

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

AFFAIRE DE CERTAINES TERRES
À PHOSPHATES À NAURU

(NAURU c. AUSTRALIE)

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

ARRÊT DU 26 JUIN 1992

1992

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

CASE CONCERNING
CERTAIN PHOSPHATE LANDS IN NAURU

(NAURU v. AUSTRALIA)

PRELIMINARY OBJECTIONS

JUDGMENT OF 26 JUNE 1992

Mode officiel de citation :

*Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie),
exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1992, p. 240*

Official citation :

*Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia),
Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1992, p. 240*

ISBN 92-1-070674-9

N° de vente :
Sales number

616

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1992

26 juin 1992

1992
26 juin
Rôle général
n° 80

AFFAIRE DE CERTAINES TERRES À PHOSPHATES À NAURU

(NAURU c. AUSTRALIE)

EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

Compétence de la Cour et recevabilité.

Déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire excluant les « différends au sujet desquels les parties ont convenu ou conviennent de recourir à une autre procédure de règlement pacifique » — Application aux seuls Etats des déclarations faites au titre du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut — Déclaration du défendeur et exclusion qu'elle comporte.

Prétendue renonciation aux demandes formulées avant l'accession à l'indépendance — 1) Accord conclu entre les autorités locales d'un territoire sous tutelle et l'autorité administrante — Absence de clause explicite emportant renonciation — Absence de renonciation implicite — 2) Débats à l'Organisation des Nations Unies — Sens des déclarations du représentant des autorités locales.

Allégations de violations d'un accord de tutelle — « Effet juridique définitif » des résolutions de l'Assemblée générale mettant fin aux accords de tutelle — Conditions particulières dans lesquelles la tutelle sur Nauru a été levée — Question d'un quitus qu'aurait donné la résolution.

Nécessité d'évaluer dans chaque espèce les effets de l'écoulement du temps quant à la recevabilité d'une requête.

Allégation d'inconstance et de manque de bonne foi du demandeur — Absence d'abus de procédure.

Mandat confié à « Sa Majesté britannique » en tant que Souverain du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande — Tutelle confiée à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni « conjointement » désignés comme autorité administrante — Absence de personnalité juridique internationale de l'autorité administrante — 1) Réclamations fondées sur le comportement du défendeur agissant en tant que l'un des trois Etats constituant l'autorité administrante — Assignation du défendeur seul, question indépendante de celle d'une éventuelle responsabilité « solidaire » — Possibilité pour la Cour de connaître d'une demande relative à la prétendue méconnaissance par le défendeur de ses obligations en vertu de l'accord de tutelle — 2) Principe fondamental du consentement

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1992

26 June 1992

1992
26 June
General List
No. 80CASE CONCERNING
CERTAIN PHOSPHATE LANDS IN NAURU

(NAURU v. AUSTRALIA)

PRELIMINARY OBJECTIONS

*Jurisdiction of the Court and admissibility.**Declaration of acceptance of compulsory jurisdiction excluding “any dispute in regard to which the Parties thereto have agreed or shall agree to have recourse to some other method of peaceful settlement” — Application to States alone of declarations under Article 36, paragraph 2, of Statute — Respondent’s declaration and exclusion for which it provides.**Alleged waiver of claims prior to independence — (1) Agreement between the local authorities of a trust territory and the Administering Authority — Absence of explicit clause operating as waiver — Absence of implicit waiver — (2) Discussions in the United Nations — Significance of statements by representative of the local authorities.**Alleged breaches of a trusteeship agreement — “Definitive legal effect” of General Assembly resolutions terminating trusteeship agreements — Particular circumstances in which the Trusteeship over Nauru was terminated — Question of discharge said to have been given by resolution.**Need to determine in each case effects of passage of time with regard to the admissibility of an application.**Applicant’s alleged inconsistency and lack of good faith — Absence of an abuse of process.**Mandate conferred on “His Britannic Majesty” as Sovereign of the United Kingdom, Australia and New Zealand — Trusteeship granted to Australia, New Zealand and the United Kingdom “jointly” designated as Administering Authority — Absence of international legal personality of the Administering Authority — (1) Claims based on conduct of Respondent as one of the three States making up the Administering Authority — Suing of Respondent alone a question independent of that of possible “joint and several” liability — Possibility of the Court’s considering a claim of alleged breach by Respondent of its obligations under Trusteeship Agreement — (2) Fundamental principle of consent of States to Court’s jurisdiction — Possibility of the Court’s taking a decision without ruling on legal situation*

des Etats à la compétence de la Cour — Possibilité pour la Cour de prendre une décision sans se prononcer sur la situation juridique des Etats non parties — Situation différente de celle dont la Cour a eu à connaître dans l'affaire de l'Or monétaire.

Paragraphe 1 de l'article 40 du Statut de la Cour et paragraphe 2 de l'article 38 de son Règlement — Demande tant formellement que matériellement nouvelle dont l'examen par la Cour emporterait transformation de l'objet du différend à elle originellement soumis.

ARRÊT

Présents : Sir Robert JENNINGS, *Président* ; M. ODA, *Vice-Président* ; MM. LACHS, AGO, SCHWEBEL, BEDJAOUI, NI, EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME, SHAHABUDEEN, AGUILAR MAWDSLEY, RANJEVA, *juges* ; M. VALENCIA-OSPINA, *Greffier*.

En l'affaire de certaines terres à phosphates à Nauru,

entre

la République de Nauru,

représentée par

M. V. S. Mani, professeur de droit international à l'Université Jawaharlal Nehru de New Delhi ; ancien secrétaire en chef et secrétaire du conseil des ministres de la République de Nauru,

M. Leo D. Keke, conseiller du président de la République de Nauru ; ancien ministre de la justice de la République de Nauru ; membre du barreau de la République de Nauru et du barreau d'Australie,

comme coagents, conseils et avocats ;

S. Exc. M. Hammer DeRoburt, G.C.M.G., O.B.E., M.P., chef principal et président du conseil de gouvernement local de Nauru ; ancien président et responsable de la présidence du conseil des ministres, ancien ministre des affaires extérieures et intérieures et de l'industrie des phosphates de la République de Nauru,

M. Ian Brownlie, Q.C., membre du barreau d'Angleterre ; professeur de droit international public, titulaire de la chaire Chichele à l'Université d'Oxford ; *Fellow* de l'All Souls College, Oxford,

M. Barry Connell, professeur associé de droit à l'Université Monash de Melbourne ; membre du barreau d'Australie ; ancien secrétaire en chef et secrétaire du conseil des ministres de la République de Nauru,

M. James Crawford, professeur de droit international, titulaire de la chaire Challis et doyen de la faculté de droit de l'Université de Sydney ; membre du barreau d'Australie,

comme conseils et avocats,

et

le Commonwealth d'Australie,

of non-party States — Situation different from that with which the Court had to deal in the Monetary Gold case.

Article 40, paragraph 1, of the Statute of the Court and Article 38, paragraph 2, of the Rules of Court — Claim new in both form and substance whose examination by the Court would transform the subject of the dispute originally submitted to it.

JUDGMENT

Present: President Sir Robert JENNINGS; Vice-President ODA; Judges LACHS, AGO, SCHWEBEL, BEDJAoui, NI, EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME, SHAHABUDEEN, AGUILAR MAWDSLEY, RANJEVA; Registrar VALENCIA-OSPINA.

In the case concerning certain phosphate lands in Nauru,

between

the Republic of Nauru,

represented by

Mr. V. S. Mani, Professor of International Law, Jawaharlal Nehru University, New Delhi; former Chief Secretary and Secretary to Cabinet, Republic of Nauru,

Mr. Leo D. Keke, Presidential Counsel of the Republic of Nauru; former Minister for Justice of the Republic of Nauru; and Member of the Bar of the Republic of Nauru and of the Australian Bar,

as Co-Agents, Counsel and Advocates;

H.E. Mr. Hammer DeRoburt, G.C.M.G., O.B.E., M.P., Head Chief and Chairman of the Nauru Local Government Council; former President and Chairman of Cabinet and former Minister for External and Internal Affairs and the Phosphate Industry, Republic of Nauru,

Mr. Ian Brownlie, Q.C., Member of the English Bar; Chichele Professor of Public International Law, University of Oxford; Fellow of All Souls College, Oxford,

Mr. Barry Connell, Associate Professor of Law, Monash University, Melbourne; Member of the Australian Bar; former Chief Secretary and Secretary to Cabinet, Republic of Nauru,

Mr. James Crawford, Challis Professor of International Law and Dean of the Faculty of Law, University of Sydney; Member of the Australian Bar,

as Counsel and Advocates,

and

the Commonwealth of Australia,

représenté par

M. Gavan Griffith, Q.C., *Solicitor-General* d'Australie,
comme agent et conseil;

S. Exc. M. Warwick Weemaes, ambassadeur d'Australie aux Pays-Bas,
comme coagent;

M. Henry Burmester, conseiller principal en droit international dans les
services de l'*Attorney-General* d'Australie,
comme coagent et conseil;

M. Eduardo Jiménez de Aréchaga, professeur de droit international, Monte-
video,

M. Derek W. Bowett, Q.C., professeur émérite, ancien titulaire de la chaire
Whewell de droit international à l'Université de Cambridge,

M. Alain Pellet, professeur de droit à l'Université de Paris X-Nanterre et à
l'Institut d'études politiques de Paris,

M^{me} Susan Kenny, du barreau d'Australie,
comme conseils;

M. Peter Shannon, conseiller juridique adjoint au département des affaires
étrangères et du commerce extérieur d'Australie,

M. Paul Porteous, premier secrétaire à l'ambassade d'Australie aux Pays-
Bas,

comme conseillers,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré en chambre du conseil,

rend l'arrêt suivant :

1. Le 19 mai 1989, le Gouvernement de la République de Nauru (dénommée ci-après Nauru) a déposé au Greffe de la Cour une requête introductive d'instance contre le Commonwealth d'Australie (dénommé ci-après l'Australie) au sujet d'un « différend ... relatif à la remise en état de certaines terres à phosphates [de Nauru] exploitées avant l'indépendance de Nauru ». Pour établir la compétence de la Cour, la requête invoque les déclarations par lesquelles les deux Etats ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut.

2. Conformément au paragraphe 2 de l'article 40 du Statut, la requête a été immédiatement communiquée au Gouvernement australien par le Greffier; conformément au paragraphe 3 de cet article, tous les autres Etats admis à ester devant la Cour ont été informés de la requête.

3. Les délais pour le dépôt du mémoire de Nauru et du contre-mémoire de l'Australie ont été fixés par ordonnance du 18 juillet 1989. Le mémoire a été déposé le 20 avril 1990, dans le délai fixé à cet effet. Par lettre du 19 septembre 1990, l'agent de l'Australie a fait connaître au Greffier qu'après avoir dûment examiné le mémoire de Nauru son gouvernement était parvenu à la conclusion que la Cour n'était pas compétente en l'espèce et que la requête n'était pas recevable; il informait en conséquence le Greffier que l'Australie soulèverait des exceptions préliminaires conformément aux dispositions de l'article 79 du

represented by

Mr. Gavan Griffith, Q.C., Solicitor-General of Australia,
as Agent and Counsel;

H.E. Mr. Warwick Weemaes, Ambassador of Australia to the Netherlands,
as Co-Agent;

Mr. Henry Burmester, Principal Adviser in International Law, Australian
Attorney-General's Department,
as Co-Agent and Counsel;

Mr. Eduardo Jiménez de Aréchaga, Professor of International Law, Montevideo,

Mr. Derek W. Bowett, Q.C., emeritus Whewell Professor of International
Law, University of Cambridge,

Mr. Alain Pellet, Professor of Law, University of Paris X-Nanterre and Institute
of Political Studies, Paris,

Ms Susan Kenny, of the Australian Bar,
as Counsel;

Mr. Peter Shannon, Deputy Legal Adviser, Australian Department of
Foreign Affairs and Trade,

Mr. Paul Porteous, First Secretary, Australian Embassy in the Netherlands,

as Advisers,

THE COURT,

composed as above,

after deliberation,

delivers the following Judgment:

1. On 19 May 1989, the Government of the Republic of Nauru (hereinafter called "Nauru") filed in the Registry of the Court an Application instituting proceedings against the Commonwealth of Australia (hereinafter called "Australia") in respect of a "dispute . . . over the rehabilitation of certain phosphate lands [in Nauru] worked out before Nauruan independence". To found the jurisdiction of the Court the Application relies on the declarations made by the two States accepting the jurisdiction of the Court, as provided for in Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court.

2. Pursuant to Article 40, paragraph 2, of the Statute, the Application was communicated forthwith by the Registrar to the Government of Australia; in accordance with paragraph 3 of that Article, all other States entitled to appear before the Court were notified of the Application.

3. Time-limits for the filing of the Memorial of Nauru and the Counter-Memorial of Australia were fixed by an Order of 18 July 1989. The Memorial was filed on 20 April 1990, within the time-limit fixed for this purpose. By a letter dated 19 September 1990, the Agent of Australia informed the Registrar that, after due consideration of the Memorial of Nauru, his Government had come to the conclusion that the Court had no jurisdiction in the case and that the Application was not admissible; he consequently informed the Registrar that Australia would raise preliminary objections in accordance with the provi-

Règlement de la Cour. Le 16 janvier 1991, dans le délai fixé pour le dépôt du contre-mémoire, le Gouvernement australien a présenté des exceptions préliminaires concluant à l'irrecevabilité de la requête et à l'absence de compétence de la Cour pour connaître des demandes y formulées. En conséquence, par une ordonnance en date du 8 février 1991, la Cour, constatant qu'en vertu des dispositions du paragraphe 3 de l'article 79 du Règlement la procédure sur le fond était suspendue, a fixé un délai pour la présentation, par le Gouvernement de Nauru, d'un exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires. Cet exposé a été déposé le 17 juillet 1991, dans le délai prescrit, et l'affaire s'est trouvée en état pour ce qui est des exceptions préliminaires.

4. Des audiences publiques ont été tenues du 11 au 19 novembre ainsi que les 21 et 22 novembre 1991, au cours desquelles ont été entendus en leurs plaidoires et réponses :

Pour l'Australie : M. Gavan Griffith, Q.C.,
M. Eduardo Jiménez de Aréchaga,
M. Derek W. Bowett, Q.C.,
M. Henry Burmester,
M. Alain Pellet.

Pour Nauru : M. V. S. Mani,
S. Exc. M. Hammer DeRoburt, G.C.M.G., O.B.E., M.P.,
M. Leo D. Keke,
M. Barry Connell,
M. Ian Brownlie, Q.C.,
M. James Crawford.

A l'audience, des membres de la Cour ont posé aux deux Parties des questions auxquelles il a été répondu oralement ou par écrit.

*

5. Dans la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

Au nom du Gouvernement de Nauru,
dans le mémoire :

« Sur la base des moyens de fait et de droit présentés dans le présent mémoire, la République de Nauru

Prie la Cour de dire et juger

que l'Etat défendeur assume la responsabilité du manquement aux obligations juridiques ci-après :

Premièrement : les obligations énoncées à l'article 76 de la Charte des Nations Unies et aux articles 3 et 5 de l'accord de tutelle pour Nauru du 1^{er} novembre 1947.

Deuxièmement : les normes internationales généralement reconnues comme étant applicables à la mise en œuvre du principe d'autodétermination.

Troisièmement : l'obligation de respecter le droit de souveraineté permanente du peuple nauruan sur ses richesses et ressources naturelles.

sions of Article 79 of the Rules of Court. On 16 January 1991, within the time-limit fixed for the filing of the Counter-Memorial, the Government of Australia filed Preliminary Objections submitting that the Application was inadmissible and that the Court lacked jurisdiction to hear the claims made therein. Accordingly, by an Order dated 8 February 1991, the Court, recording that by virtue of the provisions of Article 79, paragraph 3, of the Rules of Court, the proceedings on the merits were suspended, fixed a time-limit for the presentation by the Government of Nauru of a Written Statement of its Observations and Submissions on the Preliminary Objections. That statement was filed on 17 July 1991, within the prescribed time-limit, and the case became ready for hearing in respect of the preliminary objections.

4. On 11 to 19, and 21 and 22 November 1991, public hearings were held in the course of which the Court heard the oral arguments and replies of the following:

For Australia: Mr. Gavan Griffith, Q.C.,
Mr. Eduardo Jiménez de Aréchaga,
Mr. Derek W. Bowett, Q.C.,
Mr. Henry Burmester,
Mr. Alain Pellet.

For Nauru: Mr. V. S. Mani,
H.E. Mr. Hammer DeRoburt, G.C.M.G., O.B.E., M.P.,
Mr. Leo D. Keke,
Mr. Barry Connell,
Mr. Ian Brownlie, Q.C.,
Mr. James Crawford.

During the hearings, questions were put by Members of the Court to both Parties, and replies were given either orally or in writing.

*

5. In the course of the written proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Government of Nauru,
in the Memorial:

“On the basis of the evidence and legal argument presented in this Memorial, the Republic of Nauru

Requests the Court to adjudge and declare

that the Respondent State bears responsibility for breaches of the following legal obligations:

First: the obligations set forth in Article 76 of the United Nations Charter and Articles 3 and 5 of the Trusteeship Agreement for Nauru of 1 November 1947.

Second: the international standards generally recognized as applicable in the implementation of the principle of self-determination.

Third: the obligation to respect the right of the Nauruan people to permanent sovereignty over their natural wealth and resources.

Quatrièmement: l'obligation de droit international général de ne pas exercer de pouvoirs d'administration de telle manière qu'il en résulte un déni de justice *lato sensu*.

Cinquièmement: l'obligation de droit international général de ne pas exercer de pouvoirs d'administration de telle manière qu'il y ait un abus de droit.

Sixièmement: le principe de droit international général selon lequel l'Etat chargé d'administrer un territoire a l'obligation de ne pas apporter à celui-ci de modifications touchant à son état si ces modifications portent une atteinte irréparable à un intérêt juridique actuel ou éventuel d'un autre Etat sur ce territoire, ou lèsent cet intérêt de façon substantielle.

Prie en outre la Cour de dire et juger

que la République de Nauru a un titre juridique sur la part allouée à l'Australie des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners qui ont été inventoriés et liquidés en application de l'accord trilatéral conclu le 9 février 1987.

Prie la Cour de dire et juger

que l'Etat défendeur a le devoir de fournir une réparation appropriée pour le préjudice causé à la République de Nauru en raison du manquement à ses obligations juridiques telles qu'énoncées ci-dessus et du fait qu'il n'a pas reconnu l'intérêt de Nauru sur les avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners. »

Au nom du Gouvernement australien,

dans les exceptions préliminaires :

« Se fondant sur les points de fait et de droit exposés dans les présentes exceptions préliminaires, le Gouvernement australien prie la Cour de dire et juger que la requête de Nauru est irrecevable et que la Cour n'a pas compétence pour connaître des demandes formulées par Nauru, pour toutes ou l'une quelconque des raisons exposées dans ces exceptions préliminaires. »

Au nom du Gouvernement de Nauru,

dans l'exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires :

« En considération de ce qui précède, le Gouvernement de Nauru prie la Cour :

De rejeter les exceptions préliminaires de l'Australie, et

De dire et juger :

- a) que la Cour a compétence pour connaître de la demande présentée dans le *mémoire* de Nauru, et
- b) que la demande est recevable. »

6. Dans la procédure orale, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties :

Au nom du Gouvernement australien,

à l'audience du 21 novembre 1991 :

« Se fondant sur les points de fait et de droit exposés dans ses exceptions préliminaires et ses plaidoiries, et pour tous les motifs et raisons qui y sont

Fourth: the obligation of general international law not to exercise powers of administration in such a way as to produce a denial of justice *lato sensu*.

Fifth: the obligation of general international law not to exercise powers of administration in such a way as to constitute an abuse of rights.

Sixth: the principle of general international law that a State which is responsible for the administration of territory is under an obligation not to bring about changes in the condition of the territory which will cause irreparable damage to, or substantially prejudice, the existing or contingent legal interest of another State in respect of that territory.

Requests the Court to adjudge and declare further

that the Republic of Nauru has a legal entitlement to the Australian allocation of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners which were marshalled and disposed of in accordance with the trilateral Agreement concluded on 9 February 1987.

Requests the Court to adjudge and declare

that the Respondent State is under a duty to make appropriate reparation in respect of the loss caused to the Republic of Nauru as a result of the breaches of its legal obligations detailed above and its failure to recognize the interest of Nauru in the overseas assets of the British Phosphate Commissioners.”

On behalf of the Government of Australia,

in the Preliminary Objections:

“On the basis of the facts and law presented in these Preliminary Objections, the Government of Australia requests the Court to adjudge and declare that the Application by Nauru is inadmissible and that the Court lacks jurisdiction to hear the claims made by Nauru for all or any of the reasons set out in these Preliminary Objections.”

On behalf of the Government of Nauru,

in the Written Statement of its Observations and Submissions on the Preliminary Objections:

“In consideration of the foregoing the Government of Nauru requests the Court:

To reject the preliminary objections of Australia, and

To adjudge and declare:

- (a) that the Court has jurisdiction in respect of the claim presented in the *Memorial* of Nauru, and
- (b) that the claim is admissible.”

6. In the course of the oral proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Government of Australia,

at the hearing of 21 November 1991:

“On the basis of the facts and law set out in its Preliminary Objections and its oral pleadings, and for all or any of the grounds and reasons set out

exposés ou pour l'un quelconque d'entre eux, le Gouvernement australien prie la Cour de dire et juger que les demandes formulées à l'encontre de l'Australie par Nauru dans sa requête et son mémoire sont irrecevables et que la Cour n'a pas compétence pour en connaître.»

Au nom du Gouvernement de Nauru,
à l'audience du 22 novembre 1991 :

« En considération de ses pièces de procédure et plaidoiries, le Gouvernement de la République de Nauru prie la Cour :

De rejeter les exceptions préliminaires soulevées par l'Australie, et

De dire et juger :

- a) que la Cour a compétence pour connaître des demandes présentées dans le *mémoire* de Nauru, et
- b) que les demandes sont recevables.

Subsidiairement, le Gouvernement de Nauru prie la Cour de juger que certaines ou la totalité des exceptions préliminaires de l'Australie n'ont pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère exclusivement préliminaire et, en conséquence, de joindre certaines ou la totalité de ces exceptions au fond.»

* * *

7. La Cour étudiera en premier lieu les exceptions soulevées par l'Australie en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le différend relatif à la remise en état des terres à phosphates exploitées avant le 1^{er} juillet 1967 est né entre Nauru et l'Australie. Puis elle se penchera sur l'exception tirée du fait que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ne sont pas parties à l'instance. Enfin elle se prononcera sur les exceptions dirigées contre les conclusions de Nauru afférentes aux avoirs d'outre-mer des « British Phosphate Commissioners ».

* *

8. La Cour examinera tout d'abord la question de sa compétence. Dans sa requête, Nauru fonde cette compétence sur les déclarations par lesquelles l'Australie et Nauru ont accepté la juridiction de la Cour dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut. Ces déclarations ont été déposées auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 17 mars 1975 dans le cas de l'Australie et le 29 janvier 1988 dans le cas de Nauru. La déclaration de Nauru dispose que l'acceptation par Nauru de la juridiction de la Cour ne s'étend pas aux « différends à l'égard desquels il existe un mécanisme de règlement d'un différend en application d'un accord entre la République de Nauru et un autre Etat ». La déclaration de l'Australie précise, quant à elle, qu'elle « ne s'applique pas aux différends au sujet desquels les parties ont convenu ou conviennent de recourir à une autre procédure de règlement pacifique ».

9. L'Australie se prévaut de cette dernière réserve pour soutenir que la

PHOSPHATE LANDS IN NAURU (JUDGMENT)

245

therein, the Government of Australia requests the Court to adjudge and declare that the claims by Nauru against Australia set out in their Application and Memorial are inadmissible and that the Court lacks jurisdiction to hear the claims.”

On behalf of the Government of Nauru,
at the hearing of 22 November 1991 :

“In consideration of its written and oral pleadings the Government of the Republic of Nauru requests the Court:

To reject the preliminary objections raised by Australia, and

To adjudge and declare:

- (a) that the Court has jurisdiction in respect of the claims presented in the *Memorial* of Nauru, and
- (b) that the claims are admissible.

In the alternative, the Government of the Republic of Nauru requests the Court to declare that some or all of the Australian preliminary objections do not possess, in the circumstances of the case, an exclusively preliminary character, and in consequence, to join some or all of these objections to the merits.”

* * *

7. The Court will first consider those of Australia’s objections which concern the circumstances in which the dispute relating to rehabilitation of the phosphate lands worked out prior to 1 July 1967 arose between Nauru and Australia. It will then turn to the objection based on the fact that New Zealand and the United Kingdom are not parties to the proceedings. Lastly, it will rule on the objections to Nauru’s submissions relating to the overseas assets of the British Phosphate Commissioners.

* *

8. The Court will begin by considering the question of its jurisdiction. In its Application, Nauru bases jurisdiction on the declarations whereby Australia and Nauru have accepted the jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute. Those declarations were deposited with the Secretary-General of the United Nations on 17 March 1975 in the case of Australia and on 29 January 1988 in the case of Nauru. The declaration of Nauru stipulates that Nauru’s acceptance of the Court’s jurisdiction does not extend to “any dispute with respect to which there exists a dispute settlement mechanism under an agreement between the Republic of Nauru and another State”. The declaration of Australia, for its part, specifies that it “does not apply to any dispute in regard to which the parties thereto have agreed or shall agree to have recourse to some other method of peaceful settlement”.

9. Australia contends that as a result of the latter reservation the Court

Cour est incompétente pour statuer sur la requête de Nauru. Elle rappelle à cet effet que Nauru, après avoir été administrée sous mandat de la Société des Nations, a été placée sous le régime de tutelle prévu par le chapitre XII de la Charte des Nations Unies, en vertu d'un accord de tutelle approuvé par l'Assemblée générale le 1^{er} novembre 1947. En application de cet accord, l'administration de Nauru devait être assurée par une autorité administrante composée des Gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. L'Australie expose que tout différend né au cours de la tutelle entre « l'autorité administrante et les habitants autochtones » relevait de la compétence exclusive du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ceux-ci, informés sur la situation à Nauru par les missions de visite nommées par le Conseil de tutelle, les pétitions des habitants et les rapports de l'autorité administrante, pouvaient faire des recommandations en ce qui concerne de tels différends, non seulement à cette autorité, mais encore aux représentants du peuple nauruan. Ils pouvaient en outre provoquer des négociations en vue d'aboutir au règlement de ces différends. Mais en tout état de cause, tout différend de ce type devrait, selon l'Australie, être regardé comme réglé du fait même de la levée de la tutelle dès lors que celle-ci a été opérée sans réserve.

10. Au cas particulier, l'Australie souligne que le conseil de gouvernement local de Nauru — organe représentatif de la communauté nauruane créé en 1951 et auquel, depuis 1963, incombait, à de nombreux égards, les tâches administratives locales — a soulevé la question de la remise en état des anciennes terres à phosphates devant l'Organisation des Nations Unies dès 1965. Cette question a été discutée dans les années qui suivirent tant au sein de l'Organisation que lors de contacts directs. Au terme de ces discussions, un accord relatif à l'industrie des phosphates de l'île de Nauru a été conclu le 14 novembre 1967 entre le conseil de gouvernement local de Nauru, d'une part, et l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, d'autre part; selon l'Australie, Nauru a, du fait de cet accord, renoncé à ses revendications concernant la remise en état des terres à phosphates. En outre, l'Australie expose que l'Assemblée générale des Nations Unies a levé la tutelle le 19 décembre 1967 sans formuler de réserve en ce qui concerne l'administration du territoire. Dans ces conditions, l'Australie soutient qu'en ce qui concerne le différend faisant l'objet de la requête l'Australie et Nauru étaient convenues « de recourir à une autre procédure de règlement pacifique », au sens de la réserve faite par l'Australie dans sa déclaration. La Cour serait en conséquence incompétente pour connaître de ce différend.

11. La Cour ne considère pas nécessaire d'entrer à ce stade dans le détail de l'argumentation ainsi avancée. En effet, les déclarations faites en application du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour ne peuvent viser que les différends entre Etats. La déclaration de l'Australie ne couvre que ce type de litige; elle est faite expressément « à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation... » Dans ces conditions, la question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'Australie et la République de Nauru

lacks jurisdiction to deal with Nauru's Application. It recalls in that respect that Nauru, having been previously administered under a League of Nations Mandate, was placed under the Trusteeship System provided for in Chapter XII of the United Nations Charter by a Trusteeship Agreement approved by the General Assembly on 1 November 1947. That Agreement provided that the administration of Nauru was to be exercised by an Administering Authority made up of the Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom. Australia argues that any dispute which arose in the course of the Trusteeship between "the Administering Authority and the indigenous inhabitants" fell within the exclusive jurisdiction of the United Nations Trusteeship Council and General Assembly. Those organs, kept informed about Nauruan affairs by the Visiting Missions appointed by the Trusteeship Council, by petitions from the inhabitants, and by the reports of the Administering Authority, could make recommendations with respect to such disputes, not only to that Authority, but also to the representatives of the Nauruan people; they could also prompt negotiations with a view to settlement of such disputes. But in any event, according to Australia, any dispute of that type should be regarded as having been settled by the very fact of the termination of the Trusteeship, provided that that termination was unconditional.

10. In the present case, Australia emphasizes that the Nauru Local Government Council — an organ, created in 1951, representing the Nauruan community and which, from 1963 onwards, had been, in many respects, responsible for local administrative tasks — raised with the United Nations the question of rehabilitation of the worked-out phosphate lands from 1965 onwards. That question was discussed in subsequent years, both within the United Nations and in direct contacts. At the end of those discussions, an Agreement relating to the Nauru Island Phosphate Industry was concluded on 14 November 1967 between the Nauru Local Government Council, on the one hand, and Australia, New Zealand and the United Kingdom, on the other, the effect of which, in Australia's submission, was that Nauru waived its claims to rehabilitation of the phosphate lands. Australia maintains, moreover, that on 19 December 1967, the United Nations General Assembly terminated the Trusteeship without making any reservation relating to the administration of the Territory. In those circumstances, Australia contends that, with respect to the dispute presented in Nauru's Application, Australia and Nauru had agreed "to have recourse to some other method of peaceful settlement" within the meaning of the reservation in Australia's declaration, and that consequently the Court lacks jurisdiction to deal with that dispute.

11. The Court does not consider it necessary to enter at this point into the details of the arguments thus advanced. Declarations made pursuant to Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court can only relate to disputes between States. The declaration of Australia only covers that type of dispute; it is made expressly "in relation to any other State accepting the same obligation . . .". In these circumstances, the question that arises in this case is whether Australia and the Republic of Nauru did or

ont ou non passé après le 31 janvier 1968, date de l'indépendance de Nauru, un accord par lequel ces deux Etats seraient convenus de régler le différend qui les oppose en ce qui concerne la remise en état des terres à phosphates en recourant à une procédure agréée autre que le règlement judiciaire. Il n'a pas été soutenu qu'un tel accord aurait existé et son existence n'a pas été démontrée. La question posée appelle par suite une réponse négative. La Cour estime en conséquence que l'exception tirée par l'Australie de la réserve invoquée doit être rejetée.

*

12. La deuxième exception de l'Australie est tirée du fait que les autorités nauruanes auraient renoncé avant même l'indépendance à toute revendication concernant la remise en état des terres à phosphates. Cette exception comporte deux branches. En premier lieu, la renonciation résulterait implicitement, mais nécessairement, de l'accord précité du 14 novembre 1967. Elle résulterait également des déclarations faites à l'automne 1967 par le chef principal nauruan devant les Nations Unies à l'occasion de la levée de la tutelle. Nauru ne saurait, selon l'Australie, revenir sur cette double renonciation et sa demande devrait en conséquence être écartée comme irrecevable.

13. La Cour n'estime pas nécessaire d'entrer dans les diverses questions de droit que soulève cette argumentation et en particulier de s'interroger sur l'opposabilité à la République de Nauru d'une renonciation éventuellement opérée par les autorités nauruanes avant l'indépendance de ce pays. Il lui suffira de constater qu'en fait ces autorités n'ont jamais renoncé à leurs prétentions de manière claire et non équivoque, que l'on considère tant les négociations ayant mené à l'accord du 14 novembre 1967 que l'accord lui-même ou les discussions au sein de l'Organisation des Nations Unies.

14. Les Parties s'accordent pour reconnaître que l'accord du 14 novembre 1967 réglait les conditions dans lesquelles la propriété des immobilisations de l'industrie des phosphates à Nauru devait être transférée aux autorités locales et les modalités selon lesquelles les phosphates seraient dans l'avenir exploités et vendus. Elles s'accordent également pour relever que cet accord ne contenait aucune clause explicite relative à la remise en état des terres à phosphates exploitées dans le passé. Mais les Parties divergent sur la portée de ce silence. L'Australie soutient en effet que « l'accord constituait un règlement global de toutes les questions soulevées par Nauru en ce qui concerne l'industrie des phosphates », y compris la remise en état des terres, et que dès lors cet accord valait renonciation par Nauru à ses demandes antérieures à ce sujet. Nauru affirme au contraire que le silence de l'accord ne saurait être interprété comme impliquant renonciation.

15. La Cour constate que lors des pourparlers avec l'autorité administrante la délégation du conseil de gouvernement local de Nauru avait, dès juin 1965, soutenu que « les gouvernements participants ont une respon-

did not, after 31 January 1968, when Nauru acceded to independence, conclude an agreement whereby the two States undertook to settle their dispute relating to rehabilitation of the phosphate lands by resorting to an agreed procedure other than recourse to the Court. No such agreement has been pleaded or shown to exist. That question has therefore to be answered in the negative. The Court thus considers that the objection raised by Australia on the basis of the above-mentioned reservation must be rejected.

*

12. Australia's second objection is that the Nauruan authorities, even before acceding to independence, waived all claims relating to rehabilitation of the phosphate lands. This objection contains two branches. In the first place, the waiver, it is said, was the implicit but necessary result of the above-mentioned Agreement of 14 November 1967. It is also said to have resulted from the statements made in the United Nations in the autumn of 1967 by the Nauruan Head Chief on the occasion of the termination of the Trusteeship. In the view of Australia, Nauru may not go back on that two-fold waiver and its claim should accordingly be rejected as inadmissible.

13. The Court does not deem it necessary to enter into the various questions of law that are raised by the foregoing argument and, in particular, to consider whether any waiver by the Nauruan authorities prior to accession to independence is opposable to the Republic of Nauru. It will suffice to note that in fact those authorities did not at any time effect a clear and unequivocal waiver of their claims, whether one takes into consideration the negotiations which led to the Agreement of 14 November 1967, the Agreement itself, or the discussions at the United Nations.

14. The Parties are at one in recognizing that the Agreement of 14 November 1967 laid down the conditions under which the property in the capital assets of the phosphate industry on Nauru was to pass to the local authorities and the ways in which the phosphate would, in future, be worked and sold. They also recognize that that Agreement did not contain any express provision relating to rehabilitation of the phosphate lands previously worked out. However, the Parties disagree as to the significance of that silence. Australia maintains that "the Agreement did represent a comprehensive settlement of all claims by Nauru in relation to the phosphate industry", including rehabilitation of the lands, and that the Agreement was accordingly tantamount to a waiver by Nauru of its previous claims in that regard. Nauru, on the contrary, contends that the absence of any reference to that matter in the Agreement cannot be interpreted as implying a waiver.

15. The Court notes that during the discussions with the Administering Authority the delegation of the Nauru Local Government Council maintained, as early as June 1965, that "there was a responsibility on the Part-

sabilité pour ce qui est de remettre en état, à leurs frais, les terres exploitées». La délégation avait, en juin 1966, exprimé à nouveau cette position, noté que les frais correspondants avaient été estimés à 91 millions de dollars australiens et proposé que ces frais soient partagés par les trois gouvernements proportionnellement aux avantages qu'ils avaient tirés dans le passé de l'exploitation des phosphates. Elle avait enfin ajouté que Nauru serait prête à prendre en charge la remise en état des terres qui seraient exploitées par la suite si « la totalité des avantages économiques découlant des phosphates » était disponible pour les Nauruans dans le futur. Aucun accord n'intervint à ce sujet en 1966 et les pourparlers reprirent en avril 1967. L'autorité administrante proposa alors l'insertion dans le futur accord d'une disposition selon laquelle :

« Les gouvernements participants considèrent que les arrangements financiers proposés pour régler la question des phosphates répondent aux besoins futurs de la communauté nauruane, y compris la remise en état ou la réinstallation. »

Lors de la séance du 16 mai 1967, la délégation de l'autorité administrante demanda si :

« au cas où on parvient à un accord financier, les Nauruans persisteront malgré tout à mettre en cause la responsabilité des gouvernements participants dans la remise en état ».

Le compte rendu des pourparlers porte ensuite :

« *Des échanges qui suivent*, il ressort que les Nauruans maintiendront leur réclamation au sujet de la remise en état des zones exploitées dans le passé même si les gouvernements participants ne demandent pas officiellement son retrait, par exemple dans le cadre d'un accord. »

Aucune trace de discussion ultérieure de cette question ne figure au dossier de la Cour.

16. La Cour constate que l'accord du 14 novembre 1967 ne contient aucune clause par laquelle les autorités nauruanes auraient expressément renoncé à leurs prétentions antérieures. En outre, de l'avis de la Cour, le texte de l'accord considéré dans son ensemble ne saurait, compte tenu des circonstances évoquées au paragraphe 15 ci-dessus, être interprété comme impliquant une telle renonciation. L'argumentation australienne, dans sa première branche, doit être écartée.

17. L'Australie soutient par ailleurs que, lors des débats aux Nations Unies ayant mené à l'automne 1967 à la levée de la tutelle sur Nauru et à l'indépendance de ce pays, les autorités nauruanes ont également abandonné leurs prétentions en ce qui concerne la remise en état des terres. À cet égard, l'Australie s'appuie principalement sur une déclaration faite à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies le 6 décembre 1967 par le chef principal nauruan DeRoburt, selon laquelle :

ner Governments to restore at their cost the land that had been mined". In June 1966 the delegation restated that position, noting that costs had been estimated at 91 million Australian dollars and proposing that those costs should be shared by the three Governments in proportion to the benefits they had previously derived from the mining of the phosphate. It concluded by adding that Nauru would be prepared to assume responsibility for the restoration of any land mined subsequently if "the full economic benefit from the phosphate" was made available to the Nauruans at a future time. No agreement was reached on that subject in 1966 and the discussions resumed in April 1967. The Administering Authority then proposed the insertion into the future agreement of a provision to the effect that:

"The Partner Governments consider that the proposed financial arrangements on phosphate cover the future needs of the Nauruan community including rehabilitation or resettlement."

During the meeting held on 16 May 1967, the delegation of the Administering Authority asked

"would the Nauruans press their argument despite any financial arrangements made, that the Partner Governments had a responsibility on rehabilitation?"

The summary record of the discussions goes on to say that

"During the following discussion it emerged that the Nauruans would still maintain their claim on the Partner Governments in respect of rehabilitation of areas mined in the past, even if the Partner Governments did not press for the withdrawal of the claim in a formal manner such as in an agreement."

There is no trace of any subsequent discussion of this question in the documents before the Court.

16. The Court notes that the Agreement of 14 November 1967 contains no clause by which the Nauruan authorities expressly waived their earlier claims. Furthermore, in the view of the Court, the text of the Agreement, read as a whole, cannot, regard being had to the circumstances set out in paragraph 15 above, be construed as implying such a waiver. The first branch of the Australian argument must be rejected.

17. Australia maintains further that the Nauruan authorities also waived their claims to rehabilitation of the lands during the debates at the United Nations that led, in the autumn of 1967, to the termination of the Trusteeship over Nauru and to its independence. Australia relies chiefly upon a statement made in the Fourth Committee of the United Nations General Assembly on 6 December 1967, by the Nauruan Head Chief, Mr. DeRoburt, in which he said:

« l'île a la bonne fortune de posséder de vastes gisements de phosphate de haute teneur. Il est évident que cette situation économique pose aussi des problèmes particuliers. L'un de ceux qui préoccupent les Nauruans tient à ce que les terres d'où l'on a extrait le phosphate resteront totalement inutilisables. En conséquence, bien que l'opération soit coûteuse, il faudrait les amender, et on adopte déjà des mesures visant à réserver des fonds à cette fin. Le fait que le phosphate est une source de revenus momentanée pose en soi un problème; d'ici à vingt-cinq ans environ, les gisements seront épuisés. Toutefois, les revenus que Nauru en a déjà tirés et qu'il en tirera au cours des vingt-cinq années qui vont suivre permettront de résoudre le problème. Une partie des revenus est déjà affectée à des projets de développement... En outre, une proportion beaucoup plus importante des profits réalisés est versée à un fonds d'investissement à long terme, afin que la subsistance des générations futures soit assurée quoi qu'il arrive. Un fait demeure: les Nauruans désirent l'indépendance et savent qu'ils disposent des ressources nécessaires pour que cette indépendance soit viable. »

L'Australie soutient que cette déclaration équivalait à un engagement des autorités nauruanes de financer une éventuelle remise en état des terres exploitées dans le passé avec les revenus de l'exploitation future et qu'en conséquence elle constituait une renonciation à toute revendication à l'encontre de l'autorité administrante.

18. En vue d'apprécier la portée de cette déclaration, il convient de la replacer dans son contexte. Dès 1965, le conseil de gouvernement local de Nauru avait remis à une mission de visite désignée par le Conseil de tutelle des Nations Unies un mémoire tendant à ce que le sol de l'île « soit entièrement remis en état ». Puis, lors de la trente-troisième session du Conseil de tutelle, au printemps 1966, ce dernier prit note d'une déclaration faite par le représentant du peuple nauruan, selon laquelle :

« la responsabilité de remettre l'île en état revenait à l'autorité administrante tant qu'elle resterait autorité administrante. S'il se trouvait que Nauru accède à l'indépendance en janvier 1968, cette responsabilité deviendrait alors celle du peuple nauruan. La part de responsabilité de chacun dans ce travail de remise en état était donc à peu près la suivante : un tiers à l'autorité administrante et deux tiers au peuple nauruan. »

Au printemps 1967, le représentant du peuple nauruan souligna à nouveau devant le Conseil de tutelle, lors de la trente-quatrième session de cet organe, que « l'autorité administrante devait assumer la responsabilité de la remise en état des terres déjà excavées ».

19. Le 22 novembre 1967 enfin, le Conseil de tutelle se réunit afin d'examiner la demande de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni tendant à la levée de la tutelle sur Nauru en vue de per-

“[the island had the] good fortune [to possess] large deposits of high-grade phosphate. That economic base, of course, presented its own problems. One which worried the Nauruans derived from the fact that land from which phosphate had been mined would be totally unusable. Consequently, although it would be an expensive operation, that land would have to be rehabilitated and steps were already being taken to build up funds to be used for that purpose. That phosphate was a wasting asset was, in itself, a problem; in about twenty-five years’ time the supply would be exhausted. The revenue which Nauru had received in the past and would receive during the next twenty-five years would, however, make it possible to solve the problem. Already some of the revenue was being allocated to development projects . . . In addition, a much larger proportion of its income was being placed in a long-term investment fund, so that, whatever happened, future generations would be provided for. In short, the Nauruans wanted independence and were confident that they had the resources with which to sustain it.”

Australia argues that this statement amounted to an undertaking by the Nauruan authorities to finance any rehabilitation of lands worked out in the past from revenue deriving from future exploitation, and that it consequently constituted a waiver of any claim against the Administering Authority.

18. In order to ascertain the significance of this statement, it needs to be placed in context. As early as 1965, the Nauru Local Government Council had submitted to a Visiting Mission appointed by the United Nations Trusteeship Council a memorandum indicating that the soil on the island “must be fully rehabilitated”. Then at its thirty-third session, in the spring of 1966, the Trusteeship Council noted a statement made by the representative of the people of Nauru that:

“the responsibility for rehabilitating the Island, in so far as it is the Administering Authority’s, remains with the Administering Authority. If it should turn out that Nauru gets its own independence in January 1968, from then on the responsibility will be ours. A rough assessment of the portions of responsibility for this rehabilitation exercise then is this: one-third is the responsibility of the Administering Authority and two-thirds is the responsibility of the Nauruan people.”

In the spring of 1967, the representative of the people of Nauru again emphasized before the Trusteeship Council, at its thirty-fourth session, that “the Administering Authority should accept responsibility for the rehabilitation of the lands already mined”.

19. Lastly, on 22 November 1967, the Trusteeship Council met to consider the request by Australia, New Zealand and the United Kingdom for the termination of Nauru’s Trusteeship to enable the territory to accede to

mettre à ce territoire d'accéder à l'indépendance le 31 janvier 1968. Lors de cette réunion, le chef principal DeRoburt précisa :

« Il reste toutefois un point sur lequel les opinions divergent : la responsabilité pour la remise en état des terres à phosphates. Le peuple nauruan accepte l'entière responsabilité des terres exploitées après le 1^{er} juillet 1967, puisque, selon le nouvel accord, il reçoit le produit net de la vente des phosphates. Mais, n'ayant pas perçu le produit net avant cette date, il estime qu'il incombe aux trois gouvernements d'assurer la remise en état des terres exploitées avant le 1^{er} juillet 1967. Ce n'est pas une question qui touche à l'expiration de l'accord de tutelle, et les Nauruans ne souhaitent pas non plus en faire l'objet d'un débat à l'ONU. M. DeRoburt voudrait simplement qu'il soit consigné que le Gouvernement nauruan continuera à rechercher ce que le peuple nauruan considère comme la juste satisfaction de ces revendications. »

Puis le Conseil de tutelle approuva un projet de résolution recommandant la levée de la tutelle. Son rapport fut présenté à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale et ce fut lors des débats à la Commission que le chef principal DeRoburt fit la déclaration précitée que l'Australie assimile à une renonciation.

20. La Cour ne saurait partager ce point de vue. En effet, la déclaration invoquée par l'Australie (telle que reproduite au paragraphe 17 ci-dessus) traite de deux problèmes distincts : d'une part celui de la remise en état des terres à phosphates ; d'autre part celui de l'épuisement futur des gisements. Sur le premier point, qui seul intéresse ici la Cour, le chef principal DeRoburt se bornait à préciser que des mesures étaient déjà adoptées pour réserver des fonds en vue de la remise en état des terres. En dépit d'une formulation quelque peu ambiguë, cette déclaration n'impliquait aucune renonciation au point de vue exprimé de manière claire et répétée par les représentants du peuple nauruan devant divers organes de l'Organisation des Nations Unies et en particulier devant le Conseil de tutelle le 22 novembre 1967.

21. La Cour conclut que les autorités locales de Nauru n'ont pas renoncé avant l'indépendance à leur revendication relative à la remise en état des terres à phosphates exploitées avant le 1^{er} juillet 1967. La deuxième exception avancée par l'Australie doit en conséquence être rejetée.

*

22. D'après la troisième exception de l'Australie, la demande de Nauru est

« irrecevable au motif que, l'Organisation des Nations Unies ayant mis fin à la tutelle, la Cour ne peut connaître d'allégations faisant état de violations de l'accord de tutelle ».

independence on 31 January 1968. At that meeting, Head Chief DeRoburt stated that:

“There was one subject, however, on which there was still a difference of opinion — responsibility for the rehabilitation of phosphate lands. The Nauruan people fully accepted responsibility in respect of land mined subsequently to 1 July 1967, since under the new agreement they were receiving the net proceeds of the sale of phosphate. Prior to that date, however, they had not received the net proceeds and it was therefore their contention that the three Governments should bear responsibility for the rehabilitation of land mined prior to 1 July 1967. That was not an issue relevant to the termination of the Trusteeship Agreement, nor did the Nauruans wish to make it a matter for United Nations discussion. He merely wished to place on record that the Nauruan Government would continue to seek what was, in the opinion of the Nauruan people, a just settlement of their claims.”

The Trusteeship Council then adopted a draft resolution recommending the termination of the Trusteeship. Its report was submitted to the Fourth Committee of the General Assembly and it was during the proceedings of the Fourth Committee that Head Chief DeRoburt made the statement quoted above which Australia contends amounted to a waiver.

20. The Court cannot share this view. The statement referred to by Australia (set out in paragraph 17 above) deals with two distinct problems, namely, on the one hand, rehabilitation of the phosphate lands, and, on the other, the future depletion of the deposits. On the first point, which is the only one of interest here to the Court, Head Chief DeRoburt confined himself to stating that measures had already been taken to set aside funds for rehabilitation of the lands. Notwithstanding some ambiguity in the wording, the statement did not imply any departure from the point of view expressed clearly and repeatedly by the representatives of the Nauruan people before various organs of the United Nations and, in particular, before the Trusteeship Council on 22 November 1967.

21. The Court concludes that the Nauruan local authorities did not, before independence, waive their claim relating to rehabilitation of the phosphate lands worked out prior to 1 July 1967. The second objection raised by Australia must in consequence be rejected.

*

22. Australia's third objection is that Nauru's claim is

“inadmissible on the ground that termination of the Trusteeship by the United Nations precludes allegations of breaches of the Trusteeship Agreement from now being examined by the Court”.

L'Australie expose que « toutes les obligations dont Nauru allègue la méconnaissance » concernent « l'administration du territoire » placé sous tutelle. Or « le Conseil de tutelle et l'Assemblée générale avaient compétence exclusive pour se prononcer sur d'éventuelles violations de l'accord de tutelle et de l'article 76 de la Charte ». Lorsque l'Assemblée générale met fin à une tutelle, « l'ensemble du système de surveillance administrative cess[e] d'exister » et

« en l'absence de réserves expresses constatant que l'autorité administrante a commis une violation et que sa responsabilité demeure engagée, l'extinction est terminale et vaut exonération totale pour l'avenir de toute responsabilité. »

Selon l'Australie, Nauru ne saurait donc demander aujourd'hui à la Cour :

« d'entreprendre un nouvel examen de l'administration de la tutelle pour écarter et contredire les conclusions et décisions prises par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance du régime de la tutelle ».

23. La Cour constate que, par résolution 2347 (XXII) du 19 décembre 1967, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé,

« de concert avec l'autorité administrante, que l'accord de tutelle pour le Territoire de Nauru, ... cessera d'avoir effet au moment même où Nauru accédera à l'indépendance le 31 janvier 1968 ».

Une telle résolution a eu un « effet juridique définitif » (*Cameroun septentrional, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 32*). Par voie de conséquence l'accord de tutelle « a pris fin » à cette date et « n'est plus en vigueur » (*ibid.*, p. 37). L'on pourrait de ce fait s'interroger sur la recevabilité d'une action dirigée contre l'autorité administrante et fondée sur la prétendue méconnaissance par cette dernière de ses obligations en ce qui concerne l'administration du Territoire. La Cour n'estime cependant pas nécessaire d'entrer dans ce débat et se bornera à examiner les conditions particulières dans lesquelles la tutelle sur Nauru a été levée.

24. A cet égard, il convient de rappeler que la question de la remise en état des terres exploitées avait, de 1965 à 1967, été discutée à plusieurs reprises dans les différentes instances compétentes de l'Organisation des Nations Unies : Conseil de tutelle, 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, Quatrième Commission de l'Assemblée générale et Assemblée générale elle-même.

25. Le conseil de gouvernement local de Nauru avait, en 1965, remis à une mission de visite des Nations Unies désignée par le Conseil de tutelle un mémoire sur le sujet. La mission indiqua dans son rapport qu'elle ne

Australia observes that “all the Nauruan allegations of breaches of obligations” relate to “the administration of the territory” placed under Trusteeship. Australia adds that “the competence to determine any alleged breach of the Trusteeship Agreement and Article 76 of the Charter rested exclusively with the Trusteeship Council and General Assembly”; that when the General Assembly terminates a trust, “the whole system of administrative supervision [comes] to an end”; and that

“in the absence of an express reservation recording a breach and an outstanding responsibility on the Administering Authority, termination is conclusive and operates as a complete discharge from all further responsibility”.

According to Australia, Nauru therefore cannot now request the Court:

“to undertake the task of exploring again the performance of the Trusteeship in order to overrule and contradict the conclusions and decisions taken by the competent United Nations organs in the exercise of their functions of supervision of the trusteeship system”.

23. The Court notes that, by resolution 2347 (XXII) of 19 December 1967, the General Assembly of the United Nations resolved

“in agreement with the Administering Authority, that the Trusteeship Agreement for the Territory of Nauru . . . shall cease to be in force upon the accession of Nauru to independence on 31 January 1968”.

Such a resolution had “definitive legal effect” (*Northern Cameroons, Judgment, I.C.J. Reports 1963*, p. 32). Consequently, the Trusteeship Agreement was “terminated” on that date and “is no longer in force” (*ibid.*, p. 37). In the light of these considerations, it might be possible to question the admissibility of an action brought against the Administering Authority on the basis of the alleged failure by it to comply with its obligations with respect to the administration of the Territory. However, the Court does not consider it necessary to enter into this debate and will confine itself to examining the particular circumstances in which the Trusteeship for Nauru was terminated.

24. It is to be recalled in this respect that from 1965 to 1967 the question of rehabilitation of the worked-out lands was on several occasions discussed in the various competent United Nations bodies, namely, the Trusteeship Council, the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, the Fourth Committee of the General Assembly and the General Assembly itself.

25. The Nauru Local Government Council, in 1965, submitted to a United Nations Visiting Mission appointed by the Trusteeship Council a memorandum on the subject. The Mission stated in its report that, its

s'estimait pas «experte en la matière» et qu'elle ne pouvait par suite formuler aucune recommandation. Le Conseil de tutelle se borna à prendre acte de ce rapport le 29 juin 1965. Mais l'Assemblée générale, le 21 décembre 1965, pria

«l'autorité administrante de prendre immédiatement des mesures pour remettre en état l'île de Nauru de manière que le peuple nauruan puisse y vivre en tant que nation souveraine» (résolution 2111 (XX)).

26. En accord avec les autorités locales, l'autorité administrante chargea alors une commission d'experts, dite commission Davey, d'effectuer une étude sur les possibilités de remise en état des terres à phosphates. Le Conseil de tutelle, lors de sa trente-troisième session, au printemps 1966, rappela la résolution 2111 (XX) et nota que cette étude était en cours. Quant à l'Assemblée générale, le 20 décembre 1966, elle recommanda à nouveau

«à l'autorité administrante ... de prendre des mesures immédiates, quelles que soient les dépenses qu'elles entraîneraient, pour remettre en état l'île de Nauru afin que le peuple nauruan puisse y vivre en tant que nation souveraine» (résolution 2226 (XXI)).

27. En mai 1967, le rapport de la commission Davey fut distribué aux membres du Conseil de tutelle. Plusieurs de ces membres évoquèrent la question de la remise en état des terres. Le représentant de la France exprima le regret que «l'autorité administrante et le peuple nauruan ne se soient pas encore entendus sur la question». Puis le Libéria soumit au Conseil un projet de résolution soulignant qu'il entrerait dans la responsabilité de l'autorité administrante de restaurer les terres à ses frais. Ce projet ne fut pas adopté, mais le Conseil, «regrettant que la question de la remise en état des terres continue de donner lieu à des divergences d'opinion», exprima «l'espoir sincère qu'il sera possible de trouver une solution satisfaisante pour les deux parties».

28. Lors des discussions qui eurent lieu au Conseil de tutelle en novembre 1967 en vue de la levée de la tutelle, le chef principal DeRoburt, comme il a été rappelé au paragraphe 19 ci-dessus, réserva sa position sur la remise en état en demandant expressément qu'il soit consigné que «le Gouvernement nauruan continuera à rechercher ce que le peuple nauruan considère comme la juste satisfaction de ces revendications». Le représentant de l'URSS se déclara certain «qu'il sera fait droit aux demandes légitimes de la population de Nauru ... pour la reconstitution du sol». Les représentants de l'autorité administrante, tout en précisant que les arrangements conclus étaient financièrement favorables à Nauru, ne se référèrent pas, dans leurs déclarations, à la question de la remise en état.

Lors des débats en Quatrième Commission, après l'intervention du chef principal DeRoburt mentionnée au paragraphe 17 ci-dessus, le représentant de l'URSS évoqua à nouveau le problème et celui de l'Inde rappela qu'il subsistait

members not being “experts in the matter”, it was unable to make any recommendation. The Trusteeship Council confined itself to taking note of that report on 29 June 1965. But the General Assembly, on 21 December 1965, requested that

“immediate steps be taken by the Administering Authority towards restoring the island of Nauru for habitation by the Nauruan people as a sovereign nation” (resolution 2111 (XX)).

26. In agreement with the local authorities, the Administering Authority then commissioned a study by a Committee of Experts, which became known as the Davey Committee, on the possibilities of rehabilitating the phosphate lands. The Trusteeship Council, at its thirty-third session, in the spring of 1966, recalled resolution 2111 (XX) and noted that the study was being prepared. As for the General Assembly, on 20 December 1966, it again recommended that

“the administering authority . . . take immediate steps, irrespective of the cost involved, towards restoring the island of Nauru for habitation by the Nauruan people as a sovereign nation” (resolution 2226 (XXI)).

27. In May 1967, the report by the Davey Committee was distributed to the members of the Trusteeship Council. A number of members of the Council raised the question of rehabilitation of the lands. The representative of France said he regretted that “no agreement had been reached between the Administering Authority and the Nauruan people” on the question. Liberia subsequently submitted to the Council a draft resolution stressing that it was the responsibility of the Administering Authority to restore the lands at its expense. That draft was not adopted, but the Council, “regretting that differences continue to exist on the question of rehabilitation”, expressed the “earnest hope that it will be possible to find a solution to the satisfaction of both parties”.

28. During the discussions in the Trusteeship Council in November 1967 with a view to termination of the Trusteeship, Head Chief DeRoburt, as indicated in paragraph 19 above, reserved his position on rehabilitation, expressly placing on record that “the Nauruan Government would continue to seek what was, in the opinion of the Nauruan people, a just settlement of their claims”. The representative of the USSR stated that he was certain “that the legitimate demands of the Nauruan people . . . for the rehabilitation of the land would be fully met”. The representatives of the Administering Authority, while indicating that the agreements concluded were financially favourable to Nauru, made no reference in their statements to the question of rehabilitation.

During the discussions in the Fourth Committee, following the statement by Head Chief DeRoburt mentioned in paragraph 17 above, the representative of the USSR again referred to the problem and the representative of India recalled that

« des divergences d'opinions considérables entre les Nauruans et l'autorité administrante quant à la question de la responsabilité de la remise en état des terres épuisées ».

Le représentant de l'Inde exprima en outre l'espoir qu'un accord équitable serait conclu à cet égard. Les représentants de l'autorité administrante ne réagirent pas davantage.

29. La résolution finale de l'Assemblée générale du 19 décembre 1967 décidant, de concert avec l'autorité administrante, de mettre fin à la tutelle, ne comporte, contrairement aux résolutions antérieures, aucune disposition invitant l'autorité administrante à remettre en état les terres. La résolution rappelle toutefois les résolutions antérieures dans ses visas.

30. Les faits exposés ci-dessus montrent que, lorsque l'Assemblée générale a, sur recommandation du Conseil de tutelle, levé la tutelle sur Nauru en accord avec l'autorité administrante, nul n'ignorait que des divergences d'opinion subsistaient entre le conseil de gouvernement local de Nauru et l'autorité administrante au sujet de la remise en état des terres à phosphates exploitées avant le 1^{er} juillet 1967. Dès lors, bien que la résolution 2347 (XXII) de l'Assemblée générale n'ait pas réservé explicitement les droits que Nauru pourrait avoir eus à cet égard, la Cour ne saurait considérer cette résolution comme donnant quitus à l'autorité administrante en ce qui concerne de tels droits. De l'avis de la Cour, les droits que Nauru pourrait avoir eus en ce qui concerne la remise en état des terres sont demeurés intacts. Compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, la troisième exception de l'Australie doit en conséquence être rejetée.

*

31. Exposant sa quatrième exception, l'Australie souligne que Nauru est devenue indépendante le 31 janvier 1968, et qu'en ce qui concerne la remise en état des terres cet Etat n'a formellement « fait connaître sa position à l'Australie et aux autres anciennes puissances administrantes » qu'en décembre 1988. L'Australie soutient qu'en conséquence la demande de Nauru est irrecevable, au motif qu'elle n'a pas été présentée dans des délais raisonnables. Le retard mis par Nauru à faire valoir ses revendications serait d'autant plus préjudiciable à l'Australie que la documentation relative au mandat et à la tutelle a pu dans l'intervalle être dispersée ou perdue et que l'évolution du droit depuis lors rendrait plus difficile la détermination des obligations juridiques qui étaient celles des puissances administrantes à l'époque des manquements allégués à ces obligations.

32. La Cour reconnaît que, même en l'absence de disposition conventionnelle applicable, le retard d'un Etat demandeur peut rendre une requête irrecevable. Elle note cependant que le droit international

“With regard to the question of responsibility for the rehabilitation of the mined areas of the island, there was still a considerable difference of opinion between the Nauruans and the Administering Authority.”

The representative of India further expressed the hope that an equitable agreement would be concluded in this respect. Again, the representatives of the Administering Authority did not react.

29. The final resolution of the General Assembly of 19 December 1967, by which it decided, in agreement with the Administering Authority, to terminate the Trusteeship, does not, unlike the earlier resolutions, contain any provision inviting the Administering Authority to rehabilitate the lands. The resolution however recalls those earlier resolutions in its preamble.

30. The facts set out above show that, when, on the recommendation of the Trusteeship Council, the General Assembly terminated the Trusteeship over Nauru in agreement with the Administering Authority, everyone was aware of subsisting differences of opinion between the Nauru Local Government Council and the Administering Authority with regard to rehabilitation of the phosphate lands worked out before 1 July 1967. Accordingly, though General Assembly resolution 2347 (XXII) did not expressly reserve any rights which Nauru might have had in that regard, the Court cannot view that resolution as giving a discharge to the Administering Authority with respect to such rights. In the opinion of the Court, the rights Nauru might have had in connection with rehabilitation of the lands remained unaffected. Regard being had to the particular circumstances of the case, Australia's third objection must in consequence be rejected.

*

31. Australia's fourth objection stresses that Nauru achieved independence on 31 January 1968 and that, as regards rehabilitation of the lands, it was not until December 1988 that that State formally “raised with Australia and the other former Administering Powers its position”. Australia therefore contends that Nauru's claim is inadmissible on the ground that it has not been submitted within a reasonable time. Nauru's delay in making its claim is alleged to be all the more prejudicial to Australia because the documentation relating to the Mandate and the Trusteeship may have been lost or dispersed in the interval, and because developments in the law during the interval render it more difficult to determine the legal obligations incumbent on the Administering Powers at the time of the alleged breaches of those obligations.

32. The Court recognizes that, even in the absence of any applicable treaty provision, delay on the part of a claimant State may render an application inadmissible. It notes, however, that international law does not lay

n'impose pas à cet égard une limite de temps déterminée. La Cour doit par suite se demander à la lumière des circonstances de chaque espèce si l'écoulement du temps rend une requête irrecevable.

33. Au cas particulier, nul n'ignorait au moment de l'indépendance de Nauru que la question de la remise en état des terres à phosphates n'avait pas été résolue. Le jour de la proclamation de l'indépendance, le 31 janvier 1968, M. DeRoburt, chef principal de Nauru, a, selon des articles de presse, déclaré :

« Nous maintenons à l'encontre de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande qu'elles doivent reconnaître la responsabilité de la remise en état d'un tiers de l'île. »

Le 5 décembre 1968, le président de Nauru écrivit au ministre des affaires étrangères de l'Australie en se déclarant désireux d'examiner un projet ponctuel de remise en état tendant à la construction d'une nouvelle piste d'atterrissage. Le ministre australien répondit le 4 février 1969 :

« les gouvernements participants, au cours des pourparlers menés avant qu'il ne soit mis fin à l'accord de tutelle, n'avaient pas accepté la responsabilité de la remise en état des terres à phosphates exploitées. Ils demeurent convaincus que les conditions du règlement conclu avec votre gouvernement étaient suffisamment généreuses pour permettre à celui-ci de faire face à ses besoins de réhabilitation et de développement. »

34. Cette lettre ne suscita aucune réaction immédiate. Cinq ans plus tard, le président de Nauru, à l'occasion d'une visite d'Etat à Canberra, souleva la question de la remise en état auprès du premier ministre d'Australie. Puis il évoqua une deuxième fois cette question sans succès en 1974, lors de la visite à Nauru du ministre australien des affaires étrangères par intérim.

35. Ce n'est que le 6 octobre 1983 que le président de Nauru écrivit au premier ministre d'Australie en lui demandant de « réexaminer favorablement la position de Nauru ». Cette demande fut écartée par l'Australie le 14 mars 1984. Puis, le 3 décembre 1986, Nauru constitua une commission d'enquête de trois membres chargée d'étudier la question et informa les trois anciens gouvernements administrants de la création de cette commission. Ceux-ci maintinrent leur position et, à la suite de divers échanges de correspondance, Nauru saisit la Cour le 19 mai 1989.

36. La Cour constate dans ces conditions que Nauru a été officiellement informée, au plus tard par lettre du 4 février 1969, de la position de l'Australie au sujet de la remise en état des terres à phosphates exploitées avant le 1^{er} juillet 1967. Nauru n'a contesté cette position par écrit que le 6 octobre 1983. Dans l'intervalle cependant la question avait, selon les dires de Nauru, non contredits par l'Australie, été soulevée à deux reprises par le président de Nauru auprès des autorités australiennes compétentes. La Cour estime que, eu égard tant à la nature des relations existant entre l'Australie et Nauru qu'aux démarches ainsi accomplies,

down any specific time-limit in that regard. It is therefore for the Court to determine in the light of the circumstances of each case whether the passage of time renders an application inadmissible.

33. In the present case, it was well known, at the time when Nauru gained its independence, that the question of rehabilitation of the phosphate lands had not been settled. On the day of declaring independence, 31 January 1968, the Nauruan Head Chief, Mr. DeRoburt, stated, according to press reports, that

“We hold it against Britain, Australia and New Zealand to recognize that it is their responsibility to rehabilitate one third of the island.”

On 5 December 1968 the President of Nauru wrote to the Minister for External Affairs of Australia indicating his desire to examine a specific rehabilitation scheme for the building of a new airstrip. The Australian Minister replied on 4 February 1969 as follows:

“the Partner Governments, in the talks preceding the termination of the Trusteeship Agreement, did not accept responsibility for the rehabilitation of mined-out phosphate lands. The Partner Governments remain convinced that the terms of the settlement with Your Excellency’s Government were sufficiently generous to enable it to meet its needs for rehabilitation and development.”

34. This letter did not elicit any immediate reaction. Five years later, on the occasion of a State visit to Canberra, the President of Nauru raised the question of rehabilitation with the Prime Minister of Australia. In 1974 he brought up the matter a second time, without success, on the occasion of the visit to Nauru of the Australian Acting Minister for External Affairs.

35. It was only on 6 October 1983 that the President of Nauru wrote to the Prime Minister of Australia requesting him to “seek a sympathetic re-consideration of Nauru’s position”. That request was declined by Australia on 14 March 1984. Then, on 3 December 1986, Nauru set up a three-member Commission of Inquiry to study the question and informed the three former Administering Governments of the establishment of that Commission. Those Governments maintained their position and, following a series of exchanges of letters, Nauru applied to the Court on 19 May 1989.

36. The Court, in these circumstances, takes note of the fact that Nauru was officially informed, at the latest by letter of 4 February 1969, of the position of Australia on the subject of rehabilitation of the phosphate lands worked out before 1 July 1967. Nauru took issue with that position in writing only on 6 October 1983. In the meantime, however, as stated by Nauru and not contradicted by Australia, the question had on two occasions been raised by the President of Nauru with the competent Australian authorities. The Court considers that, given the nature of relations between Australia and Nauru, as well as the steps thus taken, Nauru’s

l'écoulement du temps n'a pas rendu la requête de Nauru irrecevable. Toutefois, il appartiendra à la Cour, le moment venu, de veiller à ce que le retard mis par Nauru à la saisir ne porte en rien préjudice à l'Australie en ce qui concerne tant l'établissement des faits que la détermination du contenu du droit applicable.

*

37. Aux termes de la cinquième exception de l'Australie, « Nauru a agi sans constance ni bonne foi en matière de remise en état » et, par voie de conséquence, « dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et pour servir la bonne règle judiciaire, la Cour devrait ... refuser de connaître des demandes de Nauru ».

38. La Cour considère que la requête de Nauru a été présentée de manière appropriée dans le cadre des voies de droit qui lui sont ouvertes. La Cour n'a pas à ce stade à apprécier les conséquences éventuelles du comportement de Nauru sur le fond de l'affaire. Il lui suffit de constater que ce comportement n'équivaut pas à un abus de procédure. L'exception de l'Australie sur ce point doit aussi être rejetée.

* *

39. La Cour examinera maintenant l'exception tirée par l'Australie du fait que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ne sont pas parties à l'instance. L'Australie rappelle que le mandat de la Société des Nations sur Nauru avait été confié en 1920 à « Sa Majesté britannique » en tant que Souverain tant du Royaume-Uni que de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Ce mandat avait été exercé dans le cadre d'arrangements conclus par les trois pays. Puis la tutelle du territoire fut confiée en 1947 par l'Organisation des Nations Unies aux trois mêmes gouvernements, « conjointement » désignés comme autorité administrante. Par voie de conséquence, selon l'Australie,

« la demande de Nauru n'est pas, en substance, formulée contre l'Australie elle-même mais contre l'autorité administrante du Territoire de Nauru ».

L'Australie soutient que la Cour ne saurait dès lors se prononcer sur les responsabilités du défendeur sans juger des responsabilités de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni; ces deux Etats seraient en réalité « parties au différend », mais ils ne sont pas parties à l'instance. L'Australie prétend par suite que

« les demandes [de Nauru] sont irrecevables et la Cour n'a pas compétence du fait que tout jugement sur la question de la violation de l'accord de tutelle mettrait en cause la responsabilité d'Etats tiers qui n'ont pas consenti à la juridiction de la Cour en la présente instance ».

Application was not rendered inadmissible by passage of time. Nevertheless, it will be for the Court, in due time, to ensure that Nauru's delay in seising it will in no way cause prejudice to Australia with regard to both the establishment of the facts and the determination of the content of the applicable law.

*

37. Australia's fifth objection is that "Nauru has failed to act consistently and in good faith in relation to rehabilitation" and that therefore "the Court in exercise of its discretion, and in order to uphold judicial propriety should . . . decline to hear the Nauruan claims".

38. The Court considers that the Application by Nauru has been properly submitted in the framework of the remedies open to it. At the present stage, the Court is not called upon to weigh the possible consequences of the conduct of Nauru with respect to the merits of the case. It need merely note that such conduct does not amount to an abuse of process. Australia's objection on this point must also be rejected.

* *

39. The Court will now consider the objection by Australia based on the fact that New Zealand and the United Kingdom are not parties to the proceedings. Australia recalls that the League of Nations Mandate relating to Nauru was conferred in 1920 upon "His Britannic Majesty" as Sovereign of the United Kingdom as well as of Australia and New Zealand. That Mandate was exercised under arrangements agreed on by the three States. Subsequently a Trusteeship over the Territory was granted in 1947 by the United Nations to the same three Governments, "jointly" designated as Administering Authority. Consequently, according to Australia:

"the claim of Nauru is, in substance, not a claim against Australia itself but a claim against the Administering Authority in relation to Nauru".

The Court, it is argued, could therefore not pass upon the responsibility of the Respondent without adjudicating upon the responsibility of New Zealand and the United Kingdom; these two States are in reality "parties to the dispute"; but they are not parties to the proceedings. Australia accordingly contends that

"the claims [of Nauru] are inadmissible and the Court lacks jurisdiction as any judgment on the question of breach of the Trusteeship Agreement would involve the responsibility of third States that have not consented to the Court's jurisdiction in the present case".

40. En vue d'apprécier la valeur de cette exception, la Cour rappellera tout d'abord ce qu'étaient les régimes de mandat et de tutelle, et les conditions dans lesquelles ils ont été appliqués à Nauru.

41. Le système des mandats, institué en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, était conçu pour le bien des territoires «qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne». Selon le même article 22, «le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation». Ainsi, le mandat avait été «créé, dans l'intérêt des habitants du Territoire et de l'humanité en général, comme une institution internationale à laquelle était assigné un but international : une mission sacrée de civilisation» (*Statut international du Sud-Ouest africain, C.I.J. Recueil 1950, p. 132*). Cette «mission» ... devait être exercée au profit des populations en cause auxquelles on reconnaissait des intérêts propres» (*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. 28-29, par. 46*).

42. C'est dans ce cadre que le Conseil de la Société des Nations donna, le 17 décembre 1920, à Sa Majesté britannique «pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire soumis ... au mandat comme portion intégrante de son territoire». Un accord conclu le 2 juillet 1919 entre «le Gouvernement de Sa Majesté à Londres, le Gouvernement de Sa Majesté du Commonwealth d'Australie et le Gouvernement de Sa Majesté du Dominion de Nouvelle-Zélande», modifié le 30 mai 1923, fixa «les conditions de l'exercice dudit mandat et de l'exploitation des gisements de phosphates sur ladite île». Cette exploitation était confiée à une entreprise dirigée par trois «British Phosphate Commissioners» nommés par les trois gouvernements. L'article premier de l'accord amendé disposait :

«Le pouvoir d'administrer l'île est conféré à un administrateur. Le premier administrateur doit être désigné pour une période de cinq ans par le Gouvernement australien; par la suite l'administrateur sera désigné de la manière fixée par les trois gouvernements.»

Il était en outre convenu que :

«Toutes les ordonnances prises par l'administrateur peuvent être confirmées ou rejetées au nom de Sa Majesté dont l'approbation de cette confirmation ou de ce rejet doit être notifiée soit par l'un des principaux secrétaires d'Etat de Sa Majesté, soit par le gouverneur général du Commonwealth d'Australie ... soit par le gouverneur général du Dominion de Nouvelle-Zélande ... selon que l'administrateur a été nommé par le Gouvernement de Sa Majesté à Londres, par le Gouvernement du Commonwealth d'Australie ou par le Gouvernement du Dominion de Nouvelle-Zélande respectivement.»

40. In order to assess the validity of this objection, the Court will first refer to the Mandate and Trusteeship régimes and the way in which they applied to Nauru.

41. The Mandate system, instituted by virtue of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, was conceived for the benefit of the territories “which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world”. In accordance with the same Article 22, “the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation”. Thus the Mandate “was created, in the interest of the inhabitants of the territory, and of humanity in general, as an international institution with an international object — a sacred trust of civilization” (*International Status of South West Africa, I.C.J. Reports 1950*, p. 132). This “‘trust’ had to be exercised for the benefit of the peoples concerned, who were admitted to have interests of their own” (*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. 28-29, para. 46).

42. It is in that context that the Council of the League of Nations granted to His Britannic Majesty, on 17 December 1920, “full power of administration and legislation over the territory subject to the . . . Mandate as an integral portion of his territory”. An Agreement concluded between “His Majesty’s Government in London, His Majesty’s Government of the Commonwealth of Australia, and His Majesty’s Government of the Dominion of New Zealand” on 2 July 1919 and amended on 30 May 1923 laid down the conditions “for the exercise of the said Mandate and for the mining of the phosphate deposits on the said island”. This exploitation was entrusted to an enterprise managed by three “British Phosphate Commissioners” appointed by the three Governments. Article 1 of the amended Agreement provided that

“The Administration of the Island shall be vested in an Administrator. The first Administrator shall be appointed for a term of five years by the Australian Government; and thereafter the Administrator shall be appointed in such manner as the three Governments decide.”

It was further provided that

“All Ordinances made by the Administrator shall be subject to confirmation or disallowance in the name of His Majesty, whose pleasure in respect of such confirmation or disallowance shall be signified by one of His Majesty’s Principal Secretaries of State, or by the Governor-General of the Commonwealth of Australia . . . or by the Governor-General of the Dominion of New Zealand . . . according as the Administrator shall have been appointed by His Majesty’s Government in London, or by the Government of the Commonwealth of Australia, or by the Government of the Dominion of New Zealand, as the case may be.”

Le texte ajoutait :

« L'administrateur doit se conformer aux directives qui lui sont données, à divers moments, par le gouvernement contractant qui l'a désigné. »

Il prévoyait enfin un mécanisme de communication des décisions prises par l'administrateur aux trois gouvernements intéressés.

43. En fait, l'administrateur fut constamment désigné par le Gouvernement australien et fut soumis par voie de conséquence aux directives de ce gouvernement. Ses « ordonnances, proclamations et règlements » furent sujets à confirmation ou rejet par le gouverneur général de l'Australie. Les autres gouvernements, conformément à l'accord, ne reçurent communication de ces décisions que pour information.

44. Lors de la disparition de la Société des Nations et de la naissance de l'Organisation des Nations Unies, des dispositions comparables à celles du Pacte de la Société des Nations furent incorporées dans la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le régime de tutelle établi par cette dernière. A cet égard l'article 76 de la Charte dispose que :

« Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'article 1 de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

.....

b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ».

45. Le système d'administration qui avait été celui de Nauru à l'époque de la Société des Nations fut pour l'essentiel maintenu lorsque le mandat fut remplacé par la tutelle. L'accord de tutelle pour le Territoire de Nauru, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 1^{er} novembre 1947, disposait en effet en son article 2 :

« Les Gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni (ci-après dénommés « l'autorité chargée de l'administration ») sont conjointement désignés par les présentes comme l'autorité qui exercera l'administration du Territoire. »

Il ajoutait en son article 4 :

« L'autorité chargée de l'administration répondra de la paix, de l'ordre, de la bonne administration et de la défense du Territoire. A cette fin, en vertu d'un accord conclu entre les Gouvernements de

The text added:

“The Administrator shall conform to such instructions as he shall from time to time receive from the Contracting Government by which he has been appointed.”

Provision was made finally for a system whereby decisions taken by the Administrator were communicated to the three Governments concerned.

43. As a matter of fact, the Administrator was at all times appointed by the Australian Government and was accordingly under the instructions of that Government. His “ordinances, proclamations and regulations” were subject to confirmation or rejection by the Governor-General of Australia. The other Governments, in accordance with the Agreement, received such decisions for information only.

44. On the demise of the League of Nations and with the birth of the United Nations, provisions comparable to those of the Covenant were incorporated into the Charter of the United Nations as it relates to the Trusteeship System therein established. In this connection, Article 76 of the Charter provides that:

“The basic objectives of the trusteeship system, in accordance with the Purposes of the United Nations laid down in Article 1 of the present Charter, shall be:

.....
 (b) to promote the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement”.

45. The system of administration applied in Nauru at the time of the League of Nations was maintained in essence when the Mandate was replaced by a Trusteeship. The Trusteeship Agreement for the Territory of Nauru, approved by the United Nations General Assembly on 1 November 1947, provided in Article 2 that:

“The Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom (hereinafter called ‘the Administering Authority’) are hereby designated as the joint Authority which will exercise the administration of the Territory.”

It added in Article 4 that:

“The Administering Authority will be responsible for the peace, order, good government and defence of the Territory, and for this purpose, in pursuance of an Agreement made by the Governments of

l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, le Gouvernement de l'Australie continuera à exercer dans ledit territoire pleins pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires, au nom de l'autorité chargée de l'administration — à moins que les trois gouvernements susmentionnés en décident autrement et jusqu'au moment où une décision dans ce sens interviendrait.»

46. Sous le régime ainsi établi, les accords du 2 juillet 1919 et 30 mai 1923 demeurèrent en vigueur et l'administrateur continua à être désigné en fait par l'Australie. Les dispositions de ces accords relatives à l'administration du Territoire ne furent abrogées que le 26 novembre 1965 par un nouvel accord intervenu entre les trois gouvernements. Ce dernier prévoyait la création d'un conseil législatif, d'un conseil exécutif et de juridictions nauruanes. Il précisait formellement en son article 3 que «l'administration du Territoire» serait confiée «à un administrateur nommé par le Gouvernement du Commonwealth d'Australie». Il stipulait que l'administrateur, le gouverneur général de l'Australie et le Parlement australien disposeraient de certaines compétences. L'Australie prit des mesures appropriées, de caractère législatif et autre, afin de donner effet à l'accord intervenu pour mettre en place ces nouveaux arrangements. Lesdits arrangements restèrent en vigueur jusqu'à l'indépendance de Nauru.

47. Dans ces conditions la Cour constate que les trois gouvernements mentionnés dans l'accord de tutelle constituaient, aux termes mêmes de cet accord, «l'autorité chargée de l'administration» de Nauru; que cette autorité ne jouissait pas d'une personnalité juridique internationale distincte de celles des États ainsi désignés; et que parmi ces États, l'Australie jouait un rôle tout particulier consacré par l'accord de tutelle de 1947 et les accords de 1919, 1923 et 1965, ainsi que par la pratique.

*

48. L'exception préliminaire de l'Australie à cet égard semble comporter deux branches; la première peut être traitée brièvement. L'Australie soutient tout d'abord que, dans la mesure où les réclamations de Nauru se fondent sur le comportement de l'Australie agissant en tant que l'un des trois États constituant l'autorité administrante en vertu de l'accord de tutelle, la responsabilité de ce chef est de nature telle qu'une réclamation ne saurait être présentée que contre les trois États pris conjointement et non contre l'un d'entre eux à titre individuel. A ce propos, l'Australie a soulevé la question de savoir si la responsabilité des trois États serait «solidaire» («*joint and several*»), en ce sens que l'un quelconque des trois serait tenu de réparer en totalité le préjudice résultant de toute méconnaissance des obligations de l'autorité administrante et non pas seulement d'assurer cette réparation pour un tiers ou dans toute autre proportion. Il s'agit là d'une question que la Cour doit réserver pour le fond de l'affaire; mais cette question est indépendante de celle de savoir si

Australia, New Zealand and the United Kingdom, the Government of Australia will, on behalf of the Administering Authority and except and until otherwise agreed by the Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom, continue to exercise full powers of legislation, administration and jurisdiction in and over the Territory.”

46. Under the régime thus established, the Agreements of 2 July 1919 and 30 May 1923 remained in force and the Administrator continued to be appointed in fact by Australia. The provisions of those Agreements relating to the administration of the Territory were not abrogated until 26 November 1965 by a new Agreement reached between the three Governments, providing for the establishment of a Legislative Council, an Executive Council and Nauruan Courts of Justice. It specified in Article 3 that the “administration of the Territory” was to be vested in “an Administrator appointed by the Government of the Commonwealth of Australia”. It provided that the Administrator, the Governor-General of Australia and the Parliament of Australia were to have certain powers. The agreement to establish these new arrangements was implemented by appropriate legislative and other steps taken by Australia. The arrangements continued to apply until Nauru attained independence.

47. In these circumstances, the Court notes that the three Governments mentioned in the Trusteeship Agreement constituted, in the very terms of that Agreement, “the Administering Authority” for Nauru; that this Authority did not have an international legal personality distinct from those of the States thus designated; and that, of those States, Australia played a very special role established by the Trusteeship Agreement of 1947, by the Agreements of 1919, 1923 and 1965, and by practice.

*

48. Australia’s preliminary objection in this respect appears to contain two branches, the first of which can be dealt with briefly. It is first contended by Australia that, in so far as Nauru’s claims are based on the conduct of Australia as one of the three States making up the Administering Authority under the Trusteeship Agreement, the nature of the responsibility in that respect is such that a claim may only be brought against the three States jointly, and not against one of them individually. In this connection, Australia has raised the question whether the liability of the three States would be “joint and several” (*solidaire*), so that any one of the three would be liable to make full reparation for damage flowing from any breach of the obligations of the Administering Authority, and not merely a one-third or some other proportionate share. This is a question which the Court must reserve for the merits; but it is independent of the question whether Australia can be sued alone. The Court does not consider that any reason has been shown why a claim brought against only one of the

l'Australie peut être assignée seule. La Cour n'estime pas qu'il ait été démontré qu'une demande formée contre l'un des trois Etats seulement doit être déclarée irrecevable *in limine litis* au seul motif qu'elle soulève des questions relatives à l'administration du Territoire à laquelle participaient deux autres Etats. En effet, il est indéniable que l'Australie était tenue d'obligations en vertu de l'accord de tutelle, dans la mesure où elle était l'un des trois Etats qui constituaient l'autorité administrante, et rien dans la nature de cet accord n'interdit à la Cour de connaître d'une demande relative à la méconnaissance desdites obligations par l'Australie.

49. L'Australie soutient en second lieu qu'étant donné que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni constituaient avec elle-même l'autorité administrante, toute décision de la Cour sur le prétendu manquement, par l'Australie, à ses obligations en vertu de l'accord de tutelle impliquerait nécessairement un jugement sur la manière dont ces deux autres Etats se sont acquittés de leurs obligations en la matière; et qu'un tel jugement serait contraire au principe fondamental selon lequel la compétence de la Cour procède exclusivement du consentement des Etats. La question qui se pose est dès lors de savoir si, compte tenu du régime ainsi décrit, la Cour peut, sans le consentement de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, statuer sur une requête présentée contre la seule Australie.

50. La Cour a déjà été amenée à se prononcer sur des questions de ce genre. Dans l'affaire de l'*Or monétaire pris à Rome en 1943 (question préliminaire)*, la première conclusion de la requête de l'Italie était ainsi rédigée:

« 1) que les Gouvernements de la République française, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord et des Etats-Unis d'Amérique devront remettre à l'Italie la quote-part d'or monétaire, qui reviendrait à l'Albanie aux termes de la partie III de l'acte de Paris du 14 janvier 1946, en satisfaction partielle des dommages causés à l'Italie par la loi albanaise du 13 janvier 1945 » (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 22).

Dans son arrêt du 15 juin 1954, la Cour, rappelant que seuls les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie et le Royaume-Uni étaient parties à l'instance, a estimé que:

« Statuer sur la responsabilité internationale de l'Albanie sans son consentement serait agir à l'encontre d'un principe de droit international bien établi et incorporé dans le Statut, à savoir que la Cour ne peut exercer sa juridiction à l'égard d'un Etat si ce n'est avec le consentement de ce dernier. » (*Ibid.*, p. 32.)

Notant que l'Albanie avait choisi de ne pas intervenir, la Cour a déclaré:

« En l'espèce, les intérêts juridiques de l'Albanie seraient non seulement touchés par une décision, mais constitueraient l'objet même de ladite décision. En pareil cas, le Statut ne peut être considéré comme autorisant implicitement la continuation de la procédure en l'absence de l'Albanie. » (*Ibid.*)

three States should be declared inadmissible *in limine litis* merely because that claim raises questions of the administration of the Territory, which was shared with two other States. It cannot be denied that Australia had obligations under the Trusteeship Agreement, in its capacity as one of the three States forming the Administering Authority, and there is nothing in the character of that Agreement which debars the Court from considering a claim of a breach of those obligations by Australia.

49. Secondly, Australia argues that, since together with itself, New Zealand and the United Kingdom made up the Administering Authority, any decision of the Court as to the alleged breach by Australia of its obligations under the Trusteeship Agreement would necessarily involve a finding as to the discharge by those two other States of their obligations in that respect, which would be contrary to the fundamental principle that the jurisdiction of the Court derives solely from the consent of States. The question that arises is accordingly whether, given the régime thus described, the Court may, without the consent of New Zealand and the United Kingdom, deal with an Application brought against Australia alone.

50. The Court has had to consider questions of this kind on previous occasions. In the case concerning the *Monetary Gold Removed from Rome in 1943 (Preliminary Question)*, the first submission in the Italian Application was worded as follows:

“(1) that the Governments of the French Republic, Great Britain and Northern Ireland and the United States of America should deliver to Italy any share of the monetary gold that might be due to Albania under Part III of the Paris Act of January 14th, 1946, in partial satisfaction for the damage caused to Italy by the Albanian law of January 13th, 1945” (*I.C.J. Reports 1954*, p. 22).

In its Judgment of 15 June 1954 the Court, noting that only France, Italy, the United Kingdom and the United States of America were parties to the proceedings, found that

“To adjudicate upon the international responsibility of Albania without her consent would run counter to a well-established principle of international law embodied in the Court’s Statute, namely, that the Court can only exercise jurisdiction over a State with its consent.” (*Ibid.*, p. 32.)

Noting that Albania had chosen not to intervene, the Court stated:

“In the present case, Albania’s legal interests would not only be affected by a decision, but would form the very subject-matter of the decision. In such a case, the Statute cannot be regarded, by implication, as authorizing proceedings to be continued in the absence of Albania.” (*Ibid.*)

51. Par la suite, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, la Cour s'est exprimée dans les termes suivants :

« Il ne fait pas de doute que, quand les circonstances l'exigent, la Cour déclinera l'exercice de sa compétence, comme elle l'a fait dans l'affaire de l'*Or monétaire pris à Rome en 1943*, lorsque les intérêts juridiques d'un Etat qui n'est pas partie à l'instance « seraient non seulement touchés par une décision, mais constitueraient l'objet même de ladite décision » (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 32). En revanche lorsque des prétentions d'ordre juridique sont formulées par un demandeur contre un défendeur dans une instance devant la Cour et se traduisent par des conclusions, la Cour, en principe, ne peut que se prononcer sur ces conclusions, avec effet obligatoire pour les parties et pour nul autre Etat, en vertu de l'article 59 du Statut. Comme la Cour l'a déjà indiqué (au paragraphe 74 ci-dessus), les autres Etats qui pensent pouvoir être affectés par la décision ont la faculté d'introduire une instance distincte ou de recourir à la procédure de l'intervention. Dans le Statut comme dans la pratique des tribunaux internationaux, on ne trouve aucune trace d'une règle concernant les « parties indispensables » comme celle que défendent les Etats-Unis, qui ne serait concevable que parallèlement à un pouvoir, dont la Cour est dépourvue, de prescrire la participation à l'instance d'un Etat tiers. Les circonstances de l'affaire de l'*Or monétaire* marquent vraisemblablement la limite du pouvoir de la Cour de refuser d'exercer sa juridiction; aucun des pays mentionnés en la présente espèce ne peut être considéré comme étant dans la même situation que l'Albanie dans cette affaire, au point que sa présence serait véritablement indispensable à la poursuite de la procédure. » (Arrêt du 26 novembre 1984, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 431, par. 88.)

52. Cette jurisprudence a été appliquée par une chambre de la Cour dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras)*, par arrêt rendu le 13 septembre 1990 qui examine si les intérêts juridiques invoqués par le Nicaragua à l'appui d'une requête à fin d'intervention dans l'affaire faisaient ou non « partie de « l'objet même de la décision » à rendre ou s'ils étaient seulement affectés par cette décision (*C.I.J. Recueil 1990*, p. 116, par. 56).

53. Les tribunaux nationaux, quant à eux, ont le plus souvent l'autorité nécessaire pour ordonner d'office la mise en cause des tiers qui risquent d'être affectés par le jugement à intervenir; cette solution permet de régler les différends en présence de toutes les parties concernées. Mais dans l'ordre international la Cour n'a pas une telle autorité. Sa compétence dépend en effet du consentement des Etats et, par voie de conséquence, elle ne saurait contraindre un Etat à se présenter devant elle, même en qualité d'intervenant.

54. Il est toutefois loisible à un Etat qui n'est pas partie à une affaire

51. Subsequently, in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* the Court observed as follows:

“There is no doubt that in appropriate circumstances the Court will decline, as it did in the case concerning *Monetary Gold Removed from Rome in 1943*, to exercise the jurisdiction conferred upon it where the legal interests of a State not party to the proceedings ‘would not only be affected by a decision, but would form the very subject-matter of the decision’ (*I.C.J. Reports 1954*, p. 32). Where however claims of a legal nature are made by an Applicant against a Respondent in proceedings before the Court, and made the subject of submissions, the Court has in principle merely to decide upon those submissions, with binding force for the parties only, and no other State, in accordance with Article 59 of the Statute. As the Court has already indicated (paragraph 74, above) other States which consider that they may be affected are free to institute separate proceedings, or to employ the procedure of intervention. There is no trace, either in the Statute or in the practice of international tribunals, of an ‘indispensable parties’ rule of the kind argued for by the United States, which would only be conceivable in parallel to a power, which the Court does not possess, to direct that a third State be made a party to proceedings. The circumstances of the *Monetary Gold* case probably represent the limit of the power of the Court to refuse to exercise its jurisdiction; and none of the States referred to can be regarded as in the same position as Albania in that case, so as to be truly indispensable to the pursuance of the proceedings.” (Judgment of 26 November 1984, *I.C.J. Reports 1984*, p. 431, para. 88.)

52. That jurisprudence was applied by a Chamber of the Court in the case concerning the *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras)* by a Judgment given on 13 September 1990, which examined whether the legal interests asserted by Nicaragua in support of an application for permission to intervene in the case did or did not form “part of ‘the very subject-matter of the decision’” to be taken or whether they were only affected by that decision (*I.C.J. Reports 1990*, p. 116, para. 56).

53. National courts, for their part, have more often than not the necessary power to order *proprio motu* the joinder of third parties who may be affected by the decision to be rendered; that solution makes it possible to settle a dispute in the presence of all the parties concerned. But on the international plane the Court has no such power. Its jurisdiction depends on the consent of States and, consequently, the Court may not compel a State to appear before it, even by way of intervention.

54. A State, however, which is not a party to a case is free to apply for

d'adresser à la Cour une requête à fin d'intervention, conformément à l'article 62 du Statut, aux termes duquel :

« Lorsqu'un Etat estime que, dans un différend, un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête, à fin d'intervention. »

Mais l'absence d'une telle requête n'interdit nullement à la Cour de statuer sur les prétentions qui lui sont par ailleurs soumises pour autant que les intérêts juridiques de l'Etat tiers éventuellement affectés ne constituent pas l'objet même de la décision sollicitée. Dans l'hypothèse où la Cour est ainsi à même de statuer, les intérêts de l'Etat tiers qui n'est pas partie à l'affaire sont protégés par l'article 59 du Statut de la Cour selon lequel : « La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. »

55. En l'espèce, les intérêts de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni ne constituent pas l'objet même de la décision à rendre sur le fond de la requête de Nauru et la situation est à cet égard différente de celle dont la Cour a connu dans l'affaire de l'*Or monétaire*. En effet, dans cette dernière affaire, la détermination de la responsabilité de l'Albanie était une condition préalable pour qu'il puisse être statué sur les prétentions de l'Italie. Dans la présente espèce, la détermination de la responsabilité de la Nouvelle-Zélande ou du Royaume-Uni n'est pas une condition préalable à la détermination de la responsabilité de l'Australie, seul objet de la demande de Nauru. L'Australie reconnaît d'ailleurs qu'au cas particulier la détermination de la responsabilité éventuelle de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni n'aurait pas à être opérée *antérieurement* à la détermination de la responsabilité de l'Australie. Mais elle affirme qu'il y aurait détermination *simultanée* de la responsabilité des trois Etats et soutient que, s'agissant de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, les mêmes raisons profondes qui ont conduit à la décision rendue dans l'affaire de l'*Or monétaire* s'opposeraient à une telle détermination. La Cour ne saurait accepter cette thèse. Dans l'affaire de l'*Or monétaire*, le lien entre, d'une part, la position que la Cour devait nécessairement arrêter quant à la responsabilité alléguée de l'Albanie et, d'autre part, la décision qu'elle avait été priée de rendre concernant l'attribution de l'or, n'était pas purement temporel, mais également logique; comme la Cour l'a expliqué,

« pour déterminer si l'Italie a titre à recevoir l'or, il est nécessaire de déterminer si l'Albanie a commis un délit international contre l'Italie et si elle est tenue à réparation envers elle » (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 32).

Dans la présente affaire, toute décision de la Cour sur l'existence ou le contenu de la responsabilité que Nauru impute à l'Australie pourrait certes avoir des incidences sur la situation juridique des deux autres Etats concernés, mais la Cour n'aura pas à se prononcer sur cette situation juri-

permission to intervene in accordance with Article 62 of the Statute, which provides that

“Should a State consider that it has an interest of a legal nature which may be affected by the decision in the case, it may submit a request to the Court to be permitted to intervene.”

But the absence of such a request in no way precludes the Court from adjudicating upon the claims submitted to it, provided that the legal interests of the third State which may possibly be affected do not form the very subject-matter of the decision that is applied for. Where the Court is so entitled to act, the interests of the third State which is not a party to the case are protected by Article 59 of the Statute of the Court, which provides that “The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case.”

55. In the present case, the interests of New Zealand and the United Kingdom do not constitute the very subject-matter of the judgment to be rendered on the merits of Nauru’s Application and the situation is in that respect different from that with which the Court had to deal in the *Monetary Gold* case. In the latter case, the determination of Albania’s responsibility was a prerequisite for a decision to be taken on Italy’s claims. In the present case, the determination of the responsibility of New Zealand or the United Kingdom is not a prerequisite for the determination of the responsibility of Australia, the only object of Nauru’s claim. Australia, moreover, recognizes that in this case there would not be a determination of the possible responsibility of New Zealand and the United Kingdom *previous* to the determination of Australia’s responsibility. It nonetheless asserts that there would be a *simultaneous* determination of the responsibility of all three States and argues that, so far as concerns New Zealand and the United Kingdom, such a determination would be equally precluded by the fundamental reasons underlying the *Monetary Gold* decision. The Court cannot accept this contention. In the *Monetary Gold* case the link between, on the one hand, the necessary findings regarding Albania’s alleged responsibility and, on the other, the decision requested of the Court regarding the allocation of the gold, was not purely temporal but also logical; as the Court explained,

“In order . . . to determine whether Italy is entitled to receive the gold, it is necessary to determine whether Albania has committed any international wrong against Italy, and whether she is under an obligation to pay compensation to her.” (*I.C.J. Reports 1954*, p. 32.)

In the present case, a finding by the Court regarding the existence or the content of the responsibility attributed to Australia by Nauru might well have implications for the legal situation of the two other States concerned, but no finding in respect of that legal situation will be needed as a basis for

dique pour prendre sa décision sur les griefs formulés par Nauru contre l'Australie. Par voie de conséquence, la Cour ne peut refuser d'exercer sa juridiction.

*

56. La Cour doit cependant souligner que la décision qu'elle est amenée à prendre dans le présent arrêt sur cette exception de l'Australie ne préjuge en rien le fond. Le présent arrêt ne tranche pas la question de savoir si l'Australie, dans le cas où elle serait déclarée responsable, devrait réparer, en totalité ou seulement pour partie, les dommages que Nauru prétend avoir subis, compte tenu des caractéristiques des régimes de mandat et de tutelle rappelées ci-dessus et notamment du rôle particulier joué par l'Australie dans l'administration du Territoire. Ces questions sont à traiter lors de l'examen au fond.

57. Pour ces motifs, la Cour considère que le fait que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ne sont pas parties à l'instance n'interdit pas la poursuite de la procédure engagée par Nauru contre l'Australie. L'exception développée à cet égard par l'Australie doit être rejetée.

* *

58. La Cour examinera enfin les exceptions soulevées par l'Australie à l'encontre de la demande nauruane relative aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners. Au terme de son mémoire sur le fond, Nauru prie la Cour de dire et juger que

«la République de Nauru a un titre juridique sur la part allouée à l'Australie des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners qui ont été inventoriés et liquidés en application de l'accord trilatéral conclu le 9 février 1987»

et que

«l'Etat défendeur a le devoir de fournir une réparation appropriée pour le préjudice causé à la République de Nauru ... du fait qu'il n'a pas reconnu l'intérêt de Nauru sur les avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners».

59. Les British Phosphate Commissioners ont été institués par l'article 3 de l'accord du 2 juillet 1919 entre le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (voir paragraphe 42 ci-dessus); cet article prévoyait la création d'un conseil dénommé « Board of Commissioners », composé de trois membres nommés chacun par l'un des gouvernements parties. L'article 6 de l'accord stipulait que

«la propriété des gisements de phosphates ... et de tous les terrains, bâtiments, installations et biens d'équipement dans l'île, utilisés pour l'exploitation des gisements, sera[fit] dévolue aux Commissioners»;

l'article 9 disposait d'une part que les gisements seraient « exploités et vendus sous la direction, la gestion et le contrôle des Commissioners » et

the Court's decision on Nauru's claims against Australia. Accordingly, the Court cannot decline to exercise its jurisdiction.

*

56. The Court must however emphasize that its ruling in the present Judgment on this objection of Australia does not in any way prejudice the merits. The present Judgment does not settle the question whether reparation would be due from Australia, if found responsible, for the whole or only for part of the damage Nauru alleges it has suffered, regard being had to the characteristics of the Mandate and Trusteeship Systems outlined above and, in particular, the special role played by Australia in the administration of the Territory. These questions are to be dealt with at the merits stage.

57. For the reasons given, the Court considers that the fact that New Zealand and the United Kingdom are not parties to the case is no bar to the proceedings brought by Nauru against Australia. The objection put forward in this respect by Australia must be rejected.

* *

58. Finally, the Court will examine the objections addressed by Australia to the claim by Nauru concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners. At the end of its Memorial on the merits, Nauru requests the Court to adjudge and declare that

“the Republic of Nauru has a legal entitlement to the Australian allocation of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners which were marshalled and disposed of in accordance with the trilateral Agreement concluded on 9 February 1987”

and

“the Respondent State is under a duty to make appropriate reparation in respect of the loss caused to the Republic of Nauru as a result of . . . its failure to recognize the interest of Nauru in the overseas assets of the British Phosphate Commissioners”.

59. The British Phosphate Commissioners were established by Article 3 of the Agreement of 2 July 1919 between the United Kingdom, Australia and New Zealand (see paragraph 42 above); that Article provided for the establishment of a body called “Board of Commissioners”, composed of three members, one to be appointed by each of the Partner Governments. Article 6 provided that the

“title to the phosphate deposits . . . and to all land, buildings, plant, and equipment on the island used in connection with the working of the deposits shall be vested in the Commissioners”;

Article 9 provided on the one hand that the deposits would “be worked and sold under the direction, management, and control of the Commis-

d'autre part qu'il incomberait à ces derniers de « vendre les phosphates nécessaires aux besoins de l'agriculture du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, dans la mesure de ces besoins »; et, bien qu'aux termes des articles 10 et 11 la vente de phosphates à des Etats tiers et aux prix du marché dût être exceptionnelle — les ventes prioritaires aux trois gouvernements parties devant se faire à un prix proche du prix de revient —, l'article 12 prévoyait que les fonds excédentaires qui seraient accumulés à la suite de ventes à des tiers ou autrement seraient

« portés par les Commissioners au crédit des trois gouvernements ... [et] gardés en trust par les Commissioners au nom des trois gouvernements pour être utilisés à de tels usages que ces gouvernements pourraient ordonner... »

60. Les British Phosphate Commissioners ont exercé leurs activités à Nauru conformément aux termes de l'accord du 2 juillet 1919 sous l'empire du mandat, puis de la tutelle. L'accord conclu le 14 novembre 1967 entre le conseil de gouvernement local de Nauru d'une part et les Gouvernements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni de l'autre (voir paragraphe 10 ci-dessus) a organisé la vente à Nauru, par les gouvernements participants, des immobilisations de l'industrie des phosphates sur l'île, dont les British Phosphate Commissioners étaient propriétaires en titre pour le compte desdits gouvernements (art. 7-11); l'accord a également organisé le transfert à Nauru de la gestion et du contrôle de l'exploitation des phosphates de l'île (art. 12-15). Les avoirs des British Phosphate Commissioners à Nauru furent transférés au Gouvernement de Nauru en 1970, après que le dernier paiement y relatif eut été effectué, et les British Phosphate Commissioners cessèrent alors leurs activités à Nauru. Comme suite à l'entrée en vigueur d'un accord en date du 9 juin 1981 entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui mettait fin aux fonctions que les Commissioners exerçaient sur l'île Christmas, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni décidèrent de liquider les affaires des British Phosphate Commissioners et de répartir entre eux-mêmes le reste des avoirs et des dettes des Commissioners : à cet effet, ils conclurent le 9 février 1987 un accord « pour mettre fin à l'accord relatif à l'île de Nauru de 1919 ».

*

61. Au cours de l'année 1987, divers échanges de correspondance eurent lieu entre les Parties au sujet de la liquidation des affaires des British Phosphate Commissioners. Après avoir demandé et obtenu confirmation de l'intention des gouvernements participants de procéder à la liquidation des biens des Commissioners, et avoir demandé à être consulté, le département des affaires extérieures de Nauru adressa le 30 janvier 1987 une note au haut-commissariat australien, dans laquelle il priait lesdits gouvernements

sioners” and, on the other, that it would be the duty of the latter “to dispose of the phosphates for the purpose of the agricultural requirements of the United Kingdom, Australia and New Zealand, so far as those requirements extend”; and, although in accordance with Articles 10 and 11, the sale of phosphates to third States and at market prices was to be exceptional — it being mandatory for priority sales to the three Partner Governments to be at a price close to the cost price —, Article 12 provided that any surplus funds accumulated as a result of sales to third States or otherwise would

“be credited by the Commissioners to the three Governments . . . and held by the Commissioners in trust for the three Governments to such uses as those Governments may direct . . .”.

60. The British Phosphate Commissioners conducted their activities on Nauru, in accordance with the Agreement of 2 July 1919, under the Mandate and then under the Trusteeship. The Agreement concluded on 14 November 1967 between the Nauru Local Government Council, on the one hand, and the Governments of Australia, New Zealand and the United Kingdom, on the other (see paragraph 10 above), provided for the sale to Nauru, by the Partner Governments, of the capital assets of the phosphate industry on the island, which had been vested in the Commissioners on behalf of those Governments (Arts. 7-11); the Agreement also provided for the transfer to Nauru of the management and supervision of phosphate operations on the island (Arts. 12-15). The assets of the British Phosphate Commissioners on Nauru were transferred to the Government of Nauru in 1970, after the final payment therefor had been made and the British Phosphate Commissioners thereupon terminated their activities on Nauru. Following the entry into force of an Agreement of 9 June 1981 between New Zealand and Australia, which put an end to the functions that the Commissioners exercised on Christmas Island, Australia, New Zealand and the United Kingdom decided to wind up the affairs of the British Phosphate Commissioners and to divide among themselves the remaining assets and liabilities of the Commissioners: to that end, they concluded on 9 February 1987 an Agreement to “terminate the Nauru Island Agreement [of] 1919”.

*

61. During 1987, there were various exchanges of correspondence between the Parties concerning the winding up of the affairs of the British Phosphate Commissioners. Having requested and obtained confirmation of the intention of the Partner Governments to proceed with the disposal of the assets of the Commissioners, and having asked to be consulted, the Department of External Affairs of Nauru, on 30 January 1987, addressed a Note to the Australian High Commission, in which it requested the said Governments

«de bien vouloir au moins conserver intacts les fonds des British Phosphate Commissioners sans procéder à leur liquidation jusqu'à ce que [la] commission d'enquête [sur la remise en état, instituée par Nauru le 3 décembre 1986] ait achevé sa tâche ... [et] faire en sorte que les archives et autres documents des ... Commissioners soient conservés tels quels et que ladite commission d'enquête soit autorisée à les consulter et à s'en servir».

Après la conclusion de l'accord tripartite du 9 février 1987, le président de Nauru adressa, le 4 mai 1987, au ministre australien des affaires étrangères, une lettre dans laquelle il indiquait notamment :

«La position ferme de mon gouvernement est que ces avoirs qui, en fin de compte, sont issus pour la plupart du sol même de Nauru, devraient servir à la remise en état de l'île, et notamment à la restauration du tiers de sa surface qui a été exploité avant l'indépendance.»

Par une lettre du 15 juin 1987, le ministre australien des affaires étrangères répondit ainsi :

«Les British Phosphate Commissioners et les gouvernements participants se sont convenablement acquittés de tous leurs engagements en cours. Le restant des avoirs des ... Commissioners n'était pas le produit de leurs opérations à Nauru.»

Enfin une nouvelle lettre adressée le 23 juillet 1987 au ministre australien des affaires étrangères par le président de Nauru contenait le passage suivant :

«Compte tenu des éléments dont mon gouvernement dispose quant à la façon dont les bénéfices ont été capitalisés par les British Phosphate Commissioners, je suis sûr que vous ne serez pas surpris d'apprendre qu'il me paraît difficile d'accepter ce que vous affirmez, à savoir que le restant des avoirs des British Phosphate Commissioners n'a pas été en partie le produit de leurs opérations à Nauru. Quoi qu'il en soit, je ne m'étendrai pas ici sur la question, me réservant de l'évoquer peut-être dans d'autres circonstances.»

*

62. L'Australie affirme que la demande de Nauru relative aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners est irrecevable et que la Cour n'est pas compétente pour en connaître, au motif que : ladite demande est une demande nouvelle ; Nauru n'a pas établi que cette demande procède d'un « différend d'ordre juridique » entre les Parties, au sens du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour ; Nauru ne peut prétendre à un quelconque titre juridique sur les avoirs en question et n'a pas fait la preuve d'un intérêt juridique susceptible de justifier sa demande à cet égard ; et chacune des exceptions formulées par l'Australie concernant les autres demandes de Nauru s'appliquent également à sa demande relative aux avoirs d'outre-mer.

“to be good enough at least to keep the funds of the British Phosphate Commissioners intact without disbursement until the conclusion of the task of the . . . Commission of Inquiry (into rehabilitation set up by Nauru on 3 December 1986) [and] that the office records and other documents of the . . . Commissioners may kindly be kept preserved and that the said Commission of Inquiry be permitted to have access to and use of these records and documents”.

After the conclusion of the Tripartite Agreement of 9 February 1987, the President of Nauru addressed, on 4 May 1987, a letter to the Australian Minister for Foreign Affairs in which, among other things, he stated that:

“My government takes the strong view that such assets, whose ultimate derivation largely arises from the very soil of Nauru Island, should be directed towards assistance in its rehabilitation, particularly to that one-third which was mined prior to independence.”

By a letter of 15 June 1987, the Australian Minister for Foreign Affairs replied in the following terms:

“The BPC and the Partner Governments have discharged fairly all outstanding obligations. The residual assets of the BPC were not derived from its Nauru operations.”

Lastly, a further letter addressed on 23 July 1987 to the Australian Minister for Foreign Affairs by the President of Nauru contained the following passage:

“I am sure, taking into account my Government’s knowledge of the manner of accumulation of surplus funds by the BPC, that you would not be surprised if I were to say that I find it difficult to accept your statement that the residual assets of the BPC were not derived in part from its Nauru operations. I shall not, however, pursue that here but leave it perhaps for another place and another time.”

*

62. Australia asserts that Nauru’s claim concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners is inadmissible and that the Court has no jurisdiction in relation to that claim, on the grounds that: the claim is a new one; Nauru has not established that the claim arises out of a “legal dispute” between the Parties, within the meaning of Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court; Nauru cannot claim any legal title to the assets in question and has not proven a legal interest capable of justifying its claim in this regard; and each of the objections raised by Australia concerning the other claims by Nauru also applies to the claim relating to the overseas assets.

63. La Cour se penchera d'abord sur l'exception australienne tirée du caractère prétendument nouveau de la demande nauruane. L'Australie soutient que cette demande est irrecevable du fait qu'elle est apparue pour la première fois dans le mémoire de Nauru; que Nauru n'a démontré l'existence d'aucun lien réel entre ladite demande, d'une part, et ses prétentions afférentes à l'inobservation alléguée de l'accord de tutelle et à la remise en état des terres à phosphates, de l'autre; et que la demande en question vise à transformer le différend porté devant la Cour en un différend dont le caractère ne serait pas le même. Nauru, pour sa part, fait valoir que sa demande relative aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners ne constitue pas un nouveau chef de demande et que, même si tel était formellement le cas, la Cour pourrait néanmoins en connaître; que cette demande a un rapport étroit avec la trame des éléments de fait et de droit relatifs à l'administration de l'industrie des phosphates pendant la période qui va de 1919 à l'indépendance; et qu'elle est « implicite » dans les réclamations se rapportant aux violations de l'accord de tutelle et « en découle ».

64. La Cour commencera par relever qu'aucune référence à l'aliénation des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners ne figure dans la requête de Nauru, ni au titre d'un grief autonome, ni en relation avec la demande de réparation présentée, et qu'aucune mention n'y est faite de l'accord du 9 février 1987, en dépit de la déclaration contenue dans la lettre du président de Nauru en date du 23 juillet 1987 suivant laquelle celui-ci se réservait d'« évoquer peut-être [la question] dans d'autres circonstances » (voir paragraphe 61 ci-dessus). La Cour note en revanche que Nauru, après avoir réitéré les griefs déjà formulés dans sa requête, y ajoute au terme de son mémoire la conclusion suivante :

« Prie *en outre* la Cour de dire et juger
que la République de Nauru a un titre juridique sur la part allouée à
l'Australie des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commis-
sioners... » (Les italiques sont de la Cour.)

Cette conclusion est présentée séparément, sous la forme d'un alinéa distinct.

65. La Cour constate en conséquence que, du point de vue formel, la demande relative aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners, telle qu'elle apparaît dans le mémoire de Nauru, est une demande nouvelle par rapport à celle contenue dans la requête. Cependant, comme la Cour permanente de Justice internationale l'a fait observer dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* :

« La Cour, exerçant une juridiction internationale, n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le droit interne. » (*C.P.J.I. série A n° 2*, p. 34; cf. également *Cameroun septentrional*, *C.I.J. Recueil 1963*, p. 28.)

La Cour recherchera donc si, bien que formellement nouvelle, la demande

63. The Court will first deal with the Australian objection based on its contention that the Nauruan claim is a new one. Australia maintains that the claim in question is inadmissible on the ground that it appeared for the first time in the Nauruan Memorial; that Nauru has not proved the existence of any real link between that claim, on the one hand, and its claims relating to the alleged failure to observe the Trusteeship Agreement and to the rehabilitation of the phosphate lands, on the other; and that the claim in question seeks to transform the dispute brought before the Court into a dispute that would be of a different nature. Nauru, for its part, argues that its claim concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners does not constitute a new basis of claim and that, even if it were formally so, the Court could nevertheless entertain it; that the claim is closely related to the matrix of fact and law concerning the management of the phosphate industry during the period from 1919 until independence; and that the claim is “implicit” in the claims relating to the violations of the Trusteeship Agreement and “consequential on” them.

64. The Court notes in the first place that no reference to the disposal of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners appears in Nauru’s Application, either as an independent claim or in relation to the claim for reparation submitted, and that the Application nowhere mentions the Agreement of 9 February 1987, notwithstanding the statement contained in the letter of the President of Nauru dated 23 July 1987 that he was leaving the matter “perhaps for another place and another time” (see paragraph 61 above). On the other hand, the Court notes that, after reiterating the claims previously made in its Application, Nauru adds, at the end of its Memorial, the following submission:

“Requests the Court to adjudge and declare *further*

that the Republic of Nauru has a legal entitlement to the Australian allocation of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners . . .” (Emphasis added.)

This submission is presented separately, in the form of a distinct paragraph.

65. Consequently, the Court notes that, from a formal point of view, the claim relating to the overseas assets of the British Phosphate Commissioners, as presented in the Nauruan Memorial, is a new claim in relation to the claims presented in the Application. Nevertheless, as the Permanent Court of International Justice pointed out in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case:

“The Court, whose jurisdiction is international, is not bound to attach to matters of form the same degree of importance which they might possess in municipal law.” (*P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 34; cf. also *Northern Cameroon, I.C.J. Reports 1963*, p. 28.)

The Court will therefore consider whether, although formally a new

en question ne peut être considérée comme étant matériellement incluse dans la demande originelle.

66. Il paraît à la Cour difficilement contestable que des liens puissent exister entre la demande formulée dans le mémoire et le contexte général dans lequel s'inscrit la requête. Bien plus, l'Australie a reconnu devant la Cour que « les avoirs répartis en 1987 provenaient d'un certain nombre de sources » et que « certains d'entre eux pouvaient provenir de la vente de phosphates nauruans » ; et Nauru, dans sa requête, a soutenu que l'industrie des phosphates de l'île avait été gérée d'une manière telle que les profits réels étaient recueillis par les trois Etats — surtout l'Australie —, que l'exploitation des phosphates avait conduit à une dévastation des terres et que les redevances versées au peuple nauruan avaient été insuffisantes. Par ailleurs la Cour note aussi que la correspondance diplomatique échangée entre les Parties en 1987 (voir paragraphe 61 ci-dessus) montre que le Gouvernement nauruan estimait qu'il y avait un lien entre sa demande de remise en état des terres exploitées et la liquidation des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners.

67. La Cour est toutefois d'avis que, pour que la demande relative aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners puisse être tenue pour incluse matériellement dans la demande originelle, il ne saurait suffire que des liens de nature générale existent entre ces demandes. Il convient que la demande additionnelle soit implicitement contenue dans la requête (*Temple de Préah Vihéar, fond, C.I.J. Recueil 1962, p. 36*) ou découle « directement de la question qui fait l'objet de cette requête » (*Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), fond, C.I.J. Recueil 1974, p. 203, par. 72*). La Cour estime que ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce.

68. En outre, sans vouloir préjuger de quelque manière que ce soit la question de savoir s'il existait, à la date du dépôt de la requête, un différend d'ordre juridique entre les Parties sur la liquidation des avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners, la Cour est convaincue que, si elle devait connaître d'un tel différend au fond, l'objet du différend sur lequel elle aurait en définitive à statuer serait nécessairement distinct de l'objet du différend qui lui a été originellement soumis dans la requête. Pour trancher le différend sur les avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners, la Cour devrait en effet se pencher sur une série de questions qui lui apparaissent extrinsèques par rapport à la demande initiale, telles que la composition et l'origine exactes de l'ensemble de ces avoirs ; et la solution d'un problème de ce genre appellerait de sa part un examen des activités menées par les Commissioners non seulement, *ratione temporis*, après le 1^{er} juillet 1967, mais aussi, *ratione loci*, hors de Nauru (sur l'île Océan (Banaba) et sur l'île Christmas) et, *ratione materiae*, dans des domaines autres que l'exploitation des phosphates (par exemple celui des transports maritimes).

69. Le paragraphe 1 de l'article 40 du Statut de la Cour stipule que l'« objet du différend » doit être indiqué dans la requête, et le paragraphe 2

claim, the claim in question can be considered as included in the original claim in substance.

66. It appears to the Court difficult to deny that links may exist between the claim made in the Memorial and the general context of the Application. What is more, Australia has acknowledged before the Court that the “assets distributed in 1987 were derived from a number of sources” and that “some of [them] may have been derived from the proceeds of sale of Nauruan phosphate”; and Nauru, in its Application, has alleged that the phosphate industry on the island was carried on in such a way that the real benefit went to the three States — principally Australia —, that exploitation of the phosphate had resulted in the devastation of the land and that inadequate royalties had been paid to the Nauruan people. Moreover, the Court also notes that the diplomatic correspondence exchanged by the Parties in 1987 (see paragraph 61 above) indicates that the Nauruan Government considered that there was a link between its claim for rehabilitation of the worked-out lands and the disposal of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners.

67. The Court, however, is of the view that, for the claim relating to the overseas assets of the British Phosphate Commissioners to be held to have been, as a matter of substance, included in the original claim, it is not sufficient that there should be links between them of a general nature. An additional claim must have been implicit in the application (*Temple of Preah Vihear, Merits, I.C.J. Reports 1962*, p. 36) or must arise “directly out of the question which is the subject-matter of that Application” (*Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, I.C.J. Reports 1974*, p. 203, para. 72). The Court considers that these criteria are not satisfied in the present case.

68. Moreover, while not seeking in any way to prejudge the question whether there existed, on the date of the filing of the Application, a dispute of a legal nature between the Parties as to the disposal of the overseas assets of the British Phosphate Commissioners, the Court is convinced that, if it had to entertain such a dispute on the merits, the subject of the dispute on which it would ultimately have to pass would be necessarily distinct from the subject of the dispute originally submitted to it in the Application. To settle the dispute on the overseas assets of the British Phosphate Commissioners the Court would have to consider a number of questions that appear to it to be extraneous to the original claim, such as the precise make-up and origin of the whole of these overseas assets; and the resolution of an issue of this kind would lead it to consider the activities conducted by the Commissioners not only, *ratione temporis*, after 1 July 1967, but also, *ratione loci*, outside Nauru (on Ocean Island (Banaba) and Christmas Island) and, *ratione materiae*, in fields other than the exploitation of the phosphate (for example, shipping).

69. Article 40, paragraph 1, of the Statute of the Court provides that the “subject of the dispute” must be indicated in the Application; and Ar-

de l'article 38 du Règlement de la Cour requiert que la « nature précise de la demande » soit indiquée dans la requête. Ces dispositions sont tellement essentielles au regard de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice qu'elles figuraient déjà, en substance, dans le texte du Statut de la Cour permanente de Justice internationale adopté en 1920 (art. 40, premier alinéa) et dans le texte du premier Règlement de cette Cour adopté en 1922 (art. 35, deuxième alinéa), respectivement. La Cour permanente a, à plusieurs reprises, eu l'occasion de préciser la portée de ces textes. Ainsi, dans son ordonnance du 4 février 1933, rendue en l'affaire relative à l'*Administration du prince von Pless (exception préliminaire)*, elle a affirmé

« qu'aux termes de l'article 40 du Statut, c'est la requête qui indique l'objet du différend ... [et] que le mémoire, tout en pouvant éclaircir les termes de la requête, ne peut pas dépasser les limites de la demande qu'elle contient... » (*C.P.J.I. série A/B n° 52*, p. 14).

La même Cour a déclaré, dans l'affaire de la *Société commerciale de Belgique* :

« Il y a lieu d'observer que la faculté laissée aux parties de modifier leurs conclusions jusqu'à la fin de la procédure orale doit être comprise d'une manière raisonnable et sans porter atteinte à l'article 40 du Statut et à l'article 32, alinéa 2, du Règlement, qui disposent que la requête doit indiquer l'objet du différend ... il est évident que la Cour ne saurait admettre, en principe, qu'un différend porté devant elle par requête puisse être transformé, par voie de modifications apportées aux conclusions, en un autre différend dont le caractère ne serait pas le même. Une semblable pratique serait de nature à porter préjudice aux Etats tiers qui, conformément à l'article 40, alinéa 2, du Statut, doivent recevoir communication de toute requête afin qu'ils puissent se prévaloir du droit d'intervention prévu par les articles 62 et 63 du Statut. » (*C.P.J.I. série A/B n° 78*, p. 173 ; cf. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, *C.I.J. Recueil 1984*, p. 427, par. 80.)

70. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que la demande nauruane relative aux biens d'outre-mer des British Phosphate Commissioners est irrecevable au motif qu'elle constitue une demande tant formellement que matériellement nouvelle et que l'objet du différend qui lui a originellement été soumis se trouverait transformé si elle accueillait cette demande.

71. L'exception préliminaire soulevée par l'Australie sur ce point est donc fondée. La Cour n'a pas en conséquence à examiner ici les autres exceptions que l'Australie a présentées à l'encontre des conclusions de Nauru relatives aux avoirs d'outre-mer des British Phosphate Commissioners.

* * *

title 38, paragraph 2, of the Rules of Court requires “the precise nature of the claim” to be specified in the Application. These provisions are so essential from the point of view of legal security and the good administration of justice that they were already, in substance, part of the text of the Statute of the Permanent Court of International Justice, adopted in 1920 (Art. 40, first paragraph), and of the text of the first Rules of that Court, adopted in 1922 (Art. 35, second paragraph), respectively. On several occasions the Permanent Court had to indicate the precise significance of these texts. Thus, in its Order of 4 February 1933 in the case concerning the *Prince von Pless Administration (Preliminary Objection)*, it stated that:

“under Article 40 of the Statute, it is the Application which sets out the subject of the dispute, and the Case, though it may elucidate the terms of the Application, must not go beyond the limits of the claim as set out therein . . .” (*P.C.I.J., Series A/B, No. 52, p. 14*).

In the case concerning the *Société commerciale de Belgique*, the Permanent Court stated:

“It is to be observed that the liberty accorded to the parties to amend their submissions up to the end of the oral proceedings must be construed reasonably and without infringing the terms of Article 40 of the Statute and Article 32, paragraph 2, of the Rules which provide that the Application must indicate the subject of the dispute. . . . it is clear that the Court cannot, in principle, allow a dispute brought before it by application to be transformed by amendments in the submissions into another dispute which is different in character. A practice of this kind would be calculated to prejudice the interests of third States to which, under Article 40, paragraph 2, of the Statute, all applications must be communicated in order that they may be in a position to avail themselves of the right of intervention provided for in Articles 62 and 63 of the Statute.” (*P.C.I.J., Series A/B, No. 78, p. 173*; cf. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, I.C.J. Reports 1984, p. 427, para. 80*.)

70. In the light of the foregoing, the Court concludes that the Nauruan claim relating to the overseas assets of the British Phosphate Commissioners is inadmissible inasmuch as it constitutes, both in form and in substance, a new claim, and the subject of the dispute originally submitted to the Court would be transformed if it entertained that claim.

71. The preliminary objection raised by Australia on this point is therefore well founded. It follows that it is not necessary for the Court to consider here the other objections of Australia with regard to the submissions of Nauru concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners.

* * *

72. Par ces motifs,

LA COUR,

1) a) *rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire tirée de la réserve faite par l'Australie dans sa déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour;

b) *rejette*, par douze voix contre une, l'exception préliminaire tirée de la prétendue renonciation par Nauru, avant l'indépendance, à toutes prétentions concernant la remise en état des terres à phosphates exploitées avant le 1^{er} juillet 1967;

POUR: Sir Robert Jennings, *Président*; MM. Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: M. Oda, *Vice-Président*;

c) *rejette*, par douze voix contre une, l'exception préliminaire tirée de la levée de la tutelle sur Nauru par l'Organisation des Nations Unies;

POUR: Sir Robert Jennings, *Président*; MM. Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: M. Oda, *Vice-Président*;

d) *rejette*, par douze voix contre une, l'exception préliminaire tirée de l'effet de l'écoulement du temps sur la recevabilité de la requête de Nauru;

POUR: Sir Robert Jennings, *Président*; MM. Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: M. Oda, *Vice-Président*;

e) *rejette*, par douze voix contre une, l'exception préliminaire tirée de la prétendue absence de bonne foi de Nauru;

POUR: Sir Robert Jennings, *Président*; MM. Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: M. Oda, *Vice-Président*;

f) *rejette*, par neuf voix contre quatre, l'exception préliminaire tirée du fait que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ne sont pas parties à l'instance;

POUR: MM. Lachs, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: Sir Robert Jennings, *Président*; M. Oda, *Vice-Président*; MM. Ago, Schwebel, *juges*;

g) *retient*, à l'unanimité, l'exception préliminaire tirée du caractère nouveau de la demande relative aux avoirs d'outre-mer des « British Phosphate Commissioners »;

72. For these reasons,

THE COURT,

(1) (a) *rejects*, unanimously, the preliminary objection based on the reservation made by Australia in its declaration of acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court;

(b) *rejects*, by twelve votes to one, the preliminary objection based on the alleged waiver by Nauru, prior to accession to independence, of all claims concerning the rehabilitation of the phosphate lands worked out prior to 1 July 1967;

IN FAVOUR: *President* Sir Robert Jennings; *Judges* Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *Vice-President* Oda;

(c) *rejects*, by twelve votes to one, the preliminary objection based on the termination of the Trusteeship over Nauru by the United Nations;

IN FAVOUR: *President* Sir Robert Jennings; *Judges* Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *Vice-President* Oda;

(d) *rejects*, by twelve votes to one, the preliminary objection based on the effect of the passage of time on the admissibility of Nauru's Application;

IN FAVOUR: *President* Sir Robert Jennings; *Judges* Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *Vice-President* Oda;

(e) *rejects*, by twelve votes to one, the preliminary objection based on Nauru's alleged lack of good faith;

IN FAVOUR: *President* Sir Robert Jennings; *Judges* Lachs, Ago, Schwebel, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *Vice-President* Oda;

(f) *rejects*, by nine votes to four, the preliminary objection based on the fact that New Zealand and the United Kingdom are not parties to the proceedings;

IN FAVOUR: *Judges* Lachs, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *President* Sir Robert Jennings; *Vice-President* Oda; *Judges* Ago, Schwebel;

(g) *upholds*, unanimously, the preliminary objection based on the claim concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners being a new one;

2) *dit*, par neuf voix contre quatre, qu'elle a compétence, sur la base du paragraphe 2 de l'article 36 de son Statut, pour connaître de la requête déposée par la République de Nauru le 19 mai 1989, et que ladite requête est recevable;

POUR: MM. Lachs, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva, *juges*;

CONTRE: Sir Robert Jennings, *Président*; M. Oda, *Vice-Président*; MM. Ago, Schwebel, *juges*;

3) *dit*, à l'unanimité, que la demande relative aux avoirs d'outre-mer des « British Phosphate Commissioners », formulée par Nauru dans son mémoire en date du 20 avril 1990, est irrecevable.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-six juin mil neuf cent quatre-vingt-douze, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de la République de Nauru et au Gouvernement du Commonwealth d'Australie.

Le Président,

(*Signé*) R. Y. JENNINGS.

Le Greffier,

(*Signé*) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

M. SHAHABUDEEN, juge, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle.

Sir Robert JENNINGS, Président, M. ODA, Vice-Président, MM. AGO et SCHWEBEL, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(*Paraphé*) R.Y.J.

(*Paraphé*) E.V.O.

(2) *finds*, by nine votes to four, that, on the basis of Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court, it has jurisdiction to entertain the Application filed by the Republic of Nauru on 19 May 1989 and that the said Application is admissible;

IN FAVOUR: *Judges* Lachs, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume, Shahabuddeen, Aguilar Mawdsley, Ranjeva;

AGAINST: *President* Sir Robert Jennings; *Vice-President* Oda; *Judges* Ago, Schwebel;

(3) *finds*, unanimously, that the claim concerning the overseas assets of the British Phosphate Commissioners, made by Nauru in its Memorial of 20 April 1990, is inadmissible.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-sixth day of June, one thousand nine hundred and ninety-two, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of Nauru and the Government of the Commonwealth of Australia, respectively.

(*Signed*) R. Y. JENNINGS,
President.

(*Signed*) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

Judge SHAHABUDEEN appends a separate opinion to the Judgment of the Court.

President Sir Robert JENNINGS, Vice-President ODA, Judges AGO and SCHWEBEL append dissenting opinions to the Judgment of the Court.

(*Initialled*) R.Y.J.

(*Initialled*) E.V.O.