929, *ILR*, vol. 7, p. 43.

existing in New Guinea is that which is provided by the Commonwealth »<sup>746</sup>. D'autre part, l'on apprend que : « The novel character of the mandatory system inevitably gave rise to many problems and much discussions among international jurists, *but one point on which there seems to have been unanimity – or something nearly approaching unanimity – is that a Territory the subject of a 'C' mandate does not become part of the dominions of the mandatory* »<sup>747</sup>.

L'existence de l'obligation de rendre compte aux différents organes de la Société montre que l'administration « sous les lois du mandataire »<sup>748</sup> ne doit pas être interprétée comme octroyant un blanc-seing à ce dernier. De surcroît, les garanties prévues au paragraphe 5 non seulement restreignent l'exercice par la Puissance mandataire de ses prérogatives régaliennes, mais surtout grèvent celles-ci d'une telle manière que il est somme toute difficile de soutenir une quelconque *suprema potestas* de la part du mandataire.

En revanche, toutes les garanties sont censées s'appliquer aux mandats de type C. Leur respect sera assuré par les accords conclus en ce sens. Contrairement au Mandat de type B, le principe de l'égalité de traitement<sup>749</sup> n'est pas mentionné dans le contexte du maintien de l'égalité économique et juridique entre les ressortissants des pays tiers, membres ou non de la S.d.N.<sup>750</sup>.

L'exemple choisi pour illustrer le mandat ce type de mandat est celui du mandat australien sur la Nouvelle-Guinée, dont la population était à ranger à l'époque parmi les plus arriérées du globe (elle pratiquait quelquefois l'anthropophagie). Ce territoire demeurait largement inexploré. Au sommet de l'organisation du mandat, on trouve l'administrateur et ses principaux collaborateurs<sup>751</sup>. En raison du « degré de développement » de la population autochtone, celle-ci ne put assumer aucune fonction administrative digne de ce nom. En conséquence, le personnel administratif fut composé par des ressortissants de la puissance mandataire.

Cela n'empêcha pas la puissance mandataire d'associer les indigènes à l'administration locale du territoire dans la mesure où les chefs de village (*lulai*), épaulés par un cercle de sages (*tultul*), étaient préposés à garantir l'ordre social et tribal. Les lois et coutumes autochtones ont été maintenues par le Mandataire aussi longtemps qu'elles n'étaient pas en conflit avec les principes de droit (occidentaux) et la morale (universelle). La découverte de gisements aurifères attira des sociétés, des ressortissants du Mandataire et d'autres membres de la Société. L'exploitation de ces filons et le comportement des étrangers ne manquèrent pas de causer quelques problèmes avec les indigènes. La situation fit même l'objet de discussions devant la CPM, lors desquelles le membre suisse, M. Rappard, s'empessa de relever que les revenus tirés du territoire devaient également profiter aux indigènes sous la forme d'une

---

<sup>746</sup> *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, pp. 103, 104 (*Per Latham*).

<sup>747</sup> *Wong Man On v. The Commonwealth*, Australia, High Court, 6 juin 1952, *ILR*, vol 19, p. 329 [les italiques sont de nous]. Voir *supra* III. A.

<sup>748</sup> « It is clear that subject to the limitations imposed by the mandate relating to safeguards provided 'in the interests of the indigenous population', the Commonwealth of Australia is *legally omnipotent* in the territory of New Guinea », *Frost v. Stevenson*, Australie, High Court, 13 août 1937, *ILR*, vol. 8, p. 103 (*Per Latham*).

<sup>749</sup> *J.O.*, Janvier-Février 1921, p. 95 [Déclaration du Gouvernement japonais touchant les mandats C].

<sup>750</sup> Voir le traité conclu entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon (mandataire) au sujet de l'Île de Yap (*supra* note 194).

<sup>751</sup> Le « New Guinea Act » de 1920 fut amendé par le « New Guinea Bill (1926) », Ordinance of 11th February 1926. Ces deux lois édictées par le parlement australien jetèrent les bases du régime juridique mandataire applicable en Nouvelle Guinée.

réduction d'impôts<sup>752</sup>. La Puissance mandataire s'engagea, dans son rapport annuel de 1929, à réduire les impôts des indigènes « par suite de la situation financière favorable du territoire »<sup>753</sup>. En règle générale, les traités s'appliquant au territoire mandataire « se trouvaient parmi les accords internationaux auxquels l'Australie était partie »<sup>754</sup>.

Tout au long de son mandat, l'Australie dut se confronter à trois questions principales : les sociétés secrètes dans le territoire, l'administration civile et l'esclavage. A plusieurs reprises elle dut s'expliquer devant la CPM (1924, 1929, 1932). A cet égard, le Haut-commissaire rappela – en 1924 – que le travail obligatoire, qui existait avant l'introduction du mandat, avait été aboli, et que désormais tout travail était équitablement rétribué ainsi que soumis aux stipulations d'un contrat à long terme.

Pendant la gestion mandataire, l'Australie envisagea la possibilité d'étendre à la Nouvelle-Guinée le bénéfice des conventions internationales en vigueur. Ce qu'elle fit partiellement, au fur et à mesure, notamment en matière de non discrimination envers les étrangers (personnes physiques et morales) désirant s'y établir. Une politique analogue avait été suivie par la Belgique dans le mandat relatif au Ruanda-Urundi.

Le territoire fut occupé par les Japonais pendant le deuxième conflit mondial. Ce n'est que vers la fin de 1944 qu'il put être libéré de l'occupation militaire japonaise. Il fut placé ensuite sous le régime de tutelle de l'ONU et il devint indépendant en 1975.

Le cas de la Papouasie-Nouvelle Guinée illustre la conception qu'eurent des Puissances mandataires dans la gestion de type C : une administration « blanche » avec une responsabilisation très légère des autochtones, avec aussi l'exploitation prononcée des ressources du territoire. Le régime est proche d'une occupation coloniale, *mais* avec le contrôle international et l'existence d'obligations internationales très importantes pesant sur le Mandataire. A certains égards, le mandat de type C met en exergue la notion de « pupille », maintes fois évoquée à propos des Mandats.

## VII) La postérité de l'institution des Mandats<sup>755</sup>

### A. La succession des mandats dans l'Organisation des Nations Unies<sup>756</sup>

Comme la Cour a pu l'affirmer en 1950, la dissolution de la S.d.N. n'emporta pas l'extinction du régime mandataire. Les effets juridiques créés par l'article 22 et par les accords de mandat demeuraient. A défaut de dispositions spéciales contenues dans le Pacte de la S.d.N. et dans les accords de mandat spécifiques, c'est le régime général, codifié à bien des égards par la CVDT de 1969, qui s'applique, notamment la règle coutumière reflétée par l'art. 70 § 1 lit. b)<sup>757</sup>.

<sup>752</sup> CPM, P.V., 15<sup>ème</sup> session (1929), pp. 60-61.

<sup>753</sup> CPM, P.V., 18<sup>ème</sup> session (1930), p. 54.

<sup>754</sup> *Certaines terres à phosphates à Nauru*, p. 280 (opinion individuelle du juge Shahabuddeen).

<sup>755</sup> « [L]a tentation de dresser des bilans comparatifs comporte, du point de vue de la réflexion historique, des limites qu'il est essentiel de respecter. La Société des Nations d'une part, l'Organisation des Nations Unies d'autre part appartiennent à des temps historiques différents », Y. COLLART, *La Société des Nations Unies et le colonialisme*, p. 387.

<sup>756</sup> En général, à l'encontre de toute succession entre la S.d.N. et l'ONU, cf. : *Conséquences juridiques (Namibie)*, pp. 227-252.

<sup>757</sup> Nous pouvons affirmer que le principe général sous-jacent à cette disposition avait un caractère coutumier à l'époque de la dissolution de la terminaison du Pacte de la S.d.N..

Lors de sa vingt-unième et dernière session ordinaire – en 1946 –, l'Assemblée discuta de la question relative à la dissolution du système des mandats. Une seule intervention est à recenser, celle du délégué égyptien, visant à ce que l'Assemblée prenne en compte le fait que la Palestine a, du point de vue intellectuel, économique et politique, « atteint un degré de développement tel qu'elle ne doit plus être placée sous un régime de mandat ou de tutelle, ni sous quelque autre régime de cet ordre qui puisse être envisagé »<sup>758</sup>. La demande n'ayant pas été formulée en tant qu'amendement, la résolution fut finalement adoptée à l'unanimité moins l'abstention, annoncée, de l'Égypte<sup>759</sup>.

La résolution adoptée par l'Assemblée de la S.d.N. le 18 avril 1946, par laquelle l'Organisation genevoise mettait un terme à son existence, se bornait, en ce qui concerne les Mandats, à « relever » l'identité entre les finalités de la S.d.N. et de l'ONU (aux chapitres 12 et 13 de la Charte). Cette résolution se fondait sur et, en même temps, jetait un pont vers l'article 80 de la Charte. Les Puissances mandataires décidèrent de continuer l'administration des territoires en conformité avec les principes du Mandat. La dissolution de la S.d.N. ne signifiait pas l'extinction des mandats<sup>760</sup> : « elle [l'Assemblée] n'a pas dit que les Mandats eux-mêmes prendraient fin »<sup>761</sup>.

La saga du Sud-Ouest africain illustre particulièrement bien les problèmes liés à la succession des mandats au sein de l'ONU. Le Gouvernement sud-africain avait à maintes reprises affirmé que ses obligations mandataires au sujet de l'Afrique du sud-ouest demeuraient en vigueur<sup>762</sup>. La fonction du contrôle était reprise, en conformité avec la résolution susmentionnée, par l'ONU, et plus précisément par l'Assemblée générale, dont la compétence « pour recevoir et examiner des rapports se dédui[sai]t des termes généraux de l'article 10 de la Charte qui autorise l'Assemblée générale à discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte et à formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres des Nations Unies »<sup>763</sup>. La C.I.J. s'exprima ainsi à cet égard : « On peut donc affirmer que, malgré la dissolution de la Société des Nations, un accord unanime s'est produit parmi les Puissances mandataires dans le sens que les Mandats devaient continuer à être exercés conformément aux règles des accords de Mandat, en attendant que le régime de tutelle soit définitivement fixé »<sup>764</sup>.

Peut-on parler dès lors d'une succession automatique ? Voici les considérants de la C.I.J. : « Il n'est donc ni très anormal, ni déraisonnable de voir dans l'Organisation des Nations Unies et dans le régime de tutelle respectivement le successeur de la Société des Nations et celui du système des Mandats. Nous ne pouvons cependant pas dire qu'il y ait eu en l'occurrence succession universelle au sens juridique. L'Organisation des Nations Unies n'est pas le légataire universel de la Société des Nations. On ne peut pas non plus dire que les dispositions afférentes au régime de tutelle s'appliquent au Mandat s'il n'y a pas eu au préalable d'accord de tutelle »<sup>765</sup>. Par ailleurs, le préambule de certains accords de tutelle<sup>766</sup> contient une

<sup>758</sup> A., 21<sup>ème</sup> assemblée, 1946, séances plénières, p. 59 (séance du 18 avril 1946).

<sup>759</sup> Voir *infra* Annexe. La tentative égyptienne d'établir un régime différent pour la Palestine mandataire fut évidemment répétée à San Francisco, mais elle aboutit également à l'échec (R. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958, pp. 828-829) ; de peur de soulever « Zionist opposition », il fut décidé de que d'autres consultations auraient été menées et la discussion de la question renvoyée à plus tard.

<sup>760</sup> D'où la différence avec l'institution du mandat en droit civil (voir *supra* II.A).

<sup>761</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 134.

<sup>762</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>763</sup> *Ibid.*, p. 137. Voy. *infra* note 779. *Contra* : H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, pp. 598-599.

<sup>764</sup> Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), arrêt du 2 décembre 1963 (exceptions préliminaires) : *C.I.J. Recueil 1963*, p. 160 (opinion dissidente du juge Bustamante).

<sup>765</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 274 (opinion dissidente du juge Tanaka).

référence expresse aux mandats : « in substitution for the terms of the mandate under which the territory has been administered »<sup>767</sup>.

Toutes les Puissances mandataires confièrent les territoires dont elles avaient la tutelle à l'administration de l'ONU, avec la notable exception de l'Union sud-africaine relativement à l'Afrique sud-occidentale<sup>768</sup>. De ce refus contrasté au consentement exprimé par les autres Puissances mandataires, l'on infère qu'il n'y eut pas de succession automatique et qu'il fallait à cet effet un accord entre la Puissance mandataire et l'ONU<sup>769</sup>. La Cour établit en 1950 qu'il n'existe pas d'obligation incombant aux Etats mandataires de *convertir* le mandat en *tutelle*<sup>770</sup> : « Les territoires sous Mandat n'ont pas été soumis automatiquement par la Charte au nouveau Régime international de Tutelle »<sup>771</sup>. Une telle lecture est corroborée par la prise en compte de l'article 80, § 2, de la CNU et de la Résolution du 9 février 1946, par laquelle l'AG invitait les Etats mandataires à « prendre, de concert avec les autres Etats directement intéressés, les mesures nécessaires pour l'application de l'article 79 ». L'interprétation systématique de ces deux textes montre qu'il n'y a aucune obligation pour les Etats mandataires de conclure un accord de tutelle : « The trusteeship system did not automatically replace the mandate system, and the United Nations did not succeed to the rights of the League of Nations as to the former mandated territories »<sup>772</sup>.

Seuls les mandats de type B et C furent concernés par la succession entre organisations internationales<sup>773</sup>, étant donné que « les communautés indépendantes » de l'Empire ottoman,

---

<sup>766</sup> A titre d'exemple : Nouvelle Guinée et les Îles Samoa.

<sup>767</sup> « [T]he Mandate has been superseded by the present Trusteeship Agreement by means of which territories originally held under Mandate from the League of Nations can be placed under the international trusteeship of the General Assembly of the United Nations in accordance with Articles 75 and 77 of the United Nations Charter. The text of the present Trusteeship Agreement follows the pattern of the old Mandate [...] », *Maleksultan v. Jeraj*, East Africa, Court of Appeal of Nairobi, 22 janvier 1955, *ILR*, vol. 22, p. 86.

<sup>768</sup> Dans ce cas, « [l]e système de tutelle des Nations Unies n'a pas remplacé le Système des Mandats ; ce dernier demeure en vigueur en ce qui concerne le Sud-Ouest africain », Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif du 7 juin 1955 : *C.I.J. Recueil 1955*, pp. 96-97 (opinion individuelle du juge Sir Hersch Lauterpacht). De même : *Statut international du Sud-Ouest africain*, p. 138. Il est indubitable que la dissolution de la S.d.N. (avec son système des mandats) un an avant l'introduction du système de tutelle laissa un *interregnum* qui fut utilisé sans scrupules par l'Union sud-africaine afin de légitimer l'annexion du Sud-Ouest africain.

<sup>769</sup> La Cour a cependant démontré dans les différentes espèces qui ont émaillé le différend sur le territoire mandataire que l'Union sud-africaine, par ses comportements, avait reconnu la compétence des Nations Unies de surveillance.

<sup>770</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, pp. 140, 144. *Contra* : opinion dissidente du juge Alvarez, *ibid.*, pp. 183-184 ; opinion dissidente du juge De Visscher, *ibid.*, p. 186 ; opinion dissidente du juge Krylov, *ibid.*, p. 191 ; *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 366 (opinion individuelle du juge Bustamante), selon lequel, l'obligation pour le Mandataire de placer le Territoire sous le régime de tutelle doit au contraire être recherchée dans la qualité de membre de l'ONU et d'en avoir « assumé toutes les obligations qui en découlent ; et, par conséquent, si un de ces Etats Membres est un mandataire, il a accepté au préalable et librement l'obligation de renouveler ou de transformer le Mandat en accord de tutelle ».

<sup>771</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 138. La décision de la Cour, exprimée dans la réponse à la Question b), fut adoptée par huit voix contre six. *Contra* : « Il ne peut y avoir de solution de continuité dans l'exercice de cette mission » (opinion dissidente du juge Alvarez, *ibid.*, p. 182).

<sup>772</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, p. 596.

<sup>773</sup> « It must also be borne in mind that Tanganyika was then being administered in accordance with Article 22 of the Covenant of the League of Nations under a Mandate conferred on the King of England, that the Mandate has been superseded by the present Trusteeship Agreement by means of which territories originally held under Mandate from the League of Nations can be placed under the international trusteeship of the General Assembly of the United Nations in accordance with Articles 75 and 77 of the United Nations Charter. The text of the present Trusteeship Agreement follows the pattern of the old Mandate and will be found at p. 1 of Vol. V of the current Laws of Tanganyika and one of the principal objects of the Mandate is the government

en d'autres termes les Mandats de type A, accédèrent toutes à l'indépendance avant l'établissement du régime de tutelle de l'ONU (hormis le cas notoire de la Palestine). S'ajoutèrent aux Mandats de type B et C les territoires coloniaux du Japon et de l'Italie, que les Puissances alliées voulaient soumettre à l'administration des Nations Unies (art. 77 § 1 lit. c de la CNU). Un seul territoire colonial, soustrait à l'une des Puissances vaincues (l'Italie)<sup>774</sup>, c'est-à-dire la Somalie, fut placé sous le régime de tutelle. Etant donné que la Somalie fut confiée à la tutelle de l'ancienne puissance coloniale<sup>775</sup>, le Conseil de tutelle, qui avait élaboré le projet d'accord, s'arrogea des pouvoirs très étendus en conformité avec la lettre et surtout l'esprit du régime de tutelle. En témoigne le fait que l'Italie était assistée (et surveillée) par un Conseil consultatif comprenant les Philippines, la Colombie et l'Égypte<sup>776</sup>.

Toutefois, l'absence d'une succession automatique ne portait nullement atteinte à la persistance des obligations à la charge du Mandataire qui aurait choisi de ne pas placer le territoire sous le régime de tutelle. Les obligations restent les mêmes, avec substitution des organes de contrôle suite à la dissolution de la S.d.N.<sup>777</sup>. Sur ce dernier point, la C.I.J. fut sollicitée à maintes reprises. L'absence d'une obligation de transférer les territoires concernés au système de tutelle et le refus de l'un des Mandataires (l'Union sud-africaine) soulevèrent la question de la persistance du contrôle. Question épineuse, car l'accord de mandat en question n'était que le dernier vestige de tout un système articulé ayant complètement disparu. Une fois affirmée la persistance des obligations mandataires et aussi longtemps que l'ancienne puissance mandataire occupait le territoire namibien, la question du contrôle de la gestion mandataire se posait dans toute son acuité. Il fallait réinventer un système de contrôle dans lequel il aurait été possible de plonger ce mandat.

Dans son avis de 1955 (*Procédure de vote*), la Cour avait affirmé que : « [...] la compétence de l'Assemblée générale pour exercer une surveillance sur l'administration du Sud-Ouest africain en tant que territoire sous mandat est fondée sur les dispositions de la Charte »<sup>778</sup> ; les dispositions en question étaient celles relatives aux prérogatives de l'Assemblée, et notamment à l'article 10<sup>779</sup>. L'idée sous-jacente à cette succession – inédite, imprévisible et pour certains *inouïe*<sup>780</sup> – résidait dans l'existence d'une Communauté internationale<sup>781</sup> représentée et agissant d'abord par la S.d.N., ensuite par l'ONU. De plus, il y avait une succession entre organisations internationales, et ce alors que la C.I.J. venait à peine de déclarer que l'ONU possédait la personnalité juridique internationale, qui plus est

---

of the territory in the interest of the inhabitants of the territory», *Maleksultan v. Jerai*, East Africa, Court of Appeal of Nairobi, 22 janvier 1955, *ILR*, vol. 22, p. 86.

<sup>774</sup> Par l'article 23 du Traité de paix avec l'Italie, cette dernière renonçait à tous ses droits et titres sur son ancienne colonie.

<sup>775</sup> Faut-il préciser que, à l'époque où la tutelle sur la Somalie fut établie, l'Italie n'était pas membre de l'ONU.

<sup>776</sup> Cf. la résolution 289 (IV) adoptée le 21 novembre 1949 par l'AG.

<sup>777</sup> *Statut international du Sud-Ouest africain*, pp. 137-138 ; *Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain*, avis consultatif du 1<sup>er</sup> juin 1956: *C.I.J. Recueil 1956*, p. 27.

<sup>778</sup> *Procédure de vote*, p. 76.

<sup>779</sup> « La compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour exercer un tel contrôle et pour recevoir et examiner des rapports se déduit des termes généraux de l'article 10 de la Charte qui autorise l'Assemblée générale à discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte et à formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres des Nations Unies », *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 137.

<sup>780</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, pp. 611-613 (opinion dissidente du juge ad hoc Wan Wyk).

<sup>781</sup> « Responsibility for the supervision and proper enforcement of the Mandate for South West Africa lay with the international political community acting under the aegis of the United Nations General Assembly », *Binga v. Administrator-General for South-West Africa and Others*, South West Africa, Supreme Court, 22 juin 1984, *ILR*, vol. 82, p. 466.

objective<sup>782</sup>. La Cour est très claire à ce propos : « [I] faut voir avant tout dans l'organisation des Nations Unies, *successeur de la Société des Nations, agissant par l'intermédiaire de ses organes compétents*, l'institution de surveillance qui a compétence pour se prononcer, en cette qualité, sur le comportement du mandataire à l'égard de ses obligations internationales et pour agir en conséquence »<sup>783</sup>.

Tout récemment, la C.I.J. tint à préciser que l'ONU – et notamment mais pas exclusivement l'AG – avait un intérêt juridique dans la résolution de la question palestinienne : « La responsabilité de l'Organisation à cet égard trouve également son origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine (voir paragraphes 70 et 71 ci-après). Cette responsabilité a été décrite par l'Assemblée générale comme 'une responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale' (résolution 571107 de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 2002) »<sup>784</sup>. Si l'AG put procéder au partage de la Palestine mandataire, c'est parce qu'elle en avait hérité le titre de la S.d.N..

## **B. Affinités et différences par rapport à l'administration sous tutelle instaurée par la Charte des Nations Unies<sup>785</sup>**

Le Comité de négociation à San Francisco chargé de la discussion et de la rédaction des chapitres consacrés au système de tutelle de l'ONU estima que, à tous égards, les expressions « trusteeship » et « tutelle internationale » étaient synonymes<sup>786</sup> : « Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'article 76 sur les fins du régime de tutelle est en filiation directe avec l'article 22 du Pacte de la S.d.N. »<sup>787</sup>. En conséquence, cette institution fut introduite par la Charte par analogie *et* dans le sillage du système des mandats, même en l'absence de toute succession automatique (*supra* VI. A). La C.I.J. s'exprima ainsi sur la genèse des mandats et des tutelles, ainsi que sur le rôle joué par l'ONU et par la S.d.N.<sup>788</sup> : « Les accords de tutelle ont été négociés aux Nations Unies à partir de 1946 dans des conditions totalement différentes de celles dans lesquelles les accords de Mandat avaient été négociés en 1919 et pendant les années suivantes. Comme on l'a vu, l'accord s'est d'abord réalisé en 1919 sur les territoires à placer sous Mandat, après quoi les termes des Mandats ont été mis au point par la Commission Milner en 1919 puis approuvés par le Conseil des chefs de délégation à la conférence de la paix. Bien que l'Assemblée de la Société des Nations ait insisté plus tard pour connaître le texte des projets, les Principales Puissances alliées et associées ont établi d'un commun accord le libellé des Mandats que le Conseil de la Société des Nations a ensuite confirmé; les Puissances ne se sont pas prêtées à un débat contradictoire à l'Assemblée »<sup>789</sup>.

La C.I.J. se plut de rappeler, à l'occasion du mandat sud-africain, qu'« [u]ne fois la Société des Nations dissoute, la même idée et les mêmes principes ont été repris sous la forme du

<sup>782</sup> *Réparations des dommages*, p. 185.

<sup>783</sup> *Conséquences juridiques (Namibie)*, § 103, pp. 49-50 [les italiques sont de nous].

<sup>784</sup> *Mur en Palestine*, § 49, p. 159.

<sup>785</sup> Cf. R.N. CHOWDHURI, *International Mandates and Trusteeship Systems*, La Haye, 1955 ; L. GROSS, *U.N. Trusteeship and League of Nations Mandate System*, Oxford, 1948 ; A. MESSINEO, « Dal mandato all'amministrazione fiduciaria », *Civiltà cattolica*, 1948, pp. 579- 645.

<sup>786</sup> Huitième séance du Comité II/4 (22 mai 1945), vol. 10, p. 471.

<sup>787</sup> M. GLELE-AHAHANZO, *Article 76*, p. 1124.

<sup>788</sup> Cf. en général : D. S. LEEPER, « Trusteeship compared with Mandate », *Michigan Law Review*, vol. 50 (1951-1952), pp. 1199-1210.

<sup>789</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, p. 408 (opinion dissidente du juge Jessup).

« régime international de tutelle » prévu dans la Charte des Nations Unies »<sup>790</sup>. L'Assemblée de la S.d.N. elle-même, par sa résolution de la vingt-unième (et dernière) séance portant dissolution du système des mandats, reconnut : « que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous mandat, mais note que des principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies »<sup>791</sup>.

La tutelle a été introduite par la Charte afin d'établir un régime plus avantageux que celui relatif aux 'territoires non autonomes', pour lesquels le mot clé « indépendance » ne fut pas employé. Les territoires placés sous le régime de tutelle étaient distincts des territoires non autonomes par leurs caractéristiques et leurs origines : ils avaient déjà fait l'objet d'un *international concern*, puisqu'ils étaient sous régime mandataire. Toutefois, l'accélération du processus d'émancipation des « territoires non autonomes » (les colonies des vainqueurs) fera bénéficier finalement l'administration fiduciaire des avancées des premiers. Quelques mots sur le système de tutelle instauré par la Charte, sous lequel furent placés les territoires sous mandat, s'imposent.

L'article 73 joue le même rôle que l'article 22 du Pacte et évoque même le caractère « sacré » de la mission de tutelle. Aux termes de cette disposition, les États (puissances coloniales) s'engageaient à promouvoir le progrès politique, économique et social des populations concernées. Le pouvoir de contrôle, exercé par l'AG, était particulièrement restreint et se fondait sur l'article 10 de la Charte, c'est-à-dire sur les compétences générales de l'Assemblée. La pratique subséquente en matière d'application montre une opposition entre les États concernés et l'AG, celle-ci désirant s'arroger des compétences de plus en plus larges en matière de possessions coloniales. La pratique de l'organe plénier de l'ONU a engendré une norme interdisant aux États concernés d'entraver l'accès des territoires coloniaux à l'indépendance. En effet, la Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 fut rapidement considérée comme le reflet du droit international général. De surcroît, la rédaction floue de l'article 79 de la Charte a favorisé la « mission décolonisatrice » de l'ONU<sup>792</sup>.

L'article 77 était, dans l'intention des négociateurs à San Francisco, la disposition « fondamental[e] du présent chapitre [chapitre XII] »<sup>793</sup>. Cette disposition énumère les catégories de territoires susceptibles d'être placés sous le système. Il introduit l'exigence d'un « accord de tutelle » déterminant « dans quelles conditions » ces territoires y seront soumis. A la différence du système des mandats, où la typologie variable était établie dans le Pacte lui-même, dans le système de la Charte celle-ci reste à cet égard silencieuse, la typologie étant définie *à la carte* par chaque « accord de tutelle ». Même si le régime de tutelle, à la différence de celui des mandats, n'établissait en soi qu'un régime unique, les territoires concernés furent dès lors finalement soumis à des conditions et des modalités différentes les uns des autres.

L'article 80, § 1, de la CNU vise à garantir les droits des peuples des territoires soumis a mandat qui n'ont pas encore été placés sous le système de tutelle. Cette disposition constituera l'obstacle juridique infranchissable à l'annexion par l'Union sud-africaine du Sud-Ouest africain (Namibie). Il dispose que le système de tutelle ne portera pas atteinte aux droits que tout peuple ou Etat pourrait avoir en vertu d'« actes internationaux en vigueur auxquels les

---

<sup>790</sup> *Ibid.*, 1966, p. 265 (opinion dissidente du juge Tanaka).

<sup>791</sup> Cf. *infra* Annexe.

<sup>792</sup> J.-R. HENRY, *Article 79*, pp. 1152-1153.

<sup>793</sup> Projet de rapport du Comité II/4, vol. 10, p. 626.

Membres de l'Organisation peuvent être parties ». A San Francisco, lors de la discussion du futur article 80, il avait été proposé d'insérer une « référence expresse au paragraphe 4 de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations. On a objecté à cette proposition qu'il serait inopportun de citer expressément un instrument international auquel toutes les Nations Unies n'étaient pas parties »<sup>794</sup>. Il ressort également des travaux préparatoires, ainsi que de l'interprétation littérale et contextuelle, que les droits mentionnés dans cette disposition sont *tous* les droits découlant de l'article 22 *et* de son application subséquente par les Etats, ainsi que par les organes compétents de la S.d.N.. L'article 80 fera l'objet d'une interprétation judiciaire impressionnante, contentieuse et consultative, dans les avis consultatifs de la C.I.J. de 1950 et de 1955, ainsi que de son arrêt de 1956. L'article 80, avec l'accession à l'indépendance de la Namibie, est désormais caduc au sens de l'article 61 de la CVDT de 1969. En un sens, cette disposition achève définitivement la « mission sacrée de civilisation », initiée par l'article 22 du Pacte.

### *Affinités avec le système des Mandats*

Au point de vue territorial, l'extension du système de tutelle des Nations Unies coïncide avec celui des mandats, à la notable exception des mandats de type A. A l'instar du système des mandats – davantage encore suite à l'extinction des mandats de type A –, le système de tutelle se concentre de manière prédominante sur le continent africain, avec aussi quelques territoires coloniaux dans le Pacifique (possessions japonaises)<sup>795</sup>.

A la Conférence de San Francisco, la finalité politique du système de tutelle domina les débats relatifs aux territoires non autonomes. Un clivage se dessina entre les Cinq Grands, d'une part les Puissances coloniales, de l'autre celles qui l'étaient pas. La solution finalement adoptée reflète le compromis auquel les négociations aboutirent : le Chapitre XII évoque à la fois « la capacité à s'administrer eux-mêmes [self-government] et l'indépendance » (article 76 lit. b), alors que le Chapitre XI ne vise que les « populations [qui] ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes [self-government] » (article 73).

Le système finalement établi reprend la procédure en deux étapes<sup>796</sup> : la première, politique, consiste dans l'accord par les « Puissances, sorties vainqueurs de la guerre » sur la désignation de « l'autorité administrante du territoire ». La seconde voit l'ONU prendre le relais « pour donner son label à cet accord, l'approuver et éventuellement le corriger »<sup>797</sup>. Quant à l'accord de tutelle, de par « [sa] nature double, à la fois contractuelle et 'quasi légale' »<sup>798</sup>, il n'est pas sans rappeler l'accord de mandat, avec sa double nature conventionnelle et institutionnelle (*supra* II. A)<sup>799</sup>. L'administration pouvait être confiée à

---

<sup>794</sup> *Ibid.*, p. 591.

<sup>795</sup> « Kwajalein was formerly part of the Japanese mandated group under the League of Nations. Following World War II, the Marshall, Caroline and Marianas Islands (excepting Guam, at that time a possession of the United States) passed to the United Nations as successor to the League of Nations », Application of Reyes, United States, District Court, District of Hawaii, 12 avril 1956, *ILR*, vol. 23, p.36 [les italiques sont de nous].

<sup>796</sup> « L'accord de tutelle, à sa naissance, est une institution qui a déjà un passé. Elle s'inspire incontestablement de l'expérience de la S.D.N. en matière d'élaboration des mandats, et reproduit globalement le mécanisme à deux temps, que les dispositions du Pacte corrigées par la pratique avaient dégagé », J.-R. HENRY, *Article 79*, p. 1144.

<sup>797</sup> J.-R. HENRY, *Article 79*, p. 1144.

<sup>798</sup> *Certaines terres à phosphates à Nauru*, p. 278 (opinion individuelle du juge Shahabuddeen).

<sup>799</sup> « [T]he régime of Trusteeship Administration is *connected* like that under the former Mandate system, with the Anglo-Saxon *legal institution of trusteeship*, which consists in entrusting the full administration of property to a person for the benefit of a third person », *Società A.B.C. v. Fontana and Della Rocca*, Italie, Corte di Cassazione (Sezioni riunite), 10 août 1954, *ILR*, vol. 22, p. 77 [les italiques sont de nous].

plusieurs Etats. Nauru fut mise sous administration conjointe de l’Australie, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande<sup>800</sup>. Dans ces cas, « l’autorité chargée de l’administration [...] ne jouissait pas d’une personnalité juridique internationale distincte de celle des Etats ainsi désignés »<sup>801</sup>. La responsabilité était alors « conjointe » et « solidaire »<sup>802</sup>.

Les finalités des deux systèmes sont les mêmes<sup>803</sup>. Dans une perspective historique, on peut estimer que l’identité entre les deux régimes représente un pas en arrière, étant donné que le contexte normatif et factuel avait considérablement changé entre les deux après-guerres. En d’autres termes, le maintien du système revient à dire que le régime de tutelle a certes consolidé les acquis de la S.d.N., mais sans l’améliorer ni le mettre au diapason avec les nouvelles exigences de la Communauté internationale. A l’instar du système des mandats, le régime des accords de tutelle a une « nature essentiellement dynamique »<sup>804</sup>, dans la mesure où ces derniers étaient censés évoluer en fonction des résultats à acquérir. Les limitations à l’exercice des compétences de l’autorité chargée de l’administration ne sont pas dissemblables à celles qui grevaient autrefois la Puissance mandataire.

A l’autorité administrante incombait d’abord le devoir de développer le progrès social et économique du territoire. Une résolution a été adoptée par l’AG le 15 novembre 1949, par laquelle l’organe plénier de l’ONU pria le Conseil de tutelle de « demander aux autorités chargées de l’administration d’étudier la possibilité d’inclure, dans le programme d’études des écoles des territoires sous tutelle, l’enseignement sur l’Organisation des Nations Unies, le régime international de tutelle et le statut spécial des territoires sous tutelle, et, à cette fin, de recourir, si elles le jugent souhaitable, à la collaboration que pourrait leur apporter l’Organisation des Nations Unies pour l’Education, la Science et la Culture »<sup>805</sup>. Par ailleurs, la Charte des Nations Unies impose aux Etats administrant les territoires non autonomes la « mission sacrée [...] de favoriser [la] prospérité [des territoires] » (art. 73 CNU).

La C.I.J. se voit attribuer le même pouvoir de constatation des violations des accords de tutelle dont jouissait sa devancière : 8 des 11 accords de tutelle comportaient une clause compromissoire en tous points identiques à celle insérée dans les accords de mandat. La clause juridictionnelle insérée dans les Mandats (voir *supra* IV. E) se retrouve dans les accords de tutelle prévus par le système de la Charte<sup>806</sup> bien que, comme il a été remarqué, le « contexte n’est pas le même »<sup>807</sup>. La C.I.J. fut appelée – sur la base de la clause compromissoire insérée dans l’accord de mandat sud-africain – à connaître de pas moins de 5 fois (1950, 1955, 1956, 1962 et 1971), à la fois dans l’exercice de sa fonction contentieuse et de celle consultative, du mandat de la S.d.N. confié à l’Union sud-africaine. La portée de la clause juridictionnelle fut ainsi délimitée par la C.I.J. : « En conséquence, si l’on tenait pour exacte dans son principe la thèse que les demandeurs soutiennent en l’espèce, thèse fondée essentiellement sur l’existence et les termes de la clause juridictionnelle et aussi l’hypothèse erronée d’après laquelle cette clause pourrait en soi conférer des droits au fond, on serait amené à conclure que les Membres des Nations Unies ont individuellement un droit ou intérêt juridique au regard de la gestion et de l’administration du *trust* pour certaines tutelles et non pour les autres, alors que celles-ci sont des tutelles exactement au même titre et ne

<sup>800</sup> *Certaines terres à phosphates à Nauru*, §§ 43-47, pp. 257-258.

<sup>801</sup> *Ibid.*, § 47, p. 258.

<sup>802</sup> *Ibid.*, pp. 285-286 (opinion individuelle du juge Shahabuddeen).

<sup>803</sup> J.L. BRIERLY, *The Law of Nations*, p. 181.

<sup>804</sup> G. VEDOVATO, « Les accords de tutelle », *RCADI*, vol. 76 (1950-I), p. 642.

<sup>805</sup> Paragraphe 2 de la résolution 324 (IV).

<sup>806</sup> Cf. *Cameroun septentrional*, pp. 25-26.

<sup>807</sup> *Ibid.*, p. 65 (opinion individuelle du juge Sir Percy Spender).

correspondent pas moins à une ‘mission sacrée de civilisation’. Cette conclusion frappe encore davantage si l’on songe que les accords de tutelle ne comportant pas de clause juridictionnelle concernant trois anciens Mandats C pour la région du Pacifique, c’est-à-dire des territoires habités précisément par les peuples les moins développés et les moins ‘capables de se diriger eux-mêmes’ »<sup>808</sup>.

Le système de tutelle prévoyait un questionnaire à remplir par l’autorité administrante dans le cadre de la rédaction des rapports envoyés au Comité de tutelle.

A l’instar du Secrétariat de la S.d.N., dont la Section des Mandats était l’une des onze qui le composaient, le Département des Territoires sous tutelle constitue l’un des huit principaux départements du Secrétariat de l’ONU.

En ce qui concerne la terminaison des accords de tutelle, lors des négociations à San Francisco, seule la Chine, parmi les Cinq Grands, proposa « to provide for action against violation of a trust agreement »<sup>809</sup>. L’Egypte également, rappelant la violation par le Japon des obligations mandataires et l’impuissance des organes de la S.d.N., approuvait la faculté de l’ONU de terminer une tutelle. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis s’y opposèrent, en arguant du caractère volontaire et consensuel de l’accord de tutelle. Sur ce point, la CNU ne marqua guère un progrès par rapport au système mandataire. Dans le silence des textes, d’aucuns ont prétendu, d’ailleurs à tort, que l’accord de tutelle est irrévocable. Cette argumentation, soutenue par G. Vedovato, est spécieuse dans la mesure où elle s’appuie sur l’exemple de l’administration italienne de la Somalie. Or, celle-ci représente, comme nous l’avons entrevu, un cas *sui generis*<sup>810</sup>.

#### *Différences avec le système des Mandats*

« The International Trusteeship System is no mere prolongation of the Mandates System under the League of Nations. It is a new system of international supervision. Its scope is wider, its power broader, and its potentialities far greater than those of the Mandates System » ; ainsi s’exprima le Secrétaire général de l’ONU, Trygve Lie, lors de l’inauguration du Conseil de tutelle le 26 mars 1947<sup>811</sup>. L’un des juges de la C.I.J. renchérit, en affirmant que « le régime de tutelle [est], par sa nature, par sa portée, par sa structure et par son fonctionnement, différent du système des Mandats et la surveillance de l’administration des territoires sous tutelle [est] en conséquence beaucoup plus large et effective que ne le fut celle des territoires sous Mandat [...] »<sup>812</sup>.

Deux chapitres et 17 articles au lieu d’un seul : l’arithmétique à elle seule révèle la différence d’approche entre les deux institutions ; elle est à l’image des deux traités fondateurs. « The complexity and variety of the Trusteeship problems forced the General Assembly, unlike the League Assembly, to create a multiplicity of subsidiary bodies under Article 22 of the Charter »<sup>813</sup>. Ce besoin est difficilement compréhensible : le nombre de territoires sous tutelle n’avait pas augmenté par rapport à ceux placés sous mandat. En conclusion, sur un plan de

<sup>808</sup> *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1966, § 95, pp. 49-50.

<sup>809</sup> R. RUSSELL, *A History*, p. 836.

<sup>810</sup> G. VEDOVATO, *Les accords de tutelle*, p. 643.

<sup>811</sup> Cité in: R. N. CHOWDHURI, *International Mandates*, p. 300.

<sup>812</sup> *Cameroun septentrional*, p. 46 (opinion individuelle du juge Wellington Koo) ; de même l’opinion dissidente du juge Beba Don jointe à cet arrêt (*ibid.*, p. 184).

<sup>813</sup> R. N. CHOWDHURI, *International Mandates*, p. 155.

stricte efficacité institutionnelle, il n'est pas complètement faux d'affirmer que la rachitique S.d.N. ne faisait pas forcément moins bien que l'hypertrophique ONU.

Queles différences apparaissent entre les deux systèmes ?

Par rapport aux territoires sous mandat, disparaît l'interdiction faite à la Puissance mandataire d'ériger des fortifications, des bases navales et d'autres installations militaires, ainsi que l'entraînement militaire des indigènes (art. 22 § 5).

Alors que les Etats étaient libres, conformément à l'article 77 de la CNU, de placer certains territoires sous le régime de tutelle, les principales Puissances alliées et associées, comme le témoignent les articles des traités de paix mettant fin à la Première guerre mondiale, s'étaient engagées à soumettre certains territoires, peuples et communautés au système des mandats. A bien des égards, le régime de la Charte constitue un pas en arrière par rapport à l'état d'esprit qui présida la Conférence de la paix en 1919 (*supra* I). Un autre pas en arrière est à enregistrer dans la mesure où l'article 22 prévoyait que les « vœux » des communautés indépendantes (mandats de type A) devaient être pris « d'abord en considération pour le choix du mandataire » (§ 4). Rien de tel ne figure dans l'article 81 de la CNU, aux termes duquel l'accord de tutelle désignera l'autorité qui administrera le territoire. La désignation relève de la compétence exclusive et conjointe des Etats directement concernés et de l'ONU. Certes, on pourrait arguer que cela ne concernait que les « communautés indépendantes », dont le degré de développement était assurément plus élevé que celui de tout autre peuple habitant les territoires à placer sous le régime de tutelle. Il n'empêche que le texte du Pacte allait plus loin que celui de la Charte. De plus, à la différence des mandats, les accords de tutelle se sont bornés à confirmer la « possession » *durante bello* du territoire, en lui attribuant un autre titre juridique, celui du *trusteeship*. Alors que l'ONU doit approuver les accords de tutelle, dans le système de la S.d.N. le Conseil jouissait, conformément au paragraphe 8 de l'article 22 (voir *supra* II. A), du pouvoir de définir le contenu de l'accord de mandat<sup>814</sup>.

La Charte, à la différence du Pacte, n'énumère pas les qualités que doit posséder l'autorité chargée de l'administration fiduciaire. A la différence des mandats, l'administration peut être confiée à un Etat, à un groupe d'Etats ou encore à l'ONU même<sup>815</sup> (art. 81 CNU). A cet égard, la Charte représente une innovation certaine par rapport au Pacte. Elle reprend l'idée de l'internationalisation des territoires mandataires, telle qu'elle avait germé lors des travaux préparatoires à Paris avant d'être finalement rejetée. Comme il a été écrit, à propos du système mandataire : « L'évolution du système doit donc être recherchée *dans l'exercice direct de cette mission par les organisations internationales existantes* ou à venir, qui ne disposent pas, malheureusement, aujourd'hui, que d'un droit de contrôle purement moral, peut-être efficace, mais dépourvu de forces coercitives dont il a un urgent besoin »<sup>816</sup>. Toutefois, l'hypothèse mineure envisagée par l'article 81 de la CNU, prévoyant l'administration directe de « l'Organisation elle-même », ne se réalisa jamais. Le cas se rapprochant le plus de cette hypothèse a été celui de la Somalie, où l'Italie, ancienne

---

<sup>814</sup> « La Charte de San Francisco représente un progrès très net sur le Pacte de la Société des Nations quant au développement de l'institution protectrice des pays non indépendants, sous-développés ou ex-coloniaux », *Affaires du Sud-Ouest africain*, 1962, p. 365 (opinion individuelle du juge Bustamante).

<sup>815</sup> Ce dernier cas de figure met en exergue le caractère anticolonialiste de la CNU et de l'ONU. En sus d'une administration quelque peu diluée du Congo, les NU ont assumé le contrôle direct, quoique pour une période intérimaire, de la Nouvelle Guinée hollandaise (ou Irian occidentale), avant le transfert sous souveraineté indonésienne.

<sup>816</sup> L. COMISETTI, *Mandats et souveraineté*, p. 153.

puissance coloniale, était assistée et surveillée par un groupe d'Etats – l'Egypte, la Colombie et les Philippines – composant un Conseil consultatif<sup>817</sup>.

Dans toutes les dispositions relatives au régime de tutelle apparaît désormais le substantif « administrer » ainsi que le verbe qui en dérive. Le flou régnant sur la question de la titularité de la souveraineté dans le régime mandataire (*supra* II. D) est définitivement dissipé. L'autorité (et non plus la puissance) administrante ne jouit pas de la souveraineté, mais est autorisée par l'accord de tutelle ainsi que par l'article 81 à « administrer » le territoire. Une partie non minoritaire de la doctrine a d'ailleurs soutenu la souveraineté des pays sous tutelle<sup>818</sup>. Une certaine jurisprudence interne est allée jusqu'à affirmer la souveraineté de l'ONU: « Kwajalein Island as part of a Trust Territory, was primarily under the sovereignty and jurisdiction of the United Nations and was accordingly foreign territory for immigration purposes »<sup>819</sup>.

De surcroît, l'appareillage institutionnel des mandats s'est enrichi par un corps normatif établissant les règles et les finalités poursuivies. Qu'il suffise de penser à la Déclaration de 1960, relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux. Il est indubitable que le nouveau paradigme des droits de l'homme a influencé le régime de tutelle de l'ONU<sup>820</sup>. Dans la même veine, l'AG a réitéré la fin ultime et la raison d'être de ce système dans sa résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 : « Le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance » (§ 3)<sup>821</sup>. Encore plus clairement, au paragraphe 5 : « Des mesures immédiates seront prises, dans tous les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous les autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires [...] afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes ». En fonction du contexte normatif et historique différent, l'AG adopta un rôle très actif dans la gestion de la tutelle. Cette nouvelle dynamique prit non seulement la forme d'interventions plus musclées à l'égard des autorités administrantes ; elle se concrétisa surtout dans le *Manifesto* de la décolonisation, à savoir la Résolution 1514 du 14 décembre 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, y compris aux « territoires sous tutelle » (§ 5)<sup>822</sup>.

A cet égard, force est de relever la souplesse du contenu des accords de tutelle par rapport à la rigidité taxonomique du système des mandats. Il en est ainsi même si, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, les accords d'application différaient quelque peu entre eux afin de prendre en compte les spécificités locales. A la différence du régime des mandats, qui établissait une typologie tripartite (communauté, peuple, territoire), le système onusien de tutelle est monolithique. Dans la Charte, aucune référence n'est faite à l'« incapacité » des peuples administrés, à leur « civilisation » inférieure ou encore aux colonies.

---

<sup>817</sup> Rés. 289 (IV) de l'AG de l'ONU (21 novembre 1949).

<sup>818</sup> S. KRYLOV, « Les notions principales du droit des gens : la doctrine soviétique du droit international », in *RCADI*, vol. 70 (1947-I), p. 472 ; J. ROCHE, « La souveraineté dans les territoires sous tutelle », *RGDIP*, vol. 59 (1954), p. 167 ; G. DAHM, *Völkerrecht*, vol. 1, Stuttgart, 1958, p. 71 (qui parle de sujet *sui generis*).

<sup>819</sup> *Ardanas v. Hogan*, United States, District Court, District of Hawaii, 11 et 29 octobre 1957, *ILR*, vol. 24, p. 58.

<sup>820</sup> Voir R. BRUNET, *La garantie internationale des droits de l'homme*, Genève, 1947, pp. 127ss.

<sup>821</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>822</sup> « L'obscur rédaction de l'article 79 aura deux conséquences sur son application. D'une part, elle ne favorisera pas l'extension du régime de la tutelle en dehors de l'indispensable reconduction du système des mandats ; et ce sera par d'autres voies que sera réalisée la décolonisation », J.-R. HENRY, *Article 79*, p. 1147.

Une autre différence réside dans l'article 84 de la CNU, aux termes duquel l'autorité administrante « a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». A cet effet, elle peut lever des troupes indigènes<sup>823</sup>, ériger des fortifications, et maintenir des garnisons si cela lui est nécessaire afin de s'acquitter de ses obligations découlant du Chapitre VII de la CNU. Les exigences du système de sécurité collective l'emportent sur celles relatives au régime de tutelle. La « mission sacrée de civilisation » cède devant la valeur suprême du maintien et du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. La différence avec le système des mandats saute ici aux yeux (*supra* II. C). Elle est le corollaire de l'établissement d'un système de sécurité collective – du moins sur papier – plus intégré que celui de la S.d.N..

Il faut mentionner aussi la distinction que fait la CNU entre zones stratégiques et non stratégiques à l'intérieur du territoire placé sous le système de tutelle (arts. 82-83). La définition de ces zones était indiquée dans l'accord de tutelle. Dans les zones stratégiques, « toutes les fonctions dévolues à l'Organisation » en matière de gestion de l'institution tutélaire « sont exercées par le Conseil de sécurité » (article 83 § 1). En revanche, ces mêmes fonctions sont exercées par l'Assemblée générale pour ce qui est des zones non stratégiques (art. 85 § 1).

Sur la nécessité d'un système de surveillance, il a été affirmé que : « Les rédacteurs de la Charte ont eu la même préoccupation lorsqu'ils ont organisé un Régime international de Tutelle »<sup>824</sup> et se sont clairement inspirés du système des mandats. En ce qui concerne le contrôle de la gestion mandataire, le Conseil de tutelle, organe principal des Nations Unies – à la différence de la CPM dans le système de la S.d.N. – se voit confier un rôle de plus grande envergure par rapport à son devancier. Alors que le système de contrôle de l'ancienne Organisation ne prévoyait que l'examen des rapports annuels et, sur base de pratique subséquente modificative, les pétitions écrites, le régime de tutelle ira notablement plus loin. L'expérience de la S.d.N. est tout naturellement présente dans les esprits des négociateurs à San Francisco. La nécessité d'ajouter d'autres moyens de contrôle que le rapport annuel émergea assez rapidement. L'article 87, lit. b), de la Charte introduisit le droit de pétition (y compris oral), alors que dans le paragraphe suivant (lit. c) fait le pouvoir d'effectuer des « visites périodiques dans les territoires administrés » est stipulé.

Toutes les fonctions de surveillance du régime de tutelle sont assumées par l'Assemblée générale. Elle se voit ainsi attribuer un rôle de tout premier rang, alors que l'Assemblée de la S.d.N. avait été marginalisée. Les chapitres de la Charte relatifs au système de tutelle prévoient que les fonctions principales – en ce qui concerne les zones non stratégiques – « y compris l'approbation des termes des accords de tutelle et de leur modification ou amendement, sont exercées par l'Assemblée générale » (article 85 § 1). H. Kelsen va encore plus loin et, en s'appuyant sur une interprétation strictement littérale, affirme que l'AG « has an important competence with respect to all strategic areas, whereas the Security Council has no competence with respect to non strategic areas »<sup>825</sup>. La pratique étatique et institutionnelle dans l'application des ces dispositions ne confirmera pas cette interprétation, le Conseil de sécurité conjointement avec les États administrants s'accrochant à une interprétation plus stricte. De plus, si l'on s'appuie sur l'interprétation contextuelle, on ne manquera pas de remarquer que, conformément à l'article 83, « toutes les fonctions dévolues à l'Organisation,

---

<sup>823</sup> Cf. le Rapport (M. Mendez Octavio) de la Deuxième Commission à la Session plénière de la Conférence des Nations Unies à San Francisco sur l'Organisation internationale, Vol. II, p. 264.

<sup>824</sup> *Statut international du Sud-ouest africain*, p. 136.

<sup>825</sup> *The Law of the United Nations*, p. 624.

y compris l'approbation des termes des accords de tutelle ainsi que de la modification ou de l'amendement éventuel de ceux-ci, sont exercées par le Conseil de sécurité ». Une telle compétence – exclusive ? – du Conseil de sécurité relativement aux « zones stratégiques » est corroborée par l'article 76.

Au sein de la S.d.N., le rôle de l'Assemblée fut d'entrée jeu minimisé par le Conseil ainsi que par les États mandataires. L'Assemblée se borna à exercer une action morale par le truchement d'une collaboration étroite avec le Secrétariat. Sa Sixième Commission agissait en tant que trait d'union entre les deux organes. Le rôle du Conseil de sécurité de l'ONU est moins étendu que celui du Conseil de la S.d.N., dans la mesure où le premier se borne à approuver les accords de tutelle alors que le second jouit du pouvoir résiduel prévu par le § 8 de l'article 22.

La différence la plus importante résidait néanmoins dans la prérogative dont l'AG est investie dans la constatation du processus d' « autonomie » et d' « indépendance », ainsi que dans son accélération. Ainsi, l'AG se voit attribuer un rôle allant considérablement au-delà de l'examen des rapports annuels, de la réception des pétitions et de l'audition des pétitionnaires. Elle peut assumer un rôle plus dynamique et adopter des initiatives comme celle d'inviter le Conseil de tutelle à « recommander » aux États administrants de « faire flotter le drapeau des Nations Unies sur tous les territoires sous tutelle, au côté du drapeau de l'Autorité administrante, et, le cas échéant, du drapeau du territoire »<sup>826</sup>. De surcroît, la CNU reconnut à l'AG le pouvoir de modifier les termes de l'accord de tutelle et surtout celui d'y mettre fin *avec* le consentement de l'autorité administrante, dans les zones de tutelle « non stratégiques ».

Le droit de pétition est quant à lui inscrit d'entrée de jeu dans la Charte, alors qu'il ne figurait pas dans le Pacte de la S.d.N., même si, comme nous l'avons vu, il a été développé par la pratique subséquente des organes de la Société dans l'application de l'article 22. L'article 87, lit. b), établit le droit des pétitions que l'AG « reçoit ». Les modalités et le fonctionnement de la pétition furent définis dans les règles de procédure adoptées par le Conseil de tutelle lors de la 22<sup>ème</sup> séance de sa 1<sup>ère</sup> session (23 avril 1947). Aux sens de cette résolution, les pétitions, quelle que soit leur forme (écrite ou orale), devaient être transmises à l'ONU à travers la Puissance administrante (comme c'était le cas sous le régime de la S.d.N.) ou encore remises aux représentants de l'ONU présents sur le territoire. Selon l'article 87, lit. b), le Conseil de tutelle (sous l'autorité de l'Assemblée générale) est habilité par la Charte à « recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec [l'autorité] chargée de l'administration ». Selon les règles de procédure du Conseil de tutelle, « written petitions may be addressed directly to the Secretary-General or may be transmitted to him through the Administrative Authority [...] »<sup>827</sup>.

Dans ce même registre, il faut évoquer la procédure de l'audition orale des pétitionnaires. Cette possibilité, à la différence du système des mandats où elle avait été recusée par le Conseil (*supra* IV. D), est envisagée par l'article 88, qui dispose que le Conseil de tutelle « may designate one or more of its representatives to accept oral petitions the subject-matter of which has been previously communicated to the Trusteeship Council and the Administering Authority concerned. Oral petitions and oral presentations may be examined either in public or in private [...] »<sup>828</sup>. De même, les visites sur les lieux, dont l'admissibilité avait été longuement débattue au sein de la S.d.N. pour être finalement rejetée, sont

---

<sup>826</sup> Résolution 325 (IV) du 28 décembre 1949.

<sup>827</sup> Article 80 des « Rules of Procedure », amendées en 1995.

<sup>828</sup> Article 88 des « Rules of Procedure », amendées en 1995.

envisagées par le système de tutelle aux articles 91 à 96 des Règles de Procédure du Conseil de tutelle. De surcroît, l'administration sous tutelle présente une autre différence par rapport au système des Mandats, différence qui renforce le contrôle de l'ONU sur la Puissance administrante et affermit la protection dont jouit la population indigène. Nous faisons référence au droit de visite au bénéfice du Conseil de tutelle : « visites périodiques dans les territoires administrés par ladite autorité, à des dates convenues avec elle » (article 87 lit. c.).

Le contrôle exercé par l'AG ainsi que par le Conseil de tutelle se différencie par rapport au système de la S.d.N. par ses moyens d'intervention notablement plus importants. Toutefois, aux termes de l'article 79, l'Assemblée générale ne peut qu'*approuver* les accords de tutelle alors que, conformément à l'article 22 § 8, le Conseil de la S.d.N. était revêtu de la compétence de définir le contenu du mandat si les principales Puissances alliées ne parvenaient pas à se mettre d'accord entre elles<sup>829</sup>. Il faut néanmoins préciser qu'à aucun moment le Conseil de la S.d.N. ne se prévalut de cet important pouvoir.

La sanction prévue en cas de non respect des obligations contenues dans l'accord de tutelle et dans les dispositions pertinentes de la Charte est, selon H. Kelsen, l'expulsion aux termes de l'article de 6 de la CNU<sup>830</sup>. Au surplus, les mécanismes de sanction prévus par le Chapitre VII de la Charte demeurent applicables.

### **C. L'héritage du système des Mandats**

Un commentateur autorisé affirma que « [l]e système des mandats sera en droit ce qu'il sera en fait »<sup>831</sup>. Il est temps de se pencher sur son impact dans les relations internationales.

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). Ce dernier aspect a déjà été examiné précédemment. 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., parfois nommé par la doctrine « mandat colonial », s'inspira, comme nous l'avons vu, de la gestion coloniale, surtout aux yeux des contemporains. Or, 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. Dans ce dernier cas, la responsabilité est une chimère, l'administrateur étant presque toujours juge et partie. La responsabilité interne devant le parlement est dans les faits inexistante, les abus n'arrivant guère à connaissance des députés.

Le régime de mandat est tout autre chose. 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 de l'autre les Points du Président Wilson, qui repoussait toute annexion territoriale (voir *supra* I). Il faut savoir gré à la CPM de la manière dont elle a

---

<sup>829</sup> Cf. *supra* II.B.

<sup>830</sup> H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, p. 694. Même s'il ajoute que « Nor has the expulsion the effect to divest a state of the legal power it has over a non self-governing territory referred to in Article 73 ».

<sup>831</sup> H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 329.

compris et accompli sa tâche. Grâce au dévouement de ses membres, qui consacrèrent à la S.d.N. une grande partie de leurs temps, il y eut quelques territoires mandataires dont les fonctionnaires se sentirent constamment placés sous le contrôle de l'opinion publique mondiale. Loin de relâcher sa vigilance, la CPM devint de plus en plus efficace. Au début, les gouvernements lui envoyèrent, de préférence, des fonctionnaires de leurs administrations centrales. Ceux-ci étaient peu au courant de ce qui se passait dans tel ou tel autre territoire. Subséquemment, les gouverneurs des territoires mandataires prirent l'habitude de venir eux-mêmes se justifier devant la CPM. Au cours de sa première session, la CPM avait exprimé le désir que les administrateurs personnellement responsables fussent chargés de venir présenter eux-mêmes le rapport annuel des puissances mandataires.

Parmi les organes de la Société, la CPM assumait rapidement une importance particulière, non seulement en raison des qualités de ses membres et de la grandeur de sa mission, mais aussi en raison du fait que ses sessions devinrent de plus en plus nombreuses en finissant par prendre un caractère quasi-permanent. Être membre de la CPM devint en quelques années une véritable « fonction publique internationale » (*supra* II. A). Dès 1926, la CPM tiendra deux sessions annuelles. La CPM eut de son rôle une conception extrêmement consciencieuse. On aurait pu imaginer – et certains Etats mandataires l'avaient un certain moment espéré – que la CPM se bornât à enregistrer les rapports présentés en les accompagnant d'un examen purement formel et de quelques commentaires plus ou moins élogieux. Ce n'est pas ce que fit la CPM. Elle se saisit des rapports et exigea qu'ils lui fussent expliqués oralement par des fonctionnaires compétents de chaque administration mandataire. Elle fit sur chaque rapport une enquête si approfondie et si détaillée, qu'il était véritablement impossible que rien d'important lui échappât. De cette façon, 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. L'un de ses membres avait souhaité que peu à peu pût se dégager des travaux de la Commission un ensemble de règles d'administration pouvant s'appliquer à tout pays colonial<sup>832</sup>.

Certes, on peut incontestablement adresser certaines critiques aux méthodes de la CPM. On peut se plaindre que, chargée d'une *mission sacrée de civilisation*, elle se soit parfois entourée du secret. Le ton diplomatique de ses communiqués, son émotion devant quelques informations qui n'étaient même pas des indiscretions, ont pu paraître en contradiction avec sa véritable fonction, qui était fondamentalement d'assurer le contrôle de la S.d.N. (mais aussi de l'opinion publique) sur l'administration mandataire. Mais ce n'est là qu'une question de forme. Par ailleurs, le public pouvait se rendre exactement compte, hélas avec retard, de ses travaux, par la publication de ses rapports au Conseil et de ses procès-verbaux détaillés.

Il est impossible de nier la filiation directe du système de tutelle de celui des mandats. Avec le recul, il est également possible de montrer une espèce de fil d'Ariane qui, de la colonisation arrive jusqu'à l'indépendance, en passant par le mandat<sup>833</sup>. 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<sup>834</sup>, qui aura lieu quelques décennies plus tard<sup>835</sup>. Les Puissances mandataires administraient les territoires mandataires (autrefois des

---

<sup>832</sup> Méthodes de travail de la CPM, CPM, P.V., 5<sup>ème</sup> session (1924), p. 150.

<sup>833</sup> Quelques auteurs, et pas forcément des moindres, nommèrent le mandat de la S.d.N., « mandat colonial ».

<sup>834</sup> « L'article 22 du pacte établit pour la première fois des obligations de la race blanche au regard de la race de couleur », *Journal de Genève*, 21 septembre 1922, p. 2.

<sup>835</sup> « The Court is not unaware of the historical evolution of the old colonial systems and the *new conception of colonial affairs as expressed in the Covenant of the League of Nations and now in the Charter of the United*

colonies, dans les mandats B et C), tout en exerçant la souveraineté sur leurs colonies. La présence simultanée, et parfois juxtaposée sur le plan géographique, d'un même souverain et mandataire sur des territoires différents finit sans doute par accélérer le processus de décolonisation<sup>836</sup>. En effet, si d'une part la Puissance mandataire devait accompagner la population du territoire concerné à l'indépendance (notamment pour les Mandats de type A et B), d'autre part elle laissait inaltéré le régime juridique des colonies. La situation asymétrique en résultant mettait en exergue l'inanité de cette dualité : les anciennes colonies des Puissances vaincues étaient vouées à prendre leur destin en main alors que les colonies des vainqueurs ne pouvaient guère bénéficier de cette avancée du droit des gens<sup>837</sup>. Les premières étaient assistées par les Puissances mandataires sur la voie de l'émancipation, cependant que ces dernières maintenaient le système colonial sur leurs possessions d'outre-mer. Inégalité criante, qui survivra encore pendant quelques décennies. Sous cet angle, il n'est pas osé d'affirmer que les mandats constituent le premier acte dans l'éviction définitive du système colonial<sup>838</sup>. Comme l'a affirmé le représentant de l'Empire britannique, Lord Balfour: « Ce qui sera fait dans les territoires soumis aux mandats aura, sans nul doute, une répercussion sur les autres colonies [...] »<sup>839</sup>. Enfin, tous les territoires placés sous le régime de tutelle ont recouvré l'indépendance. En d'autres termes, avec l'émancipation de la Namibie, le système des Mandats a finalement atteint le but fixé par l'article 22.

Le système de tutelle ne connut cependant pas le succès espéré. Il n'empêcha pas dans tous les cas la mainmise de la Puissance mandataire<sup>840</sup>. A cet égard – il est vrai dans un contexte de pleine Guerre froide – l'Union soviétique se retira du Comité de tutelle en janvier 1950 afin de signifier son désaccord par rapport au projet d'accord sur la Somalie<sup>841</sup>. Le système de tutelle fut vite dépassé par la décolonisation, rendue possible, par l'œuvre quasi-législative de l'AG, mais également par l'expérience du système des mandats, qui avait semé les germes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Quel avenir peut-on aujourd'hui imaginer pour l'idée d'un mandat international ? Peut-on l'envisager pour des entités pas viables (comme les micro-territoires) ? Peut-on y recourir en l'attente d'un règlement définitif (par exemple dans le cas du Kosovo, où l'on parla, à tort, de protectorat international) ? Ces questions restent posées.

---

*Nations*», *Società A.B.C. v. Fontana and Della Rocca*, Italie, Corte di Cassazione (Sezioni riunite), 10 août 1954, *ILR*, vol. 22, p. 77 [les italiques sont de nous].

<sup>836</sup> Force est de souligner que M. Roden Buxton (Empire britannique) proposa une application extensive du système des Mandats dont l'art. 22 devait être considéré comme la « charte générale des colonies ». Cette proposition demeura au stade d'idée.

<sup>837</sup> « L'octroi du "self-government" ou de l'indépendance à certaines possessions coloniales de population en partie ou essentiellement européenne – notamment dans l'hémisphère occidental – était de nature à engendrer l'idée que d'autres dépendances coloniales pourraient éventuellement à leur tour accomplir une évolution semblable », H. ROLIN, *Le système des mandats coloniaux*, p. 11.

<sup>838</sup> Le discours tenu par M. Malcolm McDonald devant le Club Ouest africain (le 9 octobre 1935) est révélateur des craintes de voir les colonies (britanniques en l'espèce) transformées en territoires sous mandat (*Morning Post*, 10 octobre ; voir aussi *Bulletin d'information coloniale*, 5 décembre 1935, p. 3). Il est paradoxal d'y apprendre qu'un tel changement de régime porterait atteinte à la liberté des indigènes qui se verraient traités « comme une simple propriété » [...].

<sup>839</sup> A., 1<sup>ère</sup> Assemblée, 1920, séances plénières, p. 721.

<sup>840</sup> R. DE NOVA, *Il patto*, p. 74.

<sup>841</sup> *UN Doc. A/C.4/SR.177*, 15 novembre 1950, pp. 219-220.

## ANNEXE

### TYPES DE MANDAT EXEMPLES

#### MANDAT DE TYPE « A »

#### Mandat britannique sur la Palestine<sup>842</sup>

Le Conseil de la Société des nations :

Considérant que les principales puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des nations, pour confier à un mandataire choisi par les dites puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par lesdites puissances ;

Considérant que les principales puissances alliées ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ; Considérant que les puissances alliées ont choisi Sa Majesté britannique comme mandataire pour la Palestine ; Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la société ;

Confirmant ledit mandat, a statué sur ses termes comme suit,

#### ARTICLE 1

Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

#### ARTICLE 2

Le mandataire assumera la responsabilité instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

#### ARTICLE 3

Le mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

---

<sup>842</sup> Fait à Londres le 24 juillet 1922, *J.O.*, août 1922, pp. 1007-1012 (Annexe 391).

#### ARTICLE 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'Organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

#### ARTICLE 5

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

#### ARTICLE 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 ; elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

#### ARTICLE 7

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

#### ARTICLE 8

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaire, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1<sup>er</sup> août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec une telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

#### ARTICLE 9

Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution, en Palestine, d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'Administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

#### ARTICLE 10

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués en Palestine.

#### ARTICLE 11

L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays, et sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public, de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir, à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique, et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

#### ARTICLE 12

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exéquats aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

#### ARTICLE 13

Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera pas responsable pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'Administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

#### ARTICLE 14

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

#### ARTICLE 15

Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait

des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

#### ARTICLE 16

Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine, qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

#### ARTICLE 17

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

#### ARTICLE 18

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucune traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats ; il y aura dans des conditions équitables, liberté de transit à travers les territoires sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque, dont le territoire en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

#### ARTICLE 19

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

## ARTICLE 20

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine, aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

## ARTICLE 21

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités, conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

- I. Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700 ;
- II. La législation sur la protection des antiquités devra plutôt procéder plutôt par encouragements que par menaces. Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte ;
- III. Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition. Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par ladite autorité.
- IV. Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible, d'une pénalité à fixer.
- V. Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités, seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.
- VI. Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.
- VII. L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. Le Mandataire ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer sans motifs valables, les savants d'aucune nation.
- VIII. Le produit des fouilles pourra être reparti entre les personnes ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

## ARTICLE 22

L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu, et réciproquement.

## ARTICLE 23

L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour les dites communautés.

#### ARTICLE 24

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

#### ARTICLE 25

Dans les territoires s'étendant entre la Jordanie et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la Faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soient incompatibles avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

#### ARTICLE 26

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.

#### ARTICLE 27

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

#### ARTICLE 28

Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société des Nations prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé, en original aux archives de la Société, et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

## MANDAT DE TYPE « B »

### Mandat belge sur le territoire de l'Est africain<sup>843</sup>

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des Principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris l'Afrique orientale allemande ;

Considérant que les Principales Puissances alliées et associées sont convenues, conformément à l'article 22, première Partie (Pacte de la Société des Nations) du dit traité, de conférer un mandat à Sa Majesté le Roi des Belges pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Afrique orientale allemande et ont proposé de formuler le mandat dans les termes suivants ;

Considérant que Sa Majesté le Roi des Belges s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations conformément aux dispositions suivantes ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Par la présente, confirmant le Mandat, a statué sur ses termes comme suit :

#### Article 1<sup>er</sup>

Le territoire sur lequel un mandat est conféré à Sa Majesté le Roi des Belges (désignée ci-dessous comme Mandataire) comprend la partie du territoire de l'ancienne colonie de l'Est africain allemand située à l'ouest de la ligne suivante [suit la description]

#### Article 2

Une commission de délimitation sera nommée par Sa Majesté le Roi des Belges et Sa Majesté britannique pour le tracé sur place de la ligne frontière décrite à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus.

Si les travaux de cette commission donnent lieu à contestation, la question sera soumise au Conseil de la Société des Nations, dont la décision sera sans appel.

Le rapport définitif de la commission de délimitation donnera la description exacte de la frontière, telle qu'elle aura été déterminée sur le terrain ; les cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire. L'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de Sa Majesté le Roi des Belges et le troisième par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

#### Article 3

Le Mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès social des habitants.

#### Article 4

Le Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

---

<sup>843</sup> Fait à Londres le 20 juillet 1922, *J.O.*, août 1922, pp. 862-865 (Annexe 374d).

## Article 5

La Puissance mandataire devra :

- 1) Pourvoir à l'émancipation de tous esclaves et, dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre ;
- 2) Supprimer toute forme de commerce d'esclaves ;
- 3) Interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération ;
- 4) Protéger les indigènes contre la fraude et la contrainte par une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs ;
- 5) Exercer un contrôle sévère sur le trafic des armes et munitions, ainsi que sur le commerce des spiritueux.

## Article 6

La Puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et coutumes des indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes.

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre indigènes, sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non-indigène, si ce n'est avec la même approbation.

La Puissance mandataire édictera des règles sévères contre l'usure.

## Article 7

La Puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

La Puissance mandataire pratiquera, en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et les services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le Mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer les ressources naturelles soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats Membres de la Société des Nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

#### Article 8

La Puissance mandataire assurera, dans l'étendue du territoire, la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs ; elle donnera à tous les missionnaires ressortissants de tout Etat Membre de la Société des Nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu, toutefois, que le Mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre à cet effet toutes mesures utiles.

#### Article 9

La Puissance mandataire étendra aux territoires le bénéfice des conventions internationales générales, applicables à leurs territoires limitrophes.

#### Article 10

La Puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

La Puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédération douanières fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat.

#### Article 11

La Puissance mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat.

#### Article 12

Toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la Société des Nations.

#### Article 13

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent acte sera déposé en original dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société des Nations.

Fait à Londres, le vingtième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

## MANDAT DE TYPE « C »<sup>844</sup>

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Sud-Ouest Africain Allemand ;

Considérant que les Principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté Britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, sur le territoire du Sud-Ouest Africain Allemand et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit;

Considérant que Sa Majesté Britannique, agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, et en son nom, s'est engagée à accepter le mandat sur ledit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes;

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

### *« Article premier*

» Le territoire sur lequel Sa Majesté Britannique assume, pour le Gouvernement de l'union de l'Afrique du Sud (ci-après dénommé le Mandataire) et en son nom, l'administration, sous le régime du mandat, comprend l'ancien protectorat du Sud-Ouest Africain.

### *» Article 2*

» Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire. Le Mandataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises au mandat la législation de l'Union de l'Afrique du Sud, sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

» Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

### *» Article 3*

» Le Mandataire veillera à ce que la traite des esclaves soit interdite; à ce que le travail obligatoire ne soit autorisé que dans le cas de travaux publics essentiels et dans les services publics et sous condition qu'une rémunération équitable soit allouée.

» En outre, le Mandataire veillera à ce que le trafic de l'armement et des munitions soit contrôlé en conformité avec des principes analogues à ceux de la Convention relative au contrôle du trafic des armements, signée le 10 septembre 1919, ou de toute autre convention qui amende cette dernière.

» Il sera interdit de fournir des spiritueux et des boissons alcooliques aux indigènes du territoire.

---

<sup>844</sup> J.O., janvier-février 1921, pp. 89-90.

» *Article 4*

» L'instruction militaire des indigènes sera interdite, sauf pour assurer la police locale et la défense locale du territoire. En outre, aucune base militaire ou navale ne sera établie dans le territoire, ni aucune fortification.

» *Article 5*

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

» *Article 6*

» Le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5.

» *Article 7*

» L'autorisation du Conseil de la Société des Nations est nécessaire pour modifier les dispositions du présent mandat.

» 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 l'application des dispositions du Mandat, et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

» Le présent exemplaire sera déposé dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la Société des Nations à toutes les Puissances signataires du Traité de Paix avec l'Allemagne. »

## RÉSOLUTION DU CONSEIL INSTITUANT LA COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS<sup>845</sup>

Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 du Pacte ainsi conçus :

« Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge »

« Une Commission Permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats »

a décidé ce qui suit :

- a) La Commission Permanente des Mandats prévue au paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte comprendra 9 membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux de pays non mandataires.

Tous les Membres de la Commission seront nommés par le Conseil et choisis en raison de la valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leurs pays aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission.

L'Organisation internationale du Travail pourra adjoindre à la Commission Permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister avec voix consultative à toutes les séances de la Commission Permanente où seront discutées des questions relatives au régime du Travail.

- b) Les Puissances Mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au paragraphe 7 de l'Article 22 du Pacte à la Commission par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander.
- c) La Commission étudiera chaque rapport en présence du Représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont il émane. Ce Représentant participera en toute liberté à la discussion de ce rapport.
- d) Après la clôture de la discussion, la Commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société.
- e) Les observations rédigées par la Commission sur chaque rapport seront communiquées au Représentant accrédité de la Puissance Mandataire dont émane le rapport. Ce Représentant pourra y joindre ses propres commentaires.
- f) La Commission transmettra au Conseil les rapports des Puissances Mandataires. Elle joindra à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du Représentant accrédité de la Puissance de qui le rapport émane, si ce Représentant le désire.
- g) Lorsque le Conseil procédera à la publication des rapports des Puissances Mandataires et des observations de la Commission Permanente, il devra faire publier aussi les commentaires des Représentants accrédités des Puissances Mandataires qui le demanderaient.
- h) La Commission, de concert avec tous les Représentants accrédités des Puissances Mandataires tiendra une réunion plénière, afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions générales à en tirer. La Commission

---

<sup>845</sup> Résolution du 29 novembre 1920, *J.O.*, novembre-décembre 1920, pp. 87-88.

pourra également profiter de cette Réunion des Représentants des Puissances Mandataires pour leur soumettre toutes autres questions relatives aux Mandats qui mériteraient – à son avis – d’être soumises par le Conseil aux Puissances Mandataires et aux autres Etats Membres de la Société. Cette réunion plénière aura lieu avant ou après la transmission des rapports annuels au gré de la Commission.

- i) La Commission établira son propre règlement sous réserve de l’approbation du Conseil.
- j) La Commission siègera à Genève. Elle aura la faculté de convoquer des conseillers techniques, à titre consultatif, pour toute question relative à l’application du système des mandats.
- k) Les Membres de la Commission se verront allouer une indemnité 100 francs or par jour, pendant la durée de leur session. Leurs frais de déplacement leur seront remboursés. Les dépenses de la Commission seront à la charge de la Société des Nations.

## RESOLUTION PORTANT DISSOLUTION DU SYSTEME DES MANDATS<sup>846</sup>

« L'Assemblée,

Rappelant que l'article 22 du Pacte applique à certains territoires placés sous mandat le principe que le bien-être et le développement des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne forment une mission sacrée de civilisation:

- I. Exprime sa satisfaction pour la manière dont les divers organes de la Société des Nations ont rempli les fonctions qui leur étaient confiés pour l'application du système des mandats et rend tout particulièrement hommage à l'œuvre accomplie par la Commission des mandats;
- II. Rappelle que la Société des Nations a aidé l'Irak à passer de son statut de territoire sous mandat A à l'entière indépendance ; se félicite que, depuis la dernière session de l'Assemblée, la Syrie, le Liban et la Transjordanie aient cessé d'être des territoires sous mandat pour devenir des membres indépendants de la communauté internationale;
- III. Reconnaît que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous mandat, mais note que des principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies ;
- IV. Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous mandat ont exprimé leur intention de continuer à les administrer, en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers mandats, jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires ».

---

<sup>846</sup> Adoptée le 18 avril 1946 par la vingt-unième assemblée de la S.d.N., A., 21<sup>ème</sup> assemblée, 1946, séances plénières, pp. 278-279 [Annexe 27].