

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

SAHARA OCCIDENTAL

AVIS CONSULTATIF DU 16 OCTOBRE 1975

1975

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

WESTERN SAHARA

ADVISORY OPINION OF 16 OCTOBER 1975

Mode officiel de citation:

Sahara occidental,
avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 12.

Official citation:

Western Sahara,
Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 12.

Nº de vente:
Sales number

414

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1975

1975
16 octobre
Rôle général
n° 61

16 octobre 1975

SAHARA OCCIDENTAL

Compétence de la Cour pour émettre l'avis consultatif demandé — Opportunité de donner l'avis — Pertinence du défaut de consentement d'un Etat intéressé — L'avis consultatif a été demandé en vue de guider l'Assemblée générale dans son action future — Allégation concernant l'existence d'un différend territorial — Question de la détermination des faits — L'objet des questions, eu égard à la résolution 3292 (XXIX) de l'Assemblée générale et aux principes de base régissant la décolonisation — Contexte temporel des questions.

Notion de terra nullius dans la question I — Il s'agit d'un territoire habité par des tribus — Portée de la pratique des Etats pendant la période en question — Le Sahara occidental n'a pas été traité comme une terra nullius lors de la colonisation.

Sens de l'expression « liens juridiques » dans la question II — Caractéristiques du Sahara occidental — Souveraineté revendiquée par le Maroc sur la base de la possession immémoriale — Pertinence de la structure spéciale de l'Etat chérifien — Preuves qui indiqueraient des manifestations de la souveraineté marocaine sur le plan interne et la reconnaissance internationale de cette souveraineté — Portée de la clause concernant les naufragés sur les côtes de l'oued Noun — Accord anglo-marocain du 13 mars 1895 — Lettres échangées par la France et l'Allemagne le 4 novembre 1911.

L'ensemble mauritanien — Particularités du Bilad Chinguiti — Ses liens avec l'ensemble mauritanien — Critère servant à déterminer si en droit il s'agit d'une entité de caractère juridique — Sens de l'expression « liens juridiques » à propos de l'ensemble mauritanien — Enchevêtrement des liens juridiques allégués.

Importance à attribuer à l'objet en vue duquel l'avis consultatif est sollicité — La nature des liens juridiques, leur rapport avec la décolonisation du Sahara occidental et le principe de l'autodétermination.

AVIS CONSULTATIF

Présents: M. LACHS, *Président*; M. AMMOUN, *Vice-Président*; MM. FORSTER, GROS, BENGZON, PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, IGNACIO-PINTO, DE CASTRO, MOROZOV, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, sir Humphrey WALDOCK, MM. NAGENDRA SINGH, RUDA, *juges*; M. BONI, *juge ad hoc*; M. AQUARONE, *Greffier*.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1975

16 October 1975

1975
16 October
General List
No. 61

WESTERN SAHARA

Competence of the Court to give opinion requested—Propriety of giving the opinion—Relevance of lack of consent of a State concerned—Opinion requested to guide General Assembly in respect of its own future action—Alleged territorial dispute—Question of ascertainment of facts—Determination of object of questions in light of General Assembly resolution 3292 (XXIX) and basic principles governing decolonization—Temporal context of questions.

Concept of terra nullius in Question I—Territory peopled by tribes—Significance of State practice at the period concerned—Western Sahara not treated as terra nullius in the process of colonization.

Meaning of “legal ties” in Question II—Characteristics of Western Sahara—Morocco’s claim to sovereignty on basis of immemorial possession—Relevance of special structure of Sherifian State—Evidence said to indicate internal display and international recognition of Moroccan sovereignty—Significance of the “Wad Noun shipwreck clause”—Anglo-Moroccan Agreement of 13 March 1895—Franco-German exchange of letters of 4 November 1911.

The “Mauritanian entity”—Features of the Bilad Shinguitti—Its relation to the Mauritanian entity—Criterion for determining whether what confronts the law is legally an entity—Meaning of “legal ties” used in conjunction with “Mauritanian entity”—Overlapping character of claims to legal ties.

Significance of purpose for which opinion is sought—Nature of legal ties and their relation to the decolonization of Western Sahara and the principle of self-determination.

ADVISORY OPINION

Present: President LACHS; Vice-President AMMOUN; Judges FORSTER, GROS, BENGZON, PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, IGNACIO-PINTO, DE CASTRO, MOROZOV, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Sir Humphrey WALDOCK, NAGENDRA SINGH, RUDA; Judge ad hoc BONI; Registrar AQUARONE.

Au sujet de certaines questions ayant trait au Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra),

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant:

1. La Cour a été saisie des questions sur lesquelles un avis consultatif lui est demandé par une lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au Président de la Cour datée du 17 décembre 1974 et enregistrée au Greffe le 21 décembre 1974. Dans cette lettre, le Secrétaire général porte à la connaissance de la Cour que, par la résolution 3292 (XXIX) adoptée le 13 décembre 1974, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de demander à la Cour de donner, à une date rapprochée, un avis consultatif sur les questions énoncées dans la résolution. Le texte de cette résolution est ainsi conçu:

« L'Assemblée générale,

Rappelant sa résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux,

Rappelant également ses résolutions 2072 (XX) du 16 décembre 1965, 2229 (XXI) du 20 décembre 1966, 2354 (XXII) du 19 décembre 1967, 2428 (XXIII) du 18 décembre 1968, 2591 (XXIV) du 16 décembre 1969, 2711 (XXV) du 14 décembre 1970, 2983 (XXVII) du 14 décembre 1972 et 3162 (XXVIII) du 14 décembre 1973,

Réaffirmant le droit à l'autodétermination des populations du Sahara espagnol, conformément à la résolution 1514 (XV),

Considérant que la persistance d'une situation coloniale au Sahara occidental compromet la stabilité et l'harmonie dans la région du nord-ouest de l'Afrique,

Tenant compte des déclarations faites devant l'Assemblée générale, le 30 septembre et le 2 octobre 1974, par les Ministres des affaires étrangères du Royaume du Maroc¹ et de la République islamique de Mauritanie²,

Prenant note des déclarations faites devant la Quatrième Commission par les représentants du Maroc³ et de la Mauritanie⁴, déclarations dans lesquelles les deux pays se sont reconnus mutuellement intéressés au devenir du territoire,

Ayant entendu les déclarations du représentant de l'Algérie⁵,

Ayant entendu les déclarations du représentant de l'Espagne⁶,

(Les références ci-après figurent dans le texte adopté par l'Assemblée générale.)

¹ A/PV.2249.

² A/PV.2251.

³ A/C.4/SR.2117, 2125 et 2130.

⁴ A/C.4/SR.2117 et 2130.

⁵ A/PV.2265; A/C.4/SR.2125.

⁶ A/PV.2253; A/C.4/SR.2117, 2125, 2126 et 2130.

Concerning certain questions relating to Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra),

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion:

1. The questions upon which the advisory opinion of the Court has been asked were laid before the Court by a letter dated 17 December 1974, filed in the Registry on 21 December 1974, addressed by the Secretary-General of the United Nations to the President of the Court. In his letter the Secretary-General informed the Court that, by resolution 3292 (XXIX) adopted on 13 December 1974, the General Assembly of the United Nations had decided to request the Court to give an advisory opinion at an early date on the questions set out in the resolution. The text of that resolution is as follows:

“The General Assembly,

Recalling its resolution 1514 (XV) of 14 December 1960 containing the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples,

Recalling also its resolutions 2072 (XX) of 16 December 1965, 2229 (XXI) of 20 December 1966, 2354 (XXII) of 19 December 1967, 2428 (XXIII) of 18 December 1968, 2591 (XXIV) of 16 December 1969, 2711 (XXV) of 14 December 1970, 2983 (XXVII) of 14 December 1972 and 3162 (XXVIII) of 14 December 1973,

Reaffirming the right of the population of the Spanish Sahara to self-determination in accordance with resolution 1514 (XV),

Considering that the persistence of a colonial situation in Western Sahara jeopardizes stability and harmony in the north-west African region,

Taking into account the statements made in the General Assembly on 30 September and 2 October 1974 by the Ministers for Foreign Affairs of the Kingdom of Morocco¹ and of the Islamic Republic of Mauritania²,

Taking note of the statements made in the Fourth Committee by the representatives of Morocco³ and Mauritania⁴, in which the two countries acknowledged that they were both interested in the future of the Territory,

Having heard the statements by the representative of Algeria⁵,

Having heard the statements by the representative of Spain⁶,

(The references given below appear in the text adopted by the General Assembly.)

¹ A/PV.2249.

² A/PV.2251.

³ A/C.4/SR.2117, 2125 and 2130.

⁴ A/C.4/SR.2117 and 2130.

⁵ A/PV.2265; A/C.4/SR.2125.

⁶ A/PV.2253; A/C.4/SR.2117, 2125, 2126 and 2130.

Constatant qu'une controverse juridique a surgi au cours des débats au sujet du statut dudit territoire au moment de sa colonisation par l'Espagne,

Considérant, dès lors, qu'il est hautement souhaitable que l'Assemblée générale obtienne, pour poursuivre l'examen de cette question lors de sa trentième session, un avis consultatif sur certains aspects juridiques importants du problème,

Ayant présents à l'esprit l'Article 96 de la Charte des Nations Unies et l'Article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice,

1. *Décide* de demander à la Cour internationale de Justice, sans préjudice de l'application des principes contenus dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, de donner, à une date rapprochée, un avis consultatif sur les questions suivantes:

« I. Le Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*)? »

Si la réponse à la première question est négative,

II. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien? »;

2. *Demande* à l'Espagne, en tant que Puissance administrante en particulier, ainsi qu'au Maroc et à la Mauritanie, en tant que parties concernées, de soumettre à la Cour internationale de Justice tous renseignements ou documents pouvant servir à élucider ces questions;

3. *Invite instamment* la Puissance administrante à surseoir au référendum qu'elle a envisagé d'organiser au Sahara occidental tant que l'Assemblée générale ne se sera pas prononcée sur la politique à suivre pour accélérer le processus de décolonisation du territoire, conformément à la résolution 1514 (XV), dans les meilleures conditions, à la lumière de l'avis consultatif qui sera donné par la Cour internationale de Justice;

4. *Réitère* son invitation à tous les Etats à respecter les résolutions de l'Assemblée générale sur les activités des intérêts étrangers, économiques et financiers, dans le territoire et à s'abstenir d'aider, par des investissements ou par une politique d'immigration, au maintien d'une situation coloniale dans le territoire;

5. *Prie* le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux de suivre la situation dans le territoire, y compris l'envoi d'une mission de visite dans le territoire, et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale lors de sa trentième session. »

2. Dans une communication parvenue au Greffe le 19 août 1975, le Secrétaire général a indiqué que, par suite d'une erreur matérielle, le mot « controverse », au neuvième alinéa du préambule de la résolution reproduite ci-dessus, avait été remplacé par le mot « difficulté » dans le texte initialement transmis au Président de la Cour.

3. Par lettre du 6 janvier 1975, le Greffier a notifié la requête pour avis consultatif à tous les Etats admis à ester devant la Cour conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut.

4. La Cour ayant décidé, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, que les Etats Membres des Nations Unies étaient susceptibles de

Noting that during the discussion a legal controversy arose over the status of the said territory at the time of its colonization by Spain,

Considering, therefore, that it is highly desirable that the General Assembly, in order to continue the discussion of this question at its thirtieth session, should receive an advisory opinion on some important legal aspects of the problem,

Bearing in mind Article 96 of the Charter of the United Nations and Article 65 of the Statute of the International Court of Justice,

1. *Decides* to request the International Court of Justice, without prejudice to the application of the principles embodied in General Assembly resolution 1514 (XV), to give an advisory opinion at an early date on the following questions:

'I. Was Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) at the time of colonization by Spain a territory belonging to no one (*terra nullius*)?

If the answer to the first question is in the negative,

II. What were the legal ties between this territory and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity?';

2. *Calls upon* Spain, in its capacity as administering Power in particular, as well as Morocco and Mauritania, in their capacity as interested parties, to submit to the International Court of Justice all such information and documents as may be needed to clarify those questions;

3. *Urges* the administering Power to postpone the referendum it contemplated holding in Western Sahara until the General Assembly decides on the policy to be followed in order to accelerate the decolonization process in the territory, in accordance with resolution 1514 (XV), in the best possible conditions, in the light of the advisory opinion to be given by the International Court of Justice;

4. *Reiterates* its invitation to all States to observe the resolutions of the General Assembly regarding the activities of foreign economic and financial interests in the Territory and to abstain from contributing by their investments or immigration policy to the maintenance of a colonial situation in the Territory;

5. *Requests* the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples to keep the situation in the Territory under review, including the sending of a visiting mission to the Territory, and to report thereon to the General Assembly at its thirtieth session."

2. In a communication received in the Registry on 19 August 1975, the Secretary-General indicated that, owing to a technical error, the word "controversy" in the ninth paragraph of the preamble of the above resolution had been replaced by the word "difficulty" in the text originally transmitted to the President of the Court.

3. By letters dated 6 January 1975 the Registrar, pursuant to Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court, gave notice of the request for advisory opinion to all States entitled to appear before the Court.

4. The Court having decided, pursuant to Article 66, paragraph 2, of the Statute, that the States Members of the United Nations were likely to be able

fournir des renseignements sur les questions posées, le Président, par ordonnance du 3 janvier 1975, a fixé au 27 mars 1975 la date d'expiration du délai dans lequel la Cour était disposée à recevoir des exposés écrits de ces Etats. La communication spéciale et directe prévue à l'article 66, paragraphe 2, du Statut a été envoyée en conséquence à ces Etats; elle a été incorporée à la lettre qui leur a été adressée le 6 janvier 1975.

5. Les Etats ci-après ont soumis à la Cour des exposés écrits ou des lettres en réponse à la communication du Greffe: Chili, Colombie, Costa-Rica, Equateur, Espagne, France, Guatemala, Maroc, Mauritanie, Nicaragua, Panama et République Dominicaine. Le texte de ces exposés ou lettres a été transmis à tous les Etats Membres des Nations Unies ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et a été rendu accessible au public à partir du 22 avril 1975.

6. Outre son exposé écrit, l'Espagne a déposé une documentation en six volumes intitulée *Informations et documents que présente le Gouvernement espagnol à la Cour conformément au deuxième paragraphe de la résolution 3292 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies* et deux volumes de *Documents complémentaires* également présentés conformément au même paragraphe de la résolution. Le Maroc a déposé de nombreux documents à l'appui de son exposé écrit et conformément au deuxième paragraphe de la résolution 3292 (XXIX). La Mauritanie a joint des annexes à son exposé écrit. Les trois Etats ont présenté des cartes.

7. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut et à l'article 88 du Règlement, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a transmis à la Cour un dossier de documents pouvant servir à élucider les questions, ainsi qu'une note d'introduction; ce dossier est parvenu au Greffe sous plusieurs plis, dans les deux langues officielles de la Cour, entre le 18 février et le 15 avril 1975. Le 23 avril 1975, le Greffier a transmis aux Etats Membres des Nations Unies la note d'introduction ainsi que la liste des documents constituant le dossier.

8. Par lettres des 25 et 26 mars 1975 respectivement, le Maroc et la Mauritanie ont demandé à désigner chacun un juge *ad hoc* pour siéger en l'affaire. Lors d'audiences publiques tenues du 12 au 16 mai 1975, ces deux Etats, ainsi que l'Espagne et l'Algérie, qui avaient également demandé à être entendues, ont présenté à ce sujet des observations à la Cour.

9. Par ordonnance du 22 mai 1975 (*C.I.J. Recueil 1975*, p. 6 à 10), la Cour a conclu que, aux fins de la question préliminaire qu'était sa composition, les éléments à elle soumis indiquaient que, au moment de l'adoption de la résolution 3292 (XXIX):

«il paraissait y avoir un différend juridique relatif au territoire du Sahara occidental entre le Maroc et l'Espagne; que les questions posées dans la requête pour avis [pouvaient] être considérées comme se rattachant à ce différend et qu'en conséquence, pour l'application de l'article 89 du Règlement, l'avis consultatif sollicité dans cette résolution paraissait être demandé «au sujet d'une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs Etats»;

en ce qui concerne la Mauritanie, la Cour a conclu que, s'il résultait des éléments à elle soumis que, au moment de l'adoption de la résolution, «la Mauritanie avait invoqué des considérations diverses à l'appui de l'intérêt

to furnish information on the questions submitted, the President, by an Order dated 3 January 1975, fixed 27 March 1975 as the time-limit within which the Court would be prepared to receive written statements from them. Accordingly, the special and direct communication provided for in Article 66, paragraph 2, of the Statute was included in the letters addressed to those States on 6 January 1975.

5. The following States submitted written statements or letters to the Court in response to the Registry's communications: Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, France, Guatemala, Mauritania, Morocco, Nicaragua, Panama and Spain. The texts of these statements and letters were transmitted to the States Members of the United Nations, and to the Secretary-General of the United Nations, and made accessible to the public as from 22 April 1975.

6. In addition to its written statement, Spain submitted six volumes entitled "Information and Documents presented by the Spanish Government to the Court in accordance with paragraph 2 of resolution 3292 (XXIX) of the United Nations General Assembly", and two volumes of "Further Documents" submitted on the same basis. Morocco similarly submitted a large number of documents "in support of its written statement and in accordance with paragraph 2 of resolution 3292 (XXIX)". Mauritania likewise appended documentary annexes to its written statement. All three States provided cartographical material.

7. The Secretary-General of the United Nations, pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute and Article 88 of the Rules of Court, transmitted to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question, together with an Introductory Note; this dossier was received in the Registry in several instalments, in the two official languages of the Court, between 18 February and 15 April 1975. On 23 April 1975 the Registrar transmitted to the States Members of the United Nations the Introductory Note and the list of the documents comprised in the dossier.

8. By letters dated 25 and 26 March 1975, respectively, Morocco and Mauritania each submitted a request for the appointment of a judge *ad hoc* to sit in the case. At public sittings held from 12 to 16 May 1975 the Court heard observations on this question from representatives of those States, as also of Spain and Algeria, which had likewise asked to be heard.

9. In an Order of 22 May 1975 (*I.C.J. Reports 1975*, pp. 6-10) the Court concluded that, for the purpose of the preliminary issue of its composition, the material submitted to it indicated that at the time of the adoption of resolution 3292 (XXIX):

"... there appeared to be a legal dispute between Morocco and Spain regarding the Territory of Western Sahara; that the questions contained in the request for an opinion [might] be considered to be connected with that dispute; and that, in consequence, for purposes of application of Article 89 of the Rules of Court, the advisory opinion requested in that resolution appear[ed] to be one 'upon a legal question actually pending between two or more States';"

with regard to Mauritania, the Court concluded that the material submitted to it, while showing that at the time of the adoption of the resolution "Mauritania had previously adduced a series of considerations in support of its

particulier qu'elle portait au territoire du Sahara occidental», ces éléments indiquaient, aux fins de la question préliminaire mentionnée plus haut, qu'à l'époque « il paraissait n'y avoir aucun différend juridique relatif au territoire du Sahara occidental entre la Mauritanie et l'Espagne; et qu'en conséquence, pour l'application de l'article 89 du Règlement, l'avis consultatif sollicité » ne paraissait pas « être demandé » au sujet d'une question juridique actuellement pendante » entre ces Etats»; la Cour a déclaré que ces conclusions « ne préjugent en rien la position de tout Etat intéressé à l'égard des problèmes soulevés dans la présente affaire et ne préjugent pas non plus les vues de la Cour sur les questions à elle posées » ou sur toute autre question qu'il pourrait y avoir lieu de trancher dans la suite de la procédure, y compris la question de la compétence de la Cour et de l'opportunité de son exercice. La Cour a dit en conséquence que le Maroc était fondé, en vertu des articles 31 et 68 du Statut et de l'article 89 du Règlement, à désigner une personne pour siéger en qualité de juge *ad hoc* mais que, s'agissant de la Mauritanie, les conditions qui rendraient applicables ces articles n'étaient pas remplies.

10. Dans sa communication du 25 mars 1975 susmentionnée, le Maroc avait désigné M. Alphonse Boni, président de la Cour suprême de la République de Côte d'Ivoire, pour siéger comme juge *ad hoc*. L'Espagne, consultée conformément à l'article 3, paragraphe 1, du Règlement, n'a pas fait connaître d'objection à ce choix.

11. Par lettre du 29 mai 1975, le Greffier a invité les Gouvernements des Etats Membres des Nations Unies à indiquer s'ils avaient l'intention de participer à la procédure orale. Outre les quatre gouvernements qui avaient déjà formulé des observations au cours des audiences consacrées à la question de la désignation de juges *ad hoc*, le Gouvernement du Zaïre a fait savoir qu'il se proposait de présenter son point de vue devant la Cour. Ces gouvernements et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ont été informés que la date d'ouverture de la procédure orale était fixée au 25 juin 1975. Au cours de vingt-sept audiences publiques, tenues entre le 25 juin et le 30 juillet 1975, la Cour a entendu, en leurs exposés oraux, les représentants ci-après :

- | | |
|----------------------|--|
| pour le Maroc : | S. Exc. M. Driss Slaoui, ambassadeur, représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies;
M. Magid Benjelloun, procureur général à la Cour suprême du Maroc;
M. Georges Vedel, doyen honoraire de la faculté de droit de Paris;
M. René-Jean Dupuy, professeur à la faculté de droit de Nice, membre de l'Institut de droit international;
M. Mohamed Bennouna, professeur à la faculté de droit de Rabat;
M. Paul Isoart, professeur à la faculté de droit de Nice; |
| pour la Mauritanie : | S. Exc. M. Moulaye el Hassen, représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies;
M. Yedali Ould Cheikh, secrétaire général adjoint à la présidence de la République;
S. Exc. M. Mohamed Ould Maouloud, ambassadeur;
M. Jean Salmon, professeur à la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles; |

particular interest in the territory of Western Sahara", indicated, for the purpose of the aforesaid preliminary issue, that at that time "there appeared to be no legal dispute between Mauritania and Spain regarding the Territory of Western Sahara; and that, in consequence, for purposes of application of Article 89 of the Rules of Court, the advisory opinion requested" appeared "not to be one 'upon a legal question actually pending' between those States"; those conclusions, the Court stated, "in no way prejudge[d] the *locus standi* of any interested State in regard to matters raised in the present case, nor [did] they prejudice the views of the Court with regard to the questions referred to it", or any other question which might fall to be decided in the further proceedings, including those of the Court's competence and the propriety of its exercise. The Court found accordingly that Morocco was entitled under Articles 31 and 68 of the Statute and Article 89 of the Rules of Court to choose a person to sit as judge *ad hoc*, but that, in the case of Mauritania, the conditions for the application of those Articles had not been satisfied.

10. Morocco had, in its communication of 25 March 1975 mentioned above chosen Mr. Alphonse Boni, President of the Supreme Court of the Ivory Coast, to sit as judge *ad hoc* in the case. Spain, consulted in accordance with Article 3, paragraph 1, of the Rules of Court, did not make any objection to this choice.

11. By a letter of 29 May 1975, the Registrar invited the Governments of the States Members of the United Nations to inform him whether they intended to take part in the oral proceedings. In addition to the four Governments which had already submitted observations during the hearings devoted to the question of the appointment of judges *ad hoc*, the Government of Zaire indicated that it proposed to submit its point of view to the Court. These Governments and the Secretary-General of the United Nations were informed that the date fixed for the opening of the oral proceedings was 25 June 1975. In the course of 27 public sittings, held between 25 June and 30 July 1975, oral statements were made to the Court by the following representatives:

- for Morocco: H.E. Mr. Driss Slaoui, Ambassador, Permanent Representative to the United Nations;
Mr. Magid Benjelloun, *Procureur général* at the Supreme Court of Morocco;
Mr. Georges Vedel, *Doyen honoraire* of the Faculty of Law, Paris;
Mr. René-Jean Dupuy, Professor at the Faculty of Law, Nice; member of the Institute of International Law;
Mr. Mohamed Bennouna, Professor at the Faculty of Law, Rabat;
Mr. Paul Isoart, Professor at the Faculty of Law, Nice;
- for Mauritania: H.E. Mr. Moulaye el Hassen, Permanent Representative to the United Nations;
Mr. Yedali Ould Cheikh, Assistant Secretary-General of the Office of the President;
H.E. Mr. Mohamed Ould Maouloud, Ambassador;
Mr. Jean Salmon, Professor in the Faculty of Law at the Université libre de Bruxelles;

- pour le Zaïre: M. Bayona-ba-Meya, Premier président de la Cour suprême du Zaïre, professeur à la faculté de droit de l'Université nationale du Zaïre;
- pour l'Algérie: S. Exc. M. Mohammed Bedjaoui, ambassadeur d'Algérie en France;
- pour l'Espagne: S. Exc. M. Ramón Sedó, ambassadeur d'Espagne aux Pays-Bas;
 M. Santiago Martínez Caro, directeur du cabinet technique du ministre des affaires étrangères;
 M. José M. Lacleta, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères;
 M. Fernando Arias-Salgado, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères;
 M. Julio González Campos, professeur ordinaire de droit international à l'Université d'Oviedo.

*
* *

12. La Cour examinera d'abord certains problèmes concernant la procédure adoptée en la présente affaire. Il a été dit entre autres que la Cour aurait dû suspendre la procédure sur le fond des questions qui lui ont été posées et se borner à connaître à titre interlocutoire des points suivants qualifiés de préliminaires: la Cour est-elle en présence d'une question juridique? y a-t-il pour la Cour des raisons décisives de ne pas répondre? quel pourrait être finalement l'effet des conclusions de la Cour sur la suite du processus de décolonisation du territoire? Que ces points aient un caractère purement préliminaire est cependant impossible à admettre et cela d'autant plus qu'ils portent sur l'objet et la nature de la requête, le rôle du consentement dans la présente instance, le sens et la portée des questions posées à la Cour. Loin d'avoir un caractère préliminaire, les points dont il s'agit sont des éléments essentiels de l'affaire. Au surplus, au lieu de faciliter le travail de la Cour, la procédure suggérée aurait entraîné un retard injustifié dans l'exercice de ses fonctions et sa réponse à la requête de l'Assemblée générale. En l'occurrence, la procédure adoptée par la Cour a pleinement offert la possibilité d'examiner tous les points indiqués plus haut, qui ont d'ailleurs été discutés lors d'une procédure orale prolongée.

13. Il a été dit aussi que, avant de se prononcer sur les demandes du Maroc et de la Mauritanie tendant à la désignation de juges *ad hoc*, la Cour aurait dû décider de façon définitive s'il existait en l'espèce un différend juridique entre l'Espagne et ces deux Etats. Cependant, comme la Cour l'a dit dans l'affaire des *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité* :

« la question de savoir si un juge *ad hoc* doit être nommé concerne évidemment la composition de la Cour et présente ... une priorité logique

- for Zaire: Mr. Bayona-ba-Meya, Senior President of the Supreme Court of Zaire, Professor at the Faculty of Law, National University of Zaire;
- for Algeria: H.E. Mr. Mohammed Bedjaoui, Ambassador of Algeria to France;
- for Spain: H.E. Mr. Ramón Sedó, Ambassador of Spain to the Netherlands;
 Mr. Santiago Martínez Caro, Director of the technical staff of the Minister for Foreign Affairs;
 Mr. José M. Lacleta, Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs;
 Mr. Fernando Arias-Salgado, Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs;
 Mr. Julio González Campos, Ordinary Professor of International Law at the University of Oviedo.

*
* *

12. The Court will first consider certain matters regarding the procedure adopted in the present case. One is a suggestion that the Court ought to have suspended the proceedings on the substance of the questions referred to it and to have first confined itself to determining in interlocutory proceedings certain issues said to be preliminary: whether the Court is confronted with a legal question; whether there are compelling reasons for the Court's declining to reply to the request; what the eventual effect of the Court's findings may be in respect of the further process of decolonization of the territory. That these issues are of a purely preliminary character is, however, impossible to accept, particularly as they concern the object and nature of the request, the role of consent in the present proceedings, and the meaning and scope of the questions referred to the Court. Far from having a preliminary character, they constitute part of the substance of the case. Moreover, the procedure suggested, instead of facilitating the work of the Court, would have caused unwarranted delay in the discharge of the Court's functions and in its responding to the request of the General Assembly. In the event, the procedure adopted by the Court afforded a full opportunity for all the above issues to be examined, and in fact they were debated in extensive proceedings.

13. Another suggestion is that, before pronouncing on the requests made by Morocco and Mauritania for appointment of judges *ad hoc*, the Court ought to have decided with finality whether there was in this case a legal dispute between those States and Spain. However, as the Court said in the case concerning the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*:

“... the question whether a judge *ad hoc* should be appointed is of course a matter concerning the composition of the Bench and possesses ...

absolue. Elle doit être tranchée avant l'ouverture de la procédure orale et même avant que toute autre question, fût-elle procédurale, puisse être décidée. Tant qu'elle n'est pas réglée, la Cour ne peut pas poursuivre l'examen de l'affaire. Il est donc logiquement indispensable que toute demande tendant à la désignation d'un juge *ad hoc* soit traitée comme une question préliminaire sur la base d'une première appréciation des faits et du droit. On ne saurait déduire de cela que la décision de la Cour à ce sujet pourrait trancher de façon irrévocable un point de fond ou un point ayant trait à la compétence de la Cour ... affirmer que la question du juge *ad hoc* ne saurait être valablement réglée tant que la Cour n'a pas été en mesure d'analyser des questions de fond revient à dire qu'il faudrait laisser en suspens la question de la composition de la Cour et, partant, laisser planer un doute sur la validité de la procédure, jusqu'à un stade avancé de l'affaire. » (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 25.)

Il faut aussi noter que, si la Cour avait subordonné ses décisions sur les demandes tendant à la désignation de juges *ad hoc* à une conclusion définitive sur les points qualifiés de préliminaires, le résultat pratique eût été que ces points — qui sont au nombre des plus importants et des plus controversés en l'espèce — auraient été tranchés avec la participation d'un juge de nationalité espagnole et sans que la question de la désignation de juges *ad hoc* eût été résolue.

*

* *

14. Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, du Statut:

« La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis. »

La présente requête a été formulée conformément à l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, en vertu duquel l'Assemblée générale peut demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique.

15. Les questions soumises par l'Assemblée générale ont été libellées en termes juridiques et soulèvent des problèmes de droit international: le territoire était-il *terra nullius* au moment de sa colonisation? quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien? Ces questions sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit; elles ne seraient guère susceptibles d'ailleurs de recevoir une autre réponse. Il apparaît donc à la Cour qu'elles ont en principe un caractère juridique. On peut ajouter qu'aucun des Etats qui se sont présentés devant elle n'a soutenu que les questions n'étaient pas juridiques au sens de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte et de l'article 65, paragraphe 1, du Statut. Il est cependant nécessaire d'examiner la question plus avant, car des doutes ont été émis quant au caractère juridique des questions vu les circonstances particulières de l'affaire.

absolute logical priority. It has to be settled prior to the opening of the oral proceedings, and indeed before any further issues, even of procedure, can be decided. Until it is disposed of the Court cannot proceed with the case. It is thus a logical necessity that any request for the appointment of a judge *ad hoc* must be treated as a preliminary matter on the basis of a *prima facie* appreciation of the facts and the law. This cannot be construed as meaning that the Court's decision thereon may involve the irrevocable disposal of a point of substance or of one related to the Court's competence. . . . [T]o assert that the question of the judge *ad hoc* could not be validly settled until the Court had been able to analyse substantive issues is tantamount to suggesting that the composition of the Court could be left in suspense, and thus the validity of its proceedings left in doubt, until an advanced stage in the case." (*I.C.J. Reports 1971*, p. 25.)

It is also to be observed that, if the Court had subordinated its decision on the requests for judges *ad hoc* to a final conclusion on these allegedly preliminary issues, the practical result would have been that these issues—some of the most important and controverted in the case—would have been decided with the participation of a judge of Spanish nationality and without the question of judges *ad hoc* having been resolved.

*
* *
*

14. Under Article 65, paragraph 1, of the Statute:

"The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request."

The present request has been made pursuant to Article 96, paragraph 1, of the Charter of the United Nations, under which the General Assembly may seek the Court's advisory opinion on any legal question.

15. The questions submitted by the General Assembly have been framed in terms of law and raise problems of international law: whether a territory was *terra nullius* at the time of its colonization; what legal ties there were between that territory and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity. These questions are by their very nature susceptible of a reply based on law; indeed, they are scarcely susceptible of a reply otherwise than on the basis of law. In principle, therefore, they appear to the Court to be questions of a legal character. It may be added that none of the States which have appeared before it have contended that the questions are not legal questions within the meaning of Article 96, paragraph 1, of the Charter and Article 65, paragraph 1, of the Statute. It is necessary, however, to consider the matter further, because doubts have been raised concerning the legal character of the questions in the particular circumstances of this case.

16. Il a été soutenu que les questions posées par l'Assemblée générale n'étaient pas des questions de droit mais étaient soit des questions de fait soit des questions de portée purement historique ou académique.

17. Certes, pour répondre aux questions, la Cour devra établir certains faits avant de pouvoir en évaluer la portée juridique. Mais une question qui présente à la fois des aspects de droit et de fait n'en est pas moins une question juridique au sens de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte et de l'article 65, paragraphe 1, du Statut. Comme la Cour l'a fait observer dans l'avis rendu sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité* :

« Selon la Cour, ce n'est pas parce que la question posée met en jeu des faits qu'elle perd le caractère de « question juridique » au sens de l'article 96 de la Charte. On ne saurait considérer que cette disposition oppose les questions de droit aux points de fait. Pour être à même de se prononcer sur des questions juridiques, un tribunal doit normalement avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet. » (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 27.)

18. Les questions posées à la Cour limitent la période à prendre en considération au moment de la colonisation par l'Espagne. On a émis l'opinion que, pour être « juridique » au sens de l'article 65, paragraphe 1, du Statut, une question ne doit pas avoir un caractère historique mais doit avoir trait ou s'appliquer à des droits et des obligations existants. Or aucune disposition de la Charte ou du Statut ne limite à des questions juridiques relatives à des droits et obligations existants soit la compétence de l'Assemblée générale pour demander un avis consultatif soit la compétence de la Cour pour y donner suite. On trouve des exemples d'avis consultatifs qui ne concernaient ni des droits existants ni une question actuellement pendante (entre autres *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, 1922, C.P.J.I. série B n° 1*). Lorsque, dans l'affaire consultative portant sur les *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, on a soutenu que la Cour ne devrait pas connaître d'une question posée en termes abstraits, la Cour a rejeté cette thèse en disant :

« C'est là une pure affirmation dénuée de toute justification. Selon l'article 96 de la Charte et l'article 65 du Statut, la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non. » (*C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61.)

Dans son avis consultatif du 12 juillet 1973, la Cour a déclaré :

« Le fait que ce ne sont pas les droits des Etats qui sont en cause dans la procédure ne suffit pas à enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut. » (*Demande de réformation du*

16. It has been suggested that the questions posed by the General Assembly are not legal, but are either factual or are questions of a purely historical or academic character.

17. It is true that, in order to reply to the questions, the Court will have to determine certain facts, before being able to assess their legal significance.

However, a mixed question of law and fact is none the less a legal question within the meaning of Article 96, paragraph 1, of the Charter and Article 65, paragraph 1, of the Statute. As the Court observed in its Opinion concerning the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*:

“In the view of the Court, the contingency that there may be factual issues underlying the question posed does not alter its character as a ‘legal question’ as envisaged in Article 96 of the Charter. The reference in this provision to legal questions cannot be interpreted as opposing legal to factual issues. Normally, to enable a court to pronounce on legal questions, it must also be acquainted with, take into account and, if necessary, make findings as to the relevant factual issues.” (*I.C.J. Reports 1971*, p. 27.)

18. The questions put to the Court confine the period to be taken into consideration to the time of colonization by Spain. The view has been expressed that in order to be a “legal question” within the meaning of Article 65, paragraph 1, of the Statute, a question must not be of a historical character, but must concern or affect existing rights or obligations. Yet there is nothing in the Charter or Statute to limit either the competence of the General Assembly to request an advisory opinion, or the competence of the Court to give one, to legal questions relating to existing rights or obligations. There have been instances of Advisory Opinions which did not concern existing rights nor an actually pending issue (e.g., *Designation of the Workers’ Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference, Advisory Opinion, 1922, P.C.I.J., Series B, No. 1*). When confronted, in the advisory case concerning *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter)*, with the proposition that the Court should not deal with a question couched in abstract terms, this Court rejected it in the following words:

“That is a mere affirmation devoid of any justification. According to Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute, the Court may give an advisory opinion on any legal question, abstract or otherwise.” (*I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61.)

And in its Advisory Opinion of 12 July 1973 the Court said:

“The mere fact that it is not the rights of States which are in issue in the proceedings cannot suffice to deprive the Court of a competence expressly conferred on it by its Statute.” (*Application for Review of*

jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 172.)

Bien qu'ils s'inscrivent dans des contextes assez différents, ces passages indiquent que l'on ne doit pas interpréter restrictivement la référence à « toute question juridique » qui figure dans les dispositions de la Charte et du Statut mentionnées plus haut.

19. Ainsi, affirmer qu'un avis consultatif ne porte sur une question juridique au sens du Statut que s'il se prononce directement sur les droits et obligations des Etats ou des parties intéressés ou sur les conditions dont la réalisation donnerait lieu à la naissance, à la modification ou à l'extinction de tels droits ou de telles obligations équivaldrait à interpréter trop restrictivement la compétence consultative de la Cour. Certes le cas habituel est celui où un avis consultatif se prononce sur des droits et obligations existants, sur leur naissance, leur modification, leur extinction ou encore sur les pouvoirs d'organes internationaux. La Cour peut néanmoins être priée de donner un avis consultatif sur des questions de droit qui n'appellent aucun prononcé de ce genre mais peuvent s'inscrire dans le cadre de problèmes plus larges, dont la solution peut mettre en jeu de tels points. Il n'en résulte pas qu'elle soit moins compétente pour connaître de la requête si elle estime que les questions sont juridiques, et pour rendre un avis consultatif si elle estime qu'il n'existe aucune raison décisive de ne pas répondre.

20. La Cour dit en conséquence qu'elle est compétente en vertu de l'article 65, paragraphe 1, du Statut pour connaître de la présente requête par laquelle l'Assemblée générale lui a soumis des questions mettant en jeu des notions juridiques comme celles de *terra nullius* et de liens juridiques, indépendamment du fait que l'Assemblée ne lui a pas demandé de se prononcer sur des droits et obligations existants. En outre il ressort de la résolution 3292 (XXIX) que l'Assemblée générale a sollicité l'avis de la Cour en vue d'un objectif pratique et actuel, à savoir être mieux à même de se prononcer à sa trentième session sur la politique à suivre pour décoloniser le Sahara occidental. Toutefois le problème de l'utilité et de l'intérêt pratique des questions concerne non pas la compétence même de la Cour mais l'opportunité de son exercice. La Cour étudiera donc l'objection relative au défaut d'objet pratique des questions posées quand elle examinera s'il est conforme à son caractère judiciaire qu'elle réponde à la demande d'avis consultatif.

21. De même le fait qu'un Etat intéressé ne consent pas à l'exercice de la compétence consultative de la Cour concerne non pas cette compétence mais l'opportunité de son exercice, ainsi que cela ressort nettement de l'avis consultatif rendu en l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, dont il sera question plus loin. Par suite, bien que l'Espagne ait invoqué son défaut de consentement pour objecter aussi bien à la compétence de la Cour qu'à l'opportunité de son exercice, c'est quand elle traitera de ce second problème que la Cour examinera les points soulevés par le défaut de consentement.

Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973, p. 172.)

Although these pronouncements were made in somewhat different contexts, they indicate that the references to "any legal question" in the above-mentioned provisions of the Charter and Statute are not to be interpreted restrictively.

19. Thus, to assert that an advisory opinion deals with a legal question within the meaning of the Statute only when it pronounces directly upon the rights and obligations of the States or parties concerned, or upon the conditions which, if fulfilled, would result in the coming into existence, modification or termination of such a right or obligation, would be to take too restrictive a view of the scope of the Court's advisory jurisdiction. It has undoubtedly been the usual situation for an advisory opinion of the Court to pronounce on existing rights and obligations, or on their coming into existence, modification or termination, or on the powers of international organs. However, the Court may also be requested to give its opinion on questions of law which do not call for any pronouncement of that kind, though they may have their place within a wider problem the solution of which could involve such matters. This does not signify that the Court is any the less competent to entertain the request if it is satisfied that the questions are in fact legal ones, and to give an opinion once it is satisfied that there is no compelling reason for declining to do so.

20. The Court accordingly finds that it is competent under Article 65, paragraph 1, of its Statute to entertain the present request, by which the General Assembly has referred to it questions embodying such concepts of law as *terra nullius* and legal ties, regardless of the fact that the Assembly has not requested the determination of existing rights and obligations. At the same time it appears from resolution 3292 (XXIX) that the opinion is sought for a practical and contemporary purpose, namely, in order that the General Assembly should be in a better position to decide at its thirtieth session on the policy to be followed for the decolonization of Western Sahara. However, the issue of the relevance and practical interest of the questions posed concerns, not the competence of the Court, but the propriety of its exercise. It is therefore in considering the subject of judicial propriety that the Court will examine the objection which has been raised in this connection, alleging that the questions are devoid of any useful object.

21. Similarly, the absence of an interested State's consent to the exercise of the Court's advisory jurisdiction does not concern the competence of the Court but the propriety of its exercise, as clearly appears from the Advisory Opinion concerning the *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase*, to which reference will be made later. Hence, notwithstanding the fact that Spain has based on the absence of its consent an objection against the competence of the Court as well as the propriety of its exercise, it is in dealing with the latter that the Court will examine the issues raised by that lack of consent.

22. En résumé, bien que la Cour estime avoir compétence pour connaître de la présente requête, il reste à examiner si, dans les circonstances de l'espèce, elle doit exercer cette compétence ou au contraire refuser de le faire, soit pour les raisons déjà indiquées soit pour toute autre raison.

*

* *

23. L'article 65, paragraphe 1, du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner des avis consultatifs est permissif et le pouvoir qu'il lui attribue ainsi a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe selon lequel, en tant que corps judiciaire, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, même lorsqu'elle rend des avis consultatifs. S'il lui est posé une question juridique à laquelle elle a incontestablement compétence pour répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire. Comme la Cour l'a déclaré dans des avis consultatifs antérieurs, le caractère permissif de l'article 65, paragraphe 1, lui donne le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis. Elle a dit également que la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même organe des Nations Unies, à l'action de l'Organisation et qu'en principe elle ne devrait pas être refusée. En prêtant son assistance à la solution d'un problème qui se pose à l'Assemblée générale, la Cour s'acquitterait de ses fonctions d'organe judiciaire principal des Nations Unies. La Cour a dit en outre qu'il faudrait des « raisons décisives » pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (voir *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, C.I.J. Recueil 1950, p. 72; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J. Recueil 1971, p. 27).

*

24. L'Espagne a soulevé une série d'objections tendant à démontrer, selon elle, que le prononcé d'un avis consultatif en l'espèce serait incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Certaines se fondent sur les conséquences qui découleraient du fait que l'Espagne n'a pas consenti à ce que la Cour se prononce sur les questions portées devant elle. Une autre objection tient à ce que ces questions auraient un caractère académique et ne seraient pas pertinentes ou seraient dépourvues d'objet. L'Espagne a prié la Cour d'examiner en priorité cette objection. La Cour traitera cependant des objections fondées sur l'absence de consentement de l'Espagne à ce que la Cour se prononce sur les questions posées, avant d'aborder l'objection visant le contenu des questions elles-mêmes.

22. In sum, while the Court is satisfied of its competence to entertain the present request, it remains to be considered whether, in the circumstances of this case, it should exercise this competence or, on the contrary, decline to do so, whether on the grounds already referred to or for any other reason.

*
* *
*

23. Article 65, paragraph 1, of the Statute, which establishes the power of the Court to give an advisory opinion, is permissive and, under it, that power is of a discretionary character. In exercising this discretion, the International Court of Justice, like the Permanent Court of International Justice, has always been guided by the principle that, as a judicial body, it is bound to remain faithful to the requirements of its judicial character even in giving advisory opinions. If the question is a legal one which the Court is undoubtedly competent to answer, it may none the less decline to do so. As this Court has said in previous Opinions, the permissive character of Article 65, paragraph 1, gives it the power to examine whether the circumstances of the case are of such a character as should lead it to decline to answer the request. It has also said that the reply of the Court, itself an organ of the United Nations, represents its participation in the activities of the Organization and, in principle, should not be refused. By lending its assistance in the solution of a problem confronting the General Assembly, the Court would discharge its functions as the principal judicial organ of the United Nations. The Court has further said that only "compelling reasons" should lead it to refuse to give a requested advisory opinion (cf. *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase*, I.C.J. Reports 1950, p. 72; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, I.C.J. Reports 1971, p. 27).

*

24. Spain has put forward a series of objections which in its view would render the giving of an opinion in the present case incompatible with the Court's judicial character. Certain of these are based on the consequences said to follow from the absence of Spain's consent to the adjudication of the questions referred to the Court. Another relates to the alleged academic nature, irrelevance or lack of object of those questions. Spain has asked the Court to give priority to the examination of the latter. The Court will, however, deal with the objections founded on the lack of Spain's consent to adjudication of the questions, before turning to the objection which concerns the subject-matter of the questions themselves.

25. L'Espagne a formulé plusieurs observations sur le fait qu'elle n'a pas consenti à la procédure, ce qui, d'après elle, devrait amener la Cour à refuser de rendre un avis consultatif. Ces observations peuvent se résumer comme suit:

- a) la juridiction consultative est utilisée dans la présente affaire pour tourner le principe selon lequel la Cour n'a compétence pour régler un différend qu'avec le consentement des parties;
- b) les questions telles qu'elles sont formulées soulèvent des problèmes relatifs à l'attribution de la souveraineté territoriale sur le Sahara occidental;
- c) la Cour ne possède pas, en ce qui concerne les faits pertinents, les renseignements lui permettant de se prononcer judiciairement sur les questions posées.

26. La première de ces observations se fonde sur le fait que le 23 septembre 1974 le ministre des affaires étrangères du Maroc a adressé au ministre des affaires étrangères d'Espagne une communication rappelant les termes d'une déclaration par laquelle Sa Majesté le roi Hassan II avait proposé le 17 septembre 1974 de soumettre conjointement à la Cour internationale de Justice un problème énoncé dans les termes suivants:

« Vous prétendez, Gouvernement espagnol, que le Sahara était *res nullius*. Vous prétendez que c'était une terre ou un bien qui était en déshérence, vous prétendez qu'il n'y avait aucun pouvoir ni aucune administration établis sur le Sahara; le Maroc prétend le contraire. Alors demandons l'arbitrage de la Cour internationale de Justice de La Haye... Elle dira le droit sur titres... »

L'Espagne a déclaré devant la Cour qu'elle n'a pas consenti alors et ne consent pas aujourd'hui à ce que cette question soit soumise à la juridiction de la Cour.

27. L'Espagne considère que l'objet du différend dont le Maroc l'a invitée à saisir avec lui la Cour au contentieux et l'objet des questions sur lesquelles l'avis consultatif est sollicité sont en substance identiques; aussi prétend-elle que l'on a recouru à la procédure consultative faute d'avoir réussi à porter ces mêmes questions devant la juridiction contentieuse. Donner l'avis demandé reviendrait donc, selon l'Espagne, à permettre que l'on se serve de la procédure consultative pour se passer du consentement des Etats, qui est à la base de la juridiction de la Cour. Si la Cour acceptait qu'un tel usage soit fait de la voie consultative, la distinction entre les deux domaines de juridiction de la Cour s'effacerait et il serait porté atteinte au principe fondamental de l'indépendance des Etats, qui verraient leurs litiges entre eux soumis à la Cour par cette voie indirecte sans leur consentement; cela pourrait aboutir à l'introduction de la juridiction obligatoire par un vote majoritaire au sein d'un organe politique. Cette manière de tourner le principe bien établi du consentement à l'exercice de la juridiction internationale constituerait,

25. Spain has made a number of observations relating to the lack of its consent to the proceedings, which, it considers, should lead the Court to decline to give an opinion. These observations may be summarized as follows:

- (a) In the present case the advisory jurisdiction is being used to circumvent the principle that jurisdiction to settle a dispute requires the consent of the parties.
- (b) The questions, as formulated, raise issues concerning the attribution of territorial sovereignty over Western Sahara.
- (c) The Court does not possess the necessary information concerning the relevant facts to enable it to pronounce judicially on the questions submitted to it.

26. The first of the above observations is based on the fact that on 23 September 1974 the Minister for Foreign Affairs of Morocco addressed a communication to the Minister for Foreign Affairs of Spain recalling the terms of a statement by which His Majesty King Hassan II had on 17 September 1974 proposed the joint submission to the International Court of Justice of an issue expressed in the following terms:

“You, the Spanish Government, claim that the Sahara was *res nullius*. You claim that it was a territory or property left uninherited, you claim that no power and no administration had been established over the Sahara: Morocco claims the contrary. Let us request the arbitration of the International Court of Justice at The Hague . . . It will state the law on the basis of the titles submitted . . .”

Spain has stated before the Court that it did not consent and does not consent now to the submission of this issue to the jurisdiction of the Court.

27. Spain considers that the subject of the dispute which Morocco invited it to submit jointly to the Court for decision in contentious proceedings, and the subject of the questions on which the advisory opinion is requested, are substantially identical; thus the advisory procedure is said to have been used as an alternative after the failure of an attempt to make use of the contentious jurisdiction with regard to the same question. Consequently, to give a reply would, according to Spain, be to allow the advisory procedure to be used as a means of bypassing the consent of a State, which constitutes the basis of the Court's jurisdiction. If the Court were to countenance such a use of its advisory jurisdiction, the outcome would be to obliterate the distinction between the two spheres of the Court's jurisdiction, and the fundamental principle of the independence of States would be affected, for States would find their disputes with other States being submitted to the Court, by this indirect means, without their consent; this might result in compulsory jurisdiction being achieved by majority vote in a political organ. Such circumvention of the well-established principle of consent for the exercise of

dans cette opinion, une raison décisive de refuser de répondre à la requête.

28. A l'appui de ces thèses, l'Espagne a invoqué la règle fondamentale, maintes fois réaffirmée dans la jurisprudence de la Cour, selon laquelle un Etat ne saurait, sans son consentement, être obligé de porter devant la Cour ses différends avec d'autres Etats. Elle s'est fondée en particulier sur la manière dont la Cour permanente de Justice internationale a appliqué cette règle à la juridiction consultative dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* (C.P.J.I. série B N° 5), soutenant que le principe essentiel énoncé dans cette affaire n'a pas été modifié par les décisions de la Cour actuelle dans ses avis concernant l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase* (C.I.J. Recueil 1950, p. 65) et les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité* (C.I.J. Recueil 1971, p. 16). Le Maroc et la Mauritanie ont soutenu, pour leur part, que les principes appliqués dans ces deux décisions valent pour la présente affaire et que le motif sur lequel repose la décision en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* n'est pas applicable en l'espèce.

29. Il est clair que l'Espagne n'a pas consenti à ce que les questions formulées dans la résolution 3292 (XXIX) soient adressées à la Cour. Elle n'a pas accepté la proposition du Maroc de soumettre conjointement à la Cour la question soulevée dans la communication du 23 septembre 1974. L'Espagne n'a pas répondu à la lettre formulant la proposition, ce que le Maroc a interprété à juste titre comme un rejet de sa part. En ce qui concerne la demande d'avis consultatif, les comptes rendus des débats de l'Assemblée générale, à la Quatrième Commission et en séance plénière, confirment que l'Espagne a vu des objections à ce que la Cour soit priée de donner un avis sur la base des deux questions posées dans la requête. La délégation espagnole s'est déclarée disposée à s'associer à la demande, à condition que l'on ajoute aux questions posées une autre question destinée à réaliser un équilibre satisfaisant entre l'exposé historique et juridique du problème et la situation actuelle considérée à la lumière de la Charte des Nations Unies et des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale relatives à la décolonisation du territoire. L'Espagne n'ayant cessé d'élever des objections contre les questions formulées dans la résolution 3292 (XXIX), le fait qu'elle s'est simplement abstenue et n'a pas voté contre la résolution ne saurait s'interpréter comme signifiant implicitement qu'elle consentait à ce que ces questions soient soumises à la Cour. Sa participation aux travaux de la Cour ne saurait pas davantage s'interpréter comme un consentement à ce que la Cour se prononce sur les questions posées dans la résolution 3292 (XXIX) car elle a constamment maintenu ses objections tout au long de la procédure.

30. A d'autres égards cependant, la position de l'Espagne dans la présente instance ne correspond en rien à ce qui existait dans la procédure consultative engagée dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* en 1923. En l'espèce, l'un des Etats intéressés n'était ni partie au Statut de la Cour permanente ni à

international jurisdiction would constitute, according to this view, a compelling reason for declining to answer the request.

28. In support of these propositions Spain has invoked the fundamental rule, repeatedly reaffirmed in the Court's jurisprudence, that a State cannot, without its consent, be compelled to submit its disputes with other States to the Court's adjudication. It has relied, in particular, on the application of this rule to the advisory jurisdiction by the Permanent Court of International Justice in the *Status of Eastern Carelia* case (*P.C.I.J., Series B, No. 5*), maintaining that the essential principle enunciated in that case is not modified by the decisions of the present Court in the cases concerning the *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase* (*I.C.J. Reports 1950, p. 65*) and the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* (*I.C.J. Reports 1971, p. 16*). Morocco and Mauritania, on the other hand, have maintained that the present case falls within the principles applied in those two decisions and that the *ratio decidendi* of the *Status of Eastern Carelia* case is not applicable to it.

29. It is clear that Spain has not consented to the adjudication of the questions formulated in resolution 3292 (XXIX). It did not agree to Morocco's proposal for the joint submission to the Court of the issue raised in the communication of 23 September 1974. Spain made no reply to the letter setting out the proposal, and this was properly understood by Morocco as signifying its rejection by Spain. As to the request for an advisory opinion, the records of the discussions in the Fourth Committee and in the plenary of the General Assembly confirm that Spain raised objections to the Court's being asked for an opinion on the basis of the two questions formulated in the present request. The Spanish delegation stated that it was prepared to join in the request only if the questions put were supplemented by another question establishing a satisfactory balance between the historical and legal exposition of the matter and the current situation viewed in the light of the Charter of the United Nations and the relevant General Assembly resolutions on the decolonization of the territory. In view of Spain's persistent objections to the questions formulated in resolution 3292 (XXIX), the fact that it abstained and did not vote against the resolution cannot be interpreted as implying its consent to the adjudication of those questions by the Court. Moreover, its participation in the Court's proceedings cannot be understood as implying that it has consented to the adjudication of the questions posed in resolution 3292 (XXIX), for it has persistently maintained its objections throughout.

30. In other respects, however, Spain's position in relation to the present proceedings finds no parallel in the circumstances of the advisory proceedings concerning the *Status of Eastern Carelia* in 1923. In that case, one of the States concerned was neither a party to the Statute of the

l'époque membre de la Société des Nations, et le fait que la Société des Nations n'avait pas compétence pour traiter d'un différend impliquant des Etats non membres qui refusaient son intervention a été pour la Cour une raison décisive de s'abstenir de répondre. Dans la présente affaire, l'Espagne est Membre des Nations Unies et a accepté les dispositions de la Charte et du Statut; elle a de ce fait donné d'une manière générale son consentement à l'exercice par la Cour de sa juridiction consultative. Elle n'a pas objecté et ne pouvait pas valablement objecter à ce que l'Assemblée générale exerce ses pouvoirs pour s'occuper de la décolonisation d'un territoire non autonome et demande un avis consultatif sur des questions intéressant l'exercice de ces pouvoirs. Lors des débats à l'Assemblée générale, l'Espagne ne s'est pas opposée à ce que la question du Sahara occidental en tant que telle soit soumise à la juridiction consultative de la Cour; elle a plutôt élevé des objections contre le fait que la demande d'avis se limitait aux aspects historiques de la question.

31. Dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, la Cour devait examiner dans quelle mesure les vues exprimées par la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* étaient encore valables, eu égard aux dispositions applicables de la Charte des Nations Unies et de son Statut. Elle a notamment déclaré:

« Cette objection procède d'une confusion entre les principes qui gouvernent la procédure contentieuse et ceux qui s'appliquent aux avis consultatifs.

Le consentement des Etats parties à un différend est le fondement de la juridiction de la Cour en matière contentieuse. Il en est autrement en matière d'avis, alors même que la demande d'avis a trait à une question juridique actuellement pendante entre Etats. La réponse de la Cour n'a qu'un caractère consultatif: comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire. Il en résulte qu'aucun Etat, Membre ou non membre des Nations Unies, n'a qualité pour empêcher que soit donné suite à une demande d'avis dont les Nations Unies, pour s'éclairer dans leur action propre, auraient reconnu l'opportunité. L'avis est donné par la Cour non aux Etats, mais à l'organe habilité pour le lui demander; la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même « organe des Nations Unies », à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée. » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71.)

32. Certes la Cour a affirmé dans ce passage que sa compétence pour donner un avis consultatif ne dépendait pas du consentement des Etats intéressés, même lorsque l'affaire avait trait à une question juridique actuellement pendante entre eux. Mais si elle a ensuite insisté sur son caractère judiciaire et la nature permissive de l'article 65, paragraphe 1, du Statut, elle ne s'en est pas tenue là; elle a examiné aussi, se référant spécialement à l'opposition de certains des Etats intéressés, s'il était judiciairement opportun qu'elle donne un avis consultatif. En outre elle a souligné les circonstances qui

Permanent Court nor, at the time, a Member of the League of Nations, and lack of competence of the League to deal with a dispute involving non-member States which refused its intervention was a decisive reason for the Court's declining to give an answer. In the present case, Spain is a Member of the United Nations and has accepted the provisions of the Charter and Statute; it has thereby in general given its consent to the exercise by the Court of its advisory jurisdiction. It has not objected, and could not validly object, to the General Assembly's exercise of its powers to deal with the decolonization of a non-self-governing territory and to seek an opinion on questions relevant to the exercise of those powers. In the proceedings in the General Assembly, Spain did not oppose the reference of the Western Sahara question as such to the Court's advisory jurisdiction: it objected rather to the restriction of that reference to the historical aspects of that question.

31. In the proceedings concerning the *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase*, this Court had to consider how far the views expressed by the Permanent Court in the *Status of Eastern Carelia* case were still pertinent in relation to the applicable provisions of the Charter of the United Nations and the Statute of the Court. It stated, *inter alia* :

“This objection reveals a confusion between the principles governing contentious procedure and those which are applicable to Advisory Opinions.

The consent of States, parties to a dispute, is the basis of the Court's jurisdiction in contentious cases. The situation is different in regard to advisory proceedings even where the Request for an Opinion relates to a legal question actually pending between States. The Court's reply is only of an advisory character: as such, it has no binding force. It follows that no State, whether a Member of the United Nations or not, can prevent the giving of an Advisory Opinion which the United Nations considers to be desirable in order to obtain enlightenment as to the course of action it should take. The Court's Opinion is given not to the States, but to the organ which is entitled to request it; the reply of the Court, itself an ‘organ of the United Nations’, represents its participation in the activities of the organization, and, in principle, should not be refused.” (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71.)

32. The Court, it is true, affirmed in this pronouncement that its competence to give an opinion did not depend on the consent of the interested States, even when the case concerned a legal question actually pending between them. However, the Court proceeded not merely to stress its judicial character and the permissive nature of Article 65, paragraph 1, of the Statute but to examine, specifically in relation to the opposition of some of the interested States, the question of the judicial propriety of giving the opinion. Moreover, the Court emphasized the circumstances differentiating the case

différentiaient l'affaire dont il s'agissait de celle du *Statut de la Carélie orientale* et expliqué pour quels motifs particuliers elle était arrivée à la conclusion qu'aucune raison ne l'obligeait à s'abstenir de répondre à la demande. La Cour a ainsi reconnu que le défaut de consentement pourrait l'amener à ne pas émettre d'avis si, dans les circonstances d'une espèce donnée, des considérations tenant à son caractère judiciaire imposaient un refus de répondre. Bref, le consentement d'un Etat intéressé conserve son importance non pas du point de vue de la compétence de la Cour mais pour apprécier s'il est opportun de rendre un avis consultatif.

33. Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. Si une telle situation devait se produire, le pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction.

34. La situation dans laquelle la Cour se trouve n'est cependant pas celle qui est envisagée plus haut. Il existe dans la présente affaire une controverse juridique mais c'est une controverse qui a surgi lors des débats de l'Assemblée générale et au sujet de problèmes traités par elle. Il ne s'agit pas d'une controverse née indépendamment, dans le cadre de relations bilatérales. Dans une communication au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en date du 10 novembre 1958, le Gouvernement espagnol a déclaré: « L'Espagne ne possède pas de territoires non autonomes puisque ceux qui sont soumis à sa souveraineté en Afrique sont considérés et classés comme provinces espagnoles conformément à la législation en vigueur. » Cela a amené le Gouvernement marocain à exprimer « ses plus expresses réserves » dans une communication adressée au Secrétaire général le 20 novembre 1958 où il indiquait que le Maroc « revendique certains territoires africains actuellement sous contrôle espagnol comme faisant partie intégrante du territoire national ».

35. Le 12 octobre 1961, alors que l'Espagne avait accepté de communiquer des renseignements sur ces territoires, le Maroc a formulé devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale « les plus expresses réserves » quant aux renseignements que l'Espagne pourrait fournir sur les territoires en question. « Ces villes et territoires, a-t-il déclaré, font partie intégrante du Maroc et les statuts qui les régissent actuellement sont contraires au droit international et incompatibles avec la souveraineté et l'intégrité territoriales du Maroc. » Dans sa réponse sur ce point, l'Espagne a attiré l'attention, à propos du Sahara occidental, sur la déclaration suivante qu'elle avait faite à l'Assemblée générale le 10 octobre 1961:

« la présence sur les côtes occidentales d'Afrique, au cours de l'histoire, de citoyens espagnols non soumis à la souveraineté d'autres pays et se

then under consideration from the *Status of Eastern Carelia* case and explained the particular grounds which led it to conclude that there was no reason requiring the Court to refuse to reply to the request. Thus the Court recognized that lack of consent might constitute a ground for declining to give the opinion requested if, in the circumstances of a given case, considerations of judicial propriety should oblige the Court to refuse an opinion. In short, the consent of an interested State continues to be relevant, not for the Court's competence, but for the appreciation of the propriety of giving an opinion.

33. In certain circumstances, therefore, the lack of consent of an interested State may render the giving of an advisory opinion incompatible with the Court's judicial character. An instance of this would be when the circumstances disclose that to give a reply would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent. If such a situation should arise, the powers of the Court under the discretion given to it by Article 65, paragraph 1, of the Statute, would afford sufficient legal means to ensure respect for the fundamental principle of consent to jurisdiction.

34. The situation existing in the present case is not, however, the one envisaged above. There is in this case a legal controversy, but one which arose during the proceedings of the General Assembly and in relation to matters with which it was dealing. It did not arise independently in bilateral relations. In a communication addressed on 10 November 1958 to the Secretary-General of the United Nations, the Spanish Government stated: "Spain possesses no non-self-governing territories, since the territories subject to its sovereignty in Africa are, in accordance with the legislation now in force, considered to be and classified as provinces of Spain". This gave rise to the "most explicit reservations" of the Government of Morocco, which, in a communication to the Secretary-General of 20 November 1958, stated that it "claim[ed] certain African territories at present under Spanish control as an integral part of Moroccan national territory".

35. On 12 October 1961, after Spain had agreed to transmit information on the territories in question, Morocco formulated in the Fourth Committee of the General Assembly "the strongest reservations" regarding any information Spain might submit concerning them. "Those cities and regions", it said, "formed an integral part of Morocco and the statutes at present governing them were contrary to international law and incompatible with the territorial sovereignty and integrity of Morocco". In answering these reservations, Spain drew attention, with reference to Western Sahara, to the statement it had made on 10 October 1961 in the General Assembly:

"... the historic presence of Spanish citizens on the west coast of Africa, not subject to the sovereignty of any other country and devoting

consacrant aux affaires ou à la pêche remonte bien loin et a été confirmée conformément au droit international ... les souverains du Maroc ont reconnu, à maintes reprises, que leur souveraineté ne s'étendait pas jusqu'aux côtes de la province espagnole actuelle du Sahara ».

36. La controverse juridique qui a ainsi surgi à l'Assemblée générale au sujet du Sahara occidental est restée latente de 1966 à 1974, période pendant laquelle le Maroc, sans abandonner sa position juridique, a accepté l'application du principe d'autodétermination. La controverse a reparu quand le Maroc a directement saisi l'Espagne de sa revendication juridique dans la communication du 23 septembre 1974 mentionnée plus haut et elle a persisté; cette communication n'a pas eu pour effet cependant de détacher le différend du débat sur la décolonisation à l'Organisation des Nations Unies. Le Maroc faisait la proposition de soumettre la question à la Cour expressément « afin de guider l'Organisation des Nations Unies dans la voie d'une solution définitive du problème du Sahara occidental ».

37. Après son admission comme Membre en 1960, la Mauritanie a fait valoir, au sein de l'Organisation des Nations Unies, que le Sahara occidental faisait partie de son territoire national. Elle était cependant disposée à s'en remettre à la volonté de la population et n'a pas saisi l'Espagne d'une demande de caractère juridique comme l'a fait le Maroc.

38. Comme la Cour l'a indiqué précédemment, l'Espagne considère que les termes de la note marocaine du 23 septembre 1974 et ceux de la demande d'avis consultatif sont en substance identiques. Or tel n'est pas le cas. Les questions posées dans la requête diffèrent essentiellement de celles qui figurent dans la proposition marocaine en ce sens qu'elles introduisent le problème des liens entre le territoire et l'ensemble mauritanien et situent l'affaire soumise à la Cour dans un contexte différent. Lors des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée générale, les revendications du Maroc et de la Mauritanie quant à l'existence de liens juridiques sont à maints égards apparues comme contradictoires; durant la procédure orale qui s'est déroulée devant la Cour, plutôt que de contradictions, on a parlé de chevauchements dans certaines régions. Dans les deux cas, l'interaction de ces deux revendications visant le même territoire introduit une différence substantielle, qui va au-delà d'un simple élargissement de la portée des questions posées. De toute manière, la requête contient une disposition concernant l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale. Les questions juridiques dont l'Assemblée générale a saisi la Cour se situent donc dans un cadre plus large que celui du règlement d'un différend particulier et englobent d'autres éléments. De surcroît, ces éléments ne visent pas seulement le passé mais concernent aussi le présent et l'avenir.

39. Ce qui précède permet de mieux déterminer l'objet de la demande d'avis consultatif. L'Assemblée générale n'a pas eu pour but de porter devant la Cour, sous la forme d'une requête pour avis consultatif, un différend ou une controverse juridique, afin d'exercer plus tard, sur la base de l'avis rendu par la Cour, ses pouvoirs et ses fonctions en vue de régler pacifiquement ce

themselves largely to fishing, goes back a very long way and has been confirmed by international law ... [T]he rulers of Morocco have recognized on repeated occasions that their sovereignty does not extend to the coasts of the present Spanish province of the Sahara”.

36. The legal controversy which thus arose in the General Assembly in regard to Western Sahara remained in a latent state from 1966 to 1974, a period in which Morocco, without abandoning its legal position, accepted the application of the principle of self-determination. The controversy reappeared when Morocco directly presented to Spain its legal claim in the above communication of 23 September 1974, and continued to subsist; this communication, however, did not have the effect of detaching the dispute from the decolonization proceedings of the United Nations. The submission of the issue to the Court was explicitly proposed by Morocco “in order to guide the United Nations towards a final solution of the problem of Western Sahara ...”.

37. After it became a Member in 1960, Mauritania put forward in the United Nations the claim that Western Sahara was a part of its national territory. It was however prepared to acquiesce in the will of the population and did not confront Spain with a direct legal claim parallel to that of Morocco.

38. As previously noted, Spain considers that the terms of the Moroccan Note of 23 September 1974 and those of the request are substantially identical. This is not however the case. The questions in the request differ materially from those raised in the Moroccan proposal, in that the former introduces the issue of the ties of the territory with the Mauritanian entity and places the case referred to the Court in a different context. In the General Assembly debates the claims of Mauritania and Morocco to legal ties appeared, in many respects, as conflicting; in the oral proceedings before the Court they were described as overlapping in certain areas rather than as conflicting. The interaction between these two claims in respect of the same territory introduces, in either situation, a substantial difference, going beyond a mere broadening in the scope of the questions posed. In any event, the terms of the request contain a proviso concerning the application of General Assembly resolution 1514 (XV). Thus the legal questions of which the Court has been seised are located in a broader frame of reference than the settlement of a particular dispute and embrace other elements. These elements, moreover, are not confined to the past but are also directed to the present and the future.

39. The above considerations are pertinent for a determination of the object of the present request. The object of the General Assembly has not been to bring before the Court, by way of a request for advisory opinion, a dispute or legal controversy, in order that it may later, on the basis of the Court's opinion, exercise its powers and functions for the peaceful settlement

différend ou cette controverse. L'objet de la requête est tout autre: il s'agit d'obtenir de la Cour un avis consultatif que l'Assemblée générale estime utile pour pouvoir exercer comme il convient ses fonctions relatives à la décolonisation du territoire.

40. Ainsi qu'il ressort du paragraphe 3 de la résolution 3292 (XXIX), l'Assemblée générale a demandé un avis consultatif à la Cour pour être en mesure de se prononcer « sur la politique à suivre pour accélérer le processus de décolonisation du territoire ... dans les meilleures conditions, à la lumière de l'avis consultatif... ». L'objet véritable de la requête est souligné aussi dans le préambule de cette résolution où il est dit qu'« il est hautement souhaitable que l'Assemblée générale obtienne, pour poursuivre l'examen de cette question lors de sa trentième session, un avis consultatif sur certains aspects juridiques importants du problème ».

41. Ce que la Cour a déclaré en un contexte analogue, dans son avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, s'applique aussi à la présente affaire: « L'objet de la présente demande d'avis est d'éclairer les Nations Unies dans leur action propre » (C.I.J. Recueil 1951, p. 19). Le fait que le Maroc a proposé à l'Espagne, qui n'a pas accepté, de soumettre au jugement de la Cour un différend soulevant des problèmes liés à ceux que pose la requête ne saurait ni affecter ni diminuer l'intérêt légitime que possède l'Assemblée générale à obtenir un avis consultatif de la Cour quant à son action future. Il est difficile de voir pourquoi l'Espagne devrait, parce qu'une note formulant la proposition a été envoyée, consentir à ce que les questions soient soumises à la Cour, alors que son consentement ne serait pas nécessaire si la note n'avait pas été expédiée.

42. En outre, l'origine et la portée du différend, telles qu'elles sont décrites plus haut, présentent de l'importance quand il s'agit d'apprécier, du point de vue de l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire, les conséquences en l'espèce du défaut de consentement de l'Espagne. Le problème qui se pose entre le Maroc et l'Espagne au sujet du Sahara occidental ne concerne pas le statut juridique du territoire à l'heure actuelle mais les droits du Maroc sur ce territoire au moment de la colonisation. Le règlement de ce problème sera sans effet sur les droits que l'Espagne possède actuellement en tant que Puissance administrante mais il aidera l'Assemblée générale à se prononcer sur la politique à suivre pour accélérer le processus de décolonisation du territoire. Il en résulte que la position juridique de l'Etat qui a refusé son consentement à la présente instance « ne saurait à aucun degré être compromise par les réponses que la Cour pourrait faire aux questions qui lui sont posées » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, C.I.J. Recueil 1950, p. 72).

*

43. L'Espagne a présenté d'une deuxième manière l'objection tirée du défaut de consentement; elle prétend qu'il s'agit d'un différend territorial et

of that dispute or controversy. The object of the request is an entirely different one: to obtain from the Court an opinion which the General Assembly deems of assistance to it for the proper exercise of its functions concerning the decolonization of the territory.

40. The General Assembly, as appears from paragraph 3 of resolution 3292 (XXIX), has asked the Court for an opinion so as to be in a position to decide "on the policy to be followed in order to accelerate the decolonization process in the territory . . . in the best possible conditions, in the light of the advisory opinion . . .". The true object of the request is also stressed in the preamble of resolution 3292 (XXIX), where it is stated "that it is highly desirable that the General Assembly, in order to continue the discussion of this question at its thirtieth session, should receive an advisory opinion on some important legal aspects of the problem".

41. What the Court said in a similar context, in its Advisory Opinion on *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, applies also to the present case: "The object of this request for an Opinion is to guide the United Nations in respect of its own action." (*I.C.J. Reports 1951*, p. 19.) The legitimate interest of the General Assembly in obtaining an opinion from the Court in respect of its own future action cannot be affected or prejudiced by the fact that Morocco made a proposal, not accepted by Spain, to submit for adjudication by the Court a dispute raising issues related to those contained in the request. It is difficult to see on what basis the sending of the Note would make Spain's consent necessary for the reference of the questions to the Court, if that consent would not otherwise be needed.

42. Furthermore, the origin and scope of the dispute, as above described, are important in appreciating, from the point of view of the exercise of the Court's discretion, the real significance in this case of the lack of Spain's consent. The issue between Morocco and Spain regarding Western Sahara is not one as to the legal status of the territory today, but one as to the rights of Morocco over it at the time of colonization. The settlement of this issue will not affect the rights of Spain today as the administering Power, but will assist the General Assembly in deciding on the policy to be followed in order to accelerate the decolonization process in the territory. It follows that the legal position of the State which has refused its consent to the present proceedings is not "in any way compromised by the answers that the Court may give to the questions put to it" (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950*, p. 72).

*

43. A second way in which Spain has put the objection of lack of its consent is to maintain that the dispute is a territorial one and that the consent

que le consentement d'un Etat au règlement judiciaire d'un différend concernant l'attribution de la souveraineté territoriale est toujours nécessaire. Les questions posées dans la requête ne se rattachent pourtant pas à un conflit territorial, au sens propre, entre les Etats intéressés. Elles ne mettent pas en cause devant la Cour la situation actuelle de l'Espagne en tant que Puissance administrante du territoire; la résolution 3292 (XXIX) elle-même reconnaît le statut juridique actuel de l'Espagne comme Puissance administrante. La validité des titres auxquels l'Espagne doit d'être devenue Puissance administrante du territoire n'est pas non plus en cause devant la Cour et cela a été reconnu pendant la procédure orale. La Cour estime que la requête pour avis consultatif n'appelle pas de sa part un prononcé sur des droits territoriaux existants ni sur la souveraineté sur un territoire. L'ordonnance de la Cour en date du 22 mai 1975 n'implique pas non plus que la présente affaire concerne une revendication de nature territoriale.

*

44. Dans son exposé écrit, l'Espagne a exprimé d'une troisième manière son opposition à ce que la Cour se prononce sur les questions posées dans la requête; elle a soutenu qu'en l'espèce la Cour n'est pas en mesure de satisfaire aux exigences d'une bonne administration de la justice pour ce qui est de la détermination des faits. Selon elle l'attribution de la souveraineté territoriale met normalement en cause des actes matériels relatifs à l'exercice de cette souveraineté, et l'examen de ces actes et des titres correspondants suppose nécessairement une vérification approfondie des faits. En matière consultative, il n'y a pas à proprement parler de parties tenues de soumettre les éléments probatoires nécessaires et l'on ne peut guère appliquer les règles ordinaires relatives à la charge de la preuve. Dans ces conditions, l'Espagne soutient que, faute de pouvoir se fonder sur des faits non controversés, la Cour devrait s'abstenir de répondre puisqu'elle ne disposerait pas de toutes les données dont elle aurait besoin et qu'une procédure contradictoire lui fournirait.

45. Des considérations du même ordre ont joué un rôle dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*. En l'espèce, la non-participation à la procédure d'un Etat intéressé a accessoirement incité la Cour permanente de Justice internationale à refuser de répondre. La Cour permanente a noté qu'il est difficile d'établir les faits concernant le point essentiel d'une controverse quand l'une des parties refuse de prendre part à l'instance.

46. Bien qu'en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* l'insuffisance des preuves ait été due au refus d'un Etat de prendre part à la procédure, c'est l'absence concrète des « renseignements matériels nécessaires pour lui permettre de porter un jugement sur la question de fait » qui a été considérée par la Cour permanente comme l'empêchant, pour des raisons d'opportunité judiciaire, de donner un avis (*C.P.J.I. série B n° 5*, p. 28). Il s'agit donc de savoir si la Cour dispose de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée et

of a State to adjudication of a dispute concerning the attribution of territorial sovereignty is always necessary. The questions in the request do not however relate to a territorial dispute, in the proper sense of the term, between the interested States. They do not put Spain's present position as the administering Power of the territory in issue before the Court: resolution 3292 (XXIX) itself recognizes the current legal status of Spain as administering Power. Nor is in issue before the Court the validity of the titles which led to Spain's becoming the administering Power of the territory, and this was recognized in the oral proceedings. The Court finds that the request for an opinion does not call for adjudication upon existing territorial rights or sovereignty over territory. Nor does the Court's Order of 22 May 1975 convey any implication that the present case relates to a claim of a territorial nature.

*

44. A third way in which Spain, in its written statement, has presented its opposition to the Court's pronouncing upon the questions posed in the request is to maintain that in this case the Court cannot fulfil the requirements of good administration of justice as regards the determination of the facts. The attribution of territorial sovereignty, it argues, usually centres on material acts involving the exercise of that sovereignty, and the consideration of such acts and of the respective titles inevitably involves an exhaustive determination of facts. In advisory proceedings there are properly speaking no parties obliged to furnish the necessary evidence, and the ordinary rules concerning the burden of proof can hardly be applied. That being so, according to Spain, the Court should refrain from replying in the absence of facts which are undisputed, since it would not be in possession of sufficient information such as would be available in adversary proceedings.

45. Considerations of this kind played a role in the case concerning the *Status of Eastern Carelia*. In that instance, the non-participation of a State concerned in the case was a secondary reason for the refusal to answer. The Permanent Court of International Justice noted the difficulty of making an enquiry into facts concerning the main point of a controversy when one of the parties thereto refused to take part in the proceedings.

46. Although in that case the refusal of one State to take part in the proceedings was the cause of the inadequacy of the evidence, it was the actual lack of "materials sufficient to enable it to arrive at any judicial conclusion upon the question of fact" (*P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 28) which was considered by the Permanent Court, for reasons of judicial propriety, to prevent it from giving an opinion. Consequently, the issue is whether the Court has before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon any disputed questions of fact the determination

qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire.

47. La situation devant laquelle la Cour se trouve dans la présente espèce est totalement différente de celle devant laquelle se trouvait la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*. L'Espagne, le Maroc et la Mauritanie ont fourni une très abondante documentation à l'appui des faits qu'ils jugent pertinents pour l'examen des questions posées dans la requête auquel doit se livrer la Cour et chacun de ces Etats, de même que l'Algérie et le Zaïre, a présenté ses vues sur ces faits et sur les observations que les autres Etats ont formulées. Le Secrétaire général a également fourni un dossier de documents se rapportant aux débats sur la question du Sahara occidental qui se sont déroulés devant les organes compétents des Nations Unies. La Cour considère en conséquence qu'elle dispose de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de se prononcer judiciairement sur les faits qui sont pertinents aux fins de son avis consultatif et dont elle a besoin pour répondre aux deux questions posées dans la requête.

* *

48. La Cour a été priée de déclarer qu'elle ne saurait examiner la présente requête au fond, attendu qu'une réponse aux questions qui lui sont posées serait dépourvue d'objet. L'Espagne estime que les Nations Unies ont déjà défini le processus de décolonisation applicable au Sahara occidental, conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, et que celle-ci a arrêté la méthode à suivre pour la décolonisation, à savoir une consultation de la population autochtone au moyen d'un référendum organisé par la Puissance administrante sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Les questions posées à la Cour sont donc, selon l'Espagne, sans pertinence et les réponses à ces questions ne peuvent avoir aucun effet pratique.

49. Le Maroc est d'avis que l'Assemblée générale n'a pas définitivement arrêté les principes et techniques qui devraient être suivis et qu'elle demeure libre de choisir entre toute une gamme de solutions s'inspirant de deux principes fondamentaux: celui de l'autodétermination, énoncé au paragraphe 2 de la résolution 1514 (XV), et celui de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale des pays, proclamé au paragraphe 6 de la même résolution. Le Maroc souligne que la décolonisation peut prendre la forme de la réintégration d'une province dans le pays d'origine dont l'a détaché le fait colonial. Il s'ensuit que, d'après le Maroc, les questions posées sont pertinentes, parce que la réponse de la Cour mettra l'Assemblée générale mieux à même de choisir le processus le plus propre à assurer la décolonisation du territoire.

50. La Mauritanie affirme que le principe de l'autodétermination est indissociable de celui du respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale; que l'Assemblée générale examine chaque question en fonction des situations concrètes; qu'à plusieurs reprises elle a été amenée à donner la

of which is necessary for it to give an opinion in conditions compatible with its judicial character.

47. The situation in the present case is entirely different from that with which the Permanent Court was confronted in the *Status of Eastern Carelia* case. Mauritania, Morocco and Spain have furnished very extensive documentary evidence of the facts which they considered relevant to the Court's examination of the questions posed in the request, and each of these countries, as well as Algeria and Zaire, have presented their views on these facts and on the observations of the others. The Secretary-General has also furnished a dossier of documents concerning the discussion of the question of Western Sahara in the competent United Nations organs. The Court therefore considers that the information and evidence before it are sufficient to enable it to arrive at a judicial conclusion concerning the facts which are relevant to its opinion and necessary for replying to the two questions posed in the request.

* *

48. The Court has been asked to state that it ought not to examine the substance of the present request, since the reply to the questions put to it would be devoid of purpose. Spain considers that the United Nations has already affirmed the nature of the decolonization process applicable to Western Sahara in accordance with General Assembly resolution 1514 (XV); that the method of decolonization—a consultation of the indigenous population by means of a referendum to be conducted by the administering Power under United Nations auspices—has been settled by the General Assembly. According to Spain, the questions put to the Court are therefore irrelevant, and the answers cannot have any practical effect.

49. Morocco has expressed the view that the General Assembly has not finally settled the principles and techniques to be followed, being free to choose from a wide range of solutions in the light of two basic principles: that of self-determination indicated in paragraph 2 of resolution 1514 (XV), and the principle of the national unity and territorial integrity of countries, enunciated in paragraph 6 of the same resolution. Morocco points out that decolonization may come about through the reintegration of a province with the mother country from which it was detached in the process of colonization. Thus, in the view of Morocco, the questions are relevant because the Court's answer will place the General Assembly in a better position to choose the process best suited for the decolonization of the territory.

50. Mauritania maintains that the principle of self-determination cannot be dissociated from that of respect for national unity and territorial integrity; that the General Assembly examines each question in the context of the situations to be regulated; in several instances, it has been induced to give

priorité à l'intégrité territoriale, en particulier lorsque le territoire avait été créé par une Puissance colonisatrice au détriment de l'Etat ou du pays auquel il appartenait. Soulignant que les résolutions 1541 (XV) et 2625 (XXV) de l'Assemblée générale envisagent plusieurs méthodes et variantes de décolonisation, la Mauritanie considère que, dans ces conditions, les questions posées à la Cour sont pertinentes et qu'il convient d'y répondre.

51. L'Algérie déclare que le principe fondamental régissant la décolonisation, consacré par les articles 1 et 55 de la Charte ainsi que par la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, est celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; que, par ses résolutions successives recommandant que la population soit consultée sur son avenir, l'Assemblée générale a reconnu le droit de la population du Sahara occidental à exercer l'autodétermination dans des conditions de liberté et d'authenticité; que l'application de l'autodétermination dans le cadre de cette consultation a été acceptée par la Puissance administrante et appuyée par des institutions régionales et des conférences internationales, ainsi que par les pays de la région. Dans ces conditions, l'Algérie est d'avis que la Cour devrait répondre à la requête et cela sans perdre de vue que, dans la résolution 3292 (XXIX), l'Assemblée générale a elle-même confirmé sa volonté d'appliquer la résolution 1514 (XV), c'est-à-dire de recourir à un système de décolonisation fondé sur l'autodétermination des populations du Sahara occidental.

52. Des arguments détaillés et divergents ont été présentés à la Cour sur le problème de savoir comment et sous quelle forme les principes de la décolonisation s'appliquent en l'espèce, compte tenu des diverses résolutions de l'Assemblée générale sur la décolonisation en général et sur celle du territoire du Sahara occidental en particulier. Ce problème n'est pas directement l'objet des questions portées devant la Cour mais on en fait la base d'une objection tendant à ce que la Cour ne réponde pas à la requête. De toute manière les principes applicables de la décolonisation appellent un examen de la part de la Cour car ils constituent l'un des éléments essentiels du cadre où s'inscrivent les questions posées dans la requête. On ne saurait considérer que le fait que ces questions renvoient à une période de l'histoire lie ou gêne la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. Cela ne serait pas compatible avec le caractère judiciaire de la Cour car, dans l'exercice de ses fonctions, elle est nécessairement appelée à tenir compte des règles existantes de droit international qui se rapportent directement aux termes de la requête et sont indispensables pour bien interpréter et bien comprendre son avis consultatif (voir *C.I.J. Recueil 1962*, p. 157).

53. L'idée selon laquelle ces questions sont académiques et dépourvues de pertinence juridique se rattache intimement à leur objet, pour la détermination duquel la Cour doit considérer non seulement le texte complet de la résolution 3292 (XXIX) mais aussi l'arrière-plan d'ensemble et les circonstances qui ont abouti à son adoption. La raison en est que la résolution 3292 (XXIX) est la dernière en date d'une longue série de résolutions de l'Assemblée générale sur le Sahara occidental. Toutes ces résolutions, y compris la résolution 3292 (XXIX), ont été elles-mêmes élaborées dans le contexte

priority to territorial integrity, particularly in situations where the territory had been created by a colonizing Power to the detriment of a State or country to which the territory belonged. Mauritania, pointing out that resolutions 1541 (XV) and 2625 (XXV) have laid down various methods and possibilities for decolonization, considers, in view of the foregoing, that the questions put to the Court are relevant and should be answered.

51. Algeria states that the self-determination of peoples is the fundamental principle governing decolonization, enshrined in Articles 1 and 55 of the Charter and in General Assembly resolution 1514 (XV); that, through successive resolutions which recommend that the population should be consulted as to its own future, the General Assembly has recognized the right of the people of Western Sahara to exercise free and genuine self-determination; and that the application of self-determination in the framework of such consultation has been accepted by the administering Power and supported by regional institutions and international conferences, as well as endorsed by the countries of the area. In the light of these considerations, Algeria is of the view that the Court should answer the request and, in doing so, should not disregard the fact that the General Assembly, in resolution 3292 (XXIX), has itself confirmed its will to apply resolution 1514 (XV), that is to say, a system of decolonization based on the self-determination of the people of Western Sahara.

52. Extensive argument and divergent views have been presented to the Court as to how, and in what form, the principles of decolonization apply in this instance, in the light of the various General Assembly resolutions on decolonization in general and on decolonization of the territory of Western Sahara in particular. This matter is not directly the subject of the questions put to the Court, but it is raised as a basis for an objection to the Court's replying to the request. In any event, the applicable principles of decolonization call for examination by the Court, in that they are an essential part of the framework of the questions contained in the request. The reference in those questions to a historical period cannot be understood to fetter or hamper the Court in the discharge of its judicial functions. That would not be consistent with the Court's judicial character; for in the exercise of its functions it is necessarily called upon to take into account existing rules of international law which are directly connected with the terms of the request and indispensable for the proper interpretation and understanding of its Opinion (cf. *I.C.J. Reports 1962*, p. 157).

53. The proposition that those questions are academic and legally irrelevant is intimately connected with their object, the determination of which requires the Court to consider, not only the whole text of resolution 3292 (XXIX), but also the general background and the circumstances which led to its adoption. This is so because resolution 3292 (XXIX) is the latest of a long series of General Assembly resolutions dealing with Western Sahara. All these resolutions, including resolution 3292 (XXIX), were drawn up in the general context of the policies of the General Assembly regarding the

global de la politique de l'Assemblée générale concernant la décolonisation des territoires non autonomes. Par suite, pour apprécier le bien ou mal-fondé de l'opinion espagnole sur l'objet des questions posées, il convient de rappeler brièvement les principes de base qui régissent la politique de décolonisation de l'Assemblée générale, les grandes lignes des résolutions antérieures de l'Assemblée sur la question du Sahara occidental ainsi que les travaux préparatoires et le contexte de la résolution 3292 (XXIX).

*

54. D'après l'article 1, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, l'un des buts des Nations Unies est de: « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. » Les articles 55 et 56 de la Charte reprennent et développent cette idée. Ces dispositions intéressent directement et particulièrement les territoires non autonomes que vise le chapitre XI de la Charte. Comme la Cour l'a dit dans son avis consultatif du 21 juin 1971 sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*:

« l'évolution ultérieure 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 » (C.I.J. Recueil 1971, p. 31).

55. Le principe d'autodétermination en tant que droit des peuples et son application en vue de mettre fin rapidement à toutes les situations coloniales sont énoncés dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ». Dans cette résolution, l'Assemblée générale proclame « la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations ». A cet effet, la résolution dispose notamment:

« 2. Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

.

5. Des mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes.

decolonization of non-self-governing territories. Consequently, in order to appraise the correctness or otherwise of Spain's view as to the object of the questions posed, it is necessary to recall briefly the basic principles governing the decolonization policy of the General Assembly, the general lines of previous General Assembly resolutions on the question of Western Sahara, and the preparatory work and context of resolution 3292 (XXIX).

*

54. The Charter of the United Nations, in Article 1, paragraph 2, indicates, as one of the purposes of the United Nations: "To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples..." This purpose is further developed in Articles 55 and 56 of the Charter. Those provisions have direct and particular relevance for non-self-governing territories, which are dealt with in Chapter XI of the Charter. As the Court stated in its Advisory Opinion of 21 June 1971 on *The Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*:

"...the subsequent development of international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all of them" (*I.C.J. Reports 1971*, p. 31).

55. The principle of self-determination as a right of peoples, and its application for the purpose of bringing all colonial situations to a speedy end, were enunciated in the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, General Assembly resolution 1514 (XV). In this resolution the General Assembly proclaims "the necessity of bringing to a speedy and unconditional end colonialism in all its forms and manifestations". To this end the resolution provides *inter alia*:

"2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

.....

5. Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.

6. Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies. »

Ces dispositions, en particulier celles du paragraphe 2, confirment et soulignent ainsi que l'application du droit à l'autodétermination suppose l'expression libre et authentique de la volonté des peuples intéressés.

56. La Cour a eu l'occasion d'évoquer cette résolution dans son avis consultatif du 21 juin 1971 mentionné plus haut. A propos de l'évolution du droit international relatif aux territoires non autonomes, la Cour s'est ainsi exprimée:

« Une autre étape importante de cette évolution a été la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960) applicable à tous les peuples et à tous les territoires « qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance. » (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 31.)

La Cour a poursuivi en ces termes:

« la Cour doit prendre en considération les transformations survenues dans le demi-siècle qui a suivi et son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nations Unies et à la coutume » (*ibid.*, p. 31.)

Et la Cour concluait ainsi:

« Dans le domaine auquel se rattache la présente procédure les cinquante dernières années ont marqué, comme il est dit plus haut, une évolution importante. Du fait de cette évolution il n'y a guère de doute que la « mission sacrée de civilisation » avait pour objectif ultime l'autodétermination et l'indépendance des peuples en cause. Dans ce domaine comme dans les autres, le *corpus juris gentium* s'est beaucoup enrichi et, pour pouvoir s'acquitter fidèlement de ses fonctions, la Cour ne peut l'ignorer. » (*Ibid.*, p. 31 et 32.)

57. La résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale a été la base du processus de décolonisation qui s'est traduit, depuis 1960, par la création de nombreux Etats, aujourd'hui Membres des Nations Unies. Elle est complétée sous certains aspects par la résolution 1541 (XV) de l'Assemblée générale, qui a été invoquée au cours de la procédure. Selon cette résolution, il y a plus d'une manière pour un territoire non autonome d'atteindre la pleine autonomie; il peut

- a) devenir un Etat indépendant et souverain;
- b) s'associer librement à un Etat indépendant;
- c) s'intégrer à un Etat indépendant.

De plus certaines dispositions de la résolution 1541 (XV) donnent effet à l'élément essentiel du droit à l'autodétermination tel que l'établit la résolution

6. Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purpose and principles of the Charter of the United Nations."

The above provisions, in particular paragraph 2, thus confirm and emphasize that the application of the right of self-determination requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned.

56. The Court had occasion to refer to this resolution in the above-mentioned Advisory Opinion of 21 June 1971. Speaking of the development of international law in regard to non-self-governing territories, the Court there stated:

"A further important stage in this development was the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 December 1960), which embraces all peoples and territories which 'have not yet attained independence'." (*I.C.J. Reports 1971*, p. 31.)

It went on to state:

"... the Court must take into consideration the changes which have occurred in the supervening half-century, and its interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of law, through the Charter of the United Nations and by way of customary law" (*ibid.*).

The Court then concluded:

"In the domain to which the present proceedings relate, the last fifty years, as indicated above, have brought important developments. These developments leave little doubt that the ultimate objective of the sacred trust was the self-determination and independence of the peoples concerned. In this domain, as elsewhere, the *corpus iuris gentium* has been considerably enriched, and this the Court, if it is faithfully to discharge its functions, may not ignore." (*Ibid.*, pp. 31 f.)

57. General Assembly resolution 1514 (XV) provided the basis for the process of decolonization which has resulted since 1960 in the creation of many States which are today Members of the United Nations. It is complemented in certain of its aspects by General Assembly resolution 1541 (XV), which has been invoked in the present proceedings. The latter resolution contemplates for non-self-governing territories more than one possibility, namely:

- (a) emergence as a sovereign independent State;
- (b) free association with an independent State; or
- (c) integration with an independent State.

At the same time, certain of its provisions give effect to the essential feature of the right of self-determination as established in resolution 1514 (XV). Thus

1514 (XV). C'est ainsi qu'en vertu du principe VII de la résolution 1541 (XV): « La libre association doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées. » Suivant le principe IX:

« L'intégration devra s'être faite dans les conditions suivantes:

.....

b) L'intégration doit résulter du désir librement exprimé des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes. L'Organisation des Nations Unies pourra, quand elle le jugera nécessaire, contrôler l'application de ces méthodes. »

58. La résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », qui a été évoquée également dans la procédure, prévoit d'autres possibilités que l'indépendance, l'association ou l'intégration, tout en réaffirmant la nécessité fondamentale de tenir compte des vœux de la population en cause:

« La création d'un Etat souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un Etat indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique *librement décidé par un peuple* constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. » (Les italiques sont de la Cour.)

La résolution 2625 (XXV) dispose en outre:

« Tout Etat a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres Etats ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de:

.....

b) mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés. »

59. La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un « peuple » pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales.

*

principle VII of resolution 1541 (XV) declares that: "Free association should be the result of a free and voluntary choice by the peoples of the territory concerned expressed through informed and democratic processes." Again, principle IX of resolution 1541 (XV) declares that:

"Integration should have come about in the following circumstances:

.....

(b) The integration should be the result of the freely expressed wishes of the territory's peoples acting with full knowledge of the change in their status, their wishes having been expressed through informed and democratic processes, impartially conducted and based on universal adult suffrage. The United Nations could, when it deems it necessary, supervise these processes."

58. General Assembly resolution 2625 (XXV), "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations", — to which reference was also made in the proceedings — mentions other possibilities besides independence, association or integration. But in doing so it reiterates the basic need to take account of the wishes of the people concerned:

"The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status *freely determined by a people* constitute modes of implementing the right of self-determination by that people." (Emphasis added.)

Resolution 2625 (XXV) further provides that:

"Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-determination of peoples in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

.....

(b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned."

59. The validity of the principle of self-determination, defined as the need to pay regard to the freely expressed will of peoples, is not affected by the fact that in certain cases the General Assembly has dispensed with the requirement of consulting the inhabitants of a given territory. Those instances were based either on the consideration that a certain population did not constitute a "people" entitled to self-determination or on the conviction that a consultation was totally unnecessary, in view of special circumstances.

60. Après avoir énoncé les principes fondamentaux régissant la politique de décolonisation de l'Assemblée générale, la Cour va examiner maintenant les résolutions qui concernent plus spécialement la décolonisation du Sahara occidental. Elle doit les analyser pour apprécier le bien-fondé de l'opinion selon laquelle les questions posées dans la résolution 3292 (XXIX) manquent d'objet. Il est utile de comparer en particulier les diverses façons dont les résolutions de l'Assemblée générale adoptées de 1966 à 1969 ont traité des questions d'Ifni et du Sahara occidental.

61. En 1966, au Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, l'Espagne a pris position en faveur de la décolonisation du Sahara occidental au moyen de l'exercice, par la population du territoire, de son droit à l'autodétermination. Cette suggestion a reçu à l'époque l'appui de la Mauritanie et l'assentiment du Maroc. Dans le cas d'Ifni, l'Espagne a suggéré une prise de contact avec le Maroc à titre de mesure préliminaire. Le Maroc a déclaré que la décolonisation d'Ifni devait correspondre aux stipulations du paragraphe 6 de la résolution 1514 (XV).

62. Sur proposition du Comité spécial, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2229 (XXI), qui traitait différemment d'Ifni et du Sahara occidental. Dans le cas d'Ifni, l'Assemblée générale:

« 3. *Demande* à la Puissance administrante de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour accélérer la décolonisation d'Ifni et d'arrêter avec le Gouvernement marocain, compte tenu des aspirations de la population autochtone, des modalités de transfert des pouvoirs, conformément aux dispositions de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale. »

Au sujet du Sahara occidental, elle:

« 4. *Invite* la Puissance administrante à arrêter le plus tôt possible, en conformité avec les aspirations de la population autochtone du Sahara espagnol et en consultation avec les Gouvernements marocain et mauritanien et toute autre partie intéressée, les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera tenu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination... »

Étaient en outre énoncées au sujet de ce territoire diverses conditions visant à assurer la libre expression de la volonté populaire et prévoyant notamment l'octroi de facilités par la Puissance administrante à une « mission des Nations Unies pour qu'elle puisse participer activement à l'organisation et au déroulement du référendum ».

63. La résolution 2229 (XXI) a servi de modèle à une série de résolutions dont les dispositions sur le Sahara occidental étaient presque identiques en substance. Elles ne s'en écartaient que par quelques variations mineures. En 1967 le dispositif de la résolution 2354 (XXII) a été scindé en deux parties, l'une relative à Ifni et l'autre au Sahara occidental; il en a été de même en 1968

60. Having set out the basic principles governing the decolonization policy of the General Assembly, the Court now turns to those resolutions which bear specifically on the decolonization of Western Sahara. Their analysis is necessary in order to determine the validity of the view that the questions posed in resolution 3292 (XXIX) lack object. In particular it is pertinent to compare the different ways in which the General Assembly resolutions adopted from 1966 to 1969 dealt with the questions of Ifni and Western Sahara.

61. In 1966, in the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, Spain expressed itself in favour of the decolonization of Western Sahara through the exercise by the population of the territory of their right to self-determination. At that time this suggestion received the support of Mauritania and the assent of Morocco. As to Ifni, Spain suggested establishing contact with Morocco as a preliminary step. Morocco stated that the decolonization of Ifni should be brought into line with paragraph 6 of resolution 1514 (XV).

62. On the basis of the proposals of the Special Committee, the General Assembly adopted resolution 2229 (XXI), which dealt differently with Ifni and Western Sahara. In the case of Ifni, the resolution:

“3. *Requests* the administering Power to take immediately the necessary steps to accelerate the decolonization of Ifni and to determine with the Government of Morocco, bearing in mind the aspirations of the indigenous population, procedures for the transfer of powers in accordance with the provisions of General Assembly resolution 1514 (XV).”

In the case of Western Sahara, the resolution:

“4. *Invites* the administering Power to determine at the earliest possible date, in conformity with the aspirations of the indigenous people of Spanish Sahara and in consultation with the Governments of Mauritania and Morocco and any other interested party, the procedures for the holding of a referendum under United Nations auspices with a view to enabling the indigenous population of the Territory to exercise freely its right to self-determination . . .”

In respect of this territory the resolution also set out conditions designed to ensure the free expression of the will of the people, including the provision by the administering Power of “facilities to a United Nations mission so that it may be able to participate actively in the organization and holding of the referendum”.

63. Resolution 2229 (XXI) was the model for a series of resolutions the provisions of which regarding Western Sahara were in their substance almost identical. Only a few minor variations were introduced. In 1967 the operative part of resolution 2354 (XXII) was divided into two sections, one dealing with Ifni and the other with Western Sahara; and in 1968 resolution 2428

de la résolution 2428 (XXIII) qui comportait un préambule notant « la différence de nature des statuts juridiques de ces deux territoires, ainsi que les processus de décolonisation prévus par la résolution 2354 (XXII) de l'Assemblée générale pour ces territoires ». A partir de 1969 Ifni, décolonisé par suite de son transfert au Maroc, n'est plus mentionné dans les résolutions de l'Assemblée générale.

64. Au cours des années suivantes, l'Assemblée générale n'a pas changé d'attitude sur la question du Sahara occidental; elle a réitéré en termes plus pressants la nécessité de consulter la population du territoire sur son avenir politique. La résolution 2983 (XXVII) de 1972 réaffirmait en fait « la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies dans toutes consultations devant aboutir à l'expression libre de la volonté des populations ». Dans la résolution 3162 (XXVIII) de 1973, tout en déplorant que la mission des Nations Unies dont la participation active à l'organisation et au déroulement du référendum était recommandée depuis 1966 n'ait pas encore été en mesure de se rendre dans le territoire, l'Assemblée générale réaffirmait:

« son attachement au principe de l'autodétermination et son souci de voir appliquer ce principe dans un cadre qui garantisse aux habitants du Sahara sous domination espagnole l'expression libre et authentique de leur volonté, conformément aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine ».

65. De 1966 à 1973 toutes ces résolutions ont été adoptées non sans que le Maroc et la Mauritanie aient rappelé que, d'après eux, le Sahara occidental constituait une partie intégrante de leur territoire. En même temps le Maroc et la Mauritanie acquiesçaient à la tenue d'un référendum. Ces Etats, parmi d'autres, alléguant que l'Espagne ne respectait pas les recommandations de l'Assemblée générale, ont souligné que le référendum devait se dérouler dans des conditions satisfaisantes et sous le contrôle de l'Organisation des Nations Unies.

*

66. Une modification significative a été introduite dans la résolution 3292 (XXIX) par laquelle la Cour est saisie de la présente requête pour avis consultatif. Au paragraphe 3 de la résolution, la Puissance administrante est invitée instamment à « surseoir au référendum qu'elle a envisagé d'organiser au Sahara occidental ». Mais l'Assemblée générale prend grand soin d'insérer dans le texte des dispositions précisant qu'un tel renvoi ne porte atteinte ni ne touche au droit à l'autodétermination des populations du Sahara occidental, conformément à la résolution 1514 (XV).

67. Les dispositions en question contiennent trois mentions expresses de la résolution 1514 (XV). Lors des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée générale, un des auteurs de la résolution 3292 (XXIX) — le représentant de la Côte d'Ivoire —, après avoir dit du texte en discussion qu'il résultait d'un compromis, a attiré l'attention sur ces mentions et expliqué qu'on les avait

(XXIII), similarly divided, included a preamble noting “the difference in nature of the legal status of these two Territories, as well as the processes of decolonization envisaged by General Assembly resolution 2354 (XXII) for these Territories”. Since 1969 Ifni, having been decolonized by transfer to Morocco, has no longer appeared in the resolutions of the Assembly.

64. In subsequent years, the General Assembly maintained its approach to the question of Western Sahara, and reiterated in more pressing terms the need to consult the wishes of the people of the territory as to their political future. Indeed resolution 2983 (XXVII) of 1972 expressly reaffirms “the responsibility of the United Nations in all consultations intended to lead to the free expression of the wishes of the people”. Resolution 3162 (XXVIII) of 1973, while deploring the fact that the United Nations mission whose active participation in the organization and holding of the referendum had been recommended since 1966 had not yet been able to visit the territory, reaffirms the General Assembly’s:

“... attachment to the principle of self-determination and its concern to see that principle applied with a framework that will guarantee the inhabitants of the Sahara under Spanish domination free and authentic expression of their wishes, in accordance with the relevant United Nations resolutions on the subject”.

65. All these resolutions from 1966 to 1973 were adopted in the face of reminders by Morocco and Mauritania of their respective claims that Western Sahara constituted an integral part of their territory. At the same time Morocco and Mauritania assented to the holding of a referendum. These States, among others, alleging that the recommendations of the General Assembly were being disregarded by Spain, emphasized the need for the referendum to be held in satisfactory conditions and under the supervision of the United Nations.

*

66. A significant change was introduced in resolution 3292 (XXIX) by which the Court is seised of the present request for an advisory opinion. The administering Power is urged in paragraph 3 of the resolution “to postpone the referendum it contemplated holding in Western Sahara”. The General Assembly took special care, however, to insert provisions making it clear that such a postponement did not prejudice or affect the right of the people of Western Sahara to self-determination in accordance with resolution 1514 (XV).

67. The provisions in question contain three express references to resolution 1514 (XV). In the General Assembly debates the representative of the Ivory Coast, one of the sponsors of resolution 3292 (XXIX), after describing the text before the General Assembly as the result of a compromise, called attention to these references to resolution 1514 (XV),

introduites dans le texte initial pour permettre à l'Assemblée générale de rester conséquente avec elle-même. Vu les termes de la résolution 3292 (XXIX), il faut entendre par là que l'on a voulu assurer la cohérence de ce texte par rapport aux résolutions antérieures de l'Assemblée générale.

68. Le troisième alinéa du préambule de la résolution 3292 (XXIX) réaffirme « le droit à l'autodétermination des populations du Sahara espagnol, conformément à la résolution 1514 (XV) ». Le paragraphe 1 du dispositif, où sont formulées les questions soumises à la Cour, demande à celle-ci de donner un avis consultatif « sans préjudice de l'application des principes contenus dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale ». Cette mention de la résolution 1514 (XV) se rapporte donc à la demande d'avis consultatif elle-même. La référence à l'application des principes consacrés par la résolution 1514 (XV) doit nécessairement s'interpréter compte tenu de la réaffirmation par l'Assemblée générale, au troisième alinéa du préambule, du « droit à l'autodétermination des populations du Sahara espagnol, conformément à la résolution 1514 (XV) ».

69. Au paragraphe 3 du dispositif, la Puissance administrante est invitée instamment à surseoir au référendum « tant que l'Assemblée générale ne se sera pas prononcée sur la politique à suivre pour accélérer le processus de décolonisation du territoire, conformément à la résolution 1514 (XV) ». Cette troisième référence à la résolution 1514 (XV), qui doit également être rapprochée du préambule, indique que la résolution régit « le processus de décolonisation du territoire » et « la politique à suivre pour accélérer » ce processus.

70. Bref, le processus de décolonisation qui doit être accéléré et que l'Assemblée générale envisage dans cette disposition est un processus qui respectera le droit des populations du Sahara occidental de déterminer leur statut politique futur par la libre expression de leur volonté. Ce droit n'est modifié ni par la présente requête pour avis consultatif ni par la résolution 3292 (XXIX) qui le réaffirme expressément au contraire. Le droit de ces populations à l'autodétermination constitue donc un élément de base des questions adressées à la Cour.

71. Il reste à vérifier si l'application à la décolonisation du Sahara occidental du droit à l'autodétermination rend sans objet les deux questions posées à la Cour. Celle-ci a déjà conclu que les deux questions doivent être examinées dans le cadre global du processus de décolonisation. Le droit à l'autodétermination laisse à l'Assemblée générale une certaine latitude quant aux formes et aux procédés selon lesquels ce droit doit être mis en œuvre.

72. Un avis consultatif de la Cour sur le statut juridique du territoire au moment de la colonisation espagnole et sur la nature des liens qui pouvaient exister alors avec le Maroc et l'ensemble mauritanien pourrait aider l'Assemblée générale dans les décisions qu'elle est appelée à prendre. L'Assemblée générale a indiqué son intention de « poursuivre l'examen de cette question » à la lumière de l'avis consultatif de la Cour. En examinant l'objet

explaining that they had been introduced into the original text in order to enable the General Assembly to be consistent. In the light of the terms of resolution 3292 (XXIX) this must be understood as indicating the intention to ensure the consistency of that resolution with previous resolutions of the General Assembly.

68. The third paragraph in the preamble of resolution 3292 (XXIX) reaffirms "the right of the population of the Spanish Sahara to self-determination in accordance with resolution 1514 (XV)". In paragraph 1 of the operative part, where the questions asked of the Court are formulated, the Court is requested, "without prejudice to the application of the principles embodied in General Assembly resolution 1514 (XV)", to give its advisory opinion. This mention of resolution 1514 (XV) is thus made to relate to the actual request for the opinion. The reference to the application of the principles embodied in resolution 1514 (XV) has necessarily to be read in the light of the General Assembly's reaffirmation in the third paragraph of the preamble of "the right of the population of the Spanish Sahara to self-determination in accordance with resolution 1514 (XV)".

69. In paragraph 3 of the operative part it is urged that the referendum be postponed "until the General Assembly decides on the policy to be followed in order to accelerate the decolonization process in the territory, in accordance with resolution 1514 (XV)". This third mention of resolution 1514 (XV), which has also to be read in the light of the preamble, thus refers to it as governing "the decolonization process in the territory" and "the policy to be followed in order to accelerate" that process.

70. In short, the decolonization process to be accelerated which is envisaged by the General Assembly in this provision is one which will respect the right of the population of Western Sahara to determine their future political status by their own freely expressed will. This right is not affected by the present request for an advisory opinion, nor by resolution 3292 (XXIX); on the contrary, it is expressly reaffirmed in that resolution. The right of that population to self-determination constitutes therefore a basic assumption of the questions put to the Court.

71. It remains to be ascertained whether the application of the right of self-determination to the decolonization of Western Sahara renders without object the two specific questions put to the Court. The Court has already concluded that the two questions must be considered in the whole context of the decolonization process. The right of self-determination leaves the General Assembly a measure of discretion with respect to the forms and procedures by which that right is to be realized.

72. An advisory opinion of the Court on the legal status of the territory at the time of Spanish colonization and on the nature of any ties then existing with Morocco and with the Mauritanian entity may assist the General Assembly in the future decisions which it is called upon to take. The General Assembly has referred to its intention to "continue its discussion of this question" in the light of the Court's advisory opinion. The Court, when

des questions conformément au texte de la résolution 3292 (XXIX), la Cour ne peut manquer de prendre acte de cette déclaration. Pour ce qui est de l'action future de l'Assemblée générale, diverses possibilités existent en ce qui concerne par exemple les consultations entre les Etats intéressés et les procédures et garanties nécessaires pour assurer l'expression libre et authentique de la volonté des populations. De façon générale, l'avis consultatif que rendra la Cour en l'espèce fournira à l'Assemblée générale des éléments de caractère juridique qui lui seront utiles quand elle traitera à nouveau de la décolonisation du Sahara occidental.

73. De toute manière, il n'appartient pas à la Cour de dire dans quelle mesure ni jusqu'à quel point son avis devra influencer l'action de l'Assemblée générale. La fonction de la Cour est de donner un avis fondé en droit, dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent elles ne sont pas dépourvues d'objet ou de but.

*

74. Compte tenu des considérations exposées aux paragraphes 23 à 73, la Cour ne trouve aucune raison décisive, dans les circonstances de l'espèce, de refuser d'accéder à la requête pour avis consultatif émanant de l'Assemblée générale.

*

* *

75. Ayant établi qu'elle est saisie d'une requête pour avis consultatif pour laquelle elle est compétente et qu'il lui incombe d'y donner suite, la Cour aborde maintenant l'examen des deux questions qui lui ont été adressées aux termes de la résolution 3292 (XXIX) de l'Assemblée générale. Il ressort de leur libellé qu'il n'y a lieu de répondre à la seconde que si la première est tranchée par la négative:

« I. Le Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ?

Si la réponse à la première question est négative,

II. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ? »

On a fait valoir que les deux questions sont en substance si intimement liées qu'il serait difficile de répondre par l'affirmative à la première sans examiner aussi la réponse à donner à la seconde. Il se peut néanmoins que, dans les circonstances concrètes de l'espèce, la première question appelle une réponse négative indépendamment des conclusions auxquelles la Cour parviendra au

considering the object of the questions in accordance with the text of resolution 3292 (XXIX), cannot fail to note this statement. As to the future action of the General Assembly, various possibilities exist, for instance with regard to consultations between the interested States, and the procedures and guarantees required for ensuring a free and genuine expression of the will of the people. In general, an opinion given by the Court in the present proceedings will furnish the General Assembly with elements of a legal character relevant to its further treatment of the decolonization of Western Sahara.

73. In any event, to what extent or degree its opinion will have an impact on the action of the General Assembly is not for the Court to decide. The function of the Court is to give an opinion based on law, once it has come to the conclusion that the questions put to it are relevant and have a practical and contemporary effect and, consequently, are not devoid of object or purpose.

*

74. In the light of the considerations set out in paragraphs 23-73 above, the Court finds no compelling reason, in the circumstances of the present case, to refuse to comply with the request by the General Assembly for an advisory opinion.

*

* *

75. Having established that it is seised of a request for advisory opinion which it is competent to entertain and that it should comply with that request, the Court will now examine the two questions which have been referred to it by General Assembly resolution 3292 (XXIX). These questions are so formulated that an answer to the second is called for only if the answer to the first is in the negative:

“I. Was Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) at the time of colonization by Spain a territory belonging to no one (*terra nullius*)?”

If the answer to the first question is in the negative,

II. What were the legal ties between this territory and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity?”

The suggestion has been made that the two questions are so far connected in substance that an affirmative answer could scarcely be given to the first question without also investigating the answer to be given to the second. It is possible, however, that, in the actual circumstances of the case, a negative answer to the first question may be called for irrespective of the Court's

sujet de la seconde. En conséquence la Cour examinera séparément et successivement les deux questions.

76. La requête situe expressément la question I au moment de la colonisation du Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) par l'Espagne. De même, du fait qu'elle subordonne la seconde question à la réponse donnée à la première et qu'elle la formule au passé, la requête la rattache aussi indubitablement à la même période. Par conséquent, avant d'aborder l'examen des questions, la Cour doit déterminer ce qu'il faut entendre, aux fins du présent avis consultatif, par le « moment de la colonisation par l'Espagne ». Elle souligne à cet égard que son souci n'est pas de fixer une date critique au sens que l'on donne à cette expression dans les litiges territoriaux; en effet, il n'est pas demandé à la Cour de choisir entre des titres juridiques opposés relativement au Sahara occidental. Il ne s'agit que d'identifier le moment historique où la requête situe les questions soumises à la Cour et les réponses à donner à ces questions.

77. Selon la Cour, aux fins du présent avis consultatif, le « moment de la colonisation par l'Espagne » peut être considéré comme désignant la période commençant en 1884, année où l'Espagne a proclamé son protectorat sur le Río de Oro. Certes l'Espagne a fait état de certains actes antérieurs par lesquels elle aurait manifesté sa souveraineté aux XV^e et XVI^e siècles. Elle a précisé cependant qu'elle l'avait fait uniquement pour éclairer la Cour sur les antécédents lointains de la présence espagnole sur la côte de l'Afrique occidentale, et non pas pour établir une continuité quelconque entre ces actes et le moment de la colonisation par l'Espagne, qui, a-t-elle reconnu, devait être considéré comme ayant commencé en 1884. De toute manière, d'après les éléments dont elle dispose, la Cour est parvenue à la conviction que la période commençant en 1884 représente le « moment de la colonisation par l'Espagne » du Sahara occidental au sens de la requête et constitue le contexte temporel dans lequel les deux questions se situent suivant les termes de la requête.

78. La Cour est donc seulement priée de donner un avis sur le statut juridique et les liens juridiques du Sahara occidental tels qu'ils existaient dans la période commençant en 1884, mais il n'en résulte pas que les données concernant ce statut ou ces liens à d'autres moments soient entièrement dépourvues de pertinence aux fins de l'avis consultatif. Cela signifie néanmoins que ces données ne présentent d'intérêt que dans la mesure où elles contribuent à préciser quels étaient le statut juridique et les liens juridiques du Sahara occidental pendant cette période.

* *

79. En ce qui concerne la question I, la Cour note que la requête situe expressément cette question au « moment de la colonisation par l'Espagne »; il paraît donc clair que les termes « le Sahara occidental ... était-il ... un territoire sans maître (*terra nullius*)? » doivent être interprétés eu égard au

conclusions regarding the answer to be given to the second. Accordingly, the two questions will be taken up separately and in turn.

76. The request, by its express terms, relates Question I specifically to the time of colonization of Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) by Spain. Similarly, by making the second question conditional upon the answer to the first and by formulating it in the past tense, the request also unmistakably relates the second question to that same period. Consequently, before embarking on its examination of the questions, the Court has to determine what, for the purposes of the present Opinion, should be considered “the time of colonization by Spain”. In this connection, it emphasizes that it is not here concerned to establish a “critical date” in the sense given to this term in territorial disputes; for the questions do not ask the Court to adjudicate between conflicting legal titles to Western Sahara. It is here concerned only to identify the period of the historical context in which the request places the questions referred to the Court and the answers to be given to those questions.

77. In the view of the Court, for the purposes of the present Opinion, “the time of colonization by Spain” may be considered as the period beginning in 1884, when Spain proclaimed a protectorate over the Río de Oro. It is true that Spain has mentioned certain earlier acts of alleged display of Spanish sovereignty in the fifteenth and sixteenth centuries. But it has explained that it did so only to enlighten the Court as to the remote antecedents of the Spanish presence on the west-African coast, and not to prove any continuity between those acts and “the time of colonization by Spain”, which it conceded should be regarded as beginning in 1884. In any event, the information before the Court convinces it that the period beginning in 1884 represents “the time of colonization by Spain” of Western Sahara within the meaning of the request and constitutes the temporal context within which the two questions are placed by the terms of the request.

78. Although the Court has thus been asked to render an opinion solely upon the legal status and legal ties of Western Sahara as these existed at the period beginning in 1884, this does not mean that any information regarding its legal status or legal ties at other times is wholly without relevance for the purposes of this Opinion. It does, however, mean that such information has present relevance only in so far as it may throw light on the questions as to what were the legal status and the legal ties of Western Sahara at that period.

* *

79. Turning to Question I, the Court observes that the request specifically locates the question in the context of “the time of colonization by Spain”, and it therefore seems clear that the words “Was Western Sahara . . . a territory belonging to no one (*terra nullius*)?” have to be interpreted by reference to the

droit en vigueur à l'époque. L'expression *terra nullius* était un terme de technique juridique employé à propos de l'occupation en tant que l'un des modes juridiques reconnus d'acquisition de la souveraineté sur un territoire. L'occupation étant en droit un moyen originaire d'acquérir pacifiquement la souveraineté sur un territoire, autrement que par voie de cession ou de succession, l'une des conditions essentielles d'une occupation valable était que le territoire considéré fût une *terra nullius* — un territoire sans maître — au moment de l'acte qui était censé constituer l'occupation (voir *Statut juridique du Groënland oriental, C.P.J.I. série A/B n° 53*, p. 44 et 45, p. 63 et 64). Par conséquent, de l'avis de la Cour, on ne peut déterminer que le Sahara occidental était *terra nullius* au moment de la colonisation par l'Espagne qu'en établissant qu'à cette époque le territoire n'appartenait à personne, en ce sens qu'il pouvait être acquis par le procédé juridique de l'occupation.

80. Quelles qu'aient pu être les divergences d'opinions entre les juristes, il ressort de la pratique étatique de la période considérée que les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale et politique n'étaient pas considérés comme *terra nullius*. On estimait plutôt en général que la souveraineté à leur égard ne pouvait s'acquérir unilatéralement par l'occupation de la *terra nullius* en tant que titre originaire, mais au moyen d'accords conclus avec des chefs locaux. Il est vrai que le terme occupation était parfois employé dans un sens non technique, comme désignant simplement l'acquisition de la souveraineté; cela ne signifiait cependant pas que l'acquisition de la souveraineté par voie d'accords conclus avec les autorités du pays était considérée comme l'occupation d'une *terra nullius* au sens propre de ces termes. Au contraire, on voyait dans ces accords avec les chefs locaux, interprétés ou non comme opérant une cession effective du territoire, un mode d'acquisition dérivé et non pas des titres originaires acquis par l'occupation d'une *terra nullius*.

81. En l'espèce, il ressort des éléments fournis à la Cour qu'au moment de la colonisation le Sahara occidental était habité par des populations qui, bien que nomades, étaient socialement et politiquement organisées en tribus et placées sous l'autorité de chefs compétents pour les représenter. Il en ressort aussi que, en colonisant le Sahara occidental, l'Espagne n'a pas agi comme un Etat qui établirait sa souveraineté sur une *terra nullius*. Dans l'ordonnance royale du 26 décembre 1884, loin de considérer qu'elle occupait une *terra nullius*, l'Espagne a proclamé que le Roi prenait le Río de Oro « sous sa protection » sur la base d'accords conclus avec les chefs des tribus locales; l'ordonnance se référait expressément aux « documents que les tribus indépendantes de cette partie de la côte » avaient « signés devant le représentant de la Société espagnole des Africanistes » et annonçait que le Roi avait confirmé « les actes d'adhésion » à l'Espagne. Dans ses négociations avec la France au sujet des limites du territoire espagnol au nord du Río de Oro, c'est-à-dire dans la région de la Sakiet El Hamra, l'Espagne n'a pas non plus prétendu avoir acquis la souveraineté sur une *terra nullius*.

82. Des vues divergentes ont été exprimées devant la Cour au sujet de la nature et de la valeur juridique des accords conclus entre un Etat et des chefs

law in force at that period. The expression "*terra nullius*" was a legal term of art employed in connection with "occupation" as one of the accepted legal methods of acquiring sovereignty over territory. "Occupation" being legally an original means of peaceably acquiring sovereignty over territory otherwise than by cession or succession, it was a cardinal condition of a valid "occupation" that the territory should be *terra nullius*—a territory belonging to no-one—at the time of the act alleged to constitute the "occupation" (cf. *Legal Status of Eastern Greenland, P.C.I.J., Series A/B, No. 53*, pp. 44 f. and 63 f.). In the view of the Court, therefore, a determination that Western Sahara was a "*terra nullius*" at the time of colonization by Spain would be possible only if it were established that at that time the territory belonged to no-one in the sense that it was then open to acquisition through the legal process of "occupation".

80. Whatever differences of opinion there may have been among jurists, the State practice of the relevant period indicates that territories inhabited by tribes or peoples having a social and political organization were not regarded as *terrae nullius*. It shows that in the case of such territories the acquisition of sovereignty was not generally considered as effected unilaterally through "occupation" of *terra nullius* by original title but through agreements concluded with local rulers. On occasion, it is true, the word "occupation" was used in a non-technical sense denoting simply acquisition of sovereignty; but that did not signify that the acquisition of sovereignty through such agreements with authorities of the country was regarded as an "occupation" of a "*terra nullius*" in the proper sense of these terms. On the contrary, such agreements with local rulers, whether or not considered as an actual "cession" of the territory, were regarded as derivative roots of title, and not original titles obtained by occupation of *terrae nullius*.

81. In the present instance, the information furnished to the Court shows that at the time of colonization Western Sahara was inhabited by peoples which, if nomadic, were socially and politically organized in tribes and under chiefs competent to represent them. It also shows that, in colonizing Western Sahara, Spain did not proceed on the basis that it was establishing its sovereignty over *terrae nullius*. In its Royal Order of 26 December 1884, far from treating the case as one of occupation of *terra nullius*, Spain proclaimed that the King was taking the Río de Oro under his protection on the basis of agreements which had been entered into with the chiefs of the local tribes: the Order referred expressly to "the documents which the independent tribes of this part of the coast" had "signed with the representative of the Sociedad Española de Africanistas", and announced that the King had confirmed "the deeds of adherence" to Spain. Likewise, in negotiating with France concerning the limits of Spanish territory to the north of the Río de Oro, that is, in the Sakiet El Hamra area, Spain did not rely upon any claim to the acquisition of sovereignty over a *terra nullius*.

82. Before the Court, differing views were expressed concerning the nature and legal value of agreements between a State and local chiefs. But the Court

locaux. Mais la Cour n'est pas invitée, par la question I, à se prononcer sur le caractère juridique ou la légalité des titres auxquels l'Espagne doit d'être devenue Puissance administrante au Sahara occidental. Elle est simplement priée de dire si, au moment de la colonisation par l'Espagne, le Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) était « un territoire sans maître (*terra nullius*) ». La Cour est parvenue à la conviction que, pour les motifs exposés ci-dessus, elle doit répondre à cette question par la négative. Elle ne juge donc pas nécessaire de se prononcer d'abord sur l'exactitude ou l'inexactitude de la thèse du Maroc suivant laquelle le territoire n'était pas *terra nullius* à l'époque du fait que, selon lui, les tribus locales étaient alors sous la souveraineté du sultan du Maroc; ni de statuer sur la thèse correspondante de la Mauritanie selon laquelle le territoire n'était pas *terra nullius* parce que, d'après elle, les tribus locales faisaient alors partie du Bilad Chinguiti ou ensemble mauritanien. Quelles que soient les conclusions auxquelles la Cour pourrait parvenir au sujet de ces deux thèses, elles ne sauraient modifier le caractère négatif de la réponse que, pour d'autres raisons déjà exposées, elle estime devoir donner à la question I.

83. La Cour donne donc à la question I une réponse négative et, conformément aux termes de la requête, elle abordera l'examen de la question II.

*
* *

84. Par la question II, la Cour est priée de dire « quels étaient les liens juridiques de ce territoire » — le Sahara occidental — « avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ». La portée de cette question dépend du sens que l'on attribuait aux termes « liens juridiques » au moment de la colonisation du territoire par l'Espagne. Or, contrairement à l'expression *terra nullius* qui figure dans la question I, ces termes n'ont pas par eux-mêmes un sens très précis. Il faut donc, de l'avis de la Cour, plutôt rechercher le sens de l'expression « liens juridiques » utilisée dans la question II par rapport à l'objet et au but de la résolution 3292 (XXIX) de l'Assemblée générale, par laquelle celle-ci a décidé de demander le présent avis consultatif à la Cour.

85. Si l'on analyse la résolution, on constate, comme la Cour l'a déjà fait observer, que les deux questions contenues dans la requête ont été posées à la Cour dans le cadre des travaux de l'Assemblée générale portant sur la décolonisation du Sahara occidental en conformité avec la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960. Selon la résolution 3292 (XXIX) une « controverse juridique » a surgi au cours des débats au sujet du statut du Sahara occidental au moment de sa colonisation par l'Espagne; il ressort en outre clairement des comptes rendus de séances que cette controverse juridique portait sur des prétentions émises d'un côté par le Maroc, qui soutenait qu'à l'époque ce territoire faisait partie de l'Etat chérifien, et, de l'autre, par la Mauritanie, qui affirmait qu'il faisait partie du Bilad Chinguiti ou ensemble mauritanien. Il semble donc à la Cour qu'il y a lieu d'interpréter, à la question II, les mots « liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc

is not asked by Question I to pronounce upon the legal character or the legality of the titles which led to Spain becoming the administering Power of Western Sahara. It is asked only to state whether Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) at the time of colonization by Spain was “a territory belonging to no one (*terra nullius*)”. As to this question, the Court is satisfied that, for the reasons which it has given, its answer must be in the negative. Accordingly, the Court does not find it necessary first to pronounce upon the correctness or otherwise of Morocco’s view that the territory was not *terra nullius* at that time because the local tribes, so it maintains, were then subject to the sovereignty of the Sultan of Morocco; nor upon Mauritania’s corresponding proposition that the territory was not *terra nullius* because the local tribes, in its view, then formed part of the “Bilad Shinguitti” or Mauritanian entity. Any conclusions that the Court may reach with respect to either of these points of view cannot change the negative character of the answer which, for other reasons already set out, it has found that it must give to Question I.

83. The Court’s answer to Question I is, therefore, in the negative and, in accordance with the terms of the request, it will now turn to Question II.

*
* *

84. Question II asks the Court to state “what were the legal ties between this territory” — that is, Western Sahara — “and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity”. The scope of this question depends upon the meaning to be attached to the expression “legal ties” in the context of the time of the colonization of the territory by Spain. That expression, however, unlike “*terra nullius*” in Question I, was not a term having in itself a very precise meaning. Accordingly, in the view of the Court, the meaning of the expression “legal ties” in Question II has to be found rather in the object and purpose of General Assembly resolution 3292 (XXIX), by which it was decided to request the present advisory opinion of the Court.

85. Analysis of this resolution, as the Court has already pointed out, shows that the two questions contained in the request have been put to the Court in the context of proceedings in the General Assembly directed to the decolonization of Western Sahara in conformity with resolution 1514 (XV) of 14 December 1960. During the discussion of this item, according to resolution 3292 (XXIX), a legal controversy arose over the status of Western Sahara at the time of its colonization by Spain; and the records of the proceedings make it plain that the “legal controversy” in question concerned pretensions put forward, on the one hand, by Morocco that the territory was then a part of the Sherifian State and, on the other, by Mauritania that the territory then formed part of the Bilad Shinguitti or Mauritanian entity. Accordingly, it appears to the Court that in Question II the words “legal ties between this territory and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian

et l'ensemble mauritanien » comme désignant les liens juridiques qui pourraient influencer sur la politique à suivre pour la décolonisation du Sahara occidental. A cet égard, la Cour ne saurait accepter l'opinion selon laquelle les liens juridiques qu'envisageait l'Assemblée générale en rédigeant la question II ne concernaient que des liens établis directement avec le territoire, indépendamment des êtres humains qui pouvaient s'y trouver. Une telle interprétation restreindrait par trop la portée de la question, car des liens juridiques existent normalement par rapport à des personnes.

86. La Cour relève en outre que, dans la mesure où la question II a pour origine les thèses du Maroc et de la Mauritanie, c'est à ces deux Etats qu'il appartient, en l'espèce, de la convaincre qu'il existait des liens juridiques entre le Sahara occidental et le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien au moment de la colonisation du territoire par l'Espagne.

*

87. Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) est un territoire présentant des caractéristiques très particulières qui, à l'époque de sa colonisation par l'Espagne, déterminaient pour une grande part le mode de vie ainsi que l'organisation sociale et politique des populations qui l'habitaient. On ne peut donc juger convenablement du régime juridique du Sahara occidental, y compris ses relations juridiques avec les territoires avoisinants, sans tenir compte de ces caractéristiques particulières. Le territoire fait partie du grand désert saharien qui s'étend depuis la côte atlantique de l'Afrique jusqu'à l'Egypte et au Soudan. Au moment où elle a été colonisée par l'Espagne, la partie de ce désert dont la Cour s'occupe était, en raison de la faiblesse et de l'irrégularité des précipitations, presque exclusivement exploitée par des nomades qui pratiquaient l'élevage ou s'adonnaient à des cultures où et quand les conditions étaient favorables. On peut dire qu'au moment où il a été colonisé le territoire avait une population clairsemée et composée en majeure partie de tribus nomades dont les membres traversaient le désert suivant des parcours plus ou moins réguliers en fonction des saisons et des puits ou des points d'eau dont ils pouvaient disposer. En général, a-t-on indiqué à la Cour, les tribus jouissaient en commun du droit de pâture; toutefois, certains terrains qui se prêtaient à la culture étaient l'objet de droits privatifs plus accentués. Les points d'eau permanents étaient en principe considérés comme la propriété des tribus qui les avaient aménagés, mais leur utilisation était ouverte à tous sous réserve de certains usages coutumiers quant aux priorités et aux quantités puisées. En outre, de nombreuses tribus avaient leurs propres cimetières qui constituaient pour elles et pour leurs alliés autant de points de ralliement. Autre caractéristique de la vie dans la région, d'après les données dont la Cour dispose, les conflits entre tribus n'étaient pas rares.

88. Les parcours de nomadisation tenaient compte des divers points d'attache des tribus. Mais ce qui importe en l'occurrence, c'est que la rareté des ressources et l'irrégularité des pluies obligeaient toutes les tribus nomades

entity” must be understood as referring to such “legal ties” as may affect the policy to be followed in the decolonization of Western Sahara. In this connection, the Court cannot accept the view that the legal ties the General Assembly had in mind in framing Question II were limited to ties established directly with the territory and without reference to the people who may be found in it. Such an interpretation would unduly restrict the scope of the question, since legal ties are normally established in relation to people.

86. The Court further observes that, inasmuch as Question II had its origin in the contentions of Morocco and Mauritania, it was for them to satisfy the Court in the present proceedings that legal ties existed between Western Sahara and the Kingdom of Morocco or the Mauritanian entity at the time of the colonization of the territory by Spain.

*

87. Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) is a territory having very special characteristics which, at the time of colonization by Spain, largely determined the way of life and social and political organization of the peoples inhabiting it. In consequence, the legal régime of Western Sahara, including its legal relations with neighbouring territories, cannot properly be appreciated without reference to these special characteristics. The territory forms part of the great Sahara desert which extends from the Atlantic coast of Africa to Egypt and the Sudan. At the time of its colonization by Spain, the area of this desert with which the Court is concerned was being exploited, because of its low and spasmodic rainfall, almost exclusively by nomads, pasturing their animals or growing crops as and where conditions were favourable. It may be said that the territory, at the time of its colonization, had a sparse population that, for the most part, consisted of nomadic tribes the members of which traversed the desert on more or less regular routes dictated by the seasons and the wells or water-holes available to them. In general, the Court was informed, the right of pasture was enjoyed in common by these tribes; some areas suitable for cultivation, on the other hand, were subject to a greater degree to separate rights. Perennial water-holes were in principle considered the property of the tribe which put them into commission, though their use also was open to all, subject to certain customs as to priorities and the amount of water taken. Similarly, many tribes were said to have their recognized burial grounds, which constituted a rallying point for themselves and for allied tribes. Another feature of life in the region, according to the information before the Court, was that inter-tribal conflict was not infrequent.

88. These various points of attraction of a tribe to particular localities were reflected in its nomadic routes. But what is important for present purposes is the fact that the sparsity of the resources and the spasmodic character of the

à parcourir de vastes étendues de désert. En conséquence leurs parcours de nomadisation n'étaient pas limités au territoire du Sahara occidental; certains traversaient aussi des parties du Maroc méridional ou des régions qui relèvent aujourd'hui de la Mauritanie ou de l'Algérie, voire éventuellement d'autres pays. Toutes ces tribus étaient de religion musulmane et l'ensemble du territoire se trouvait dans le Dar el Islam. En général, l'autorité dans la tribu appartenait au cheik, sous réserve de l'assentiment de la djemaa, qui rassemblait les personnalités les plus influentes et la vie de la tribu était régie par son propre droit coutumier et par le droit musulman. Il n'était pas rare qu'une tribu eût avec une autre des liens de dépendance ou d'alliance qui avaient un caractère essentiellement tribal et non territorial, des liens d'allégeance ou de vassalité.

89. C'est compte tenu des particularités de ce territoire et de cette organisation sociale et politique de la population que la Cour est appelée à examiner la question des liens juridiques du Sahara occidental avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien au moment de la colonisation par l'Espagne. A la fin de la procédure orale, on le verra, le Maroc et la Mauritanie ont adopté une position presque commune au sujet de la réponse que la Cour devrait donner à la question II. Toutefois ils défendent des thèses différentes et à certains égards opposées pour prouver l'existence des liens juridiques qu'ils prétendent avoir eus avec le Sahara occidental au moment où il a été colonisé par l'Espagne. La Cour examinera donc ces thèses l'une après l'autre.

*

90. Le Maroc a présenté devant la Cour les « liens juridiques » qui selon lui l'unissaient au Sahara occidental au moment de la colonisation espagnole comme des liens de souveraineté qui découleraient de sa possession immémoriale du territoire. Il affirme que cette possession immémoriale se fonde non sur un acte isolé d'occupation mais sur l'exercice public de la souveraineté, ininterrompu et incontesté, durant des siècles.

91. A l'appui de sa thèse, le Maroc invoque une série de faits remontant à la conquête de l'Afrique du Nord par les Arabes au VII^e siècle et dont la plupart sont, pour des raisons compréhensibles, tirés d'ouvrages historiques. Le caractère lointain, irrégulier et souvent éphémère de nombre de ces faits confère une certaine ambiguïté aux documents historiques en tant que preuves de la possession du territoire aujourd'hui en cause. Le Maroc invoque aussi, entre autres, la décision rendue par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental* (C.P.J.I. série A/B n° 53). Soulignant que, pendant longtemps, le Maroc a été le seul Etat indépendant du nord-ouest de l'Afrique, il fait valoir la contiguïté géographique du Sahara occidental et du Maroc et le caractère désertique du territoire. Eu égard à ces considérations, il soutient que les documents historiques suffisent à établir la prétention du Maroc à un titre fondé « sur un exercice continu d'autorité » (*ibid.*, p. 45), d'après les principes mêmes que la

rainfall compelled all those nomadic tribes to traverse very wide areas of the desert. In consequence, the nomadic routes of none of them were confined to Western Sahara; some passed also through areas of southern Morocco, or of present-day Mauritania or Algeria, and some even through further countries. All the tribes were of the Islamic faith and the whole territory lay within the Dar al-Islam. In general, authority in the tribe was vested in a sheikh, subject to the assent of the "Juma'a", that is, of an assembly of its leading members, and the tribe had its own customary law applicable in conjunction with the Koranic law. Not infrequently one tribe had ties with another, either of dependence or of alliance, which were essentially tribal rather than territorial, ties of allegiance or vassalage.

89. It is in the context of such a territory and such a social and political organization of the population that the Court has to examine the question of the "legal ties" between Western Sahara and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity at the time of colonization by Spain. At the conclusion of the oral proceedings, as will be seen, Morocco and Mauritania took up what was almost a common position on the answer to be given by the Court on Question II. The contentions on which they respectively base the legal ties which they claim to have had with Western Sahara at the time of its colonization by Spain are, however, different and in some degree opposed. The Court will, therefore, examine them separately.

*

90. Morocco's claim to "legal ties" with Western Sahara at the time of colonization by Spain has been put to the Court as a claim to ties of sovereignty on the ground of an alleged immemorial possession of the territory. This immemorial possession, it maintains, was based not on an isolated act of occupation but on the public display of sovereignty, uninterrupted and uncontested, for centuries.

91. In support of this claim Morocco refers to a series of events stretching back to the Arab conquest of North Africa in the seventh century A.D., the evidence of which is, understandably, for the most part taken from historical works. The far-flung, spasmodic and often transitory character of many of these events renders the historical material somewhat equivocal as evidence of possession of the territory now in question. Morocco, however, invokes *inter alia* the decision of the Permanent Court of International Justice in the *Legal Status of Eastern Greenland* case (P.C.I.J., Series A/B, No. 53). Stressing that during a long period Morocco was the only independent State which existed in the north-west of Africa, it points to the geographical contiguity of Western Sahara to Morocco and the desert character of the territory. In the light of these considerations, it maintains that the historical material suffices to establish Morocco's claim to a title based "upon continued display of authority" (*loc. cit.*, p. 45) on the same principles as those applied

Cour permanente a appliqués pour accepter la prétention du Danemark à la possession de l'ensemble du Groënland.

92. La méthode que le Maroc utilise pour revendiquer des liens de souveraineté avec le Sahara occidental soulève des difficultés. Comme la Cour permanente l'a déclaré dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*, une prétention de souveraineté fondée sur un exercice continu d'autorité implique « deux éléments dont l'existence, pour chacun, doit être démontrée: l'intention et la volonté d'agir en qualité de souverain, et quelque manifestation ou exercice effectif de cette autorité » (*ibid.*, p. 45 et 46). La Cour permanente, il est vrai, a reconnu que, dans le cas de revendications de souveraineté sur des territoires situés dans des pays faiblement peuplés ou inhabités, il n'est pas toujours nécessaire d'exiger « de nombreuses manifestations d'un exercice de droits souverains » (*ibid.*, p. 46) en l'absence de toute prétention concurrente. Mais, en l'espèce, le Sahara occidental, bien qu'assez peu peuplé, était un territoire à travers lequel des tribus organisées sur le plan social et politique se déplaçaient sans cesse et où des heurts armés entre elles étaient fréquents. Dans la situation particulière évoquée aux paragraphes 87 et 88 ci-dessus, étant donné la rareté des preuves quant à un exercice effectif d'autorité concernant sans équivoque le Sahara occidental, il est difficile de voir un exact parallèle entre la revendication du Maroc et celle que le Danemark a formulée dans l'affaire du *Statut juridique du Groënland oriental*. On ne peut pas remédier à cette difficulté en faisant appel à l'argument de l'unité ou de la contiguïté géographique. De fait, les renseignements dont la Cour dispose indiquent que l'unité géographique du Sahara occidental et du Maroc est assez contestable; cela aussi tend à faire écarter toute application de la notion de contiguïté. Même si la contiguïté géographique du Sahara occidental et du Maroc pouvait être prise en considération en l'occurrence, il n'en serait que plus difficile de concilier la rareté des preuves démontrant un exercice non équivoque d'autorité à l'égard du Sahara occidental avec la thèse marocaine de la possession immémoriale.

93. De l'avis de la Cour, ce qui doit déterminer de façon décisive sa réponse à la question II, ce n'est pas ce que l'on peut indirectement déduire d'événements passés, ce sont les preuves qui se rapportent directement à un exercice effectif d'autorité au Sahara occidental au moment de la colonisation espagnole et pendant la période qui l'a immédiatement précédée (voir *Minquiers et Ecréhous, arrêt, C.I.J. Recueil 1953*, p. 57). Le Maroc a fait aussi valoir des moyens de preuve se rapportant spécifiquement à l'époque de la colonisation et à la période qui l'a précédée; la Cour va maintenant les examiner.

*

94. Le Maroc demande à la Cour de tenir compte de la structure particulière de l'Etat chérifien en examinant les moyens de preuve. De l'avis de la Cour, aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent

by the Permanent Court in upholding Denmark's claim to possession of the whole of Greenland.

92. This method of formulating Morocco's claims to ties of sovereignty with Western Sahara encounters certain difficulties. As the Permanent Court stated in the case concerning the *Legal Status of Eastern Greenland*, a claim to sovereignty based upon continued display of authority involves "two elements each of which must be shown to exist: the intention and will to act as sovereign, and some actual exercise or display of such authority" (*ibid.*, pp. 45 f). True, the Permanent Court recognized that in the case of claims to sovereignty over areas in thinly populated or unsettled countries, "very little in the way of actual exercise of sovereign rights" (*ibid.*, p. 46) might be sufficient in the absence of a competing claim. But, in the present instance, Western Sahara, if somewhat sparsely populated, was a territory across which socially and politically organized tribes were in constant movement and where armed incidents between these tribes were frequent. In the particular circumstances outlined in paragraphs 87 and 88 above, the paucity of evidence of actual display of authority unambiguously relating to Western Sahara renders it difficult to consider the Moroccan claim as on all fours with that of Denmark in the *Eastern Greenland* case. Nor is the difficulty cured by introducing the argument of geographical unity or contiguity. In fact, the information before the Court shows that the geographical unity of Western Sahara with Morocco is somewhat debatable, which also militates against giving effect to the concept of contiguity. Even if the geographical contiguity of Western Sahara with Morocco could be taken into account in the present connection, it would only make the paucity of evidence of unambiguous display of authority with respect to Western Sahara more difficult to reconcile with Morocco's claim to immemorial possession.

93. In the view of the Court, however, what must be of decisive importance in determining its answer to Question II is not indirect inferences drawn from events in past history but evidence directly relating to effective display of authority in Western Sahara at the time of its colonization by Spain and in the period immediately preceding that time (cf. *Minquiers and Ecrehos, Judgment, I.C.J. Reports 1953*, p. 57). As Morocco has also adduced specific evidence relating to the time of colonization and the period preceding it, the Court will now consider that evidence.

*

94. Morocco requests that, in appreciating the evidence, the Court should take account of the special structure of the Sherifian State. No rule of international law, in the view of the Court, requires the structure of a State to follow any particular pattern, as is evident from the diversity of the forms of

actuellement dans le monde. La demande du Maroc est donc légitime. Plus particulièrement, lorsqu'un Etat revendique la souveraineté sur un territoire, sa structure propre peut être un élément à prendre en considération pour juger de la réalité des manifestations d'activité étatique invoquées comme preuves de cette souveraineté.

95. Qu'au moment de la colonisation du Sahara occidental par l'Espagne l'Etat chérifien ait eu un caractère particulier, cela est certain. Cette particularité tenait à ce qu'il était fondé sur le lien religieux de l'Islam qui unissait les populations et sur l'allégeance de diverses tribus au Sultan, par l'intermédiaire de leurs caïds ou de leurs cheiks, plus que sur la notion de territoire. Or, des liens religieux communs ont évidemment existé dans bien des régions du monde sans que cela implique un lien juridique de souveraineté ou de subordination à un souverain. Comme le Maroc l'a fait observer lui-même dans son exposé oral, le Dar el Islam, lui aussi, groupe aujourd'hui et groupait à l'époque considérée des Etats distincts unis par le lien de la religion musulmane. D'autre part les liens politiques d'allégeance à un souverain ont souvent été un élément essentiel de la texture de l'Etat. Mais cette allégeance doit incontestablement être effective et se manifester par des actes témoignant de l'acceptation de l'autorité politique du souverain, pour pouvoir être considérée comme un signe de sa souveraineté. Autrement il n'y a pas de manifestation ou d'exercice authentique de l'autorité étatique. Il s'ensuit que le caractère particulier de l'Etat marocain et les formes particulières sous lesquelles sa souveraineté a pu en conséquence se manifester ne dispensent par la Cour d'examiner si, au moment pertinent, la souveraineté marocaine s'exerçait ou se manifestait effectivement au Sahara occidental.

96. On a affirmé devant la Cour, et il n'a pas été contesté, que durant la période considérée l'Etat marocain se composait pour une part de ce qu'on appelait le bled makhzen, c'est-à-dire les régions véritablement soumises au Sultan, et pour une autre part de ce que l'on appelait le bled siba, c'est-à-dire les régions où en fait les tribus n'obéissaient pas au Sultan. Selon le Maroc, les deux expressions, bled makhzen et bled siba, indiquaient simplement deux modalités de rapports entre les autorités locales marocaines et le pouvoir central et non pas une séparation territoriale, et l'existence de ces différents types de rapports n'affectait pas l'unité du Maroc. En raison d'un fonds culturel commun, l'autorité spirituelle du Sultan était toujours acceptée. Ainsi, d'après le Maroc, la distinction entre le bled makhzen et le bled siba traduisait une volonté de contester non pas l'existence du pouvoir central mais plutôt les conditions d'exercice de ce pouvoir; le bled siba était, en pratique, un moyen de décentralisation administrative. A l'encontre de cette opinion, on soutient que ce qui caractérisait le bled siba, c'était le fait de ne pas être administré par le makhzen; il n'envoyait pas de contingent à l'armée chérifienne; le makhzen n'y percevait pas d'impôt; le gouvernement de la population était aux mains de caïds nommés par les tribus, dont l'autorité découlait plus de leur acceptation par les tribus que d'une délégation de pouvoir émanant du Sultan; même si ces pouvoirs locaux ne rejetaient pas totalement leur appartenance à l'Etat chérifien, dans la réalité, ils étaient

State found in the world today. Morocco's request is therefore justified. At the same time, where sovereignty over territory is claimed, the particular structure of a State may be a relevant element in appreciating the reality or otherwise of a display of State activity adduced as evidence of that sovereignty.

95. That the Sherifian State at the time of the Spanish colonization of Western Sahara was a State of a special character is certain. Its special character consisted in the fact that it was founded on the common religious bond of Islam existing among the peoples and on the allegiance of various tribes to the Sultan, through their caids or sheikhs, rather than on the notion of territory. Common religious links have, of course, existed in many parts of the world without signifying a legal tie of sovereignty or subordination to a ruler. Even the Dar al-Islam, as Morocco itself pointed out in its oral statement, knows and then knew separate States within the common religious bond of Islam. Political ties of allegiance to a ruler, on the other hand, have frequently formed a major element in the composition of a State. Such an allegiance, however, if it is to afford indications of the ruler's sovereignty, must clearly be real and manifested in acts evidencing acceptance of his political authority. Otherwise, there will be no genuine display or exercise of State authority. It follows that the special character of the Moroccan State and the special forms in which its exercise of sovereignty may, in consequence, have expressed itself, do not dispense the Court from appreciating whether at the relevant time Moroccan sovereignty was effectively exercised or displayed in Western Sahara.

96. It has been stated before the Court, and not disputed in the course of the proceedings, that at the relevant period the Moroccan State consisted partly of what was called the Bled Makhzen, areas actually subject to the Sultan, and partly of what was called the Bled Siba, areas in which *de facto* the tribes were not submissive to the Sultan. Morocco states that the two expressions, Bled Makhzen and Bled Siba, merely described two types of relationship between the Moroccan local authorities and the central power, not a territorial separation; and that the existence of these different types did not affect the unity of Morocco. Because of a common cultural heritage, the spiritual authority of the Sultan was always accepted. Thus the difference between the Bled Makhzen and the Bled Siba, Morocco maintains, did not reflect a wish to challenge the existence of the central power so much as the conditions for the exercise of that power; and the Bled Siba was, in practice, a way of affecting an administrative decentralization of authority. Against this view it is stated that what characterized the Bled Siba was that it was not administered by the Makhzen; it did not contribute contingents to the Sherifian army; no taxes were collected there by the Makhzen; the government of the people was in the hands of caids appointed by the tribes, and their powers were derived more from the acquiescence of the tribes than from any delegation of authority by the Sultan; even if these local powers did not totally reject any connection with the Sherifian State, in reality they

devenus des pouvoirs indépendants *de facto*. On fait valoir en outre que les témoignages historiques montrent que le territoire situé entre le Sous et le Draa était dans un état d'insoumission permanent et faisait partie du bled siba; cela impliquerait qu'il n'y avait pas d'exercice effectif et continu des fonctions étatiques même dans ces régions situées au nord du Sahara occidental. Dans la présente affaire, l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie se sont accordés à reconnaître que le bled siba était considéré comme faisant partie de l'Etat marocain à l'époque, et c'est aussi ce qui ressort des renseignements dont la Cour dispose.

97. Que les régions situées juste au nord du Sahara occidental aient été comprises dans le bled siba durant la période pertinente, ce point ne semble pas contesté. C'est donc un élément que l'on doit prendre en considération pour apprécier les données qui ont été présentées au sujet de l'autorité que le Maroc aurait manifestée au Sahara occidental même.

*

98. Comme preuve de l'exercice de sa souveraineté au Sahara occidental, le Maroc a invoqué des actes par lesquels, selon lui, il aurait manifesté son autorité sur le plan interne, ainsi que certains actes internationaux qui constitueraient la reconnaissance par d'autres Etats de la souveraineté marocaine sur tout ou partie du territoire.

99. Pour montrer qu'il exerçait une autorité sur le plan interne, le Maroc invoque principalement des éléments prouvant l'allégeance de caïds sahariens envers le Sultan, y compris des dahirs et autres documents concernant la nomination de caïds, la perception d'impôts coraniques et autres, ainsi que ce que l'on a dénommé des « décisions militaires » constituant, selon lui, des actes de résistance à la pénétration étrangère sur le territoire. Il fait valoir en particulier que la confédération des tribus Tekna, ainsi que leurs alliés, prôtaient allégeance au Sultan; une partie de ces tribus était établie dans la région du Noun et une autre nomadisait le long d'un parcours qui traversait des régions du Sahara occidental: c'est, dit le Maroc, par l'entremise de caïds Tekna que le Sultan exerçait son autorité et son influence sur les tribus qui nomadisaient dans le Sahara occidental. Par ailleurs, après que le marabout Ma el Aïnin se fut établi à Smara dans la Sakiet El Hamra vers la fin des années 1890, une grande partie du territoire est passée, selon le Maroc, sous l'autorité directe de ce cheik, lequel aurait été le représentant personnel du Sultan. Le Maroc met également l'accent sur deux expéditions entreprises par le sultan Hassan I^{er} en personne dans la région méridionale du Sous, en 1882 et 1886, pour maintenir et raffermir son autorité dans la partie méridionale de ses domaines, ainsi que sur l'envoi d'armes par le Sultan à Ma el Aïnin et à d'autres dans le sud pour renforcer leur résistance à la pénétration étrangère. En général, le Maroc soutient que le Sahara occidental lui est depuis toujours rattaché par des liens communs d'ordre ethnique, culturel et religieux, et que la Sakiet El Hamra a été artificiellement séparée du territoire marocain du Noun par la colonisation.

became *de facto* independent powers. It is also said that the historical evidence shows the territory between the Souss and the Dra'a to have been in a state of permanent insubordination and part of the Bled Siba; and that this implies that there was no effective and continuous display of State functions even in those areas to the north of Western Sahara. In the present proceedings, it has been common ground between Mauritania, Morocco and Spain that the Bled Siba was considered as forming part of the Moroccan State at that time, as also appears from the information before the Court.

97. That the areas immediately to the north of Western Sahara lay within the Bled Siba at the relevant period is a point which does not appear to be in dispute. This is accordingly an element to be taken into consideration in appreciating the material which has been submitted regarding the alleged display of Moroccan authority in Western Sahara itself.

*

98. As evidence of its display of sovereignty in Western Sahara, Morocco has invoked alleged acts of internal display of Moroccan authority and also certain international acts said to constitute recognition by other States of its sovereignty over the whole or part of the territory.

99. The principal indications of "internal" display of authority invoked by Morocco consist of evidence alleged to show the allegiance of Saharan caids to the Sultan, including dahirs and other documents concerning the appointment of caids, the alleged imposition of Koranic and other taxes, and what were referred to as "military decisions" said to constitute acts of resistance to foreign penetration of the territory. In particular, the allegiance is claimed of the confederation of Tekna tribes, together with its allies, one part of which was stated to be established in the Noun and another part to lead a nomadic life the route of which traversed areas of Western Sahara: through Tekna caids, Morocco claims, the Sultan's authority and influence were exercised on the nomad tribes pasturing in Western Sahara. Moreover, Morocco alleges that, after the marabout Ma ul-'Aineen established himself at Smara in the Sakiet El Hamra in the late 1890s, much of the territory came under the direct authority of this sheikh, and that he himself was the personal representative of the Sultan. Emphasis is also placed by Morocco on two visits of Sultan Hassan I in person to the southern area of the Souss in 1882 and 1886 to maintain and strengthen his authority in the southern part of his realm, and on the despatch of arms by the Sultan to Ma ul-'Aineen and others in the south to reinforce their resistance to foreign penetration. In general, it is urged that Western Sahara has always been linked to the interior of Morocco by common ethnological, cultural and religious ties, and that the Sakiet El Hamra was artificially separated from the Moroccan territory of the Noun by colonization.

100. De son côté, l'Espagne fait valoir l'absence frappante de tout document ou de tout autre indice qui prouve la manifestation par le Maroc d'une autorité politique sur le Sahara occidental. Elle soutient en effet que les actes de nomination de caïds produits par le Maroc – qu'il s'agisse de dahirs ou de correspondance officielle – concernent non pas le Sahara occidental mais des régions situées dans la partie méridionale du Maroc telles que le Noun et le Draa; aucun document d'acceptation provenant des intéressés n'a d'ailleurs été présenté. En outre, selon l'Espagne, ces prétendues nominations comme caïds étaient conférées à des cheiks déjà élus par leurs propres tribus et ne constituaient en fait que des titres honorifiques accordés à des chefs locaux déjà en fonction et indépendants *de facto*. En ce qui concerne la confédération des Tekna, les deux parties qui la constituaient entretenaient des rapports tout à fait différents avec le Sultan; seuls les Tekna sédentaires, établis dans le Sud marocain, reconnaissaient une allégeance politique envers le Sultan, alors que les fractions nomades de la tribu, qui parcouraient le Sahara occidental, étaient des « Tekna libres », autonomes et indépendants du Sultan. L'Espagne affirme en outre que Ma el Aïnin n'a été à aucun moment le représentant personnel de l'autorité du Sultan au Sahara occidental et qu'au contraire il exerçait son autorité au sud du Draa en toute indépendance; ses rapports avec le Sultan étaient fondés sur le respect réciproque et sur l'intérêt qu'ils avaient tous deux à résister à l'expansion française au sud; il s'agissait de rapports entre égaux et non de liens politiques d'allégeance ou de souveraineté.

101. L'Espagne invoque de surcroît l'absence de toute preuve relative au paiement d'impôts par les tribus du Sahara occidental et nie que l'on puisse en fournir; selon elle, l'une des caractéristiques du bled siba était que les tribus refusaient l'impôt et au Sahara occidental aucun impôt n'avait jamais été versé au makhzen. En ce qui concerne les expéditions du Sultan de 1882 et de 1886, les documents historiques montrent, d'après l'Espagne, qu'elles ne sont jamais parvenues au Sahara occidental ni même au Draa, n'ayant atteint que le Sous et le Noun, et qu'elles n'ont d'ailleurs même pas réussi à soumettre totalement ces régions; elles ne sauraient donc constituer une preuve de l'exercice d'une autorité au Sahara occidental. L'Espagne affirme qu'elles avaient pour but d'empêcher les échanges commerciaux entre les Européens et les tribus du Sous et du Noun, ce qui ne concernait nullement le Sahara occidental. De même l'Espagne prétend que les actes survenus au Sahara occidental et qui auraient été des actes de résistance à la pénétration étrangère n'ont été rien de plus que des incursions sporadiques pour piller ou prendre des otages à rançonner, et qu'ils n'avaient aucun lien avec l'exercice de l'autorité marocaine. D'une manière générale, pour des raisons d'ordre géographique notamment, l'Espagne met également en doute l'unité entre la région du Sahara et les régions du Maroc méridional.

102. Dans la mesure où elle concerne les prétentions marocaines quant à l'exercice par le Maroc de la souveraineté sur le Sahara occidental au moment de la colonisation, la thèse de la Mauritanie peut se résumer ainsi. La Mauritanie ne s'oppose pas à l'affirmation selon laquelle le Maroc aurait

100. Spain, on the other hand, maintains that there is a striking absence of any documentary evidence or other traces of a display of political authority by Morocco with respect to Western Sahara. The acts of appointment of caids produced by Morocco, whether dahirs or official correspondence, do not in Spain's view relate to Western Sahara but to areas within southern Morocco such as the Noun and the Dra'a; nor has any document of acceptance by the recipients been adduced. Furthermore, according to Spain, these alleged appointments as caid were conferred on sheikhs already elected by their own tribes and were, in truth, only titles of honour bestowed on existing and *de facto* independent local rulers. As to the Tekna confederation, its two parts are said to have been in quite different relations to the Sultan: only the settled Tekna, established in southern Morocco, acknowledged their political allegiance to the Sultan, while the nomadic septs of the tribe who traversed the Western Sahara were "free" Tekna, autonomous and independent of the Sultan. Nor was Ma ul-'Aineen, according to Spain, at any time the personal representative of the Sultan's authority in Western Sahara; on the contrary, he exercised his authority to the south of the Dra'a in complete independence of the Sultan; his relations with the Sultan were based on mutual respect and a common interest in resisting French expansion from the south; they were relations of equality, not political ties of allegiance or of sovereignty.

101. Further, Spain invokes the absence of any evidence of the payment of taxes by tribes of Western Sahara and denies all possibility of such evidence being adduced; according to Spain, it was a characteristic even of the Bled Siba that the tribes refused to be taxed, and in Western Sahara there was no question of taxes having been paid to the Makhzen. As to the Sultan's expeditions of 1882 and 1886, these, according to Spain, are shown by the historical evidence never to have reached Western Sahara or even the Dra'a, but only the Souss and the Noun; nor did they succeed in completely subjecting even those areas; and they cannot therefore constitute evidence of display of authority with respect to Western Sahara. Their purpose, Spain maintains, was to prevent commerce between Europeans and the tribes of the Souss and Noun, and this purpose was unrelated to Western Sahara. Again, the alleged acts of resistance in Western Sahara to foreign penetration are said by Spain to have been nothing more than occasional raids to obtain booty or hostages for ransom and to have nothing to do with display of Moroccan authority. In general, both on geographical and on other grounds, Spain questions the unity of the Saharan region with the regions of southern Morocco.

102. Mauritania's views, in so far as they relate to Morocco's pretensions to have exercised sovereignty over Western Sahara at the time of its colonization, may be summarized as follows: Mauritania does not oppose Morocco's claim to have displayed its authority in some, more northerly,

exercé son autorité sur certaines régions du territoire, vers le nord. C'est ainsi qu'elle ne conteste pas l'allégeance au Sultan de la confédération des Tekna à cette époque ni la prétention du Maroc selon laquelle le Sultan exerçait, par l'intermédiaire de caïds Tekna du Maroc méridional, une certaine autorité sur les Tekna nomades parcourant ces régions du Sahara occidental. La Mauritanie ne reconnaît pas cependant l'allégeance au Sultan des autres tribus du Sahara occidental, estimant qu'elles appartenaient au Bilad Chinguiti ou ensemble mauritanien. En particulier elle maintient, comme l'Espagne, que les Regueibat étaient une tribu de marabouts-guerriers totalement indépendante à la fois des caïds Tekna et du Sultan et qu'elle avait plutôt des liens avec les tribus du Bilad Chinguiti. La Mauritanie ne reconnaît pas non plus que Ma el Aïnin ait représenté l'autorité du Sultan au Sahara occidental. Elle souligne au contraire qu'il s'agissait d'une personnalité chinguittienne qui avait acquis influence et renommée à la tête d'une confrérie religieuse dans le Bilad Chinguiti et qui, vers la fin de sa vie, a joué un rôle politique dans la Sakiet El Hamra. Tout comme l'Espagne aussi, la Mauritanie soutient que, en tant que personnage politique organisant et dirigeant la résistance à la pénétration française, Ma el Aïnin traitait avec le Sultan sur une base de coopération entre égaux et que leurs rapports étaient des rapports non pas d'allégeance mais d'alliance, qui n'ont duré que jusqu'au moment où Ma el Aïnin s'est proclamé sultan.

103. La Cour ne méconnaît pas la situation du sultan du Maroc en tant que chef religieux. Il ne lui semble pas cependant que les renseignements fournis et les arguments invoqués par le Maroc éliminent l'essentiel des difficultés que soulève la prétention marocaine quant à l'exercice effectif de sa souveraineté interne sur le Sahara occidental. Les éléments en la possession de la Cour paraissent bien confirmer que presque tous les dahirs et autres actes relatifs à des caïds concernaient des régions situées à l'intérieur de ce qui est aujourd'hui le Maroc et ne suffisent pas à démontrer qu'une autorité marocaine se soit effectivement manifestée au Sahara occidental. On ne saurait dire non plus que les renseignements fournis par le Maroc prouvent de manière convaincante que celui-ci ait perçu ou levé des impôts dans le territoire. En ce qui concerne le cheik Ma el Aïnin, les multiples aspects de sa carrière peuvent susciter des doutes quant à la nature précise de ses rapports avec le Sultan, qui ont d'ailleurs été diversement interprétés. Dans l'ensemble, les éléments dont la Cour dispose ne suffisent pas pour la convaincre que les activités de ce cheik soient à considérer comme une manifestation de l'autorité du Sultan au Sahara occidental au moment de la colonisation.

104. En outre les renseignements dont la Cour dispose semblent bien confirmer que les expéditions du sultan Hassan I^{er} dans le sud, en 1882 et 1886, visaient toutes deux spécifiquement le Sous et le Noun et qu'en fait elles n'ont pas dépassé le Noun, de sorte que, n'étant même pas parvenues au Draa, elles ont encore moins pu atteindre le Sahara occidental. Les éléments fournis ne permettent pas non plus à la Cour de considérer comme des actes de l'Etat marocain des actes survenus au Sahara occidental et qualifiés d'actes de résistance à la pénétration étrangère. De même l'envoi d'armes par le Sultan

areas of the territory. Thus it does not dispute the allegiance at that time of the Tekna confederation to the Sultan, nor Morocco's claim that, through the intermediary of Tekna caids in southern Morocco, it exercised a measure of authority over Tekna nomads who traversed those areas of Western Sahara. Mauritania does not, however, admit the allegiance of other tribes in Western Sahara to the Sultan, as it considers them to belong to the Bilad Shinguitti, or Mauritanian entity. In particular, like Spain, it maintains that the Regheibat were a tribe of marabout warriors wholly independent of both the Tekna caids and the Sultan, and that their links were rather with the tribes of the Bilad Shinguitti. Again, Mauritania does not admit that the marabout sheikh, Ma ul-'Aineen, represented the authority of the Sultan in Western Sahara. Instead, it insists that he was a Shinguitti personality, who acquired influence and renown as head of a religious brotherhood in the Bilad Shinguitti and also became a political figure in the Sakiet El Hamra in the later stages of his life. Like Spain also, Mauritania maintains that, as a political figure organizing and leading resistance to French penetration, Ma ul-'Aineen dealt with the Sultan on a basis of co-operation between equals; and that the relation between them was not one of allegiance but of an alliance, lasting only until the time came when the sheikh proclaimed himself Sultan.

103. The Court does not overlook the position of the Sultan of Morocco as a religious leader. In the view of the Court, however, the information and arguments invoked by Morocco cannot, for the most part, be considered as disposing of the difficulties in the way of its claim to have exercised effectively internal sovereignty over Western Sahara. The material before the Court appears to support the view that almost all the dahirs and other acts concerning caids relate to areas situated within present-day Morocco itself and do not in themselves provide evidence of effective display of Moroccan authority in Western Sahara. Nor can the information furnished by Morocco be said to provide convincing evidence of the imposition or levying of Moroccan taxes with respect to the territory. As to Sheikh Ma ul-'Aineen, the complexities of his career may leave doubts as to the precise nature of his relations with the Sultan, and different interpretations have been put upon them. The material before the Court, taken as a whole, does not suffice to convince it that the activities of this sheikh should be considered as having constituted a display of the Sultan's authority in Western Sahara at the time of its colonization.

104. Furthermore, the information before the Court appears to confirm that the expeditions of Sultan Hassan I to the south in 1882 and 1886 both had objects specifically directed to the Souss and the Noun and, in fact, did not go beyond the Noun; so that they did not reach even as far as the Dra'a, still less Western Sahara. Nor does the material furnished lead the Court to conclude that the alleged acts of resistance in Western Sahara to foreign penetration could be considered as acts of the Moroccan State. Similarly, the despatch of arms by the Sultan to Ma ul-'Aineen and others to encourage their resistance

à Ma el Aïnin et à d'autres pour les encourager à s'opposer à la pénétration française à l'est du Sahara occidental peut de toute manière s'interpréter autrement que comme une manifestation de l'autorité du Sultan. De plus, quoique le Maroc affirme que la tribu des Regueibat a toujours reconnu la suzeraineté de la confédération des Tekna, et par son intermédiaire celle du Sultan lui-même, cette affirmation n'est corroborée par aucune preuve convaincante. Qui plus est, l'Espagne et la Mauritanie soutiennent toutes deux que cette tribu de marabouts-guerriers était totalement indépendante.

105. Par conséquent les renseignements dont la Cour dispose ne viennent pas étayer la prétention du Maroc selon laquelle il a exercé une souveraineté territoriale sur le Sahara occidental. Ils ne paraissent cependant pas exclure la possibilité que le Sultan ait manifesté une autorité à l'égard de certaines tribus du territoire. On ne pourrait sûrement pas le dire des Regueibat ou d'autres tribus indépendantes vivant sur le territoire. Mais il en va autrement pour les fractions Tekna dont il est établi que les parcours de nomadisation traversaient notamment le territoire des caïds Tekna à l'intérieur du Maroc, ainsi que certaines parties du Sahara occidental. Certes, le territoire des caïds Tekna dans le Noun et le Draa faisait partie du bled siba pendant la période considérée et la subordination de ces caïds au Sultan était parfois incertaine. Il était néanmoins admis que l'Etat chérifien comprenait le Noun et le Draa et que les caïds Tekna représentaient l'autorité du Sultan. Sans doute, et cela ressort des paragraphes précédents, l'allégeance des fractions Tekna nomades à la confédération des Tekna a été contestée pendant la présente instance. Mais, selon la Cour, le simple fait que, dans leurs déplacements, ces fractions Tekna séjournaient sur le territoire des caïds de la confédération des Tekna paraît venir étayer l'idée qu'elles étaient soumises, dans une certaine mesure au moins, à l'autorité de caïds Tekna. La Cour note en outre que, d'après la Mauritanie, ces fractions Tekna étaient dans la mouvance marocaine.

106. De plus, les données dont la Cour dispose contiennent diverses indications d'où il ressort que l'autorité du Sultan se serait, dans une certaine mesure, étendue à des tribus ou fractions Tekna nomadisant au Sahara occidental. De telles indications se trouvent par exemple dans certaines pièces relatives à la délivrance de marins naufragés ou d'autres étrangers retenus captifs par des Tekna du Sahara occidental; dans des documents attestant qu'à certaines occasions, et particulièrement lors des visites faites par le Sultan dans le sud en 1882 et 1886, certaines tribus nomades sont venues du Sahara occidental pour prêter allégeance au Sultan; et enfin dans des lettres où le Sultan demandait à des caïds Tekna d'accomplir certains actes au sud du Noun et du Draa. En conséquence, et tenant compte de toutes indications contraires, la Cour estime que, considérés globalement, les renseignements dont elle dispose montrent que le Sultan a manifesté une certaine autorité sur les fractions Tekna nomadisant au Sahara occidental, par l'intermédiaire de caïds Tekna.

*

to French penetration to the east of Western Sahara is, in any case, open to other interpretations than the display of the Sultan's authority. Again, although Morocco asserts that the Regheibat tribe always recognized the suzerainty of the Tekna confederation, and through them that of the Sultan himself, this assertion has not been supported by any convincing evidence. Moreover, both Spain and Mauritania insist that this tribe of marabout warriors was wholly independent.

105. Consequently, the information before the Court does not support Morocco's claim to have exercised territorial sovereignty over Western Sahara. On the other hand, it does not appear to exclude the possibility that the Sultan displayed authority over some of the tribes in Western Sahara. That this was so with regard to the Regheibat or other independent tribes living in the territory could clearly not be sustained. The position is different, however, with regard to the septs of the Tekna whose routes of migration are established as having included the territory of the Tekna caids within Morocco as well as parts of Western Sahara. True, the territory of the Tekna caids in the Noun and the Dra'a were Bled Siba at the relevant period and the subordination of the Tekna caids to the Sultan was sometimes uncertain. But the fact remains that the Noun and the Dra'a were recognized to be part of the Sherifian State and the Tekna caids to represent the authority of the Sultan. No doubt, as appears from previous paragraphs, the allegiance of the nomadic septs of the Tekna to the Tekna confederation has been in dispute in the present proceedings. The mere fact that those Tekna septs in their nomadic journeys spent periods of time within the territory of the caids of the Tekna confederation appears, however, to the Court to lend support to the view that they were subject, at least in some measure, to the authority of Tekna caids. The Court at the same time notes that Mauritania considers these Tekna septs to have been in "Moroccan fealty".

106. Furthermore, the material before the Court contains various indications of some projection of the Sultan's authority to certain Tekna tribes or septs nomadizing in Western Sahara. Such indications are, for example, to be found in certain documents relating to the recovery of shipwrecked seamen and other foreigners held captive by Teknas in Western Sahara; in documents showing that on some occasions, notably the Sultan's visits to the south in 1882 and 1886, he received the allegiance of certain nomadic tribes which came from Western Sahara for the purpose; and in letters from the Sultan to Tekna caids requesting the performance of certain acts to the south of the Noun and the Dra'a. Accordingly, and after taking due account of any contradictory indications, the Court considers that, taken as a whole, the information before it shows the display of some authority by the Sultan, through Tekna caids, over the Tekna septs nomadizing in Western Sahara.

*

107. Ainsi, même compte tenu de la structure spécifique de l'Etat chérifien, les éléments examinés jusqu'à présent n'établissent aucun lien de souveraineté territoriale entre cet Etat et le Sahara occidental. Ils ne montrent pas que le Maroc ait exercé une activité étatique effective et exclusive au Sahara occidental. Ils indiquent cependant qu'un lien juridique d'allégeance existait pendant la période pertinente entre le Sultan et certaines, mais certaines seulement, des populations nomades du territoire.

* *

108. La Cour doit maintenant examiner si son analyse de la situation juridique telle qu'elle ressort de l'étude des actes internes invoqués par le Maroc est sensiblement affectée par les actes internationaux qui, d'après lui, établiraient que la souveraineté du Sultan était directement ou indirectement reconnue comme s'étendant au sud du Noun et du Draa. On peut, pour faciliter l'étude des éléments ainsi invoqués, les ranger sous quatre rubriques:

- a) Une série de traités conclus par le Maroc, en particulier un traité conclu avec l'Espagne en 1767 et des traités conclus en 1836, 1856 et 1861 respectivement avec les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Espagne, qui contiennent des dispositions au sujet de la délivrance et de la protection des marins faisant naufrage sur les côtes de l'oued Noun ou à proximité.
- b) Un traité anglo-marocain de 1895, aux termes duquel la Grande-Bretagne aurait reconnu que « les territoires allant de l'oued Draa au cap Bojador et appelés Tarfaya, comme il est dit plus haut, et à l'intérieur », faisaient partie du Maroc.
- c) La correspondance diplomatique concernant l'application de l'article 8 du traité de Tétouan de 1860 et un accord qui aurait été conclu en 1900 avec l'Espagne relativement à la cession d'Ifni, lesquels attesteraient que l'Espagne aurait reconnu que la souveraineté marocaine atteignait au sud le cap Bojador.
- d) Un échange de lettres franco-allemand de 1911, où il était convenu que « le Maroc comprend toute la partie de l'Afrique du Nord s'étendant entre l'Algérie, l'Afrique occidentale française et la colonie espagnole du Río de Oro ».

109. Les clauses conventionnelles qui sont citées par le Maroc sont tout d'abord l'article 18 du traité de Marrakech de 1767, dont l'interprétation donne lieu à une controverse entre le Maroc et l'Espagne. Cet article concernait l'établissement projeté d'un comptoir et d'une pêcherie des habitants des Canaries sur « les côtes d'oued Noun », d'après le Maroc, et « au sud du fleuve Noun », d'après l'Espagne, le point controversé étant la portée du passage de cet article où le Sultan décline toute responsabilité à l'égard de ce projet. Le Maroc affirme que, dans sa version arabe, l'article en question a le sens suivant:

107. Thus, even taking account of the specific structure of the Sherifian State, the material so far examined does not establish any tie of territorial sovereignty between Western Sahara and that State. It does not show that Morocco displayed effective and exclusive State activity in Western Sahara. It does however provide indications that a legal tie of allegiance had existed at the relevant period between the Sultan and some, but only some, of the nomadic peoples of the territory.

* *

108. The Court must now examine whether its appreciation of the legal situation which appears from a study of the internal acts invoked by Morocco is affected to any extent by a consideration of the international acts said by it to show that the Sultan's sovereignty was directly or indirectly recognized as extending to the south of the Noun and the Dra'a. The material upon which it relies may conveniently be considered under four heads:

- (a) A series of Moroccan treaties, and more especially a treaty with Spain of 1767, and treaties of 1836, 1856 and 1861 with the United States, Great Britain and Spain respectively, provisions of which deal with the rescue and safety of mariners shipwrecked on the coast of Wad Noun or its vicinity.
- (b) A Moroccan treaty with Great Britain of 1895 in which Great Britain, it is claimed, recognized "the lands that are between Wad Draa and Cape Bojador, and which are called Terfaya above named, and all the lands behind it" as part of Morocco.
- (c) Diplomatic correspondence concerning the implementation of Article 8 of the Treaty of Tetuan of 1860 and an alleged agreement with Spain of 1900 relating to the cession of Ifni, which are claimed to show Spanish recognition of Moroccan sovereignty as far southwards as Cape Bojador.
- (d) A Franco-German exchange of letters of 1911 which expressed the understanding of the parties that "Morocco comprises all that part of northern Africa which is situated between Algeria, French West Africa, and the Spanish colony of Río de Oro".

109. The treaty provisions cited by Morocco begin with Article 18 of the Treaty of Marrakesh of 1767, the interpretation of which is in dispute between Morocco and Spain. This Article concerned a project of the Canary Islanders to set up a trading and fishing post on "the coasts of Wad Noun", according to Morocco, or "to the south of the River Noun", according to Spain, and the dispute is as to the scope of the Sultan's disavowal in Article 18 of any responsibility with respect to such a project. Morocco states that in the Arabic text the Article has the following meaning:

« Sa Majesté impériale met en garde les habitants des Canaries contre toute initiative d'aller pêcher sur les côtes d'oued Noun et au-delà. Il dégage toute responsabilité de ce qui leur arrivera de la part des Arabes du pays auxquels il est difficile d'appliquer les décisions, eux qui n'ont pas de résidence fixe, qui se déplacent comme ils veulent et plantent leurs tentes où ils l'entendent. Les habitants des Canaries sont certains d'être malmenés par ces Arabes. »

Le Maroc soutient en outre que le texte arabe est la seule « version officielle » et doit l'emporter comme étant plus restrictif. Se fondant sur le libellé arabe, il affirme que l'article 18 signifie que le pouvoir de prendre des décisions intéressant les habitants d'« oued Noun et au-delà » était reconnu au Sultan, malgré la difficulté de leur appliquer lesdites décisions.

110. L'Espagne souligne cependant que le texte espagnol du traité est lui aussi un texte original faisant foi, et que son sens est le suivant:

« Sa Majesté impériale se réserve de délibérer sur le comptoir que S. M. catholique veut fonder au sud du fleuve Noun, car elle ne peut prendre la responsabilité des accidents et des malheurs, sa domination [*sus dominios*] ne s'étendant pas jusque-là... De Santa Cruz vers le nord, S. M. impériale accorde aux Canariens et aux Espagnols la pêche sans y autoriser aucune autre nation. »

L'Espagne conteste également le sens attribué par le Maroc aux mots cruciaux figurant dans le texte arabe et soutient que le sens qui se dégage du texte espagnol est confirmé par des lettres de la même époque adressées par le Sultan au roi Charles III, ainsi que par d'autres documents diplomatiques et par un traité hispano-marocain de 1799. Il convient de noter en passant que le Maroc conteste à son tour la signification donnée par l'Espagne à certains termes figurant dans les textes arabes des lettres du Sultan et du traité de 1767. L'Espagne n'en soutient pas moins, sur la base de son interprétation des divers textes, que l'article 18 du traité de 1767, loin d'indiquer que l'Espagne reconnaissait la souveraineté du Sultan au sud de l'oued Noun, constitue un désaveu, par le Sultan lui-même, de toute prétention à une autorité dans cette région.

111. La Cour ne croit pas nécessaire de trancher la controverse concernant la teneur de l'article 18 de ce traité ancien, attendu que plusieurs traités ultérieurs, plus proches du moment de la colonisation du Sahara occidental et donc plus pertinents aux fins du présent examen, contiennent des clauses analogues relatives aux naufragés sur les côtes de l'oued Noun. La Cour s'en tiendra donc aux observations qui suivent. Dans la mesure où le Maroc soutient que cette disposition ou toute autre disposition conventionnelle atteste la reconnaissance internationale de la souveraineté marocaine de la part d'un autre Etat, il serait difficile de considérer cette reconnaissance internationale comme établie sur la seule base d'un texte marocain qui

“His Imperial Majesty warns the inhabitants of the Canaries against any fishing expedition to the coasts of Wad Noun and beyond. He disclaims any responsibility for the way they may be treated by the Arabs of the country, to whom it is difficult to apply decisions, since they have no fixed residence, travel as they wish and pitch their tents where they choose. The inhabitants of the Canaries are certain to be maltreated by those Arabs.”

It contends, moreover, that this Arabic text is the only “official text” and should have preference also as being the more limited interpretation. On the basis of the Arabic text, it maintains that the Article signifies that the Sultan was recognized to have the power to take decisions with respect to the inhabitants of “Wad Noun and beyond”, though it was difficult to apply his decisions to them.

110. Spain, however, stresses that the Spanish text of the treaty is also an original text, which is equally authentic and has the following meaning:

“His Imperial Majesty refrains from expressing an opinion with regard to the trading post which His Catholic Majesty wishes to establish to the south of the River Noun, since he cannot take responsibility for accidents and misfortunes, because his domination [*sus dominios*] does not extend so far. . . . Northwards from Santa Cruz, His Imperial Majesty grants to the Canary Islanders and the Spaniards the right of fishing without authorizing any other nation to do so.”

It also disputes the meaning attributed by Morocco to the crucial words in the Arabic text and maintains that the meaning found in the Spanish text is confirmed by the wording of contemporary letters sent by the Sultan to King Carlos III, as well as other diplomatic material, and by a later Hispano-Moroccan treaty of 1799. Morocco, it should be interposed, in its turn questions the meaning given by Spain to certain words in the Arabic texts of the Sultan’s letters and the 1767 treaty. Spain, however, on the basis of its interpretations of the various texts, contends that Article 18 of that treaty, far from evidencing Spanish recognition of the Sultan’s sovereignty to the south of the Wad Noun, constitutes a disavowal by the Sultan himself of any pretensions to authority in that region.

111. The Court does not find it necessary to resolve the controversy regarding the text of Article 18 of this early treaty, because a number of later treaties, closer to the time of the colonization of Western Sahara and thus more pertinent in the present connection, contained clauses of a similar character, concerning mariners shipwrecked on coasts of the Wad Noun. It confines itself, therefore, to the following observations: In so far as this, or any other treaty provision, is relied upon by Morocco as showing international recognition by another State of Moroccan sovereignty, it would be difficult to consider such international recognition as established on the sole basis of a Moroccan text diverging materially from an authentic text of

s'écarte substantiellement du texte authentique du même traité rédigé dans la langue de l'autre Etat. De toute manière, la question de la reconnaissance internationale que soulèverait, selon le Maroc, l'article 18 du traité de 1767 tourne autour du sens à attribuer à des expressions comme « oued Noun et au-delà » et « au sud du fleuve Noun », ce qui est également controversé et doit être examiné à propos des traités ultérieurs.

112. En fait, l'article 18 du traité de 1767 a été remplacé, aux fins considérées ici, par les dispositions de l'article 38 du traité hispano-marocain de commerce et de navigation du 20 novembre 1861, qui s'inspirait lui-même de clauses analogues de traités signés par le Maroc avec les Etats-Unis en 1836 et avec la Grande-Bretagne en 1856. Les dispositions pertinentes du traité de 1861 sont les suivantes:

« Si un bâtiment espagnol, de guerre ou de commerce, échoue ou naufrage sur un point quelconque des côtes du Maroc, il sera respecté et protégé dans tout ce qu'il lui faudra conformément aux lois de l'amitié, et ledit bâtiment, avec tout ce qu'il contiendra, sera conservé et restitué à ses maîtres ou au consul général d'Espagne... Si un navire espagnol naufrageait à l'oued Noun ou en tout autre point de cette côte, le roi du Maroc emploiera tout son pouvoir pour sauver le capitaine et l'équipage jusqu'à ce qu'ils retournent dans leur pays, et il sera permis au consul général d'Espagne, au consul, vice-consul, agent consulaire ou leur délégué de prendre toutes les informations ou renseignements qu'ils voudront... Les gouverneurs du roi du Maroc aideront également le consul général d'Espagne, le consul, vice-consul, agent consulaire ou leur délégué dans leurs investigations, conformément aux lois de l'amitié. »

Le Maroc soutient que ces dispositions ainsi que des dispositions similaires d'autres traités reconnaissent que des autorités marocaines — gouverneurs au service du sultan du Maroc — existaient dans le Noun et au Sahara occidental et qu'elles avaient des possibilités d'action effectives. Ces traités reconnaîtraient en outre, d'après le Maroc, la souveraineté marocaine sur le Sahara occidental puisque l'article 38 précité habilite les autorités espagnoles à faire enquête sur le sort des naufragés en vertu d'une autorisation donnée à cet effet par le Sultan.

113. Le Maroc considère au surplus que cette interprétation des dispositions conventionnelles est confirmée par des documents diplomatiques espagnols ayant trait à la libération, en 1863, de neuf matelots du navire espagnol *Esmeralda* que des « Maures de la côte frontière » avaient capturés au cours d'une expédition de pêche. D'après ces documents, cet incident s'était produit « à plus de 180 milles au sud du cap Noun » et les Maures avaient exigé une rançon. Le ministre d'Etat espagnol avait alors chargé le ministre d'Espagne au Maroc d'intervenir auprès du Sultan, conformément à l'article 38 du traité de 1861, afin qu'il « use de son pouvoir pour sauver les marins captifs ». On devait apprendre par la suite que les marins avaient été

the same treaty written in the language of the other State. In any event, the question of international recognition which Morocco claims to be raised by Article 18 of the Treaty of 1767 hinges upon the meaning to be given to such phrases as "Wad Noun and beyond" and "to the south of the River Noun", which is also a matter in dispute and calls for consideration in connection with the later treaties.

112. Article 18 of the 1767 treaty is indeed superseded for present purposes by provisions in Article 38 of the Hispano-Moroccan Treaty of Commerce and Navigation of 20 November 1861, which itself followed the model of similar provisions in treaties signed by Morocco with the United States in 1836 and with Great Britain in 1856. The relevant provisions of the 1861 treaty ran:

"If a Spanish vessel of war or merchant ship get aground or be wrecked on any part of the coasts of Morocco, she shall be respected and assisted in every way, in conformity with the laws of friendship, and the said vessel and everything in her shall be taken care of and returned to her owners, or to the Spanish Consul-General . . . If a Spanish vessel be wrecked at Wad Noun or on any other part of its coast, the Sultan of Morocco shall make use of his authority to save and protect the master and crew until they return to their country, and the Spanish Consul-General, Consul, Vice-Consul, Consular Agent, or person appointed by them shall be allowed to collect every information they may require . . . The Governors in the service of the Sultan of Morocco shall likewise assist the Spanish Consul-General, Consul, Vice-Consul, Consular Agent or person appointed by them, in their investigations, according to the laws of friendship."

Morocco considers that these provisions, and similar provisions in other treaties, recognize the existence of Moroccan authorities in the Noun and Western Sahara, in the form of Governors in the service of the Sultan of Morocco, and also the effective possibilities of action by those Governors. It also argues that they recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara because under Article 38 the Spanish authorities receive permission to enquire into the fate of shipwrecked mariners and derive that permission from the Sultan.

113. Morocco further considers that this view of the treaty provisions is confirmed by Spanish diplomatic documents relating to the recovery in 1863 of nine sailors from the Spanish vessel *Esmeralda* who had been captured, while fishing, by "Moors of the frontier coast". According to the documents, this incident occurred "more than 180 miles south of Cape Noun" and the Moors had demanded a ransom. The Spanish Minister of State had then instructed the Spanish Minister in Morocco to make the necessary request to the Sultan, pursuant to Article 38 of the 1861 treaty, "to use his powers to rescue the captive sailors". In due course the sailors were reported to have been freed and to be in the hands of Sheikh Beyrouk of the Noun; and the

libérés et se trouvaient entre les mains du cheik Beyrouk dans le Noun; le ministre d'Espagne au Maroc était autorisé à faire un présent au cheik en témoignage de gratitude.

114. L'Espagne soutient au contraire que les clauses concernant les naufragés ont directement leur origine dans l'état d'insoumission où se trouvaient le Sous et le Noun et souligne que les traités prévoyaient deux systèmes de secours et de protection. L'un, qu'elle appelle le régime général, concernait les régions où le Sultan exerçait son autorité et où il s'engageait à user de ses pouvoirs normaux pour protéger les naufragés. L'autre était un régime propre à l'oued Noun. Si un bâtiment faisait naufrage sur les côtes de l'oued Noun ou au-delà, les clauses des traités envisageaient les devoirs du Sultan sous un jour différent. Dans cette éventualité, le Sultan ne commandait ni ne protégeait mais il s'engageait à essayer d'obtenir la libération des naufragés dans la mesure de ses possibilités; pour y parvenir, il devait user de son influence auprès des populations des territoires avoisinant son domaine et négocier, le plus souvent avec les pouvoirs locaux, le rachat des naufragés. Il n'agissait donc pas, d'après l'Espagne, dans l'exercice de sa propre autorité.

115. L'Espagne fait d'autre part état de divers documents diplomatiques relatifs à la délivrance de marins naufragés qui confirmeraient selon elle l'interprétation précédente. Il résulterait de ces documents que, lors de tous ces incidents, y compris celui de l'*Esmeralda*, l'intervention de la famille des cheiks Beyrouk de l'oued Noun a été décisive pour obtenir la libération des captifs, qui a été négociée directement avec le consul d'Espagne à Mogador. Dans un cas, d'après ces documents, le cheik Beyrouk a fait savoir aux autorités espagnoles qu'il avait résisté aux efforts du Sultan visant à lui arracher les prisonniers, et que leur liberté n'avait été obtenue que quand il avait lui-même « traité l'affaire avec la nation espagnole ». L'Espagne y voit la preuve qu'au nord d'Agadir le Sultan exerçait son pouvoir et était à même de commander; au sud d'Agadir, dans le Sous, le Noun et le Draa, le Sultan négociait avec les pouvoirs locaux et ne commandait pas, ce qui, d'après l'Espagne, expliquerait le rôle de premier plan joué en la matière par le cheik Beyrouk.

116. La thèse du Maroc suivant laquelle ces traités traduisent une reconnaissance internationale de l'exercice de sa souveraineté au Sahara occidental postule que des expressions comme « les côtes de l'oued Noun », « au sud du fleuve Noun », « l'oued Noun et au-delà » peuvent englober le Sahara occidental. Cet argument repose sur l'idée que l'expression oued Noun avait deux sens: un sens étroit, restreint à l'oued Noun lui-même, l'autre, plus large, s'appliquant non seulement à l'oued Noun mais aussi au Draa et à la Sakiet El Hamra. C'est dans ce dernier sens plus large, dit le Maroc, que ces mots étaient employés dans les documents et traités marocains. L'Espagne soutient en revanche qu'aucune preuve n'a été apportée de l'emploi des mots oued Noun dans ce sens spécial, qu'on n'en trouve aucune confirmation dans la cartographie de l'époque et que les témoignages des voyageurs et des explorateurs sont concluants quant au fait que le pays de l'oued Noun était

Spanish Minister in Morocco was authorized to make a gift to the sheikh as a mark of gratitude.

114. Spain, on the other hand, claims that the origin of the shipwreck clauses was directly connected with the state of insubordination in the Souss and the Noun, and stresses that the treaties contained two systems of rescue and protection. One system, which it calls the general system, provided for areas where the Sultan did exercise his authority and undertook to use his normal powers to protect the shipwrecked. The other was a special régime for the Wad Noun. If a vessel were shipwrecked at the Wad Noun or beyond, the treaty provisions gave a different answer as to the duty of the Sultan. In that case, he did not "order" or "protect" but undertook to try to liberate the shipwrecked persons so far as he was able; and in order to do that he would use his influence with the peoples neighbouring on his realm and negotiate the ransoming of the sailors, usually with the local authorities. It was not, Spain considers, a matter of his exercising his own authority.

115. Spain also refers to various diplomatic documents relating to the recovery of sailors from a number of shipwrecked vessels as confirming the above interpretation of the clauses. Those documents, it states, show that in all those cases, including that of the *Esmeralda*, it was the intervention of the Beyrouk family, the sheikhs of the Wad Noun, which was decisive for the liberation of the captives, and that they negotiated directly with the Spanish Consul at Mogador. In one case, according to these documents, Sheikh Beyrouk informed the Spanish authorities that he had resisted the Sultan's efforts to wrest the prisoners from him and that their liberation had been achieved only when he himself had "negotiated the affair with the Spanish nation". According to Spain, this evidence indicates that to the north of Agadir the power of the Sultan was exercised and the Sultan could give orders; from Agadir to the south, in the Souss, the Noun and the Dra'a, the Sultan negotiated with local powers, he could not give orders; and this, Spain says, explains the cardinal role played by Sheikh Beyrouk in these matters.

116. Implicit in Morocco's claim that these treaties signify international recognition of the exercise of its sovereignty in Western Sahara is the proposition that phrases such as "the coasts of Wad Noun", "to the south of Wad Noun" or "Wad Noun and beyond" are apt to comprise Western Sahara. This proposition it advances on the basis that "Wad Noun" was a term used with two meanings: one narrow and restricted to the Wad Noun itself, the other wider and covering not only the Wad Noun but the Dra'a and the Sakiet El Hamra. This wider meaning, it indicates, was the one with which the term was used in Moroccan documents and treaties. Spain, on the other hand, maintains that no evidence has been adduced to demonstrate the use of the term Wad Noun with that special meaning, that there is no trace of it in the cartography of the period and that the testimony of travellers and explorers is conclusive as to the geographical separation of the Wad Noun country from

géographiquement distinct de la Sakiet El Hamra. C'est au Maroc qu'il incombe de démontrer de façon convaincante que le terme avait le sens spécial qu'il lui attribue (*Statut juridique du Groënland oriental, C.P.J.I. série A/B n° 53*, p. 49). Selon la Cour, cette démonstration n'a pas été faite.

117. Dans le cas particulier de l'*Esmeralda*, et ainsi que la Cour l'a déjà mentionné, le Maroc fait état de documents attestant que l'Espagne s'est adressée au Sultan en 1863 pour obtenir l'application de l'article 38 du traité de 1861, à propos d'un incident qui s'était produit à plus de 180 milles au sud du cap Noun. On pourrait donc voir dans cet incident l'indication de ce que l'Espagne reconnaissait l'applicabilité de la clause du traité à cette partie de la côte du Sahara occidental. Toutefois, et surtout si on les rapproche d'autres pièces soumises à la Cour au sujet du même incident, ces documents ne semblent pas autoriser à conclure que l'Espagne admettait par là même la souveraineté territoriale du Sultan sur cette région du Sahara occidental. Les documents en question et l'incident lui-même semblent plutôt confirmer que l'article 38 et d'autres clauses similaires concernaient en fait l'exercice de l'autorité ou de l'influence personnelle du Sultan par l'intermédiaire des caïds Tekna de l'oued Noun, afin de négocier la rançon à verser à la tribu qui tenait les naufragés captifs au sud de l'oued Noun. Le Maroc a assurément raison de dire que ces dispositions auraient été sans objet si l'autre Etat intéressé n'avait pas considéré le Sultan comme capable d'exercer une certaine autorité ou une certaine influence sur ceux qui détenaient les marins. Mais c'est tout autre chose que de soutenir que, par là, l'autre Etat intéressé reconnaissait sur le plan international le Sultan comme souverain territorial au Sahara occidental.

118. Selon la Cour, l'examen qui précède montre que les clauses susvisées ne sauraient être considérées comme emportant reconnaissance internationale de la souveraineté territoriale du Sultan au Sahara occidental. Il confirme qu'elles doivent être interprétées comme concernant la manifestation de l'autorité ou de l'influence du Sultan au Sahara occidental seulement sur le plan de liens d'allégeance ou de l'influence personnelle par rapport à certaines des tribus nomades du territoire.

*

119. Le Maroc invoque le traité anglo-marocain du 13 mars 1895 comme preuve d'une reconnaissance internationale expresse par la Grande-Bretagne de ce que le territoire marocain atteignait le cap Bojador au sud. Ce traité concernait l'achat par le Sultan à la North West African Company de la factorerie établie quelques années auparavant au cap Juby à la suite d'accords conclus entre M. Donald Mackenzie et le cheik Beyrouk. Le traité de 1895 prévoyait notamment que, si le Gouvernement marocain concluait l'achat, « aucune Puissance ne pourra émettre des prétentions sur les territoires allant de l'oued Draa au cap Bojador et appelés Tarfaya comme il est dit plus haut et à l'intérieur parce que ces territoires appartiennent au Maroc ». En vertu d'une autre clause le Gouvernement marocain s'engageait

the Sakiet El Hamra. It is for Morocco to demonstrate convincingly the use of the term with that special meaning (cf. *Legal Status of Eastern Greenland, P.C.I.J., Series A/B, No. 53*, p. 49) and this demonstration, in the view of the Court, is lacking.

117. In the particular case of the *Esmeralda*; as the Court has already noted, Morocco points to documents showing a request by Spain to the Sultan in 1863 for the application of Article 38 of the Treaty of 1861 in respect of an incident which had occurred more than 180 miles to the south of Cape Noun. That incident may, therefore, be invoked as indicating Spain's recognition of the applicability of the treaty provision in relation to that part of the coast of Western Sahara. But those documents, especially when read together with further documents before the Court relating to the same incident, do not appear to warrant the conclusion that Spain thereby also recognized the Sultan's territorial sovereignty over that part of Western Sahara. The documents, and the whole incident, appear rather to confirm the view that Article 38, and other similar provisions, concerned, instead, the exercise of the personal authority or influence of the Sultan, through the Tekna caids of the Wad Noun, to negotiate the ransom of the shipwrecked sailors from the tribe holding them captive to the south of the Wad Noun. Clearly, Morocco is correct in saying that these provisions would have been pointless if the other State concerned had not considered the Sultan to be in a position to exercise some authority or influence over the people holding the sailors captive. But it is a quite different thing to maintain that those provisions implied international recognition by the other State concerned of the Sultan as territorial sovereign in Western Sahara.

118. Examination of the provisions discussed above shows therefore, in the view of the Court, that they cannot be considered as implying international recognition of the Sultan's territorial sovereignty in Western Sahara. It confirms that they are to be understood as concerned with the display of the Sultan's authority or influence in Western Sahara only in terms of ties of allegiance or of personal influence in respect of some of the nomadic tribes of the territory.

*

119. The Anglo-Moroccan Agreement of 13 March 1895 is invoked by Morocco as evidencing specific international recognition by Great Britain that Moroccan territory reached as far south as Cape Bojador. This treaty concerned the purchase by the Sultan from the North-West African Company of the trading-station which had been set up at Cape Juby some years previously by agreements made between Mr. Donald Mackenzie and Sheikh Beyrouk. The treaty of 1895 provided *inter alia* that, if the Moroccan Government bought the trading-station from the company, "no one will have any claim to the lands that are between Wad Draa and Cape Bojador, and which are called Terfaya above named, and all the lands behind it, because all this belongs to the territory of Morocco". A further clause provided that the

pour sa part « à ne céder à personne aucune parcelle des terres sus-désignées sans l'accord du Gouvernement anglais ». Le Maroc demande à la Cour d'interpréter ces dispositions comme portant reconnaissance expresse, par la Grande-Bretagne, de la souveraineté marocaine pendant la période pertinente sur tout le territoire compris entre l'oued Draa et le cap Bojador et sur son hinterland.

120. La difficulté que suscite cette interprétation du traité de 1895 est qu'elle ne concorde pas avec les faits tels qu'ils ressortent de la correspondance diplomatique concernant la transaction sur la factorerie Mackenzie. De nombreux documents soumis à la Cour au sujet de cette transaction établissent que la Grande-Bretagne a maintes fois exprimé l'opinion que le cap Juby se trouvait en dehors du territoire marocain qui, d'après elle, ne s'étendait pas au-delà du Draa. Compte tenu de ces données, il semble à la Cour que, en vertu des dispositions du traité de 1895 invoquées par le Maroc, la Grande-Bretagne s'engageait à ne plus s'opposer à l'avenir aux prétentions du Sultan sur les terres comprises entre le Draa et le cap Bojador, mais sans pour autant reconnaître une souveraineté marocaine préexistante sur ces terres. Bref, ce qu'obtenait le Sultan, c'était l'acceptation par la Grande-Bretagne non pas de sa souveraineté actuelle mais de ses intérêts dans la région.

*

121. Le Maroc demande également à la Cour de considérer comme des signes de la reconnaissance par l'Espagne de la souveraineté du Maroc sur les régions s'étendant au sud jusqu'au cap Bojador certains documents diplomatiques relatifs à l'exécution des dispositions de l'article 8 du traité de Tétouan de 1860 et un accord qui aurait été conclu à cet égard avec l'Espagne en 1900. Par l'article 8 du traité de Tétouan, le Sultan s'était engagé à concéder à l'Espagne « à perpétuité..., sur la côte de l'océan, près de Santa Cruz la Pequeña, le territoire suffisant pour la construction d'un établissement de pêche comme celui que l'Espagne y possédait autrefois ». Le Maroc fait état d'une note diplomatique du 19 octobre 1900 adressée au ministre des affaires étrangères de Belgique par l'ambassadeur d'Espagne à Bruxelles, où il est fait mention d'instructions données au représentant de l'Espagne à Tanger « pour négocier l'échange entre le port d'Ifni et un autre port situé entre Ifni et le cap Bojador ainsi que la cession de la cité de Tarfaya entre le Draa et le cap Bojador... » Une publication parue en Espagne la même année semble donner quelque fondement à l'indication d'après laquelle, à la suite de ces négociations, un protocole aurait été conclu à ce sujet.

122. Pour sa part, l'Espagne nie absolument l'existence de ce protocole; en effet, déclare-t-elle, le Maroc y étant lui-même partie, il n'aurait pas manqué de le produire s'il avait été conclu. Un examen des archives espagnoles montre, d'après elle, qu'aucun accord n'a été conclu lors de cette ambassade, quoique la presse de l'époque ait publié des nouvelles erronées à ce sujet. La Mauritanie, elle aussi, met fortement en doute l'existence du protocole et déclare:

Moroccan Government in turn undertook that "they will not give any part of the above-named lands to any-one whatsoever without the concurrence of the English Government". Morocco asks the Court to see these provisions as constituting express recognition by Great Britain of Moroccan sovereignty at the relevant period in all the land between the Wad Dra'a and Cape Bojador and the hinterland.

120. The difficulty with this interpretation of the 1895 treaty is that it is at variance with the facts as shown in the diplomatic correspondence surrounding the transaction concerning the Mackenzie trading-station. Numerous documents relating to this transaction and presented to the Court show that the position repeatedly taken by Great Britain was that Cape Juby was outside Moroccan territory, which in its view did not extend beyond the Dra'a. In the light of this material the provisions of the 1895 treaty invoked by Morocco appear to the Court to represent an agreement by Great Britain not to question in future any pretensions of the Sultan to the lands between the Dra'a and Cape Bojador, and not a recognition by Great Britain of previously existing Moroccan sovereignty over those lands. In short, what those provisions yielded to the Sultan was acceptance by Great Britain not of his existing sovereignty but of his interest in that area.

*

121. Morocco also asks the Court to find indications of Spanish recognition of Moroccan sovereignty southwards as far as Cape Bojador in diplomatic material concerning the implementation of Article 8 of the Treaty of Tetuan of 1860 and an agreement of 1900 alleged to have been concluded with Spain in that connection. By Article 8 of the Treaty of Tetuan, the Sultan had agreed to concede to Spain "in perpetuity, on the coast of the Ocean, near Santa Cruz la Pequeña, the territory sufficient for the construction of a fisheries establishment, as Spain possessed in prior times". Morocco invokes a diplomatic Note of 19 October 1900 from the Spanish Ambassador in Brussels to the Belgian Foreign Minister, which referred to instructions having been given to the Spanish representative in Tangier "to negotiate an exchange between the port of Ifni and another port situated between Ifni and Cape Bojador as well as the cession of the city of Terfaya between the Dra'a and Cape Bojador . . .". In the same year a publication in Spain appeared to give some substance to the suggestion that as a result of those negotiations a protocol had been concluded in this connection.

122. Spain, however, denies altogether the existence of any such protocol, which, it argues, Morocco could not have failed to produce if it had been concluded; for Morocco itself would have been one of the parties to this alleged agreement. An examination of its archives, Spain states, shows that no agreement was concluded at the time of the mission, although the press published erroneous news on the subject at the time. Mauritania also voices strong doubts as to the existence of the alleged protocol. It further says:

« En l'absence de preuve directe, face à des références de seconde main, dont le caractère géographique est vague et général, il est difficile de se prononcer sur la question et, en particulier, d'en tirer des conclusions sur des reconnaissances de caractère territorial par le Gouvernement espagnol. »

123. Les doutes émis à la fois par l'Espagne et la Mauritanie au sujet du protocole qui aurait été conclu en 1900 n'ont pas été dissipés par les renseignements qui sont en la possession de la Cour. La Cour ne peut donc tenir compte de l'existence éventuelle d'un tel document.

*

124. Restent les lettres annexées à l'accord du 4 novembre 1911 entre la France et l'Allemagne qui constituent, selon le Maroc, la reconnaissance par ces Puissances de sa souveraineté sur la Sakiet El Hamra. Aux termes de l'article premier de l'accord, l'Allemagne s'est engagée à ne pas entraver l'action de la France au Maroc. Les lettres échangées indiquent en outre:

« L'Allemagne restera étrangère aux accords particuliers que la France et l'Espagne croiront devoir faire entre elles au sujet du Maroc, étant convenu que le Maroc comprend toute la partie de l'Afrique du Nord s'étendant entre l'Algérie, l'Afrique occidentale française et la colonie espagnole du Río de Oro. »

C'est sur ce dernier passage que se fonde le Maroc; il soutient que, quelle que soit l'interprétation donnée à l'échange de lettres, ce membre de phrase signifie que l'accord reconnaissait l'appartenance de la Sakiet El Hamra au Maroc. Pour étayer cette thèse, le Maroc fait état de certaines correspondances diplomatiques qui, selon lui, démontrent que, lorsque la France et l'Allemagne ont préparé l'échange de lettres, elles entendaient « poser le principe que la Sakiet El Hamra faisait partie du territoire marocain ».

125. L'Espagne pour sa part cite l'article 6 de la convention antérieure du 3 octobre 1904 entre la France et l'Espagne qui dispose:

« le Gouvernement de la République française reconnaît dès maintenant au Gouvernement espagnol pleine liberté d'action sur la région comprise entre les degrés 26° et 27° 40' de latitude Nord et le méridien 11° Ouest de Paris qui sont en dehors du territoire marocain ».

Elle indique en outre que l'article 2 de la convention franco-espagnole du 27 novembre 1912 énonce expressément que l'article 6 de la convention de 1904 restera applicable. Elle fait remarquer que, par ces deux conventions, la France reconnaissait clairement que la Sakiet El Hamra était « en dehors du territoire marocain ». D'autre part l'Espagne conteste l'opinion émise par le Maroc au cours de la procédure selon laquelle ces conventions ne seraient pas opposables au Maroc. Elle signale également d'autres documents diploma-

"In the absence of direct evidence, and faced with second-hand references, which are geographically vague and general, it is difficult to express a view on the question, and in particular to draw any conclusions as to territorial recognitions by the Spanish Government."

123. The doubts raised by both Spain and Mauritania as to the alleged protocol of 1900 have not been dispelled by the material before the Court. The Court is not, therefore, able to take the possible existence of such a document into account.

*

124. There remains the exchange of letters annexed to the Agreement between France and Germany of 4 November 1911, which Morocco presents as recognition by those Powers of Moroccan sovereignty over the Sakiet El Hamra. In Article 1 of the Agreement Germany undertook not to interfere with the action of France in Morocco. The exchange of letters then further provided that:

"Germany will not intervene in any special agreements which France and Spain may think fit to conclude with each other on the subject of Morocco, it being understood that Morocco comprises all that part of northern Africa which is situated between Algeria, French West Africa and the Spanish colony of Río de Oro."

It is on these last words that Morocco relies; and it maintains that, whatever construction is put upon the exchange of letters, those words mean that the agreement recognized that the Sakiet El Hamra belonged to Morocco. In support of this contention, it refers to certain diplomatic letters which are claimed to show that, when France and Germany drew up the exchange, they meant "to posit the principle that the Sakiet El Hamra was part of Moroccan territory".

125. Spain, on the other hand, points to Article 6 of the earlier Franco-Spanish Convention of 3 October 1904, which stated:

"... the Government of the French Republic acknowledges that Spain has henceforward full liberty of action in regard to the territory comprised between the 26° and 27° 40' north latitude and the 11th meridian west of Paris, which are outside the limits of Morocco".

It further points to Article 2 of the Franco-Spanish Convention of 27 November 1912 as providing expressly that Article 6 of the 1904 Convention was to "remain effective". In those two Conventions, it observes, France clearly recognized that the Sakiet El Hamra was "outside the limits of Morocco". At the same time, it contests the view expressed by Morocco in the proceedings that these Conventions are not opposable to Morocco. It also draws attention to other diplomatic material relating to the 1911 exchange

tiques touchant l'échange de lettres de 1911 qui, selon elle, démontreraient qu'il s'agissait des rapports franco-allemands et non de la frontière du Maroc à l'époque.

126. La Cour souligne qu'en l'espèce ce n'est pas la position de l'Espagne dans la Sakiet El Hamra qui est en cause mais la reconnaissance par d'autres Etats de la souveraineté du Maroc sur cette région au moment de sa colonisation par l'Espagne. En conséquence la question de savoir dans quelle mesure ces accords peuvent ou non être opposables à l'un quelconque des Etats intéressés ne se pose pas. La Cour ne tient compte des divers accords internationaux cités par le Maroc et par l'Espagne que pour autant qu'ils peuvent contenir des indications sur cette reconnaissance. Or, de l'avis de la Cour, ces accords n'ont qu'une valeur restreinte à cet égard car leur but n'était ni de reconnaître une souveraineté existante sur un territoire ni d'en nier l'existence. Ils avaient plutôt pour but, dans des contextes divers, de reconnaître ou de réserver à l'une des parties ou aux deux une zone d'influence, au sens où l'entendait la pratique de l'époque. Autrement dit, une partie accordait à l'autre la liberté d'action dans certaines régions bien définies, ou s'engageait à ne pas intervenir dans une région que l'autre revendiquait. De tels accords étaient de nature essentiellement contractuelle. C'est pourquoi une partie pouvait reconnaître en 1904, vis-à-vis de l'Espagne, que la Sakiet El Hamra était « en dehors du territoire marocain » afin de lui donner pleine liberté d'action dans la région, et cependant recourir en 1911 à une description géographique du Maroc différente afin d'exclure totalement l'Allemagne de la région.

127. En conséquence la Cour estime qu'il est difficile d'accepter les lettres échangées en 1911 par la France et l'Allemagne comme preuves de la reconnaissance des limites du Maroc; il s'agissait plutôt de délimiter la zone des intérêts politiques de la France par rapport à l'Allemagne.

*

128. Il ne semble donc pas à la Cour que l'examen des différents éléments invoqués par le Maroc en l'espèce établisse la reconnaissance internationale par d'autres Etats de la souveraineté territoriale du Maroc au Sahara occidental au moment de la colonisation espagnole. Cependant, certains éléments, et plus particulièrement les renseignements intéressant la délivrance des marins naufragés, fournissent des indications quant à la reconnaissance internationale d'une autorité ou d'une influence du Sultan au moment de la colonisation sur certains nomades du Sahara occidental par l'intermédiaire de caïds Tekna de la région du Noun.

* *

129. Les conclusions que l'on peut tirer des renseignements dont la Cour dispose en ce qui concerne d'un côté les actes internes de souveraineté marocaine et de l'autre les actes internationaux coïncident en ce que ni les unes ni les autres n'indiquent l'existence, à l'époque considérée, de liens

of letters and claimed by it to show that this was concerned with Franco-German relations and not with the existing frontier of Morocco.

126. In the present connection, the Court emphasizes, the question at issue is not the Spanish position in the Sakiet El Hamra but the alleged recognition by other States of Moroccan sovereignty over the Sakiet El Hamra at the time of colonization by Spain. Accordingly the question of how far any of these agreements may or may not be opposable to any of the States concerned does not arise. The various international agreements referred to by Morocco and Spain are of concern to the Court only in so far as they may contain indications of such recognition. These agreements, in the opinion of the Court, are of limited value in this regard; for it was not their purpose either to recognize an existing sovereignty over a territory or to deny its existence. Their purpose, in their different contexts, was rather to recognize or reserve for one or both parties a "sphere of influence" as understood in the practice of that time. In other words, one party granted to the other freedom of action in certain defined areas, or promised non-interference in an area claimed by the other party. Such agreements were essentially contractual in character. This is why one party might be found acknowledging in 1904, vis-à-vis Spain, that the Sakiet El Hamra was "outside the limits of Morocco" in order to allow Spain full liberty of action in regard to that area, and yet employing a different geographical description of Morocco in 1911 in order to ensure the complete exclusion of Germany from that area.

127. In consequence, the Court finds difficulty in accepting the Franco-German exchange of letters of 1911 as constituting recognition of the limits of Morocco rather than of the sphere of France's political interests vis-à-vis Germany.

*

128. Examination of the various elements adduced by Morocco in the present proceedings does not, therefore, appear to the Court to establish the international recognition by other States of Moroccan territorial sovereignty in Western Sahara at the time of the Spanish colonization. Some elements, however, more especially the material relating to the recovery of shipwrecked sailors, do provide indications of international recognition at the time of colonization of authority or influence of the Sultan, displayed through Tekna caids of the Noun, over some nomads in Western Sahara.

* *

129. The inferences to be drawn from the information before the Court concerning internal acts of Moroccan sovereignty and from that concerning international acts are, therefore, in accord in not providing indications of the existence, at the relevant period, of any legal tie of territorial sovereignty

juridiques de souveraineté territoriale entre le Sahara occidental et l'Etat marocain. Elles coïncident aussi en ce qu'elles indiquent l'existence d'un lien juridique d'allégeance entre le Sultan et certaines, mais certaines seulement, des tribus du Sahara occidental et en ce qu'elles indiquent des manifestations d'une certaine autorité ou d'une certaine influence du Sultan à l'égard de ces tribus. Avant de tenter de formuler d'une manière plus précise ses conclusions sur la réponse à donner à la question II relativement au Maroc, la Cour doit examiner la situation du territoire au moment de la colonisation par rapport à l'ensemble mauritanien. La raison en est que les « liens juridiques » que fait valoir la Mauritanie s'entrecroisent dans une certaine mesure avec ceux qu'invoque le Maroc.

*
* *

130. La Cour examinera donc quels étaient les liens juridiques entre le Sahara occidental et l'ensemble mauritanien au moment de la colonisation par l'Espagne. Ainsi qu'il ressort de l'énoncé même de la question II, à l'époque la position de la République islamique de Mauritanie à l'égard du Sahara occidental différait de celle du Maroc puisqu'il n'y avait pas en ce temps-là d'Etat mauritanien. Dans la présente affaire, la Mauritanie a expressément admis que l'« ensemble mauritanien » ne constituait pas alors un Etat et que sa qualité actuelle d'Etat « ne rétroagit pas ». Une conséquence évidente est que, dans le cas de l'« ensemble mauritanien », la Cour n'a pas à s'occuper de liens juridiques de souveraineté étatique mais de liens juridiques d'une autre nature. Il s'ensuit aussi que la Cour doit commencer par examiner le caractère juridique de l'« ensemble mauritanien » avec lequel, selon la République islamique de Mauritanie, le Sahara occidental aurait eu les liens juridiques dont il s'agit au moment de la colonisation par l'Espagne.

*

131. D'après les renseignements dont la Cour dispose, l'expression « ensemble mauritanien » a été employée pour la première fois en 1974, au cours de la session pendant laquelle l'Assemblée générale a adopté la résolution 3292 (XXIX). La Mauritanie soutient que l'expression a été utilisée par l'Assemblée générale pour désigner l'ensemble culturel, géographique et social qui existait à l'époque dans la région du Sahara occidental et dans lequel allait se créer plus tard la République islamique de Mauritanie. Il n'a pas été contesté que l'expression soit employée en ce sens dans la question II.

132. Pour préciser sa conception de l'ensemble mauritanien au moment de la colonisation du Sahara occidental, la Mauritanie fait valoir ce qui suit:

- a) Géographiquement, l'ensemble constituait une vaste région comprise entre le méridien de Tombouctou à l'est et l'Atlantique à l'ouest et limitée par le fleuve Sénégal au sud et par l'oued Sakiet El Hamra au nord. Tant

between Western Sahara and the Moroccan State. At the same time, they are in accord in providing indications of a legal tie of allegiance between the Sultan and some, though only some, of the tribes of the territory, and in providing indications of some display of the Sultan's authority or influence with respect to those tribes. Before attempting, however, to formulate more precisely its conclusions as to the answer to be given to Question II in the case of Morocco, the Court must examine the situation in the territory at the time of colonization in relation to the Mauritanian entity. This is so because the "legal ties" invoked by Mauritania overlap with those invoked by Morocco.

*
* *

130. The Court will therefore now take up the question of what were the legal ties which existed between Western Sahara, at the time of its colonization by Spain, and the Mauritanian entity. As the very formulation of Question II implies, the position of the Islamic Republic of Mauritania in relation to Western Sahara at that date differs from that of Morocco for the reason that there was not then any Mauritanian State in existence. In the present proceedings Mauritania has expressly accepted that the "Mauritanian entity" did not then constitute a State; and also that the present statehood of Mauritania "is not retroactive". Consequently, it is clear that it is not legal ties of State sovereignty with which the Court is concerned in the case of the "Mauritanian entity" but other legal ties. It also follows that the first point for the Court's consideration is the legal nature of the "Mauritanian entity" with which Western Sahara is claimed by Mauritania to have had those legal ties at the time of colonization by Spain.

*

131. The term "Mauritanian entity", as appears from the information before the Court, is a term first employed during the session of the General Assembly in 1974 at which resolution 3292 (XXIX) was adopted. This term, Mauritania maintains, was used by the General Assembly to denote the cultural, geographical and social entity which existed at the time in the region of Western Sahara and within which the Islamic Republic of Mauritania was later to be created. That such is the sense in which the term is used in Question II has not been disputed.

132. Explaining its concept of the Mauritanian entity at the time of the colonization of Western Sahara, Mauritania has stated:

- (a) Geographically, the entity covered a vast region lying between, on the east, the meridian of Timbuktu and, on the west, the Atlantic, and bounded on the south by the Senegal river and on the north by the Wad

aux yeux de ses habitants qu'à ceux des autres communautés arabo-islamiques, cette région constituait un ensemble distinct.

- b) Cet ensemble était le Bilad Chinguiti ou pays chinguittien, groupement humain caractérisé par une communauté de langue, de mode de vie et de religion. Il avait une structure sociale uniforme comportant trois ordres: les tribus guerrières exerçant un pouvoir politique; les tribus maraboutiques qui s'occupaient de religion, d'enseignement, de culture et de justice et se livraient à des activités économiques; les tribus de clients-vassaux placées sous la protection d'une tribu guerrière ou maraboutique. Une autre caractéristique du Bilad Chinguiti était que la femme y jouissait d'une plus grande liberté que dans les sociétés islamiques voisines. Le trait le plus frappant du Bilad Chinguiti était l'importance accordée aux tribus maraboutiques qui sont à l'origine d'une tradition culturelle écrite vigoureuse en ce qui concerne la théologie, l'enseignement, la littérature et la poésie; en fait, dans le monde arabe, le Bilad Chinguiti devait sa réputation à celle des savants et lettrés chinguittiens.

133. Selon la Mauritanie, il y avait deux types d'autorité politique dans le Bilad Chinguiti: les émirats et les groupements de tribus non constitués en émirats. Quatre émirats se partageaient la majeure partie de l'espace chinguittien: les émirats des Trarza, des Brakna, du Tagant et de l'Adrar où se trouve la ville de Chinguiti. Celle-ci était à la fois le centre de la culture chinguittienne et un carrefour du commerce caravanier, de sorte que l'émirat de l'Adrar était devenu le pôle d'attraction des grands nomades du Sahara. Au moment de la colonisation du Sahara occidental par l'Espagne, l'émir de l'Adrar était, selon la Mauritanie, la principale figure politique du nord et du nord-ouest du pays chinguittien et son « influence s'étendait de la Sakiet El Hamra au Sénégal ». A ce sujet, la Mauritanie invoque le témoignage du capitaine Cervera, explorateur espagnol, qui a conclu avec l'émir en 1886 un des traités d'Idjil par lequel, s'il avait été ratifié, l'Espagne aurait été reconnue comme le souverain de tout l'Adrar Tmar. Le capitaine Cervera a déclaré à l'époque que c'était grâce à l'émir que plusieurs chefs de tribus s'étaient réunis à Idjil; que c'était sous la protection de l'émir que la délégation espagnole avait pu assister à cette réunion en toute sécurité; et que parmi les chefs de tribus qui avaient été parties aux deux traités alors conclus figuraient non seulement des chefs de l'Adrar mais aussi des chefs de tribus venant de l'ouest de l'émirat, c'est-à-dire du territoire du Río de Oro.

134. La Mauritanie indique qu'au moment de la colonisation espagnole il existait dans le Sahara occidental, outre les quatre émirats, certains autres groupements de tribus non constitués en émirats. Au nombre des principales tribus, elle signale notamment les Aroussiyyine, les Ouled Delim, les Ouled Bou Sba, les Ahel Barikalla et les Regueibat. Elle soutient que toutes ces tribus et les quatre émirats eux-mêmes étaient à la fois autonomes et indépendants et ne reconnaissaient aucun lien d'allégeance politique à l'égard du sultan du Maroc. Leur indépendance est attestée, selon elle, par les nombreux traités signés avec les Puissances étrangères et par le fait que « les

Sakiet El Hamra. In the eyes both of its own inhabitants and of the Arabo-Islamic communities, that region constituted a distinct entity.

- (b) That entity was the Bilad Shinguitti, or Shinguitti country, which constituted a distinct human unit, characterized by a common language, way of life and religion. It had a uniform social structure, composed of three "orders": warrior tribes exercising political power; marabout tribes engaged in religious, teaching, cultural, judicial and economic activities; client-vassal tribes under the protection of a warrior or marabout tribe. A further characteristic of the Bilad Shinguitti was the much freer status of women than in neighbouring Islamic societies. The most significant feature of the Bilad Shinguitti was the importance given to the marabout tribes, who created a strong written cultural tradition in religious studies, education, literature and poetry; indeed, its fame in the Arab world derived from the reputation acquired by its scholars.

133. According to Mauritania, two types of political authority were found in the Bilad Shinguitti: the emirates and the tribal groups not formed into emirates. The major part of the Shinguitti country was composed of the four Emirates of the Trarza, the Brakna, the Tagant and the Adrar, where the town of Shinguit is situated. This town was both the centre of Shinguitti culture and a crossroads of the caravan trade, so that the Emirate of the Adrar became the pole of attraction for the important nomadic tribes of the Sahara. At the time of the Spanish colonization of Western Sahara, Mauritania maintains, the Emir of the Adrar was the principal political figure of the north and north-west Shinguitti country, and possessed "an influence extending from the Sakiet El Hamra to the Senegal". In this connection, it invokes the testimony of the Spanish explorer, Captain Cervera, who in 1886 concluded with the Emir at 'Ijil a treaty by which, had it been ratified, Spain would have been recognized as sovereign of the whole Adrar at-Tmarr. He had reported at the time that it was thanks to the Emir that several tribal chiefs were assembled at 'Ijil; that it was under the Emir's protection that the Spanish delegation had been able to attend the meeting safely; and that the parties to the two treaties concluded on that occasion included chiefs not only of tribes of the Adrar but also of tribes from west of the Emirate, i.e., from the territory of the Río de Oro.

134. In addition to the four emirates, Mauritania mentions a number of other tribal groups, not formed into emirates, which existed in Western Sahara at the time of its colonization by Spain. Among these it names as the main tribes the 'Aroussiyeen, Oulad Deleim, Oulad Bu-Sba', Ahil Barik-Allah and Regheibat. It maintains that all these tribes and the four emirates themselves were both autonomous and independent, not acknowledging any tie of political allegiance to the Sultan of Morocco. Their independence, it states, is shown by the numerous treaties which they signed with foreign Powers, and by the fact that "the emirs, sheikhs and other tribal

émirs, cheiks et autres chefs de tribus n'ont jamais été investis par des autorités étrangères et n'ont jamais tenu leur pouvoir que des règles propres à la dévolution du pouvoir dans l'ensemble chinguittien ». Chaque émirat et groupe de tribus était administré de façon autonome par son chef, dont la nomination et les actes importants devaient obtenir l'assentiment de la djemaa.

135. La Mauritanie reconnaît que les émirats et les tribus n'étaient coiffés d'aucune structure hiérarchique commune. D'après elle,

« l'ensemble chinguittien ne pouvait à cet égard être assimilé à un Etat, ni à une fédération ni même à une confédération, à moins que l'on ne soit prêt à donner ce nom aux liens politiques tenus unissant les tribus les unes avec les autres ».

Il y eut dans cet ensemble « de vastes confédérations de tribus ou des émirats étendant très loin au-delà de leurs frontières leur influence qui participait ici de la vassalité, là de l'alliance ». Mais la Mauritanie reconnaît que cela n'est pas suffisant pour qu'on puisse dire que « l'ensemble chinguittien bénéficiait d'une personnalité internationale ou jouissait d'une souveraineté au sens où le mot était entendu à l'époque ».

136. Le Bilad Chinguiti était, selon la Mauritanie, une communauté ayant sa cohésion propre, ses particularités et un système de droit saharien commun régissant l'utilisation des points d'eau, des pâturages et des terres agricoles, les hostilités entre tribus et le règlement des différends. Selon elle,

« Les personnalités juridiques ou souverainetés appartenaient en réalité aux éléments de l'ensemble pour autant qu'elles n'aient pas été aliénées, en tout ou en partie, par des liens de vassalité ou d'alliance, au profit d'autres éléments de l'ensemble. La souveraineté des différents éléments de l'ensemble découlait, à l'évidence, de la pratique de ces entités »;

comme maîtresse d'un territoire, chaque entité faisait assurer le respect de celui-ci et de ses sujets contre les actes de guerre ou de pillage et, corrélativement, le souverain avait le devoir de protéger les étrangers qui se plaçaient sous sa protection. Lorsque les émirats ou les cheiks entraient les uns avec les autres dans des rapports d'alliance ou se faisaient la guerre, il s'agissait de rapports entre égaux. Mais l'existence de cette communauté se manifestait lorsque son indépendance était en péril, comme le montre, d'après la Mauritanie, le fait que les tribus conjuguèrent leurs efforts dans tout le pays chinguittien pour enrayer la pénétration française.

137. En même temps, la Mauritanie met l'accent sur les caractéristiques propres de la région saharienne et sur le nomadisme de la plupart des tribus, déjà évoqués dans le présent avis. Elle souligne que, dans cette région aride, la vie pastorale oblige à rechercher continuellement des pâturages suffisants ainsi que des points d'eau, chaque tribu ayant ses zones de migration bien définies avec des itinéraires de migration connus et déterminés par l'emplacement

chiefs were never invested by outside authorities and always derived their powers from the special rules governing the devolution of power in the Shinguitti entity". Each emirate and tribal group was autonomously administered by its ruler, whose appointment and important acts were subject to the assent of the assembly of the Juma'a.

135. Mauritania recognizes that the emirates and the tribes were not under any common hierarchical structure. "In this respect", it has said:

"... the Shinguitti entity could not be assimilated to a State, nor to a federation, nor even to a confederation, unless one saw fit to give that name to the tenuous political ties linking the various tribes".

Within the entity there were "great confederations of tribes, or emirates whose influence, in the form sometimes of vassalage and sometimes of alliance, extended far beyond their own frontiers". Even so, Mauritania recognizes that this is not a sufficient basis for saying that "the Shinguitti entity was endowed with international personality, or enjoyed any sovereignty as the word was understood at that time".

136. The Bilad Shinguitti, according to Mauritania, was a community having its own cohesion, its own special characteristics, and a common Saharan law concerning the use of water-holes, grazing lands and agricultural lands, the regulation of inter-tribal hostilities and the settlement of disputes. Within this community:

"It was in reality the component entities which were endowed with the legal personalities or sovereignties, save in so far as these had been wholly or partly alienated, by ties of vassalage or alliance, to other such components. The sovereignty of the different component entities obviously derived from their practice";

each body, as master of a territory, ensured the protection of the territory and of its subjects against acts of war or pillage and, correspondingly, its ruler had the duty to safeguard outsiders who sought his protection. When the emirs or sheikhs formed alliances with or waged war on one another, it was a question of relations between equals. But the existence of the community became apparent when its independence was threatened, as is shown, in the view of Mauritania, by the concerted effort made by the tribes throughout the Shinguitti country to resist French penetration.

137. At the same time, Mauritania lays emphasis on the special characteristics of the Saharan area and the nomadic existence of many of the tribes which have already been referred to in this Opinion. Life in the arid areas of the Shinguitti country, it observes, required the continuous quest for suitable pastures and water-holes; and each tribe had a well-defined migration area with established migration routes determined by the location

ment des points d'eau, des cimetières, des terrains cultivés et des pâturages. Elle fait encore observer que les Puissances coloniales, en traçant les frontières, n'ont tenu aucun compte des facteurs humains et en particulier des territoires des tribus ou de leurs parcours de nomadisation qui ont été coupés en deux ou trois tronçons par ces frontières artificielles. Les tribus se sont trouvées néanmoins dans la nécessité de poursuivre leurs migrations traditionnelles à travers le pays chinguittien, aujourd'hui englobé dans le territoire de la République islamique de Mauritanie et le Sahara occidental. Certaines familles, ainsi que leurs propriétés, ont été divisées de part et d'autre de la frontière artificielle. Il est arrivé ainsi que des puits, des terres et des cimetières du Rio de Oro appartiennent à des tribus mauritaniennes et que des palmeraies et des points d'eau situés dans ce qui est maintenant la République islamique de Mauritanie soient la propriété de tribus du Sahara occidental. Selon la Mauritanie, cette nécessité de la vie dans la région a été reconnue par l'Espagne et la France qui ont conclu en 1934 un arrangement administratif pour qu'il ne soit pas fait obstacle au nomadisme des tribus.

138. Si l'on croyait devoir recourir à une classification, la Mauritanie suggère que les concepts de nation et de peuple seraient les plus adéquats pour expliquer la situation du peuple chinguittien au moment de la colonisation. A son avis, ce sont ces termes qui décriraient le mieux un ensemble présentant, malgré sa diversité politique, les caractères d'une nation indépendante, d'un peuple formé de tribus, confédérations de tribus, émirats qui, conjointement, exerçaient une co-souveraineté sur le pays chinguittien.

*

139. Pour ce qui est des liens juridiques entre le Sahara occidental et l'ensemble mauritanien, la Mauritanie soutient la thèse suivante: au moment de la colonisation espagnole, l'ensemble mauritanien s'étendait du fleuve Sénégal à l'oued Sakiet El Hamra. Cela étant, la partie des territoires actuellement sous administration espagnole située « au sud de l'oued Sakiet El Hamra était partie intégrante de l'ensemble mauritanien ». La relation juridique entre la partie sous administration espagnole et l'ensemble mauritanien était donc « une simple relation d'inclusion ». A l'époque, le Bilad Chinguiti était un ensemble uni par des liens historiques, religieux, linguistiques, sociaux, culturels et juridiques formant une communauté ayant sa propre cohésion. En revanche, les territoires occupés par l'Espagne ne formaient aucune entité propre et n'avaient aucune identité. La partie située au sud de l'oued Sakiet El Hamra faisait juridiquement partie de l'ensemble mauritanien. Cette partie et le territoire actuel de la République islamique de Mauritanie constituent « les parties indissociables de l'ensemble mauritanien ».

140. Sur ces bases, la Mauritanie prie la Cour de dire qu'au « moment de la colonisation par l'Espagne, la partie du Sahara actuellement sous administration espagnole avait des liens juridiques avec l'ensemble mauritanien ». En

of water-holes, burial grounds, cultivated areas and pastures. The colonial Powers, it further observes, in drawing frontiers took no account of these human factors and in particular of the tribal territories and migration routes, which were, as a result, bisected and even trisected by those artificial frontiers. Nevertheless, the tribes of necessity continued to make their traditional migrations, traversing the Shinguitti country comprised within the territory of the present-day Islamic Republic of Mauritania and Western Sahara. The same families and their properties were to be found on either side of the artificial frontier. Some wells, lands and burial grounds of the Río de Oro, for example, belonged to Mauritanian tribes, while watering places and palm oases in what is now part of the Islamic Republic were the properties of tribes of Western Sahara. These facts of life in the region, it points out, were recognized by France and Spain, which, in 1934, concluded an administrative agreement to prevent any obstacles to the nomadic existence of the tribes.

138. If it is thought necessary to have recourse to verbal classifications, Mauritania suggests that the concepts of "nation" and of "people" would be the most appropriate to explain the position of the Shinguitti people at the time of colonization; they would most nearly describe an entity which despite its political diversity bore the characteristics of an independent nation, a people formed of tribes, confederations and emirates jointly exercising co-sovereignty over the Shinguitti country.

*

139. As to the legal ties between Western Sahara and the Mauritanian entity, the views of Mauritania are as follows: At the time of Spanish colonization, the Mauritanian entity extended from the Senegal river to the Wad Sakiet El Hamra. That being so, the part of the territories now under Spanish administration which lie "to the south of the Wad Sakiet El Hamra was an integral part of the Mauritanian entity". The legal relation between the part under Spanish administration and the Mauritanian entity was, therefore, "the simple one of inclusion". At that time, the Bilad Shinguitti was an entity united by historical, religious, linguistic, social, cultural and legal ties, and it formed a community having its own cohesion. The territories occupied by Spain, on the other hand, did not form an entity of their own and did not have any identity. The part to the south of the Wad Sakiet El Hamra was, legally speaking, part of the Mauritanian entity. That part and the present territory of the Islamic Republic of Mauritania together constitute "the indissociable parts of the Mauritanian entity".

140. In the light of the foregoing, Mauritania asks the Court to find that "at the time of colonization by Spain the part of the Sahara now under Spanish administration did have legal ties with the Mauritanian entity". At the same

même temps, elle considère que là où s'arrêtait l'ensemble mauritanien commençait le Royaume du Maroc. Elle précise que la constatation qu'elle demande se limite à la partie du Sahara occidental située au sud de la Sakiet El Hamra, sous réserve de certains entrecroisements des liens juridiques de l'ensemble mauritanien et de ceux du Maroc, là seulement où les parcours de nomadisation de leurs tribus respectives se confondent.

* *

141. L'Espagne estime que les thèses de la Mauritanie se heurtent à un certain nombre d'obstacles. A son avis, le Bilad Chinguiti ou ensemble chinguittien ne coïncide nullement avec ce qu'on appelle l'ensemble mauritanien. Dans son acception la plus large, le Bilad Chinguiti vise l'aire d'une culture musulmane, un foyer culturel et religieux qui eut un certain rayonnement jusqu'au XVI^e siècle. Mais, selon l'Espagne, il est impossible d'admettre qu'un phénomène culturel, limité dans l'espace et dans le temps, soit identique à un prétendu ensemble qui serait essentiellement d'ordre géographique et dont les limites seraient plus larges. Il ne faut pas confondre le rayonnement religieux et culturel de la ville de Chinguiti et sa renommée dans le monde musulman avec l'hégémonie politique de l'émirat de l'Adrar qui engloba la cité dans ses limites, quand il apparut au XVIII^e siècle.

142. De l'avis de l'Espagne, non seulement l'idée d'ensemble exprime l'appartenance, mais elle implique en outre l'idée que les éléments inclus dans l'ensemble sont homogènes. Or l'ensemble mauritanien serait formé d'éléments hétérogènes, dont certains seraient de simples tribus et d'autres auraient atteint un degré plus complexe d'intégration, comme les émirats. Quant à l'émirat de l'Adrar qui aurait été le noyau de l'ensemble mauritanien, l'Espagne soutient que c'était une région distincte et indépendante de toutes les régions avoisinantes, aussi bien du point de vue politique que du point de vue social et économique. L'émirat constituait, d'après elle, un noyau de pouvoir autonome, distinct à la fois des autres émirats du sud et des tribus nomades indépendantes du nord et de l'ouest. De surcroît, au moment de la colonisation du Sahara occidental, l'émirat connaissait, selon l'Espagne, de graves désordres internes et subissait les attaques continuelles des émirats voisins des Trarza et du Tagant; l'Espagne a dit de cette région qu'elle était plongée dans un état d'anarchie.

143. Une autre difficulté se présente, d'après l'Espagne; c'est que la notion d'ensemble mauritanien n'est accompagnée par la preuve d'aucun lien d'allégeance entre les tribus habitant le territoire du Sahara occidental et les tribus mauritaniennes ou entre les tribus du territoire et l'émirat de l'Adrar. Loin de se fondre et de disparaître dans le cadre de ce qu'on appelle ensemble mauritanien, soutient l'Espagne, les tribus du Sahara occidental ont mené leur vie propre, indépendamment des autres tribus sahariennes. On se trouve, selon elle, face à un manque presque absolu de preuves qui puissent étayer la thèse mauritanienne en dehors de simples données sociologiques sur la vie nomade.

time, it takes the position that where the Mauritanian entity ended the Kingdom of Morocco began. It also makes clear that the finding which it requests is limited to the part of Western Sahara to the south of the Sakiet El Hamra, subject to some overlapping between the legal ties of the Mauritanian entity and those of Morocco solely where they met, owing to the overlapping of the nomadic routes of their respective tribes.

* *

141. Spain considers that there are a number of obstacles in the way of accepting the views of the Islamic Republic. The Bilad Shinguitti or Shinguitti entity, it says, by no means coincides with what is called the Mauritanian entity. In its broadest sense, the Bilad Shinguitti is the area of an Islamaic culture, and it is a cultural and religious centre which had a certain influence up to the sixteenth century. Spain finds it impossible, however, to accept that a cultural phenomenon, limited in time and space, could be identical with an alleged entity of which the significance was mainly geographical and which had wider limits: Shinguit's religious and cultural influence and its fame in the Islamic world is not to be confused with the political hegemony of the Emirate of the Adrar which, when it came into being in the eighteenth century, included the town of Shinguit in its borders.

142. Again, in the view of Spain, the idea of an entity must express not only a belonging but also the idea that the component parts are homogeneous. The Mauritanian entity, however, is said to have been formed of heterogeneous components, some being mere tribes and others having a more complex degree of integration, such as an emirate. As to the Emirate of the Adrar, which is claimed to have been the nucleus of the Mauritanian entity, Spain maintains that it was a region distinct and independent from all those surrounding it, politically, socially and economically. Spain considers it to have constituted a centre of autonomous power distinct both from the other emirates in the south and from the independent nomad tribes in the north and west. Furthermore, at the period of colonization of Western Sahara, this emirate, according to Spain, was undergoing grave internal troubles and also being harassed by the neighbouring Emirates of the Trarza and the Tagant, and Spain describes the region as having then been in a state of anarchy.

143. Another difficulty, according to Spain, is that the concept of a Mauritanian entity is not accompanied by proof of any tie of allegiance between the tribes inhabiting the territory of Western Sahara and the Mauritanian tribes or between the tribes of the territory and the Emirate of the Adrar. Far from merging into or disappearing within the framework of the so-called Mauritanian entity, Spain maintains, the tribes of Western Sahara led their own life independently of the other Saharan tribes. In its view, there is an almost total lack of evidence which might give support to the Mauritanian argument over and above the mere sociological facts about nomadic life.

144. Quant aux accords conclus par les tribus indépendantes du Sahara avec des explorateurs espagnols et avec la France, l'Espagne estime que ces documents contredisent la thèse d'un ensemble mauritanien à l'intérieur duquel les tribus du Sahara occidental auraient été intégrées. A son avis, les textes des deux traités signés à Idjil le 12 juillet 1886 l'un avec les tribus indépendantes et l'autre avec l'émir sont à cet égard concluants. Le premier a été conclu avec les tribus habitant la zone comprise entre l'Atlantique et le versant occidental de l'Adrar, qui ont cédé à l'Espagne « tous les territoires compris entre la côte des possessions espagnoles de l'Atlantique du cap Bojador au cap Blanc et la limite occidentale de l'Adrar »; le second traité, conclu avec l'émir, « reconnaît la souveraineté espagnole sur tout le territoire de l'Adrar Tmar ». De l'avis de l'Espagne, l'existence de ces deux traités séparés prouve non seulement la totale indépendance des tribus et de l'émirat de l'Adrar mais encore l'indépendance de chacun par rapport aux autres; elle prouve aussi que l'émir a peut-être exercé une influence sur ces tribus mais jamais une autorité politique. De même, l'indépendance des tribus entre elles ressort, selon l'Espagne, de la signature, par une seule tribu, du traité de 1884 conclu avec l'explorateur Bonelli. De plus, d'autres éléments de l'ensemble, les émirats des Brakna, des Trarza et du Tagant et les tribus du Hodh, ont signé au cours du XIX^e siècle toute une série de traités avec la France. L'Espagne estime donc difficile de discerner en quoi réside la cohésion de ce que l'on présente comme l'ensemble chinguittien.

145. L'Espagne rejette en outre l'idée liée à la notion d'ensemble mauritanien invoquée par la Mauritanie, selon laquelle le territoire placé sous administration espagnole ne constituait pas un ensemble distinct et n'avait pas d'identité. Elle soutient que l'actuel territoire du Sahara occidental constituait l'assise d'un peuple saharien au caractère propre et bien défini, composé de tribus autonomes et indépendantes de toute autorité extérieure, que ce peuple habitait une région assez bien délimitée et qu'il avait élaboré une organisation et un système de vie en commun fondés sur une conscience collective et une solidarité mutuelle. Au Sahara occidental, dit l'Espagne, la population et les auteurs font une nette distinction entre leur pays, celui des nomades, et les pays avoisinants, où la vie est sédentaire, comme ceux de Chinguiti, de Tichit et de Tombouctou. La terre des sédentaires coïncide sensiblement au nord avec les frontières historiques du Maroc et au sud avec l'émirat de l'Adrar Tmar. Selon l'Espagne, il y avait donc au moment de la colonisation un peuple sahraoui, doué de cohésion et différencié par rapport aux émirats mauritaniens; ce peuple ne se considérait nullement comme une partie du Bilad Chinguiti ou ensemble mauritanien.

146. La thèse mauritanienne se heurte aussi, d'après l'Espagne, à une autre difficulté juridique: la République islamique de Mauritanie ne saurait en effet être considérée comme le successeur immédiat du prétendu ensemble mauritanien historique, car la notion de Mauritanie est née en 1904, à un moment où le territoire du Sahara occidental avait déjà, selon l'Espagne, une existence établie en fait et en droit.

144. As to the agreements concluded by the independent tribes of the Sahara with Spanish explorers and with France, Spain considers those documents to run counter to the thesis that there was a "Mauritanian entity" in which tribes of Western Sahara were integrated. It regards the texts of the two treaties signed at Ijil on 12 July 1886, one with the independent tribes and the other with the Emir, as decisive on this point. The first was concluded with the tribes living in the area between the Atlantic and the western slopes of the Adrar, who ceded to Spain "all territories between the coast of the Spanish possessions of the Atlantic between Cape Bojador and Cabo Blanco and the western boundary of the Adrar"; the second treaty was concluded with the Emir and "recognizes Spanish sovereignty over the whole territory of the Adrar at-Tmarr". The existence of these two separate treaties, in Spain's view, evidences not only the total independence of those tribes and of the Emirate, but also their independence of each other; and it further proves that the Emir may have exerted influence but never political authority over those tribes. The independence of the tribes as between themselves is held by Spain to be also shown by the signature of the 1884 treaty by one tribe alone with the explorer Bonelli. Furthermore, other participants in this alleged entity, the Emirates of the Brakna, Trarza and Tagant and the tribes of the Hodh, signed with France a long series of treaties throughout the nineteenth century. Spain therefore finds it difficult to appreciate the coherence of the alleged Shinguitti entity.

145. Furthermore Spain rejects the proposition, bound up with the concept of the Mauritanian entity advanced by Mauritania, that the territory under Spanish administration did not itself form an entity or possess an identity of its own. It considers that what is the present territory of Western Sahara was the foundation of a Saharan people with its own well-defined character, made up of autonomous tribes, independent of any external authority; and that this people lived in a fairly well-defined area and had developed an organization and a system of life in common, on the basis of collective self-awareness and mutual solidarity. In Western Sahara, it says, a clear distinction was made by the population and in literature between their own country, the country of the nomads, and other neighbouring countries of a sedentary way of life, such as Shinguitti, Tishit and Timbuktu. The land of the settled people coincided to a large extent, in the north, with the historic frontiers of Morocco and, in the south, with the Emirate of the Adrar at-Tmarr. There was thus, according to Spain, a Sahrawi people at the time of colonization, coherent and distinct from the Mauritanian emirates; and this people in no way regarded itself as part of the Bilad Shinguitti or Mauritanian entity.

146. Another legal difficulty, according to Spain, is that the Islamic Republic could not be regarded as the direct successor to the alleged historical Mauritanian entity; for the notion of Mauritania was born in 1904 at a time when the territory of Western Sahara is said by Spain already to have had an existence well established in fact and in law.

147. Se fondant sur les arguments qui précèdent, l'Espagne soutient qu'au moment de la colonisation espagnole il n'existait pas de liens juridiques entre le territoire du Sahara occidental et l'ensemble mauritanien.

* *

148. Dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la Cour a déclaré: « Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits, et leur nature dépend des besoins de la communauté » (C.I.J. Recueil 1949, p. 178). Dans son examen des thèses de la Mauritanie sur la nature juridique du Bilad Chinguïti ou ensemble mauritanien, la Cour tient pleinement compte de cette observation et des caractéristiques propres de la région et des populations sahariennes que la présente espèce concerne. Il faut bien cependant appliquer un critère pour déterminer si, dans un cas donné, on a affaire ou non en droit à ce qui est juridiquement une entité. En outre, la Cour note que, dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, le critère utilisé par elle a consisté à déterminer si l'Organisation des Nations Unies – l'entité en cause – se trouvait dans une situation « telle qu'elle ait vis-à-vis de ses Membres des droits dont elle ait qualité pour leur demander le respect » (*ibid.*, p. 178). Certes, dans l'avis consultatif rendu en l'espèce, le critère a joué dans un contexte un peu particulier. Néanmoins, tel est bien le critère essentiel à appliquer lorsqu'il est prétendu qu'un groupe, qu'il soit composé d'Etats, de tribus ou d'individus, est une entité juridique distincte de ses membres.

149. Dans la présente affaire, les renseignements dont la Cour dispose montrent qu'au moment de la colonisation espagnole il existait de nombreux liens d'ordre racial, linguistique, religieux, culturel et économique entre des tribus et émirats dont les populations habitaient la région saharienne qui fait aujourd'hui partie du territoire du Sahara occidental et de la République islamique de Mauritanie. Cependant ces renseignements révèlent aussi l'indépendance des émirats et de nombre de ces tribus les uns à l'égard des autres et, malgré certaines formes d'activité commune, l'absence d'institutions ou d'organes, même réduits au minimum, qui leur auraient été communs. La Cour ne peut donc conclure que les éléments en sa possession permettent de considérer que les émirats et tribus existant dans la région constituaient, suivant une autre expression utilisée par la Cour dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, « une entité capable d'être bénéficiaire d'obligations incombant à ses membres » (*ibid.*, p. 178). Que l'on définisse l'ensemble mauritanien comme le Bilad Chinguïti, ou comme la nation chinguïttienne ainsi que la Mauritanie le suggère, ou encore comme une forme de ligue ou d'association, la difficulté demeure qu'il n'avait pas le caractère d'une personne ou d'une entité juridique distincte des divers émirats et tribus qui le constituaient. On ne peut donc accepter la thèse suivant laquelle le Bilad Chinguïti aurait été une « entité » ou un « ensemble » mauritanien jouissant d'une certaine forme de souveraineté au Sahara occidental.

147. On the basis of the foregoing considerations, Spain maintains that at the time of colonization by Spain there were no legal ties between the territory of Western Sahara and the Mauritanian entity.

* *

148. In the case concerning *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, the Court observed: "The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community" (*I.C.J. Reports 1949*, p. 178). In examining the propositions of Mauritania regarding the legal nature of the Bilad Shinguitti or Mauritanian entity, the Court gives full weight both to that observation and to the special characteristics of the Saharan region and peoples with which the present proceedings are concerned. Some criterion has, however, to be employed to determine in any particular case whether what confronts the law is or is not legally an "entity". The Court, moreover, notes that in the *Reparation* case the criterion which it applied was to enquire whether the United Nations Organization — the entity involved — was in "such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect" (*ibid.*). In that Opinion, no doubt, the criterion was applied in a somewhat special context. Nevertheless, it expresses the essential test where a group, whether composed of States, of tribes or of individuals, is claimed to be a legal entity distinct from its members.

149. In the present case, the information before the Court discloses that, at the time of the Spanish colonization, there existed many ties of a racial, linguistic, religious, cultural and economic nature between various tribes and emirates whose peoples dwelt in the Saharan region which today is comprised within the Territory of Western Sahara and the Islamic Republic of Mauritania. It also discloses, however, the independence of the emirates and many of the tribes in relation to one another and, despite some forms of common activity, the absence among them of any common institutions or organs, even of a quite minimal character. Accordingly, the Court is unable to find that the information before it provides any basis for considering the emirates and tribes which existed in the region to have constituted, in another phrase used by the Court in the *Reparation* case, "an entity capable of availing itself of obligations incumbent upon its Members" (*ibid.*). Whether the Mauritanian entity is described as the Bilad Shinguitti, or as the Shinguitti "nation", as Mauritania suggests, or as some form of league or association, the difficulty remains that it did not have the character of a personality or corporate entity distinct from the several emirates and tribes which composed it. The proposition, therefore, that the Bilad Shinguitti should be considered as having been a Mauritanian "entity" enjoying some form of sovereignty in Western Sahara is not one that can be sustained.

150. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour conclut qu'au moment de la colonisation espagnole il n'existait entre le territoire du Sahara occidental et l'ensemble mauritanien ni un lien de souveraineté ou d'allégeance des tribus ni une « simple relation d'inclusion » dans une même entité juridique.

*

151. Cette conclusion ne signifie pas cependant que la Cour doive nécessairement répondre à la question II qu'au moment de la colonisation par l'Espagne il n'existait aucun lien juridique entre le territoire du Sahara occidental et l'ensemble mauritanien. En effet il ne semble pas à la Cour que la formule utilisée par l'Assemblée générale dans la question II limite strictement la portée de celle-ci à l'existence de liens juridiques impliquant la souveraineté territoriale. L'emploi de l'expression « liens juridiques » à propos de l'ensemble mauritanien indique au contraire que la question II envisage la possibilité qu'il existe d'autres liens de caractère juridique. Restreindre la portée de la question à des liens de souveraineté équivaldrait en outre à ne pas tenir compte des caractéristiques propres de la région et des populations sahariennes qui ont déjà été signalées aux paragraphes 87 et 88 et à méconnaître la pertinence que pourraient présenter d'autres liens juridiques pour les diverses méthodes concernant le processus de décolonisation.

152. Les renseignements dont la Cour dispose montrent clairement que le nomadisme de la grande majorité des habitants du Sahara occidental au moment de la colonisation a donné naissance à certains liens de caractère juridique entre les tribus du territoire et celles des régions avoisinantes du Bilad Chinguiti. D'après ces renseignements, les parcours de migration de presque toutes les tribus nomades du Sahara occidental s'étendaient au-delà des limites qui devaient devenir les frontières coloniales et atteignaient notamment de vastes régions de ce qui est aujourd'hui le territoire de la République islamique de Mauritanie. Dans leurs migrations, les tribus possédaient des pâturages, des terrains cultivés et des puits ou des points d'eau dans les deux territoires et avaient leurs cimetières sur l'un ou sur l'autre. Ces éléments essentiels du mode de vie des nomades, ainsi que la Cour l'a noté, étaient dans une certaine mesure l'objet de droits tribaux et leur utilisation était d'une manière générale régie par des coutumes. En outre, les relations entre toutes les tribus de la région dans des domaines comme les conflits intertribaux et le règlement des différends étaient aussi régies par un ensemble de coutumes intertribales. Avant l'époque de la colonisation du Sahara occidental par l'Espagne, ces liens juridiques n'avaient et ne pouvaient avoir d'autre source que les usages des tribus elles-mêmes ou le droit musulman. Par conséquent, bien qu'il n'ait pas été démontré que le Bilad Chinguiti existait en tant qu'entité juridique, les populations nomades du pays chinguittien doivent, de l'avis de la Cour, être considérées comme ayant possédé pendant la période pertinente des droits, y compris certains droits quant aux terres sur lesquelles elles nomadisaient. La Cour conclut que

150. In the light of the above considerations, the Court must conclude that at the time of colonization by Spain there did not exist between the territory of Western Sahara and the Mauritanian entity any tie of sovereignty, or of allegiance of tribes, or of "simple inclusion" in the same legal entity.

*

151. This conclusion does not, however, mean that the reply to Question II should necessarily be that at the time of colonization by Spain no legal ties at all existed between the territory of Western Sahara and the Mauritanian entity. The language employed by the General Assembly in Question II does not appear to the Court to confine the question exclusively to those legal ties which imply territorial sovereignty. On the contrary, the use of the expression "legal ties" in conjunction with "Mauritanian entity" indicates that Question II envisages the possibility of other ties of a legal character. To confine the question to ties of sovereignty would, moreover, be to ignore the special characteristics of the Saharan region and peoples to which reference has been made in paragraphs 87 and 88 above, and also to disregard the possible relevance of other legal ties to the various procedures concerned in the decolonization process.

152. The information before the Court makes it clear that the nomadism of the great majority of the peoples of Western Sahara at the time of its colonization gave rise to certain ties of a legal character between the tribes of the territory and those of neighbouring regions of the Bilad Shinguitti. The migration routes of almost all the nomadic tribes of Western Sahara, the Court was informed, crossed what were to become the colonial frontiers and traversed, *inter alia*, substantial areas of what is today the territory of the Islamic Republic of Mauritania. The tribes, in their migrations, had grazing pastures, cultivated lands, and wells or water-holes in both territories, and their burial grounds in one or other territory. These basic elements of the nomads' way of life, as stated earlier in this Opinion, were in some measure the subject of tribal rights, and their use was in general regulated by customs. Furthermore, the relations between all the tribes of the region in such matters as inter-tribal clashes and the settlement of disputes were also governed by a body of inter-tribal custom. Before the time of Western Sahara's colonization by Spain, those legal ties neither had nor could have any other source than the usages of the tribes themselves or Koranic law. Accordingly, although the Bilad Shinguitti has not been shown to have existed as a legal entity, the nomadic peoples of the Shinguitti country should, in the view of the Court, be considered as having in the relevant period possessed rights, including some rights relating to the lands through which they migrated. These rights, the Court concludes, constituted legal ties between the territory of Western Sahara and the "Mauritanian entity", this expression being taken to denote

ces droits constituaient des liens juridiques entre le territoire du Sahara occidental et l'ensemble mauritanien, étant entendu que cette expression désigne les diverses tribus vivant sur les territoires du Bilad Chinguiti aujourd'hui englobés dans la République islamique de Mauritanie. Il s'agissait de liens qui ne connaissaient pas de frontière entre les territoires et qui étaient indispensables au maintien même de la vie dans la région.

*
* *

153. Pendant la procédure orale, le Maroc et la Mauritanie ont mis l'accent sur le chevauchement des liens juridiques que l'un et l'autre auraient eus avec le Sahara occidental au moment de sa colonisation. Bien que, sur des points importants, la Cour ne partage pas l'opinion des deux Etats intéressés sur la nature de ces liens, elle est cependant d'avis que l'entrecroisement des liens en cause entre d'une part le territoire et d'autre part le Maroc et l'ensemble mauritanien, tel que celui-ci est défini par la Cour, est à prendre en considération pour la réponse à la question II. La Cour estime en effet qu'il y a là un élément important pour apprécier l'étendue et les implications des liens.

154. La position du Maroc et celle de la Mauritanie paraissent avoir sensiblement évolué depuis l'époque où, à l'Organisation des Nations Unies, ces deux Etats ont émis pour la première fois leurs prétentions à des liens spéciaux avec le Sahara occidental. Il suffira, aux fins du présent avis consultatif, de prendre acte de leurs vues telles qu'elles ont été formulées en dernier lieu devant la Cour.

155. Le Maroc a exposé ses vues de la manière suivante:

« Le Maroc affirme l'exercice de la souveraineté mais il ne nie point, pour autant, que des liens juridiques d'une autre nature, mais non moins essentiels eu égard à la question posée à la Cour et aux modes de vie politique dans la région intéressée au moment de la colonisation espagnole, puissent être affirmés par la Mauritanie.

.....

la souveraineté invoquée par le Maroc et ... les liens juridiques invoqués par la Mauritanie se sont exercés sur des tribus nomades et ont eu un premier impact sur les hommes. Ceux-ci, certes, ont dessiné dans leurs parcours un ensemble territorial mais, en raison même de la nature des relations entre l'homme et le sol, des chevauchements géographiques sont inévitables.

Quand le Maroc fait état de dahirs adressés à des destinations géographiques allant jusqu'au cap Blanc, il invoque des documents attestant l'allégeance de tribus se trouvant à un moment donné dans un de leurs lieux de nomadisation. Mais il n'entend pas, par là même, soutenir qu'au point de vue de destination du dahir l'appartenance à l'ensemble mauritanien n'était pas prépondérante.

the various tribes living in the territories of the Bilad Shinguitti which are now comprised within the Islamic Republic of Mauritania. They were ties which knew no frontier between the territories and were vital to the very maintenance of life in the region.

*
* *

153. In the oral proceedings, Morocco and Mauritania both laid stress on the overlapping character of the respective legal ties which they claim Western Sahara to have had with them at the time of colonization. Although the view of the Court as to the nature of those ties differs in important respects from those of the two States concerned, the Court is of the opinion that the overlapping character of the ties of the territory with Morocco and the "Mauritanian entity", as defined by the Court, calls for consideration in connection with Question II. This is because the overlapping character of the ties appears to the Court to be a significant element in appreciating their scope and implications.

154. The views of Morocco and Mauritania appear to have evolved considerably since their respective claims to special links with Western Sahara were first raised in the United Nations. It suffices, for the purposes of this Opinion, to note their views as finally formulated before the Court.

155. Morocco's views were explained as follows:

"Morocco asserts the exercise of its sovereignty, but it does not deny, in so doing, that legal ties of another nature, no less essential having regard to the question put to the Court and to the forms of political life in the region concerned at the time of Spanish colonization, may be asserted by Mauritania.

.....

the sovereignty invoked by Morocco and the legal ties invoked by Mauritania were exercised on nomadic tribes and had their first impact on human beings. Of course, these human beings traced in their travels the outline of a territorial entity but, because of the very nature of the relationships between man and the land, some geographical overlappings were inevitable.

When Morocco cites dahirs addressed to geographical destinations extending to Cabo Blanco, it is relying on documents attesting the allegiance of tribes finding themselves at given times at certain points in their nomadic itineraries. But it does not mean thereby to claim that, viewed from the standpoint of the destination of the dahir, the strongest link was not with the Mauritanian entity.

En sens inverse d'ailleurs, le Maroc ne considère pas que la mention géographique par la Mauritanie des points extrêmes de la nomadisation des tribus mauritaniennes exclut la prépondérance de la souveraineté marocaine dans ces régions.

En définitive, il existe un Nord et un Sud juxtaposant dans l'espace des liens juridiques du Sahara occidental avec le Maroc et avec la Mauritanie. »

Développant cette explication, le Maroc a dit:

« lorsque le Maroc évoque le cap Blanc et Villa Cisneros dans des développements d'ordre général, il n'entend pas par là même soutenir que sa souveraineté s'exerçait sur ces régions au moment de la colonisation espagnole. Ces régions faisaient, en effet, partie intégrante de l'ensemble mauritanien à l'époque considérée, ensemble dont la République islamique de Mauritanie est le seul successeur ».

156. La Mauritanie a exposé ses vues de la manière suivante:

« les Gouvernements de la République islamique de Mauritanie et du Royaume du Maroc reconnaissent qu'il y a un Nord relevant du Maroc, un Sud relevant de la Mauritanie et que des chevauchements existent du fait des parcours de nomadisation du Nord et du Sud qui se croisent. Il en résulte donc qu'il n'y a pas de *no man's land* entre l'influence du Maroc et celle de l'ensemble mauritanien... »

« Les zones de chevauchement dont il a été question devant la Cour impliquaient la superposition de l'ensemble mauritanien, de l'ensemble chinguittien et du Royaume du Maroc seulement là où ils se rencontraient.

C'est ainsi que la mention du cap Blanc et de Villa Cisneros par le Maroc ne saurait signifier que ces régions se trouvaient, au moment de la colonisation, sous la souveraineté marocaine, comme [il a été] reconnu ... le 25 juillet... De même, telle ou telle nomadisation mauritanienne dans la région de la Sakiet El Hamra ne saurait constituer une contestation de l'appartenance de cette région au Royaume du Maroc qui, aux yeux du Gouvernement mauritanien, ne s'arrêtait pas aux limites du Makhzen. »

157. Il convient d'ajouter que le Maroc et la Mauritanie ont tous deux souligné que le chevauchement ne laissait subsister aucun « vide géographique », aucun *no man's land* entre les régions où existaient des liens entre chacun d'eux et le Sahara occidental.

*

158. La Cour, comme on l'a vu, admet que la question II n'envisage aucune forme de délimitation territoriale qu'il lui incomberait d'effectuer. Il

Conversely, Morocco does not consider that geographical reference by Mauritania to the outer limits of the nomadic itineraries of Mauritanian tribes rules out the predominance of Moroccan sovereignty in those areas.

In short, there is a north and there is a south which juxtapose in space the legal ties of Western Sahara with Morocco and with Mauritania."

Amplifying this explanation, Morocco said:

"... when Morocco refers to Cabo Blanco and Villa Cisneros in stating arguments of a general character, it is not intending thereby to maintain that its sovereignty extended over those regions at the time of the Spanish colonization; for at the period under consideration those regions were an integral part of the Mauritanian entity, to which the Islamic Republic of Mauritania is the sole successor."

156. The views of Mauritania were explained as follows:

"... the Governments of the Islamic Republic of Mauritania and of the Kingdom of Morocco recognize that there is a north appertaining to Morocco, a south appertaining to Mauritania and that there are some overlappings as a result of the intersection of the nomadic routes from the north and from the south. As a result, therefore, there is no no-man's land between the influence of Morocco and that of the Mauritanian entity ..."

"The areas of overlap which have been referred to before the Court implied the superimposition of the Mauritanian entity, the Shinguitti entity, and the Kingdom of Morocco, solely where they met.

Thus the mention of Cabo Blanco and Villa Cisneros by Morocco cannot signify that those regions were, at the time of colonization, under Moroccan sovereignty, as was conceded ... on 25 July ... Similarly, the fact that there may have been this or that Mauritanian nomadic migration in the region of the Sakiet El Hamra cannot be regarded as implying any dispute as to the fact that that region appertains to the Kingdom of Morocco, which, in the view of the Mauritanian Government, did not end at the limits of the Makhzen."

157. It has to be added that Morocco and Mauritania both emphasized that, in their view, the overlapping left "no geographical void" — no "no-man's land" — between their respective ties with Western Sahara.

*

158. The Court, as has already been indicated, concurs in the view that Question II does not envisage any form of territorial delimitation by the

est non moins évident que les conclusions auxquelles la Cour est parvenue au sujet des liens qui existaient au moment de la colonisation entre le Sahara occidental, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien, tel que celui-ci a été défini plus haut, l'amènent à constater en outre que ces liens s'entrecroisaient dans une certaine mesure. Il n'en reste pas moins que les conclusions de la Cour sur la nature des liens juridiques entre le territoire et respectivement le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien diffèrent sensiblement des opinions émises à cet égard par le Maroc et par la Mauritanie. De l'avis de la Cour, ces liens n'impliquaient ni souveraineté territoriale, ni co-souveraineté, ni inclusion territoriale dans une entité juridique. Il en découle que le « chevauchement géographique » évoqué par les deux Etats n'a pas, aux yeux de la Cour, le caractère que lui prêtent les déclarations précitées.

159. Le chevauchement s'explique simplement par la localisation géographique des itinéraires de migration des tribus nomades; le fait que ces itinéraires se croisaient et se recouvraient en partie était un élément crucial de la situation complexe régnant au Sahara occidental à l'époque. Parler de Nord et de Sud et de chevauchements excluant tout vide intermédiaire ne rend donc pas compte de la complexité réelle de cette situation, complexité qu'aggravait en fait l'indépendance de certaines des tribus nomades, en particulier celle des Regueibat, l'une des plus importantes du Sahara occidental. Bien qu'ils aient pu avoir certains liens avec les tribus du Bilad Chinguiti, les Regueibat étaient un groupement essentiellement autonome et indépendant dans la région considérée. Ce serait minimiser d'ailleurs la complexité des relations juridiques existant à l'époque entre le Sahara occidental et les territoires voisins si l'on omettait de rappeler que les parcours de nomadisation de certaines tribus traversaient aussi une partie de ce qui constitue à présent le territoire algérien.

160. La Cour estime en conséquence que la conclusion à tirer du chevauchement géographique n'est pas qu'il indique l'existence d'un Nord et d'un Sud sans *no man's land* intermédiaire mais plutôt qu'il traduit la difficulté de démêler ce qu'étaient les diverses relations dans la région du Sahara occidental au moment de la colonisation par l'Espagne.

*

* *

161. Comme il est indiqué au paragraphe 70 du présent avis, l'Assemblée générale a fait ressortir, dans la résolution 3292 (XXIX), que le droit des populations du Sahara occidental à l'autodétermination n'était ni atteint ni modifié par la requête pour avis consultatif ou l'une quelconque des dispositions de cette résolution. Il est également clair que, quand l'Assemblée générale demande dans la question II quels étaient les liens juridiques du territoire du Sahara occidental avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien, elle s'adresse à la Cour pour connaître la nature de ces liens juridiques. On doit interpréter cette question, ainsi que l'indique le para-

Court. It is also evident that the conclusions reached by the Court concerning the ties which existed between Western Sahara and the Kingdom of Morocco or the Mauritanian entity, as defined above, at the time of colonization lead also to the conclusion that there was a certain overlapping of those ties. The findings of the Court, however, regarding the nature of the legal ties of the territory respectively with the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity differ materially from the views advanced in that respect by Morocco and Mauritania. In the opinion of the Court those ties did not involve territorial sovereignty or co-sovereignty or territorial inclusion in a legal entity. In consequence, the "geographical overlapping" drawn attention to by the two States had, in the Court's view, a different character from that envisaged in the statements quoted above.

159. The overlapping arose simply from the geographical locations of the migration routes of the nomadic tribes; and the intersection and overlapping of those routes was a crucial element in the complex situation found in Western Sahara at that time. To speak of a "north" and a "south" and an overlapping with no void in between does not, therefore, reflect the true complexity of that situation. This complexity was, indeed, increased by the independence of some of the nomads, notably the Regheibat, a tribe prominent in Western Sahara. The Regheibat, although they may have had links with the tribes of the Bilad Shinguitti, were essentially an autonomous and independent people in the region with which these proceedings are concerned. Nor is the complexity of the legal relations of Western Sahara with the neighbouring territories at that time fully described unless mention is made of the fact that the nomadic routes of certain tribes passed also within areas of what is present-day Algeria.

160. In the view of the Court, therefore, the significance of the geographical overlapping is not that it indicates a "north" and a "south" without a "no-man's land". Its significance is rather that it indicates the difficulty of disentangling the various relationships existing in the Western Sahara region at the time of colonization by Spain.

*
* *

161. As already indicated in paragraph 70 of this Opinion, the General Assembly has made it clear, in resolution 3292 (XXIX), that the right of the population of Western Sahara to self-determination is not prejudiced or affected by the present request for an advisory opinion, nor by any other provision contained in that resolution. It is also clear that, when the General Assembly asks in Question II what were the legal ties between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco and the Mauritanian entity, it is addressing an enquiry to the Court as to the nature of these legal ties. This question, as stated in paragraph 85 above, must be understood as referring to

graphe 85 ci-dessus, comme se référant aux liens juridiques qui pourraient influencer sur la politique à suivre pour la décolonisation du Sahara occidental. En rédigeant sa réponse, la Cour ne saurait oublier l'objet en vue duquel l'avis est sollicité. Cet avis est requis pour aider l'Assemblée générale à définir la politique de décolonisation qu'elle adoptera à l'avenir et en particulier pour l'aider à se prononcer sur les thèses du Maroc et de la Mauritanie selon lesquelles l'un et l'autre auraient eu avec le Sahara occidental des liens juridiques mettant en jeu l'intégrité territoriale de leurs pays.

162. Les éléments et renseignements portés à la connaissance de la Cour montrent l'existence, au moment de la colonisation espagnole, de liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental. Ils montrent également l'existence de droits, y compris certains droits relatifs à la terre, qui constituaient des liens juridiques entre l'ensemble mauritanien, au sens où la Cour l'entend, et le territoire du Sahara occidental. En revanche, la Cour conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire (voir paragraphes 54 à 59 ci-dessus).

*
* *

163. Par ces motifs,

LA COUR DÉCIDE,

En ce qui concerne la question I,
par treize voix contre trois,

En ce qui concerne la question II,
par quatorze voix contre deux,

de donner suite à la requête pour avis consultatif;

LA COUR EST D'AVIS,

En ce qui concerne la question I,
à l'unanimité,

such legal ties as may affect the policy to be followed in the decolonization of Western Sahara. In framing its answer, the Court cannot be unmindful of the purpose for which its opinion is sought. Its answer is requested in order to assist the General Assembly to determine its future decolonization policy and in particular to pronounce on the claims of Morocco and Mauritania to have had legal ties with Western Sahara involving the territorial integrity of their respective countries.

162. The materials and information presented to the Court show the existence, at the time of Spanish colonization, of legal ties of allegiance between the Sultan of Morocco and some of the tribes living in the territory of Western Sahara. They equally show the existence of rights, including some rights relating to the land, which constituted legal ties between the Mauritanian entity, as understood by the Court, and the territory of Western Sahara. On the other hand, the Court's conclusion is that the materials and information presented to it do not establish any tie of territorial sovereignty between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco or the Mauritanian entity. Thus the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of resolution 1514 (XV) in the decolonization of Western Sahara and, in particular, of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory (cf. paragraphs 54-59 above).

*
* *

163. For these reasons,
THE COURT DECIDES,
with regard to Question I,
by 13 votes to 3,
and with regard to Question II,
by 14 votes to 2,
to comply with the request for an advisory opinion;

THE COURT IS OF OPINION,
with regard to Question I,
unanimously,

que le Sahara occidental (Río de Oro et Sakiet El Hamra) n'était pas un territoire sans maître (*terra nullius*) au moment de la colonisation par l'Espagne;

En ce qui concerne la question II,

par quatorze voix contre deux,

que le territoire avait, avec le Royaume du Maroc, des liens juridiques possédant les caractères indiqués au paragraphe 162 du présent avis;

par quinze voix contre une,

que le territoire avait, avec l'ensemble mauritanien, des liens juridiques possédant les caractères indiqués au paragraphe 162 du présent avis.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le seize octobre mil neuf cent soixante-quinze, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Président,
(Signé) Manfred LACHS.

Le Greffier,
(Signé) S. AQUARONE.

M. GROS, juge, fait la déclaration suivante:

Telle que je l'entends, la requête pour avis consultatif pose à la Cour une question précise, relative à une certaine controverse juridique, à laquelle l'avis consultatif donne une réponse complexe; je n'ai été d'accord avec la Cour que pour une partie de cette réponse que j'aurais souhaité isoler du reste de la partie dispositive de l'avis. Mon analyse des faits de la cause et des règles de l'interprétation qu'il convient de leur appliquer est différente des observations faites par la Cour et je crois nécessaire d'exposer brièvement les raisons de mon approche des problèmes soulevés par l'étude de la requête de l'Assemblée générale dont l'objet me paraît plus limité que celui retenu dans l'avis consultatif.

1. Dans toute affaire contentieuse ou consultative, la première question qui se pose au juge est: quel est l'objet de la demande? En l'espèce il est apparu

that Western Sahara (Río de Oro and Sakiet El Hamra) at the time of colonization by Spain was not a territory belonging to no-one (*terra nullius*);

with regard to Question II,

by 14 votes to 2,

that there were legal ties between this territory and the Kingdom of Morocco of the kinds indicated in paragraph 162 of this Opinion;

by 15 votes to 1,

that there were legal ties between this territory and the Mauritanian entity of the kinds indicated in paragraph 162 of this Opinion.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this sixteenth day of October, one thousand nine hundred and seventy-five, in two copies, of which one will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) Manfred LACHS,
President.

(Signed) S. AQUARONE,
Registrar.

Judge GROS makes the following declaration:

[Translation]

The request for advisory opinion, as I understand it, puts to the Court a precise question, relating to a certain legal controversy, to which the Advisory Opinion gives a complex reply; I was in agreement with the Court only in respect of one part of that reply, which I would have preferred to separate from the rest of the operative part of the Opinion. My analysis of the facts of the case and the rules of interpretation which should be applied to them differs from the observations made by the Court, and I consider it necessary to give a brief account of the reasons for my approach to the problems raised by examination of the General Assembly's request, the object of which appears to me to be more limited than that adopted in the Advisory Opinion.

1. In every case, whether contentious or advisory, the first question which arises for a court is: What is being asked for? In the present case, right from

dès le début de la procédure que l'Assemblée générale demandait à la Cour de lui donner un avis sur une question juridique précise, définie comme résultant d'une « controverse juridique [qui] a surgi au cours des débats au sujet du statut dudit territoire au moment de sa colonisation par l'Espagne »; dans la documentation fournie par le Secrétaire général sur la période 1958-1974 ne se trouve aucune trace d'une question juridique particulière entre le Maroc et l'Espagne que, cependant, le présent avis consultatif a qualifiée de « différend juridique relatif au territoire » (ordonnance du 22 mai 1975 et paragraphe 9 de l'avis). J'ai donc voté contre l'ordonnance du 22 mai qui, consacrée à la composition de la Cour, a inévitablement tranché la question du caractère juridique de l'avis, comme déjà en 1971 (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 16 et suiv.). Le problème que je traiterai d'abord est celui de la définition de l'objet de la présente demande d'avis, en dehors des conséquences de l'ordonnance sur la composition de la Cour (cf. sur ce point le paragraphe 7 *infra*). Je considère qu'il n'existe pas de différend — puisque le mot est employé par la Cour — entre le Maroc et l'Espagne, mais une question juridique soulevée par le Gouvernement du Maroc devant l'Assemblée générale, à laquelle s'est associé en 1974 seulement le Gouvernement de la Mauritanie, s'analysant en une controverse juridique multilatérale dans un débat sur le statut futur du territoire du Sahara occidental (désigné désormais comme le Territoire). L'objet de cette question juridique est le suivant: le Maroc est-il en droit de réclamer la réintégration du Territoire dans le territoire national du Royaume du Maroc auquel il appartenait, selon cet Etat, au moment de la colonisation espagnole? Telle est donc la question juridique précise à laquelle la Cour doit répondre et à celle-ci seulement, ce qui m'amène à tenir les développements de l'avis consultatif sur d'autres sujets comme dépourvus de rapport avec l'objet de la requête.

2. Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur le caractère du prétendu différend entre deux Etats sur une telle question. La Cour devait examiner les titres de l'Empire chérifien avant le moment de la colonisation espagnole, même si la date de 1884 n'était pas une date rigide. La preuve de la souveraineté de l'Empire chérifien est nécessairement une preuve antérieure à l'action du Gouvernement de l'Espagne et indépendante de cette action; la réclamation étant fondée sur le détachement d'une partie du territoire de l'Empire entraîne la nécessité de prouver l'appartenance antérieure au territoire d'un Etat alors reconnu par la communauté des Etats. L'Espagne peut, certes, avoir été un témoin de la situation parmi d'autres, mais elle ne peut pas être une partie à un différend juridique bilatéral qui « a persisté » (par. 36 de l'avis) avec le Royaume du Maroc sur des faits et une situation de droit advenus il y a quatre-vingt-dix ans. Pour qu'un différend existe réellement entre deux Etats il faut, comme M. Morelli puis sir Gerald Fitzmaurice l'ont exposé en l'affaire du *Cameroun septentrional* (C.I.J. Recueil 1963, p. 109) et en celle de l'avis du 21 juin 1971 (C.I.J. Recueil 1971, p. 314), que:

the beginning of the proceedings it was apparent that the General Assembly was asking the Court to give it an opinion on a precise legal question, defined as springing from a "legal controversy [which] arose" during the discussion "over the status of the said Territory at the time of its colonization by Spain"; in the documentation supplied by the Secretary-General concerning the period 1958-1974 there is no trace of any specific legal question between Morocco and Spain, which however the present Advisory Opinion has described as a "legal dispute . . . regarding the Territory" (Order of 22 May 1975 and para. 9 of the Opinion). I therefore voted against the Order of 22 May, which, while it was devoted to the composition of the Court, inevitably settled the question of the legal nature of the Opinion, as had already happened in 1971 (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *I.C.J. Reports 1971*, pp. 16 ff.). The problem I will deal with first is that of the definition of the object of the present request for opinion, apart from the consequences of the Order on the composition of the Court (cf. on this point para. 7 below). I consider that there is no dispute—since that is the word used by the Court—between Morocco and Spain, but a legal question raised by the Government of Morocco before the General Assembly, with the support of the Mauritanian Government only in 1974, which may be analysed as a multilateral legal controversy in a debate on the future status of the territory of Western Sahara (hereinafter referred to as the Territory). The subject of that legal question is as follows: is Morocco entitled to claim reintegration of the Territory into the national territory of the Kingdom of Morocco, to which it belonged, according to Morocco, at the time of colonization by Spain? Such is therefore the precise legal question, and the sole question, to be answered by the Court; I therefore regard the reasoning of the Advisory Opinion on other subjects as unrelated to the object of the request.

2. There is no need to dwell at length on the nature of the alleged dispute between two States on such a question. The Court should examine the titles of the Sherifian Empire prior to the time of colonization by Spain, even though the date of 1884 were not a rigid date. Proof of the sovereignty of the Sherifian Empire is necessarily a proof prior to the action of the Government of Spain, and independent thereof; since the claim was based on the detachment of part of the territory of the Empire, it entails the need to prove prior appurtenance to the territory of a State which was then recognized by the community of States. Spain may of course have been one witness, among others, of the situation, but it cannot be a party to a bilateral legal dispute which "continued to subsist" (para. 36 of the Opinion) with the Kingdom of Morocco over facts and a legal situation existing 90 years ago. For a dispute really to exist between two States, it is necessary, as Judge Morelli, and subsequently Judge Sir Gerald Fitzmaurice, have explained, in the *Northern Cameroons* case (*I.C.J. Reports 1963*, p. 109), and subsequently the case of the Advisory Opinion of 21 June 1971 (*I.C.J. Reports 1971*, p. 314), that:

« l'une des parties [ou les parties] formule ou ait formulé, à propos d'une action, d'une omission ou d'un comportement présents ou passés de l'autre Partie, un grief, une prétention ou une protestation que ladite Partie conteste, rejette ou dont elle dénie la validité, soit expressément, soit implicitement en persistant dans l'action, l'omission ou le comportement incriminés, ou bien en ne prenant pas la mesure demandée, ou encore en n'accordant pas la réparation souhaitée ».

Il ne suffit pas que deux Etats aient des thèses différentes ou même opposées sur un événement ou une situation pour qu'il y ait une affaire contentieuse et la fin du passage cité le montre bien; si l'Etat réclamant ne peut obtenir de l'autre Etat aucune satisfaction de sa réclamation, il n'y a pas de différend entre eux. Or, que pouvait répondre le Gouvernement de l'Espagne à une demande du Gouvernement du Maroc concernant le droit de réintégration du Territoire dans le Royaume du Maroc, alors que ces deux gouvernements ont formellement accepté de procéder à la décolonisation du Territoire par une procédure entreprise au sein de l'Organisation des Nations Unies, sinon qu'il n'avait pas compétence pour décider seul ce problème que les deux gouvernements, avec bien d'autres, débattent dans divers organes des Nations Unies. Même si le Gouvernement de l'Espagne avait accepté d'appuyer la revendication du Gouvernement du Maroc, une telle attitude eût été dépourvue d'effet juridique sur le plan international. Les deux gouvernements ont choisi formellement la décolonisation dans le cadre des Nations Unies pour étudier et finalement régler l'avenir du Territoire, avec les autres Membres des Nations Unies. Il n'y a pas de différend bilatéral détachable du débat sur la décolonisation aux Nations Unies, il n'y a pas de différend bilatéral du tout et il n'y en a jamais eu.

3. La Cour n'a pas repris dans l'avis consultatif les termes « différend juridique relatif au territoire » entre les Gouvernements du Maroc et de l'Espagne, utilisés dans l'ordonnance du 22 mai: les paragraphes 34 à 41 modifient légèrement l'analyse et parlent de controverse juridique née en dehors de relations bilatérales, lors des débats aux Nations Unies et au sujet de problèmes traités par l'Assemblée générale. Mais le motif de l'ordonnance du 22 mai était bien un prétendu différend bilatéral puisqu'un juge *ad hoc* était admis pour le Maroc et refusé pour la Mauritanie. Et, malgré l'évolution du style de l'avis, le raisonnement demeure qu'une controverse juridique a persisté entre le Maroc et l'Espagne et ceci est, me semble-t-il, insoutenable pour les motifs de fond brièvement rappelés. C'est également insoutenable dans l'histoire de la concrétisation du prétendu différend. En examinant les documents présentés la Cour rappelle justement que, entre 1958 et 1974, la controverse eut plusieurs aspects. Entre 1966 et 1974 elle s'estompe au point d'être laissée de côté par le réclamant, en dehors de réserves destinées à maintenir sa thèse juridique contre l'argument d'abandon. Mais, avant 1966, l'opposition de vues entre Maroc et Espagne n'a jamais dépassé le stade de l'entretien diplomatique bilatéral ou du débat d'idées aux Nations Unies; le dossier soumis à la Cour ne comporte pas une seule trace de négociation qui

“... the one party [or parties] should be making, or should have made, a complaint, claim or protest about an act, omission or course of conduct, present or past of the other party, which the latter refutes, rejects or denies the validity of, either expressly, or else implicitly by persisting in the acts, omissions or conduct complained of, or by failing to take the action or make the reparation, demanded”.

It is not enough that two States may have different or even opposing views as to an event or situation for there to be a contentious case, and the end of the passage quoted makes this clear: if it is not possible for any satisfaction for the claim of the one State to be obtained from the other, there is no dispute between them. Now what response could the Government of Spain make to a claim of the Government of Morocco concerning the right of reintegration of the Territory into the Kingdom of Morocco, when these two Governments have specifically agreed to effect the decolonization of the Territory by a procedure set in motion within the United Nations, except to reply that it had no competence to settle by itself this problem which the two Governments, along with many others, are debating in various United Nations bodies. Even if the Government of Spain had agreed to support the claim of the Government of Morocco, such an attitude would have been without any legal effect in the international sphere. The two Governments have explicitly chosen decolonization in the context of the United Nations, in order to study and ultimately settle the future of the Territory, with the other Members of the United Nations. There is no bilateral dispute which is detachable from the United Nations debate on the decolonization; there is no bilateral dispute at all, nor has there ever been any such dispute.

3. In the Advisory Opinion the Court has not re-used the expression “legal dispute... regarding the Territory” between the Governments of Morocco and Spain, used in the Order of 22 May; paragraphs 34 to 41 slightly modify the analysis, and refer to a legal controversy which arose not in bilateral relations but during the proceedings of the General Assembly, and in relation to matters with which it was dealing. But the ground of the Order of 22 May was an alleged bilateral dispute, since a judge *ad hoc* was accepted for Morocco and refused for Mauritania. Despite the stylistic development in the Opinion, the reasoning is still that a legal controversy continued to subsist between Morocco and Spain, and this is, it seems to me, not maintainable for the reasons of substance which I have briefly outlined. It is also not maintainable in the light of the history of how the alleged dispute took concrete shape. When examining the documents submitted, the Court has correctly noted that between 1958 and 1974 the controversy had several aspects. Between 1966 and 1974 it so far faded away that it was left aside by the claimant State, apart from reservations intended to prevent it being argued that its legal contention had been abandoned. Prior to 1966, however, the opposition of views between Morocco and Spain never got beyond the stage of bilateral diplomatic conversations, or discussions of principle in the United

puisse paraître un préliminaire à la concrétisation d'un différend bilatéral. Après avoir tenté la voie de la négociation avec l'Espagne pour obtenir des solutions que le dossier ne précise pas, le Gouvernement du Maroc a déclaré le 7 juin 1966 choisir une autre voie, celle de « la libération et de l'indépendance des populations marocaines du Sahara dit espagnol ... persuadé que le chemin de l'unité passe par la libération et l'indépendance » (A/AC.109/SR.436, p. 8). Le prétendu différend ne s'était pas concrétisé jusqu'alors et dans les débats ultérieurs il faut attendre la session de l'Assemblée générale de 1974 où, selon la Cour, il « reparait ».

4. Ayant recherché à propos de l'avis consultatif du 21 juin 1971 (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 329-330) les éléments de solution du problème que pose l'existence parallèle d'un différend entre deux ou plusieurs Etats et d'une situation dont serait saisi un organe politique des Nations Unies, je considérais que le fait de traiter une situation générale au sein des Nations Unies ne pouvait faire disparaître l'élément-différend entre Etats, s'il en existe un à la base de cette situation générale et que, dans chaque cas, la première question était de savoir si l'on est en présence ou non d'un véritable différend. Je ne vois pas que, dans le cas présent, il y ait de différend entre Maroc et Espagne; il ne peut pas y avoir de différend sur un point de droit que ni l'un ni l'autre de ces Etats ne peuvent trancher par eux-mêmes. La contestation dans tous les débats aux Nations Unies porte sur un problème dont la solution n'a de sens que si elle est valable *erga omnes*; en l'espèce il n'y a pas de différend bilatéral détachable du débat général sur la réclamation du Gouvernement du Maroc de réintégration du Territoire mais ce qui est détachable du débat général c'est un point de droit d'intérêt général pour lequel l'Assemblée générale s'estime mal informée et qu'elle demande à la Cour de déterminer afin de pouvoir poursuivre l'examen de la décolonisation du Territoire. Ce point peut certes intéresser plus spécialement tels Etats Membres et c'est la raison pour laquelle ils sont mentionnés dans la résolution 3292 (XXIX), ces Etats ne s'opposent pas des réclamations particulières, il n'y a pas différend.

5. Hors l'important intérêt juridique de principe que comporte la discussion du point, la différence entre le prétendu différend bilatéral et une question juridique relevant de la compétence consultative de la Cour a eu pour effet principal une décision erronée prise sur la composition de la Cour et en second lieu que la présentation de l'avis consultatif a été exactement transposée des habitudes du contentieux. Je regrette que la Cour ait confirmé dans l'avis la thèse provisoirement adoptée dans l'ordonnance du 22 mai et, me joignant aux réserves d'autres membres de la Cour, je maintiens que cette analyse n'a pas tenu compte des conditions nécessaires pour admettre l'existence de différends réels. Ceci d'autant plus qu'en admettant dans l'avis consultatif que l'objet de son examen dépendait de l'interprétation de l'action de décolonisation du Territoire, la Cour abandonnait en pratique la thèse de

Nations; the dossier before the Court does not contain a single trace of a negotiation which might appear to be a preliminary to the crystallization of a bilateral dispute. After having tried the way of negotiation with Spain in order to obtain solutions the nature of which the dossier does not make clear, the Government of Morocco stated on 7 June 1966 that it would choose another way, that of "the liberation and independence of the Moroccan people of so-called Spanish Sahara . . . in the conviction that unity could be achieved only through liberation and independence . . ." (A/AC.109/SR.436, p. 8). The alleged dispute had not crystallized up to that time, and in subsequent debates it was not until the 1974 session of the General Assembly that, according to the Court, it "reappeared".

4. In connection with the Advisory Opinion of 21 June 1971 (*I.C.J. Reports 1971*, pp. 329-330), I have enquired into the elements for solution of the problem posed by the parallel existence of a dispute between two or more States and of a situation of which the political organ of the United Nations was seised, and I then took the view that the fact that a general situation was being dealt with within the United Nations could not bring about the disappearance of the element of a dispute between States if there existed such an element, and that in each case the first question was whether one is or is not confronted with what is really a dispute. I do not see that in the present case there is any dispute between Morocco and Spain; there cannot be a dispute over a legal issue which neither of the States can resolve by themselves. The disagreement in all the United Nations debates concerns a problem any solution of which is meaningless unless it is valid *erga omnes*; in the present case there is no bilateral dispute which can be detached from the general discussion of the claim of the Government of Morocco to re-integration of the Territory, but what is detachable from the general discussion is a point of law of general interest on which the General Assembly considers itself insufficiently informed, and which it asks the Court to settle in order to be able to continue its examination of the decolonization of the Territory. This point may of course be of more particular interest to certain member States, and that is the reason why they are mentioned in resolution 3292 (XXIX), but these States are not making specific claims against each other, and there is no dispute.

5. Apart from the important legal interest of principle involved in the discussion of the point, the principal consequence of the difference between the alleged bilateral dispute and a legal question falling within the advisory competence of the Court has been an erroneous decision taken as to the composition of the Court, and further the fact that the presentation of the Advisory Opinion is a precise transposition of what is customary in contentious proceedings. I find it regrettable that the Court should in the Opinion have confirmed the view provisionally taken in the Order of 22 May, and—associating myself with the reservations of other Members of the Court—I maintain that that analysis did not take account of the necessary conditions for the existence of real disputes to be recognized. This is all the more so in that, by conceding in the advisory opinion that the subject of its

l'opposition bilatérale Maroc-Espagne sur la réintégration du Territoire dans le Royaume du Maroc.

6. La question de savoir si, dans l'action entamée par les Nations Unies pour la décolonisation du Sahara occidental, un ou deux Etats peuvent invoquer un droit à réintégration du Territoire sous leur souveraineté est une question juridique au sens de l'article 65 du Statut de la Cour et il convient d'y répondre. Mais la définition des questions juridiques selon l'article 65 telle que l'avis consultatif la formule de façon générale aux paragraphes 18 et 19 me paraît dangereusement inexacte. Je rappellerai seulement que la Cour, lorsqu'elle rend un avis consultatif sur une question de droit, dit le droit. L'absence de force obligatoire ne transforme pas la démarche judiciaire en consultation juridique qu'on utilise ou non à sa guise. L'avis consultatif détermine le droit applicable à la question posée; il est possible que l'organe qui a demandé l'avis ne le suive pas dans son action, mais cet organe sait qu'il ne pourrait adopter une position contraire au prononcé de la Cour avec une efficacité quelconque sur le plan juridique. Dans le cas présent tel qu'il a été défini dans l'avis consultatif ce point n'est plus en doute; puisque la question posée était reconnue comme juridique et qu'une réponse pouvait être envisagée comme susceptible d'influer sur l'action de décolonisation du Territoire par l'Organisation des Nations Unies, la Cour pouvait exercer normalement sa fonction d'organe judiciaire sur une telle question, à la différence du cas envisagé en 1963 où elle déclarait: « un tribunal n'a pas simplement pour fonction de fournir une base d'action politique alors qu'aucune question juridique *concernant des droits effectifs* n'est en jeu » (*C.I.J. Recueil 1963*, p. 37; les italiques sont ajoutées). La réponse de la Cour concerne une prétention à un droit de réintégration du Territoire dans le moment présent et le fait que la première épreuve de ce droit était celle des titres antérieurs à la colonisation ne donne pas un caractère abstrait ou académique à une telle question. Il n'en est pas de même pour l'autre partie de la réponse que la Cour a donnée dans le paragraphe 162 de l'avis, comme nous le verrons aux paragraphes 10 et 12 de ces observations; c'est l'application de cette théorie extensive du sens de l'article 65 du Statut à la partie dispositive de l'avis qui en montre le caractère abusif.

7. Pour en terminer avec cet aspect des problèmes de compétence qui se posaient à la Cour, je remarquerai seulement que les engagements pris dans une ordonnance sur une question préliminaire ont, une fois de plus, lié la Cour. Les considérants de l'ordonnance du 22 mai 1975 se fondent sur des « apparences » de différend entre Maroc et Espagne et de demande sur une question juridique pendante entre deux ou plusieurs Etats au sens de l'article 89 du Règlement; le verbe « paraître » est employé quatre fois. Mais la Cour ajoutait que ses conclusions ne préjugeaient sa position sur aucune des questions à décider dans la suite, compétence, opportunité de répondre à la demande, fond. Malgré la disparition pratique du différend bilatéral dans la chaîne de raisonnements de la Cour dans son avis et le voile posé sur

examination depended on the interpretation of the decolonization action of the Territory, the Court in effect abandoned the view that there was a bilateral opposition between Morocco and Spain as to the re-integration of the Territory into the Kingdom of Morocco.

6. The question whether, within the decolonization process of Western Sahara commenced by the United Nations, one or two States can invoke a right to re-integration of the Territory so as to come under their sovereignty is a legal question within the meaning of Article 65 of the Statute of the Court, and it is proper to give a reply thereto. But the definition of legal questions within the meaning of Article 65, as formulated in a general way in paragraphs 18 and 19 of the Advisory Opinion, seems to me dangerously inaccurate. I shall merely recall that when the Court gives an advisory opinion on a question of law it states the law. The absence of binding force does not transform the judicial operation into a legal consultation, which may be made use of or not according to choice. The advisory opinion determines the law applicable to the question put; it is possible for the body which sought the opinion not to follow it in its action, but that body is aware that no position adopted contrary to the Court's pronouncement will have any effectiveness whatsoever in the legal sphere. In the present case, as defined in the Advisory Opinion, this point is no longer in doubt; since the question put has been found to be a legal one, and since a reply could be regarded as capable of influencing the United Nations action of decolonization of the Territory, the Court could exercise its function as a judicial organ on such a question in the normal way, unlike the case contemplated in 1963 when it stated that: "it is not the function of a Court merely to provide a basis for political action if no question of *actual legal rights* is involved" (*I.C.J. Reports* 1963, p. 37, emphasis added). The Court's reply concerns a claim of right to re-integration of the Territory at the present time, and the fact that the first test of that right was that of the titles prior to colonization does not make such a question abstract or academic. That is not so with regard to the other part of the reply which the Court has given in paragraph 162 of the Opinion, as we shall see in paragraphs 10 and 12 of these observations; it is the application of this theory, which gives an extensive meaning to Article 65 of the Statute, to the operative part of the Opinion which shows how improper it is.

7. To conclude on this aspect of the problems of competence which have arisen for the Court, I shall merely observe that once again the commitments entered into in an Order on a preliminary question have tied the Court's hands. The recitals in the Order of 22 May 1975 were based on the "appearance" of a dispute between Morocco and Spain and of a request on a legal question pending between two or more States within the meaning of Article 89 of the Rules; the verb "appear" is used four times. The Court however then went on to say that its conclusions did not prejudice its position on any of the questions subsequently to be decided, competence, propriety of replying to the request, merits. Despite the effective disappearance of the bilateral dispute in the Court's train of reasoning in its Opinion, and the veil

l'existence d'une question juridique pendante entre des Etats, la Cour n'a pas voulu ou pu modifier le prononcé de mai 1975 alors que la raison de la désignation d'un juge *ad hoc* ne tient pas. Le troisième considérant de l'ordonnance déclare que la Cour « compte sur le siège un juge ressortissant de l'Espagne, Puissance administrante du Sahara occidental »; j'ai indiqué aux paragraphes 2 et 4 ci-dessus que, à ce titre ou à un autre, l'Espagne n'avait pas été partie à un différend bilatéral, ni au règlement d'une question juridique pendante entre deux ou plusieurs Etats. En décidant que la question posée à la Cour était liée à la poursuite de l'action de décolonisation par l'Assemblée générale, la Cour admet implicitement que la justification de sa compétence n'est plus le différend « apparu » en mai 1975. Sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons commenté en 1971 les regrettables effets de ces ordonnances sur la composition de la Cour qui préjugent irrévocablement le fond (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 316, 325-326 et 330). Je dois ajouter, dans le cas présent, que la Cour a laissé siéger un de ses membres alors qu'il avait pris position aux Nations Unies sur un élément du débat (cf. sur ce point *C.I.J. Recueil 1971*, l'opinion dissidente de sir Gerald Fitzmaurice, p. 309, et mes observations, p. 311 et suiv.).

*

* *

8. Mes observations sur les problèmes posés par le Gouvernement de la Mauritanie ne s'écartent pas, pour l'essentiel, de celles de la Cour; cependant je remarquerai que la position juridique du Gouvernement de la Mauritanie dans la procédure devant la Cour était particulière puisqu'il n'avait pas prétendu opposer, avant 1974, sa prétention de réintégration du Territoire dans son territoire national à la poursuite normale de la procédure d'autodétermination des populations du Territoire dans le cadre des Nations Unies.

*

* *

9. Les considérations qui précèdent sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 65 du Statut et sur l'objet exact de la demande d'avis me permettent d'être bref dans l'explication de mon vote négatif sur l'opportunité de répondre à la première question contenue dans la demande. La Cour ayant décidé de répondre à cette question dans les termes mêmes où elle est posée, j'ai considéré que la question n'était pas juridique, qu'elle était purement académique et sans portée utile et je partage les vues de M. Dillard sur son caractère tendancieux (*a loaded question*). L'avis consultatif reconnaît, à juste titre, que la notion de *terra nullius* n'a jamais été invoquée par aucun des Etats intéressés au statut du Territoire au moment de la colonisation; aucun traité ou document diplomatique n'a été produit qui invoque cette notion à propos du Sahara occidental et les Etats ne parlent alors que de

drawn over the existence of a legal question pending between States, the Court has been unable or unwilling to modify what it said in May 1975, although the reason for the appointment of a judge *ad hoc* does not stand. The third recital in the Order states that the Court "includes upon the Bench a judge of the nationality of Spain, the administering Power of Western Sahara"; I have pointed out in paragraphs 2 and 4 above that Spain was not, on the basis of that or any other status, a party to a bilateral dispute, or to the settlement of a legal question pending between two or more States. By deciding that the question put to the Court was linked to the pursuit of the General Assembly's decolonization process, the Court impliedly admits that the justification for its competence is no longer the dispute which there "appeared" to be in May 1975. Judge Sir Gerald Fitzmaurice and I commented in 1971 on the regrettable effects of these Orders on the composition of the Court which irrevocably prejudice the merits (*I.C.J. Reports 1971*, p. 316, pp. 325-326 and 330). I should add, in the present case, that the Court allowed one of its Members to sit although he had in the United Nations committed himself on one element in the discussion (on this point cf. *I.C.J. Reports 1971*, the dissenting opinion of Sir Gerald Fitzmaurice, p. 309, and my own observations on pp. 311 ff.).

*
* *

8. My observations on the problems raised by the Government of Mauritania essentially do not differ from those of the Court; I would however observe that the legal position of the Government of Mauritania in the proceedings before the Court was peculiar, inasmuch as prior to 1974 it did not seek to set up its claim for reintegration of the Territory into its national territory against the normal pursuit of the procedure for self-determination of the population of the Territory in the United Nations context.

*
* *

9. The above considerations as to the proper interpretation of Article 65 of the Statute and the precise object of the request for advisory opinion enable me to be brief in explaining my negative vote as to the propriety of replying to the first question in the request. Since the Court decided to reply to this question in the very terms in which it has been put, I took the view that the question was not a legal one, that it was purely academic and served no useful purpose, and I share the views of Judge Dillard as to its being a "loaded" one. The Advisory Opinion rightly recognizes that the concept of *terra nullius* was never relied on by any of the States interested in the status of the Territory at the time of colonization; no treaty or diplomatic document has been produced relying on this concept in connection with Western Sahara, and States at the time spoke only of zones of influence. With regard to a territory

zones d'influence. Pour un territoire à propos duquel la notion n'apparaît pas dans la pratique des Etats, c'est un exercice d'école de demander à la Cour de se prononcer sur une situation hypothétique; le juge ne recherche pas ce qui aurait pu se passer en 1884 si les Etats avaient invoqué cette notion, mais ce qui s'est passé. Si la véritable question posée par l'Assemblée générale était, dans l'esprit de ses auteurs, le statut juridique du Territoire selon le droit international de l'époque, elle faisait double emploi avec la deuxième question à laquelle la Cour, presque à l'unanimité, a accepté de répondre.

Cela dit, puisque la Cour a décidé de répondre à cette première question, et que nos règles ne permettent pas l'abstention, j'ai voté avec tous mes collègues que le Territoire n'était pas sans maître avant la colonisation. J'estime en effet que les tribus indépendantes qui parcouraient le Territoire ou s'y arrêtaient en certains lieux exerçaient une autorité de fait suffisamment reconnue pour qu'il n'y ait pas eu terre sans maître.

*
* *

10. La solution choisie par la Cour pour donner sa réponse à la deuxième question n'est pas la plus simple puisque, procédant par renvoi au paragraphe 162 du raisonnement, la réponse elle-même est énigmatique autant que ce paragraphe qui associe une constatation positive de liens dits juridiques d'allégeance entre certaines tribus nomades du Territoire et l'empereur du Maroc au moment de la colonisation, en même temps que d'autres liens dits juridiques, cette fois entre l'ensemble mauritanien et le Territoire, à une décision négative sur l'existence d'un lien de souveraineté sur le Territoire de la part de l'Empire du Maroc ou de l'ensemble mauritanien, avec la conclusion qu'aucun lien juridique n'existe qui pourrait influencer sur le principe d'autodétermination par l'expression libre et authentique de la volonté des populations du Territoire (ceci avec nouveau renvoi aux paragraphes 54 à 59 de l'avis).

La deuxième partie du paragraphe 162 concernant la question de la souveraineté territoriale est la seule qui corresponde à la question posée dans la requête pour avis. L'objet de la requête, comme je l'ai dit dès le paragraphe premier ci-dessus, était d'obtenir l'avis de la Cour sur une prétention du Gouvernement du Maroc tendant à la réintégration du Territoire dans le territoire national marocain et sur une prétention parallèle du Gouvernement de la Mauritanie fondée sur la notion d'ensemble mauritanien au moment considéré, avis consultatif nécessaire avant de poursuivre l'action de décolonisation du Territoire. Je partage les vues et la décision de la Cour sur ce point de droit.

Par contre, si le paragraphe 162 avait été divisé en deux, j'aurais voté contre la première partie visant les « liens juridiques » autres que celui de la souveraineté territoriale parce que ces liens ne sont pas des liens juridiques mais des liens ethniques, religieux ou culturels, des liens de contact d'une civilisation avec ce qui lui est périphérique et extérieur qui n'entament pas son

in respect of which the concept makes no appearance in the practice of States, it is a sterile exercise to ask the Court to pronounce on a hypothetical situation; it is not for a court to enquire into what would have happened in 1884 if States had relied on this concept, but into what did happen. If the real question put by the General Assembly, in the thinking of those who drafted it, was what was the legal status of the Territory under international law at the time, it duplicated the second question, to which the Court has, almost unanimously, agreed to reply.

Having said that, since the Court has decided to give a reply to the first question, and since our rules do not permit an abstention, I have voted with all my colleagues that the Territory was not *nullius* before colonization; for I consider that the independent tribes travelling over the territory, or stopping in certain places, exercised a *de facto* authority which was sufficiently recognized for there to have been no *terra nullius*.

*
* *

10. The Court has not adopted the simplest way of giving its reply to the second question, since the reply itself, inasmuch as it is effected by cross-reference to paragraph 162 of the reasoning, is enigmatic, as is the paragraph referred to, in which a positive finding of what are said to be legal ties of allegiance between certain nomadic tribes of the territory and the Emperor of Morocco at the time of colonization, and also other ties which are said to be legal, this time between the Mauritanian entity and the Territory, is combined with a negative decision as to the existence of any tie of sovereignty over the territory on the part of the Emperor of Morocco or the Mauritanian entity, the conclusion being that no legal tie exists which could influence the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory (with a fresh cross-reference here to paras. 54-59 of the opinion).

The second part of paragraph 162, concerning the question of territorial sovereignty, is the only one which corresponds to the question put in the request for opinion. The object of the request, as I said in my very first paragraph above, was to obtain the opinion of the Court on a claim of the Government of Morocco to the reintegration of the Territory in the national territory of Morocco, and on a parallel claim by the Government of Mauritania based on the concept of the Mauritanian entity at the time in question, which advisory opinion was necessary prior to pursuit of the decolonization of the territory. I agree with the views and decision of the Court on this point of law.

On the other hand, if paragraph 162 had been divided into two, I would have voted against the first part which relates to the "legal ties" other than the tie of territorial sovereignty, because those ties are not legal ties but ethnic, religious or cultural ties, ties of contact of a civilization with what lies on its periphery and outside it, and which do not touch on its own nature. I must

caractère propre. Il me faut donc faire quelques remarques sur cette partie de la réponse de la Cour avec laquelle je suis en désaccord, tant sur le raisonnement que la conclusion (par. 105, 106, 107, 129 pour le Maroc; 151 et 152 pour la Mauritanie; 162 pour la conclusion).

11. La description du désert saharien et de la vie nomade vers 1884 faite dans l'avis est une vision bucolique de réalités sévères. A l'époque, le désert saharien est encore cette mer de sable sans frontière que les caravanes utilisent comme des convois un océan, assurant un commerce qui est bien connu; le désert est une voie d'accès aux marchés périphériques. La relation du territoire avec les hommes est affectée par ces traits et l'organisation des populations du désert reflète ces conditions particulières de vie, la caravane, la recherche des terrains de pacage, les oasis, la défense ou la conquête, la protection et la soumission entre les tribus à propos desquelles un témoignage produit devant la Cour et non contesté déclare que, à l'époque contemporaine, on compterait cent soixante-treize tribus maures. La Cour n'ayant pu préciser ses recherches, il est vain de généraliser, en dehors de toutes données véritables, qu'il y avait une « allégeance » entre l'empereur du Maroc et « certaines » tribus nomades ou « certains droits relatifs à la terre » entre le Territoire et l'ensemble mauritanien, alors que la Cour ne pourrait dire ni quelles tribus étaient concernées en 1884, avec quelle efficacité et pour quelle durée, ni quel exercice effectif de droits relatifs à la terre confondaient l'ensemble mauritanien et les tribus, quelles tribus et pour quelle durée. Le juge doit établir des faits, c'est-à-dire constater leur existence et il leur donne un sens juridique par sa décision; il ne peut ni supposer l'existence de faits ni les déduire d'hypothèses non documentées. Comment parler d'un lien juridique d'allégeance, notion de droit féodal dans une société hiérarchisée à l'extrême où l'allégeance était une obligation formellement et publiquement assumée, connue de tous, invoquée de part et d'autre, et sanctionnée par des procédures et pas seulement la contrainte armée. La situation politique, au sens le plus large du mot, des tribus du désert est celle d'une indépendance affirmée par les armes entre ces tribus elles-mêmes et à l'égard de la périphérie de leurs territoires de parcours. Pour donner au terme allégeance son sens traditionnel il eût fallu dire davantage que la possibilité de manifestations d'une autorité du Sultan sur certaines tribus du désert non identifiées (par. 105 de l'avis). Quant aux indications et déductions apportées sur le rôle des différentes tribus des Tekna, également non identifiées, elles me semblent aventureuses et de simples constructions à posteriori d'une époque peu connue. Dans l'état du dossier et des ouvrages de géographes, historiens, explorateurs ou militaires sur cette époque, le désert saharien et ses tribus ne reconnaissent pas d'allégeance au sens juridique du mot et des contacts ou relations épisodiques avec l'extérieur n'entament pas la singularité et l'exclusivisme de leur mode de vie. Si le désert est bien un monde à part, c'est un monde autonome dans la conception de ses rapports avec qui vit autrement.

therefore make a few observations on the part of the Court's reply with which I disagree, both as regards the reasoning and the conclusion (for Morocco, paras. 105, 106, 107, 129; for Mauritania, paras. 151 and 152; for the conclusion, para. 162).

11. The description given in the Opinion of the Saharan desert and of nomadic life in 1884 is an idyllic vision of what was a harsh reality. At the time, the Saharan desert was still the frontierless sea of sand used by the caravans as convoys use an ocean, for the purposes of a well-known trade; the desert was a way of access to markets on its periphery. The relation between the territory and human beings was affected by these aspects, and the organization of the populations of the desert reflects these special conditions of life: caravans, the quest for pastures, oases, defence or conquest, protection and submission between tribes – with regard to which testimony produced to the Court, and not disputed, was to the effect that in modern times there are 173 Moorish tribes. Since the Court was unable to carry out any specific research, it is vain to make generalizations, in the absence of any reliable data, on the lines that there was “allegiance” between the Emperor of Morocco and “some” of the nomadic tribes, or “some rights relating to the land”, between the Territory and the Mauritanian entity, when the Court would be quite unable to say either what were the tribes concerned in 1884, to what extent and for what period, nor in what effective exercise of rights relating to the land the tribes and the Mauritanian entity were combined, nor what tribes, nor for what period. It is the duty of a court to establish facts, that is to say to make findings as to their existence, and it confers a legal meaning upon them by its decision; a court may neither suppose the existence of facts nor deduce them from hypotheses unsupported by evidence. How can one speak of a legal tie of allegiance, a concept of feudal law in an extremely hierarchical society, in which allegiance was an obligation which was assumed formally and publicly, which was known to all, was relied on on both sides, and was backed by specific procedures and not merely by the force of arms. The political situation, in the broadest sense of the term, of the tribes of the desert is that of independence asserted by arms, independence both between the tribes themselves and with regard to what lay on the periphery of their travelling grounds. To give the term allegiance its traditional sense, more would have to be said than that it was possible that the Sultan displayed some authority over some unidentified tribes of the desert (para. 105 of the Opinion). As to the observations and deductions made as to the role of the various Tekna tribes, also unidentified, these seem to me injudicious, mere *a posteriori* constructions of a little known epoch. On the basis of the dossier as it stands, and of the studies of this period by geographers, historians, explorers and soldiers, the Saharan desert and its tribes did not recognize allegiance in the legal sense of the word, and sporadic contacts or relationships with the outside world did not affect the peculiarity and exclusivity of their way of life. If the desert is a separate world, it is an autonomous world in the conception of its relationships with those who have a different way of life.

12. Des rapports de contact dont la durée est inconnue et l'existence à l'époque de la colonisation supposée plutôt que prouvée ne constituent pas un objet possible d'étude et de réponse pour la Cour qui, en y procédant, excède les pouvoirs que lui confère l'article 65 de son Statut (cf. par. 6 ci-dessus). Par l'effet de l'interprétation extensive donnée à l'article 65 qui l'a amenée à se poser une seconde question, celle des liens juridiques autres que la souveraineté sur le Territoire à l'époque considérée, seul objet de la controverse qui a provoqué la requête pour avis, la Cour prétend répondre à une question juridique mais les liens qu'elle qualifie de juridiques ne le seraient que si, après en avoir établi l'existence, la Cour pouvait, d'une manière quelconque par la détermination de sa portée, produire un effet sur l'action de décolonisation du Territoire. La Cour ne peut attribuer un caractère juridique à des faits qui ne l'ont pas en eux-mêmes; le juge ne crée pas le droit, il l'établit. S'il n'y a aucune règle de droit qui lui permette d'affirmer l'existence des prétendus liens juridiques, la Cour sort de son rôle d'organe judiciaire en les qualifiant de juridiques et son prononcé n'est pas un prononcé de droit; l'indication donnée par la Cour au paragraphe 73 de l'avis selon laquelle il faut que des questions posées dans une demande d'avis aient « un effet pratique à l'heure actuelle » pour ne pas être « dépourvues d'objet ou de but » ne peut suffire car la Cour n'a pas, en la matière, qualité pour « donner des conseils » à l'Assemblée générale qui puissent avoir un effet pratique. Pour de tels facteurs, qu'ils aient existé en 1884 — ce qui n'a pas été « établi » au sens judiciaire du mot — ou non, l'Assemblée générale serait libre de les prendre en considération aussi bien que d'autres facteurs contemporains qui ne relèvent pas davantage de la compétence de la Cour, parce que l'économie, la sociologie ou la géographie humaine ne sont pas le droit. La Cour disait en 1962: « conformément à l'article 65 du Statut la Cour ne peut donner un avis que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière » (avis consultatif du 20 juillet 1962, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, C.I.J. Recueil 1962, p. 155).

13. J'ai exprimé mon sentiment en 1974 sur cette nouvelle tendance de la Cour à répondre à des problèmes qu'elle se pose plutôt qu'à celui qui lui est posé et ne puis que reprendre mes observations d'alors (*C.I.J. Recueil 1974*, p. 148-149). Dans le cas présent j'ai été contraint par la formulation de la partie dispositive de l'avis consultatif à un vote aussi peu satisfaisant que cette formulation elle-même, comme le montrent les diverses opinions par rapport à l'apparente quasi-unanimité. Comme d'autres, je n'ai eu le choix qu'entre une approbation ou un désaccord également qualifiés de réserves; j'ai voté pour l'approbation du dispositif, donc du paragraphe 162, à cause de sa partie relative à l'objet de la demande, tel que je l'ai défini ici, c'est-à-dire la vérification de l'existence de liens juridiques d'appartenance ou de dépendance des populations du Territoire, à l'époque considérée, par rapport à une autorité politique extérieure, en un mot des liens relatifs à la souveraineté réclamée devant la Cour; et là s'arrêtait le rôle de la Cour.

12. Contact-relationships of which the duration is unknown, and the existence of which at the period of colonization is supposed rather than proved, do not afford possible material for the Court to examine and on which to reply, and by doing so it oversteps the limits of the powers conferred upon it by Article 65 of its Statute (cf. para. 6 above). By means of the extensive interpretation given to Article 65, whereby the Court was led to put to itself a second question, that of the legal ties other than sovereignty over the Territory at the period under consideration, which was the sole subject of the controversy which gave rise to the request for opinion, the Court purports to be replying to a legal question, but the ties which it describes as legal would only be so if, after having established their existence, the Court could in any way, by determining their significance, produce an effect on the decolonization of the Territory. The Court cannot attribute a legal nature to facts which do not intrinsically possess it; a court does not create the law, it establishes it. If there is no rule of law making it possible for it to assert the existence of the alleged legal ties, the Court oversteps its role as a judicial organ by describing them as legal, and its finding is not a legal finding; the Court's statement in paragraph 73 of the Opinion that questions put in a request for opinion must have "a practical and contemporary effect" if they are not to be "devoid of object or purpose", does not suffice, for the Court does not in this field have capacity to "give advice" to the General Assembly which would have a practical effect. Whether such factors existed in 1884 or not — which has not been "established" in the judicial sense of the word — the General Assembly would be free to take them into account together with other contemporary factors, which also do not fall within the Court's competence, because economics, sociology and human geography are not law. In 1962 the Court said: "in accordance with Article 65 of its Statute, the Court can give an advisory opinion only on a legal question. If a question is not a legal one, the Court has no discretion in the matter" (Advisory Opinion of 20 July 1962, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

13. I expressed my view in 1974 as to the current trend in the Court to reply to problems which it raises itself rather than to that which is submitted to it, and can only endorse what I said then (*I.C.J. Reports 1974*, pp. 148-149). In the present case, the way in which the operative part of the Advisory Opinion has been drawn has obliged me to vote in a way as unsatisfactory as that drafting itself, as is shown by the various opinions in relation to the apparent quasi-unanimity. Like other Members of the Court, I was faced only with the choice between agreeing or disagreeing subject in either event to reservations. I voted in favour of the adoption of the operative clause, and thus of paragraph 162, because of the part thereof concerning the object of the request, as I have defined it above, that is to say verification of the existence of legal ties of appurtenance or dependence of the population of the Territory, at the period under consideration, vis-à-vis an external political authority — in short, ties relating to the sovereignty which was claimed before the Court; and the role of the Court went no further than that.

M. IGNACIO-PINTO, juge, fait la déclaration suivante:

Je n'ai pu souscrire qu'en partie à l'avis de la Cour internationale de Justice en date du 16 octobre 1975 et seulement parce que, en son dernier considérant (par. 162), la Cour

« conclut que les éléments et renseignements portés à sa connaissance n'établissent l'existence d'aucun lien de souveraineté territoriale entre le territoire du Sahara occidental d'une part, le Royaume du Maroc ou l'ensemble mauritanien d'autre part. La Cour n'a donc pas constaté l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) quant à la décolonisation et en particulier l'application du principe de l'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire. »

Je rejette en conséquence toute la partie de l'exposé de la Cour qui déclare qu'au moment de la colonisation espagnole il y avait des liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines tribus du territoire en même temps que d'autres liens juridiques entre l'ensemble mauritanien et le territoire du Sahara occidental.

Mon opposition contre l'avis consultatif provient de ce que je considère que, s'il appert que la Cour est fondée à se déclarer compétente aux termes des dispositions de l'article 96 de la Charte des Nations Unies d'une part et de l'article 65 du Statut de la Cour d'autre part pour recevoir de l'Assemblée générale des Nations Unies la requête d'avis consultatif, il eût été opportun qu'en raison de certaines circonstances de la cause *ab initio* la Cour, usant de son pouvoir discrétionnaire, après avoir déclaré recevable la requête quant à la forme, la rejette quant au fond parce que les questions telles qu'elles étaient posées constituent une sorte de questions pièges, lesquelles amenaient de toute manière à la réponse attendue en l'espèce, la reconnaissance de droits de souveraineté au Maroc d'une part et à la Mauritanie d'autre part sur telle ou telle autre partie du Sahara occidental.

Pour abrégé et éviter des répétitions inutiles, je puis me rallier aux observations de M. Petrén portant sur l'interprétation du paragraphe 162 de l'avis et les raisons pour lesquelles mon collègue, comme moi-même, rejette dans ce paragraphe tout ce qui ne concerne pas les liens de souveraineté sur le territoire de la part du Maroc ou de l'ensemble mauritanien, partie du paragraphe que je puis accepter.

Judge NAGENDRA SINGH makes the following declaration:

While agreeing with the Advisory Opinion and the emphasis that it places on ascertainment of the will of the people "genuinely expressed" as the basic

Judge IGNACIO-PINTO makes the following declaration:

[Translation]

I have been able to subscribe only in part to the Opinion of the International Court of Justice dated 16 October 1975 and only because in the final paragraph of its reasoning, paragraph 162, the Court's

"... conclusion is that the materials and information presented to it do not establish any tie of territorial sovereignty between the territory of Western Sahara and the Kingdom of Morocco or the Mauritanian entity. Thus the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of resolution 1514 (XV) in the decolonization of Western Sahara and, in particular, of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory."

I consequently reject all that part of the Court's statement which declares that at the time of colonization by Spain there were legal ties of allegiance between the Sultan of Morocco and certain tribes of the territory at the same time as other legal ties between the Mauritanian entity and the territory of Western Sahara.

My objection to the Advisory Opinion is due to the fact that I consider that, even if it appears that the Court is justified in declaring itself competent under the provisions of Article 96 of the Charter of the United Nations on the one hand, and of Article 65 of the Statute of the Court on the other, to receive from the United Nations General Assembly the request for an advisory opinion, it would have been proper by reason of certain circumstances in the case *ab initio* for the Court, availing itself of its discretionary power, and after having declared the request receivable as to the form, to reject it as to the substance, because the questions as put are, as it were, loaded questions, leading in any case to the answer awaited in this particular instance, namely the recognition of rights of sovereignty of Morocco on the one hand and of Mauritania on the other over some part or other of Western Sahara.

For the sake of brevity and to avoid useless repetition, I can support the observations of Judge Petrén concerning the interpretation of paragraph 162 of the Opinion and the grounds on which my colleague, like myself, rejects all of that paragraph other than where it deals with the question of any tie of territorial sovereignty between the territory and Morocco and the Mauritanian entity — a part of the paragraph which I can accept.

M. NAGENDRA SINGH, juge, fait la déclaration suivante:

[Traduction]

Bien que je souscrive à l'avis consultatif et que j'approuve son insistance sur la nécessité d'une expression authentique de la volonté des populations,

pillar of self-determination it may be worthwhile to throw more light on the nature and character of the legal ties which remain the subject-matter of Question II of General Assembly resolution 3292 (XXIX) by which the Court is seised of the present request for an Advisory Opinion. No tribunal would appear to depart from its judicial character if it were to state precisely the implications of those ties in terms of decolonization which is the very object and the main theme of the exercise pending before the General Assembly. This is a vital aspect which has to be stated fully and in clear and unambiguous terms to enlighten the General Assembly.

In addition there are other aspects, perhaps equally important; which merit attention and require to be appropriately emphasized to convey the full significance of the Advisory Opinion. These matters which weigh with me are briefly stated below.

I

Both Morocco and Mauritania have pleaded on certain pertinent aspects and details of the decolonization process which need to be emphasized. Counsel for Morocco in his oral argument before the Court stated:

“Even in the event that the General Assembly should decide that for the implementation of the principle of self-determination, a referendum should be held, even in such a case, it would be useful to know whether, bearing in mind the existence of legal ties with a country at the time of colonization of this territory by Spain, it would not be as well to lay before the populations the problem of their future re-attachment, of their return, or on the contrary of their detachment from, *ex hypothesi*, their former mother country.” (Hearing of 26 June 1975.)

“... *this problem of the wording of the questions to be put in some future referendum is to some extent clarified by the need for the General Assembly to be in possession of all the elements of this matter ...*” (*ibid.*) (emphasis added).

The Court, having reached the correct conclusion that there were no legal ties of such a nature as might “affect the application of resolution 1514 (XV) and, in particular, of the application of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the territory” would appear to be justified in proceeding further by indicating the extent to which those legal ties that did exist could have a bearing on the decolonization process and if so what concrete shape it could take.

Those legal ties which the Court found to exist at the time of Spanish colonization between Western Sahara and Morocco or Mauritania were not of such a character as to justify today the reintegration or retrocession of the territory without consulting the people. The main reason for this conclusion is simply that, at the time of Spanish colonization, there was no evidence of the

fondement de l'autodétermination, il n'est peut-être pas inutile de chercher à mieux cerner la nature et le caractère des liens juridiques qui constituent l'objet de la question II de la résolution 3292 (XXIX) de l'Assemblée générale, par laquelle la Cour a été saisie de la présente requête pour avis consultatif. Sans paraître sortir de son rôle judiciaire, un tribunal peut préciser l'effet de ces liens sur la décolonisation, qui demeure le but et le thème essentiel des travaux en cours à l'Assemblée générale. C'est là un aspect vital qui doit être énoncé en détail et sans équivoque afin d'éclairer l'Assemblée générale.

En outre, d'autres aspects, peut-être tout aussi importants, méritent de retenir l'attention et doivent être soulignés comme il convient pour que la portée de l'avis consultatif soit pleinement appréciée. Ces aspects essentiels à mes yeux sont brièvement indiqués ci-dessous.

I

Le Maroc et la Mauritanie ont évoqué l'un et l'autre certains aspects et détails pertinents du processus de décolonisation qu'il importe de relever ici. Dans son exposé oral, l'un des conseils du Maroc s'est exprimé en ces termes:

« D'ailleurs, même dans l'hypothèse où l'Assemblée générale déciderait que, pour la mise en œuvre du principe de la libre détermination, il convient de recourir à un référendum, dans ce cas-là aussi bien, il serait utile de savoir si, compte tenu de l'existence de liens juridiques avec un pays au moment de la colonisation par l'Espagne de ce territoire, il ne conviendrait pas de poser aux populations le problème de leur rattachement, de leur retour, ou au contraire de leur détachement, à ce qui, par hypothèse, serait leur ancienne mère patrie. » (Audience du 26 juin 1975.)

« ce problème de l'aménagement des questions dans un éventuel référendum est donc éclairé, dans une certaine mesure, par la nécessité pour l'Assemblée générale d'être au courant de toutes les données de l'affaire » (ibid.) (les italiques sont de moi).

La Cour, étant parvenue à bon droit à la conclusion qu'il n'existait pas de liens juridiques « de nature à modifier l'application de la résolution 1514 ... et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire », paraît être fondée à aller plus loin pour indiquer dans quelle mesure les liens juridiques qui existaient en fait pourraient avoir une incidence sur le processus de décolonisation et, dans ce cas, sous quelle forme concrète.

Ces liens juridiques entre le Sahara occidental et le Maroc ou la Mauritanie dont la Cour a constaté l'existence au moment de la colonisation espagnole n'étaient pas tels qu'ils puissent justifier aujourd'hui la réintégration ou la rétrocession du territoire sans consultation de ses habitants. La raison essentielle de cette conclusion est simplement la suivante: rien n'indique qu'à

existence of one single State comprising the territory of Western Sahara and Morocco, or Western Sahara and Mauritania, which would have been dismembered by the colonizer and thus justify reunion on decolonization at the present time. Accordingly, the facts and circumstances of this case would not attract the provisions of paragraph 6 of resolution 1514 (XV) which holds disruption of national unity or territorial integrity of a country as incompatible with the Charter of the United Nations and thus points to reintegration of territory. Nevertheless, as the Court finds that there were certain legal ties in existence, it becomes necessary to proceed to assess them with the sole purpose of evaluating them to ascertain if they indicate a definite step in terms of the decolonization process. In short the strength and efficacy of these ties though limited must still be held to be of such an order as to point in the direction of the possible options which could be afforded to the population in ascertaining the will of the people. These options, in accordance with resolution 1541 (XV) as well as 2625 (XXV), could be either integration with Morocco or with Mauritania or having free association with any one of them or for opting in favour of a sovereign independent status of the territory. Even if it is conceded that the procedures for decolonization lie within the exclusive province of the General Assembly it is yet appropriate for a court to point out the relationship between the existence of the legal ties and the decolonization process in order fully to enlighten the General Assembly. To do so is not to trespass on the prerogatives of the General Assembly but to fulfil the role as the principal judicial organ of the United Nations.

There are some valid reasons for going this far but no farther. First, taking into consideration the very *raison d'être* of resolution 3292 (XXIX) it is clear what the General Assembly expects in the answer to Question II is the Court's appraisal of the nature of these legal ties "which must be understood as referring to such legal ties as may materially affect the method or the policies and procedures to be applied in the decolonization of Western Sahara". If the Court cannot be "unmindful of the purpose for which its opinion is sought" it stands to reason that while remaining well within its judicial bounds the Court should proceed far enough to make clear those aspects of the available options which are open to the people of the territory in any method of their consultation particularly when the Court holds that consultation is essential.

The second reason is that there have been specific pleadings on this matter both by Morocco and Mauritania, as cited above, and these need not be totally ignored.

II

The Court has recognized the validity of the principle of self-determination, "defined as the need to pay regard to the freely expressed will of the peoples". Furthermore the Court has rightly concluded that the need for ascertaining the freely expressed will of the people is not in any way affected by the present request of the General Assembly for an advisory

l'époque de la colonisation espagnole un seul Etat, englobant les territoires du Sahara occidental et du Maroc, ou le Sahara occidental et la Mauritanie, ait été démembré par le colonisateur, fait qui justifierait sa reconstitution au stade actuel de la décolonisation. Par suite, les circonstances de l'espèce sortent du cadre du paragraphe 6 de la résolution 1514 (XV), selon lequel la destruction de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec la Charte des Nations Unies, ce qui militerait donc en faveur d'une réintégration. Néanmoins, puisque la Cour constate l'existence de certains liens juridiques, il devient nécessaire d'examiner ces liens à seule fin d'apprécier l'importance qu'ils peuvent revêtir dans le processus de décolonisation et de rechercher s'ils appellent l'adoption d'une mesure précise. En un mot, la force et l'effectivité de ces liens, bien que limitées, doivent être considérées comme pouvant donner une indication des options qui pourraient être offertes à la population afin qu'elle exprime sa volonté. Conformément aux résolutions 1541 (XV) et 2625 (XXV), ces options pourraient être soit l'intégration au Maroc ou à la Mauritanie, soit la libre association avec l'un de ces deux Etats, soit encore le choix d'un statut souverain et indépendant pour le territoire. Même si l'on admet que les méthodes de décolonisation sont du ressort exclusif de l'Assemblée générale, il appartient cependant à un tribunal de souligner les rapports entre l'existence de liens juridiques et le processus de décolonisation, afin d'éclairer pleinement l'Assemblée. Agir ainsi, ce n'est pas empiéter sur les prérogatives de l'Assemblée, mais remplir le rôle qui incombe à la Cour comme organe judiciaire principal des Nations Unies.

Il existe d'excellentes raisons d'aller jusque-là mais pas plus loin. Tout d'abord, si l'on tient compte de la raison d'être même de la résolution 3292 (XXIX), il est clair que ce que l'Assemblée générale attend, en réponse à la question II, c'est une évaluation par la Cour de la nature des liens juridiques « qui pourraient influencer sur la politique à suivre pour la décolonisation du Sahara occidental ». S'il est vrai que « la Cour ne saurait oublier l'objet en vue duquel l'avis est sollicité », il va sans dire que sans sortir de son rôle de tribunal elle peut aller jusqu'à éclairer ces aspects des options ouvertes à la population du territoire, quel que soit le mode de consultation, à fortiori quand la Cour juge cette consultation essentielle.

La seconde raison est que le Maroc et la Mauritanie ont l'un et l'autre plaidé cet aspect de la question, comme on l'a vu, et qu'il ne faudrait pas totalement le méconnaître.

II

La Cour a reconnu la validité du principe de l'autodétermination, « défini comme répondant à la nécessité de tenir compte de la volonté librement exprimée des peuples ». Elle a en outre conclu à juste titre que la demande d'avis ne diminue en rien la nécessité de déterminer la volonté librement exprimée de la population. A mon sens, la consultation des habitants du

opinion. In my opinion the consultation of the people of the territory awaiting decolonization is an inescapable imperative whether the method followed on decolonization is integration or association or independence. This is established by not only the general provisions of the United Nations Charter but also by specific resolutions of the General Assembly on this subject. Apart from Articles 1, 2, 55 and 56 of the Charter and paragraphs 2 and 5 of resolution 1514 (XV) which bring out this aspect generally there are also specific provisions such as contained in principles VII and IX of resolution 1541 (XV) which categorically state "integration should be the result of the freely expressed wishes of the territory's peoples". It is principle VI (c) of resolution 1541 (XV) which prescribes integration as a method of decolonization and principle IX (b) imposes the condition of consultation of the people as the means of achieving self-determination by integration. Again resolution 2625 (XXV) concerning friendly relations goes a long way to further emphasize the point that on decolonization the "emergence into any political status" has to be "freely determined by a people". Thus even if integration of territory was demanded by an interested State, as in this case, it could not be had without ascertaining the freely expressed will of the people — the very *sine qua non* of all decolonization.

However, I am in agreement with the clarification given by the Court to that aspect of the matter which relates to certain cases in which the General Assembly has dispensed with the requirement of consulting the inhabitants of a given territory. It follows, in my view, that the principle of self-determination could be dispensed with only if the free expression of the will of the people was found to be axiomatic in the sense that the result was known to be a foregone conclusion or that consultations had already taken place in some form or that special features of the case rendered it unnecessary. Such exceptional circumstances are possible and could exist but they do not appear to be present in this case so as to do away with the salutary principle of ascertainment of the freely expressed will of the people of the territory who could, on consultations, elect to integrate with any one of the adjoining interested States if they so desired.

Again, cases falling under paragraph 6 of resolution 1514 would remain outside this rule. In any event, as stated earlier, the facts disclosed here do not point to the application of that particular provision of the said resolution.

III

Another aspect which is equally important to me relates to the Court's observations concerning respect for the fundamental principle of consent to jurisdiction if in any case the requirement of such consent was circumvented by resorting to the advisory proceedings of the Court. In this case Spain has not given its consent to adjudication of the questions formulated in resolution 3292 (XXIX). Furthermore, it did not agree to Morocco's proposal to move the Court in contentious proceedings. It was necessary, therefore, for the

territoire en instance de décolonisation est un impératif absolu, que la méthode suivie pour la décolonisation soit l'intégration, l'association ou l'indépendance. C'est ce qui ressort non seulement des dispositions générales de la Charte des Nations Unies mais aussi de résolutions particulières de l'Assemblée générale consacrées à ce sujet. Outre les articles 1, 2, 55 et 56 de la Charte et les paragraphes 2 et 5 de la résolution 1514 (XV), qui insistent de manière générale sur cet aspect, on trouve des dispositions expresses comme les principes VII et IX de la résolution 1541 (XV), qui énoncent catégoriquement que la libre association ou l'intégration « doit résulter du désir librement exprimé des populations du territoire ». C'est le principe VI c) de la résolution 1541 (XV) qui reconnaît que l'intégration peut être une méthode de décolonisation et le principe IX b) oblige à consulter la population pour réaliser l'autodétermination par cette voie. De même la résolution 2625 (XXV) sur les relations amicales revient sur la question pour souligner que lors de la décolonisation l'aboutissement à un statut politique quelconque doit être « librement décidé par un peuple ». Ainsi, alors même que l'un des Etats intéressés revendique l'intégration d'un territoire, comme dans la présente affaire, on ne saurait y procéder sans s'être assuré de la volonté librement exprimée des habitants — ce qui constitue le *sine qua non* de toute décolonisation.

Je suis néanmoins d'accord avec les éclaircissements donnés par la Cour sur certains cas où l'Assemblée générale n'a pas cru devoir consulter les habitants d'un territoire. Il en résulte selon moi que le principe de l'autodétermination n'est écarté que dans la mesure où l'on considère comme allant de soi la libre expression de la volonté de la population, en ce sens que l'on sait le résultat acquis d'avance ou que des consultations ont déjà eu lieu sous une forme quelconque ou encore que certaines particularités rendent cette consultation superflue. Des circonstances aussi exceptionnelles sont possibles; elles peuvent se rencontrer, mais elles ne sont pas présentes dans l'affaire actuelle au point que l'on puisse écarter le principe salulaire de la détermination de la volonté librement exprimée de la population du territoire qui, consultée, peut, si elle le souhaite, choisir de s'intégrer à n'importe lequel des Etats intéressés avoisinants.

Je répète que les cas relevant du paragraphe 6 de la résolution 1514 échappent à cette règle. De toute façon, comme on l'a vu, les faits de la cause ne paraissent pas appeler l'application de cette disposition particulière.

III

Un autre aspect qui me paraît également important concerne les observations formulées par la Cour au sujet du principe fondamental du consentement à la juridiction dans le cas où l'on utiliserait la voie consultative pour éluder la nécessité de ce consentement. Dans la présente affaire, l'Espagne n'a pas consenti à ce que les questions énoncées dans la résolution 3292 (XXIX) soient portées devant la Cour. Elle n'avait pas accepté non plus la proposition marocaine de saisir la Cour au contentieux. Il incombait donc à la Cour de

Court to clarify the legal position resulting from the Spanish contention that there was lack of consent to invoke the Court's jurisdiction. The conclusion is warranted that although there are two distinct channels of the Court's jurisdiction, namely advisory and contentious and although "consent of States, parties to a dispute, is the basis of the Court's jurisdiction in contentious cases while the situation is different in regard to advisory proceedings" since the Court's reply is only of an "advisory character" and given "not to States but to the organ entitled to request it" (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71), there could still be certain circumstances in which lack of consent of an interested State could render the giving of an advisory opinion incompatible with the Court's judicial character. The Court, therefore, has stated that if a request for an advisory opinion was made in circumstances which clearly disclosed that the intention or the purpose was to circumvent the principle of consent a situation would arise in which "the powers of the Court under the discretion given to it by Article 65, paragraph 1, of the Statute would afford sufficient legal means to ensure respect for the fundamental principle of consent to jurisdiction".

No such bypassing of this salutary principle has taken place in the present proceedings because the object of the request for an opinion has been to obtain from the Court legal advice which the General Assembly considers of assistance in the discharge of its functions in relation to the pending decolonization of a territory. What is of importance, therefore, in this context is the recognition given to the principle of judicial propriety which would oblige the Court to refuse an opinion on the ground of the existence of a "compelling reason" for doing so, if the purpose behind the request for an opinion was to defeat the principle that a State is not obliged to submit its disputes to judicial settlement without its consent. This also enlightens the General Assembly in the use of Article 96 of the Charter by asserting that consent of an interested State still continues to be relevant even in advisory proceedings, "for the appreciation of the propriety of giving an opinion".

M. AMMOUN, Vice-Président, MM. FORSTER, PETRÉN, DILLARD, DE CASTRO, juges, et M. BONI, juge *ad hoc*, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

M. RUDA, juge, joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion dissidente.

(Paraphé) M.L.

(Paraphé) S.A.

préciser la situation en droit, l'Espagne soutenant qu'il y avait absence de consentement à la juridiction de la Cour. S'il est vrai qu'il y a deux voies d'accès distinctes à la Cour, la voie consultative et la voie contentieuse, et que le consentement des Etats parties à un différend est le fondement de la juridiction en matière contentieuse alors qu'il en est autrement en matière d'avis, puisque l'avis de la Cour n'a qu'un « caractère consultatif » et qu'il est donné « non aux Etats, mais à l'organe habilité pour le lui demander » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 74), il est justifié de conclure que dans certaines circonstances le défaut de consentement d'un Etat intéressé pourrait rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. La Cour a donc déclaré que si une demande d'avis consultatif était faite dans des circonstances indiquant clairement que l'intention ou le but était de tourner le principe du consentement, il en résulterait une situation dans laquelle le « pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction ».

Ce principe salubre n'a pas été éludé en l'espèce attendu que la demande d'avis visait à obtenir de la Cour des conseils juridiques que l'Assemblée générale estimait utiles pour exercer ses fonctions en vue de la décolonisation prochaine d'un territoire. L'important dans ce contexte est donc d'avoir reconnu que des considérations d'opportunité judiciaire constitueraient une raison « décisive » de refuser d'émettre un avis, si le but de la requête était de tourner le principe suivant lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre ses différends au règlement judiciaire contre sa volonté. La Cour renseigne d'autre part l'Assemblée générale sur l'application de l'article 96 de la Charte en déclarant que le consentement d'un Etat reste pertinent, en matière consultative, « pour apprécier s'il est opportun de rendre un avis ».

Vice-President AMMOUN, Judges FORSTER, PETRÉN, DILLARD and DE CASTRO and Judge *ad hoc* BONI append separate opinions to the Opinion of the Court.

Judge RUDA appends a dissenting opinion to the Opinion of the Court.

(Initialled) M.L.

(Initialled) S.A.