

OPINION INDIVIDUELLE DE M. BUSTAMANTE

Bien qu'étant d'accord sur les motifs et les conclusions de l'arrêt prononcé par la majorité de la Cour, je fais appel à la faculté reconnue aux juges par l'article 57 du Statut de la Cour internationale de Justice pour développer dans une opinion individuelle quelques arguments additionnels fondés sur l'interprétation intégrale et personnelle que je fais du système de Mandat international à la lumière des circonstances historiques où il fut institué. Je pense en outre que ce procédé permet d'établir plus nettement la responsabilité du juge dans l'ensemble d'une décision prise par la Cour.

* * *

La présente instance a été introduite dans des requêtes séparées par les agents des Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie contre la République sud-africaine en tant que mandataire du territoire du Sud-Ouest africain, au sujet de divers faits et situations visant l'exercice du Mandat. Par disposition de la Cour, les deux requêtes ont été réunies en une seule procédure. L'agent de la République sud-africaine, sans aller au fond des demandes, a formulé quatre exceptions préliminaires, dont les deux premières contestent la compétence de la Cour et les deux autres soutiennent l'irrecevabilité des requêtes vu le manque de certaines conditions. La procédure orale étant terminée, la Cour doit se prononcer sur les exceptions proposées.

Étant donné que les fondements des exceptions ont trait à l'interprétation de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain, il me semble nécessaire d'examiner d'abord quelles sont, à la lumière du droit international, la nature et les caractéristiques du système juridique des Mandats créé par le Pacte de la Société des Nations de 1919; système dont le Mandat du Sud-Ouest africain n'est qu'une application individuelle.

La création des Mandats internationaux

A la fin de la première guerre mondiale, un des problèmes à trancher était la définition du destin des territoires coloniaux lesquels, à la suite du conflit, avaient cessé d'appartenir aux États vaincus et étaient habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes. En vertu de l'article 119 du traité de Versailles — 28 juin 1919 — l'Allemagne renonça à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer en faveur des Principales Puissances alliées et associées, lesquelles les avaient déjà occupées militairement. Ces Puissances, néanmoins, n'assumèrent pas di-

SEPARATE OPINION OF JUDGE BUSTAMANTE

[*Translation*]

Although I am in agreement with the reasoning and conclusions of the Judgment of the majority of the Court, I am availing myself of the right granted by Article 57 of the Statute of the International Court of Justice to develop in a separate opinion certain additional arguments based on my full personal interpretation of the international Mandates System in the light of the historical circumstances of its creation. I believe, moreover, that this process makes it possible to establish more clearly the responsibility of a Judge in the totality of a decision of the Court.

* * *

The present proceedings were instituted by two separate Applications filed by the Agents of the Governments of Liberia and Ethiopia against the Republic of South Africa in its capacity as Mandatory for the territory of South West Africa, concerning various facts and situations related to the exercise of the Mandate. By a decision of the Court, the proceedings under the two Applications were joined. The Agent of the Republic of South Africa, without going to the merits of the claims, submitted four preliminary objections, the first two denying the jurisdiction of the Court, and the other two maintaining that the Applications are inadmissible owing to lack of fulfilment of certain conditions. The oral proceedings being over, the Court has to decide on the objections.

Since the bases of the objections are connected with the interpretation of the Mandate agreement for South West Africa, it seems to me necessary to examine first of all what, in the light of international law, are the nature and characteristics of the legal system of Mandates established by the Covenant of the League of Nations in 1919. The Mandate for South West Africa is but one example of the application of this system.

The creation of the international Mandates

At the end of the First World War, one of the problems to be dealt with was the determination of the fate of the colonial territories which, as a result of the war, had ceased to belong to the defeated States and were inhabited by peoples not yet able to stand by themselves. Under Article 119 of the Treaty of Versailles—28 June 1919—Germany renounced in favour of the Principal Allied and Associated Powers all her rights and titles over her oversea possessions, which they had already militarily occupied. These Powers did not themselves directly take over sovereignty over these possessions,

rectement la souveraineté sur ces possessions mais s'accordèrent le 6 mai 1919 — peu avant la signature du traité de Paix — à les attribuer, à titre de *Mandat*, à certains États alliés qui s'étaient chargés de l'occupation¹. Le moment venu de signer la paix, lesdites Puissances donnèrent corps à leur résolution de confirmer les « Mandats » répartis, mais décidèrent, en même temps, de les incorporer dans un nouveau système juridique placé sous l'autorité et tutelle de la Société des Nations. Telle fut l'origine de l'article 22 du Pacte.

Cet historique révèle que la figure du « Mandat » est apparue pour la première fois en dehors du cadre de la Société des Nations et même avant la fondation de celle-ci. Au commencement, tout se bornait à une attribution directe des territoires faite par les Puissances au mandataire; mais le régime juridique auquel cette attribution devait se conformer n'avait pas encore été déterminé. Ce ne fut qu'au moment de la signature du Pacte que les Puissances réalisèrent le vrai transfert des Mandats, en leur qualité de mandataires, en faveur de la Société des Nations et — en collaboration avec les autres États Membres fondateurs de cette entité — exprimèrent dans le texte de l'article 22 les concepts et normes basiques du Mandat international, dont l'énoncé pourrait se résumer ainsi:

a) Reconnaissance de certains droits fondamentaux aux habitants des territoires sous-développés;

b) Établissement d'un système de tutelle pour ces peuples à la charge d'une nation développée qui agit en qualité de mandataire et « au nom de la Société des Nations »;

c) Attribution aux États Membres de la Société de la « mission sacrée de civilisation » consistant à procurer le bien-être et à aider au développement desdits peuples et à sauvegarder leurs droits.

L'interprétation sociologique des Mandats internationaux

Les événements qui viennent d'être mentionnés n'ont été, certes, que l'expression de l'influence d'un état d'esprit collectif dans le monde de l'après-guerre. A cette époque, la conscience générale anticolonialiste, déjà réveillée depuis longtemps, s'était montrée particulièrement forte et la préservation et la protection des droits de l'homme se révélaient de plus en plus incompatibles avec la survivance de la conquête et le maintien des régimes coloniaux. Le président Wilson, avec ses « 14 Points », a été le « leader » de ce mouvement à la Conférence de la Paix réunie par les Puissances victorieuses pour l'élaboration du traité de paix. Il a proclamé le « principe des nationalités » qui, en définitive, a servi de critère aux décisions de la Conférence et dont un des principaux postulats

¹ Communiqué du Conseil suprême de la Conférence de la Paix, en date du 6 mai 1919. A. Millot, « Les Mandats internationaux », p. 36, Paris, 1924, É. Larose, éditeur. J. O. de la S. d. N., juin 1920.

but, on 6 May 1919, shortly before the signature of the Treaty of Peace, agreed to allot them, as *Mandates*, to certain allied States which had occupied them¹. When the time came for the signature of the Peace Treaty, those Powers gave substance to their decision to confirm the Mandates which had been allotted, but decided at the same time to embody them in a new legal system placed under the authority and guardianship of the League of Nations. This was the origin of Article 22 of the Covenant.

This historical background shows that the idea of the Mandate appeared for the first time outside the ambit of the League of Nations, and even before its foundation. At the beginning, it was confined to a direct allocation of the territories to the Mandatory by the Powers, but the legal regime governing this allocation had not yet been defined. It was only at the time of the signature of the Covenant that the Powers operated the real transfer of the Mandates, as Mandators, to the League of Nations and—in collaboration with the other founder Members of that organization—embodied in the text of Article 22 the basic concepts and rules of the international Mandates, which might be summed up as follows:

(a) recognition of certain fundamental rights as belonging to the inhabitants of the underdeveloped territories;

(b) establishment of a system of tutelage for such peoples under an advanced nation acting in the capacity of Mandatory and “on behalf of the League of Nations”;

(c) attribution to States Members of the League of the « sacred trust of civilization », namely, the promotion of the well-being and development of the peoples concerned and the safeguard of their rights.

The sociological interpretation of the international Mandates

The events referred to above were indeed but the expression of the influence of a collective state of mind in the post-war world. At that time the general anti-colonialist conscience, which had been at work for some time, became particularly active and the preservation and protection of human rights appeared more and more incompatible with the survival of conquest and the maintenance of colonial regimes. President Wilson, with his “14 Points”, was the leader of this movement at the Peace Conference called by the victorious Powers to draft the Peace Treaty. He proclaimed the “nationalities principle” which was used in the last resort by the Conference as the criterion for its decisions. One of the main assertions of this principle was the right of every underdeveloped people

¹ Communiqué of the Supreme Council of the Peace Conference, dated 6 May 1919. A. Millot: *Les Mandats internationaux*, p. 36, E. Larose, Paris, 1924. Official Journal of the League of Nations, June 1920.

est le droit qu'a chaque peuple sous-développé pour accomplir son propre destin et d'aspirer à son indépendance politique sous la protection, et avec le respect et l'aide de la communauté internationale¹.

Les Puissances alliées et associées se sont sagement ralliées à ces conceptions dans le Pacte de la Société des Nations. Cette entité, dont les buts attribués ont une portée universelle, assume — selon l'avis général des commentateurs du droit — la signification d'une première expression organisée de la communauté internationale. En effet, il n'y a qu'à lire l'introduction et les articles 23, 24 et 25 du Pacte, ainsi que le préambule de la Partie XIII du traité de Versailles visant l'Organisation mondiale du Travail, pour se rendre compte qu'une nouvelle conception humaine a présidé à la fondation de la Société des Nations en tant qu'entité destinée à donner une structure organique et à doter d'une discipline juridique générale l'ensemble des nations du monde. Ceci était la réalisation tangible des idées déjà perçues par Vitoria et Grotius quand ils songeaient à une grande communauté de buts solidaires qui présideraient à la coexistence des nations sous le signe du droit. En ce qui concerne les populations sous-développées, l'article 22 du Pacte traduit la nouvelle exigence idéologique du monde en précisant les deux notes caractéristiques de la tutelle internationale : le bien-être et le développement du peuple sous tutelle et la coopération solidaire de la communauté des États à l'obtention de ces buts.

Il me semble que la considération de ces facteurs sociologiques, intervenus dès l'origine du système de tutelle créé en 1919, doit avoir une importance capitale pour l'interprétation de la nature et de la portée dudit système. Étant donné que le droit est un phénomène vivant qui traduit les exigences et les nécessités collectives de chaque moment historique et dont l'application répond à la réalisation d'une fin sociale, il est évident que les événements sociaux de chaque époque constituent une des sources les plus remarquables de l'interprétation du droit, de même que l'examen des travaux préparatoires des techniciens et la recherche des précédents judiciaires. Le droit n'est pas seulement une abstraction mentale ni le résultat de l'application réitérée de la jurisprudence écrite, mais il est, de préférence, une norme de conduite qui trouve ses racines dans les profondeurs de la vie sociale.

C'est à la lumière de ce critère qu'il faut, à mon avis, étudier les éléments constitutifs et les notes distinctives du système de mandats internationaux.

Les éléments du Mandat international

Trois sortes d'éléments doivent être considérées comme s'intégrant dans le système des mandats internationaux : les éléments *personnels* et *réels* qui interviennent et les *buts* de l'institution.

¹ A. Millot, « Les Mandats internationaux », pp. 5 et ss., Paris, 1924, Émile Larose, éditeur.

to fulfil its own destiny and aspire to political independence under the protection and with the respect and assistance of the international community¹.

The Allied and Associated Powers, in their wisdom, endorsed these concepts in the Covenant of the League of Nations. The League, whose assigned purposes were of universal scope, is generally agreed by legal writers to have acquired the significance of being the first organized expression of the international community. Indeed, one has only to read the introduction and Articles 23, 24 and 25 of the Covenant, together with the Preamble of Part XIII of the Treaty of Versailles concerning the International Labour Organisation, to realize that the creation of the League of Nations as a body designed to give organic structure and a general legal framework to the nations of the world as a whole was inspired by a new humane approach. This was a positive realization of ideas already perceived by Vitoria and Grotius in their thoughts concerning a joint community of purpose inspiring the coexistence of nations in a framework of law. In respect of the underdeveloped peoples, Article 22 of the Covenant reflects the new ideological requirements of the world in its statement of the two characteristic features of international tutelage: the well-being and development of the people under tutelage and the joint co-operation of the community of States in the achievement of these purposes.

In my view, consideration of the sociological factors which operated from the beginning of the 1919 system of tutelage must be of prime importance for the interpretation of the nature and significance of that system. Since the law is a living phenomenon which reflects the collective demands and needs of each stage of history, and the application of which is designed to achieve a social purpose, it is clear that the social developments of the period constitute one of the outstanding sources for the interpretation of law, alongside examination of the preparatory work of the technicians and research into judicial precedents. The law is not just a mental abstraction, nor the result of repeated applications of judicial decisions, but is first and foremost a rule of conduct which has its roots in the deepest layers of society.

It is in the light of this criterion that the constituent elements and distinguishing features of the system of international mandates must, in my view, be studied.

The elements of the international Mandate

Three kinds of element must be regarded as making up the system of international mandates: the operative *personal* and *real* elements, and the *purposes* on the institution.

¹ A. Millot, *op. cit.*, pp. 5 ff.

Quant aux *but*s, ils ont déjà été mentionnés dans les paragraphes précédents: le bien-être et le développement des populations sous Mandat, pour les conduire vers des stades supérieurs de civilisation et à l'indépendance politique. Ces buts sont obtenus au moyen d'un système juridique complexe qui présente des analogies assez proches — selon les opinions des auteurs — avec les figures juridiques de la tutelle, le fidéicommis et le mandat du droit privé et avec le régime du protectorat dans le droit public. Il me semble que, sans surestimer ces analogies, il faudrait adapter au mandat international — dans la mesure raisonnable où la condition souveraine des États le permet — les normes qui régissent d'autres institutions similaires.

Dans un sens objectif, la réalisation des buts du Mandat est confiée, comme une commission fiduciaire de responsabilité, à une nation développée en qualité de mandataire. L'extension du Mandat diffère selon le degré de développement du peuple sous tutelle et selon plusieurs autres circonstances (Mandats A, B, et C) mais, dans aucune de ces catégories, le mandataire n'acquiert la souveraineté du peuple sous Mandat (art. 22, par. 3 à 6).

Comme élément *réel* du système on doit citer le territoire physique où habite la population sous Mandat. Mais il faut prendre note que ce territoire est inséparable de la population elle-même et constitue un instrument à utiliser à son service. La livraison du territoire au mandataire n'est que provisoire aux fins d'administration et ne signifie jamais, dans aucune catégorie de Mandat, un transfert de souveraineté.

En ce qui concerne les éléments *personnels* du Mandat international, on doit citer — à mon avis —, en premier lieu, les populations sous Mandat; deuxièmement, la Société des Nations et les États qui y sont intégrés; et, troisièmement, l'État mandataire.

Je ne fais pas mention ici des Puissances alliées et associées qui, avant la fondation de la Société des Nations, avaient attribué directement les possessions coloniales acquises du fait de la guerre à certains États, à titre de mandataires. Ces attributions, qui entraînaient évidemment des actes juridiques, constituèrent, à vrai dire, une espèce d'étape préalable vers le fonctionnement du véritable système international créé par le Pacte. La Société des Nations a trouvé les nominations des mandataires et la livraison des territoires ex-coloniaux déjà faites. Elle a reçu ce legs des Puissances et, sur cette base, a commencé ses fonctions d'institution tutélaire internationale. L'historique de cette période préparatoire est tout à fait démonstratif.

La première démarche du Conseil de la Société des Nations a été — conformément à l'avis du délégué belge, M. Hymans, exprimé dans un rapport que le Conseil approuva le 5 août 1920 — de demander aux Principales Puissances alliées et associées:

a) de lui désigner les États auxquels elles avaient décidé d'attribuer les Mandats prévus par l'article 22 du Pacte;

The *purposes* have already been mentioned in the foregoing paragraph: they are the well-being and development of the mandated peoples, so as to lead them on to higher stages of civilization and to political independence. These purposes are sought to be obtained through a complex legal system, which has fairly close similarities—in the views of writers—with the legal concepts of guardianship, trust and mandate in private law, and with the protectorate regime in public law. It seems to me that, without exaggerating these analogies, the rules governing other similar institutions should be adapted to international mandates to the extent that is reasonable, and that the sovereign nature of States permits.

In an objective sense the achievement of the purposes of the Mandate is entrusted, as a fiduciary attribution of responsibility, to an advanced nation in the capacity of Mandatory. The extent of the Mandate differs according to the degree of development of the people under tutelage, and a number of other circumstances (A, B, and C Mandates), but in none of those categories does the Mandatory acquire sovereignty over the mandated people (Art. 22, paras. 3 to 6).

As a *real* element of the system, mention must be made of the physical territory inhabited by the people under mandate. But it must be noted that this territory is inseparable from the population and constitutes an instrument to be used in its service. The territory is handed over to the Mandatory only temporarily for administrative purposes, and in no category of mandate can this be taken to signify a transfer of sovereignty.

Among the *personal* elements of an international mandate mention must, in my view, first be made of the populations under mandate; secondly, of the League of Nations and the States of which it is made up; and thirdly, the Mandatory State.

I do not here mention the Principal Allied and Associated Powers which, before the foundation of the League of Nations, had directly allocated the colonial possessions acquired as a result of the war to certain States as Mandatories. This allocation, which clearly involved legal acts, in reality represented a stage prior to the operation of the true international system created by the Covenant. The League of Nations found the appointment of the Mandatories and the handing over of the ex-colonial territories already accomplished. It received this heritage from the Powers and, on that basis, began its functions as an international tutelary institution.

The history of this preparatory period is quite conclusive.

The first step by the Council of the League of Nations was—in accordance with the advice of the Belgian Representative, M. Hymans, expressed in a report adopted by the Council on 5 August 1920—to request the Principal Allied and Associated Powers:

(a) to name the States to which they had decided to allocate the Mandates provided for in Article 22 of the Covenant;

b) de lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces Mandats;

c) de lui communiquer les termes et conditions des Mandats qu'elles proposaient à l'adoption du Conseil suivant les prescriptions de l'article 22.

Selon le même rapport Hymans, le Conseil — après que les Puissances eurent répondu à ces questions — prendrait acte de la désignation des mandataires, examinerait les projets de Mandats qui lui avaient été communiqués afin de vérifier s'ils étaient conformes aux prescriptions de l'article 22 et notifierait à chaque État, désigné comme mandataire, qu'il était investi du Mandat¹.

Ce fut à l'occasion de cette démarche que les Puissances ont fait part au Conseil de l'attribution des Mandats aux pays qu'elles avaient déjà désignés comme mandataires depuis le 6 mai 1919 et lui ont également envoyé les projets contenant les termes et conditions de chaque Mandat. Parmi ces projets se trouvait celui du Gouvernement de Grande-Bretagne, concerté directement avec le Gouvernement de l'Union sud-africaine, au sujet du Mandat du Sud-Ouest africain. (Ce projet est connu sous le nom de « *Projet Balfour* »².) Le Conseil approuva le projet avec des modifications non essentielles³, lesquelles ne furent jamais l'objet de réserves ou de réclamations ni de la part de la Grande-Bretagne ni de l'Union sud-africaine.

Il faut mentionner ces détails pour mettre en valeur le fait que la « *Déclaration de Mandat* » du Sud-Ouest africain formulée par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920 — jointe à plusieurs autres déclarations similaires — a été, dès son origine, une convention bilatérale directe — y compris la clause compromissoire de l'article 7 — entre la Grande-Bretagne et l'Union sud-africaine; convention qui a reçu confirmation du Conseil conformément à l'article 22, paragraphes 2 et 8, du Pacte de la Société des Nations.

Après ces événements de la période initiale des activités du Conseil, l'intervention des Puissances alliées, en tant que telles, s'efface — du moins ostensiblement — de la scène politico-juridique où le nouveau système des Mandats va jouer son rôle. Lesdites Puissances continuent, en tant que Membres de la Société des Nations, à prendre part aux délibérations du Conseil et de l'Assemblée, mais toute action individuelle en leur qualité de Mandants

¹ A. Millot, « *Les Mandats internationaux* », pp. 36 et 55, Paris, 1924, Émile Larose, éditeur.

² Copie photostatique distribuée par le Greffe aux juges de la Cour en octobre 1962, contenant le document envoyé de Genève par le Secrétariat des Nations Unies sous le titre de « *Mandate for German South West Africa—Submitted for Approval (9596)* ».

³ A. Millot, œuvre citée, p. 61.

(b) to inform it as to the frontiers of the territories to come under those Mandates;

(c) to communicate to it the terms and the conditions of the Mandates that they proposed should be adopted by the Council following the prescriptions of Article 22.

According to the Hymans report, when the Powers had replied to those questions the Council would take cognizance of the Mandatory Power appointed and would examine the draft Mandates communicated to it, in order to ascertain that they conformed to the prescriptions of Article 22 of the Covenant; it would then notify each State appointed as Mandatory that it was invested with the Mandate¹.

It was in connection with this approach that the Powers informed the Council of the allocation of the Mandates to the countries which they had already appointed as Mandatories on 6 May 1919, and also sent it the drafts containing the terms and conditions of each Mandate. These drafts included that which the Government of Great Britain had directly agreed upon with the Government of the Union of South Africa for the Mandate for South West Africa. (This draft is known as the "Balfour Draft"².) The Council approved it with some non-essential changes³, which were never the subject of reservations or complaints by either Great Britain or the Union of South Africa.

These details have to be mentioned to bring out the fact that the "Mandate Declaration" for South West Africa made by the Council of the League of Nations on 17 December 1920—at the same time as several other similar declarations—was in origin a direct bilateral convention, including the compromissory clause in Article 7, between Great Britain and the Union of South Africa. This convention was confirmed by the Council in accordance with Article 22, paragraphs 2 and 8, of the Covenant of the League of Nations.

After these events in the initial period of activity of the Council, the intervention of the Allied Powers as such, at least as far as appearances are concerned, vanished from the legal and political setting in which the new Mandates system was to operate. Those Powers continued, as Members of the League of Nations, to take part in debates in the Council and the Assembly, but any individual activity by them as Mandators or virtual sovereigns of the Man-

¹ A. Millot, *op. cit.*, pp. 36 and 55.

² Photostat copy distributed to Judges of the Court by the Registry in October 1962, containing the document received from the Secretariat of the United Nations in Geneva entitled "Mandate for German South West Africa—Submitted for Approval (9596)".

³ A. Millot, *op. cit.*, pp. 61.

ou souverains virtuels des territoires sous Mandat disparaît. D'autre part, l'article 22 du Pacte ne mentionne pas si les Puissances conserveront à l'avenir le pouvoir de nommer — le cas échéant — les mandataires ou si ce pouvoir doit être conféré à la Société des Nations par l'intermédiaire du Conseil. Pour ma part j'opterais pour cette dernière présomption car, à mon avis, l'intention des Puissances a été de renoncer définitivement aux ex-colonies. D'ailleurs, la question n'a plus d'importance dès le moment où la promulgation de la Charte des Nations Unies a été faite et dont l'article 81 confère à l'Organisation la faculté de faire les nominations.

Les populations sous Mandat constituent, à mon avis, un élément essentiel du système parce que l'article 22 du Pacte leur a reconnu divers droits, tels que la liberté personnelle (prohibition de l'esclavage), les libertés de conscience et de religion, un traitement équitable de la part du mandataire et l'accès à l'instruction, au développement économique et à l'indépendance politique (autodétermination). On leur reconnaît donc la qualité de sujets de droit et c'est pour cela que dans les accords de Mandat, lesdites populations sont — je le crois — des parties possédant un intérêt juridique direct, bien que leur capacité limitée leur impose la présence d'un représentant ou tuteur.

Des dispositions du même article 22 et spécialement des paragraphes 1, 2, 7, 8 et 9, apparaît la mission tutélaire de la Société des Nations, dont le Conseil est l'organe de règlement et de surveillance des conditions du Mandat.

Le mandataire exerce sa fonction *au nom* ou comme délégué de la Société des Nations (art. 22, par. 2). Tant que, par l'intermédiaire du Conseil, il incombe à la Société de « statuer » sur le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire (art. 22, par. 8), celui-ci donne son consentement et accepte la fonction ou renonce (art. 22, par. 2). Donc, une des caractéristiques du Mandat international est que le mandataire exerce cette fonction tout à fait volontairement.

A mon avis, il n'existe pas de raison valable pour méconnaître l'applicabilité des principes juridiques qui régissent certaines institutions de droit privé dans le domaine du droit international. Au cours de l'élaboration de la doctrine du droit on a eu recours quelquefois — cela est bien connu — aux sources du droit civil pour établir et configurer, selon le principe d'analogie, des nouveaux systèmes destinés à régler les relations juridiques entre les peuples. Un de ces cas est celui de la tutelle internationale où la frappante analogie avec la tutelle civile est perceptible dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, ainsi qu'aux chapitres XI à XIII de la Charte des Nations Unies. Si cela est vrai, je ne perçois pas quel motif pourrait être invoqué pour ne pas reconnaître aux populations sous Mandat international le « statut » de sujets de droit et pour ne pas leur appliquer le principe de la nécessité de leur

dated territories disappeared. Article 22 of the Covenant does not mention whether the Powers were to preserve for the future the power to appoint Mandatories where necessary, or whether that power was to be conferred on the League of Nations through the Council. I would personally opt for the latter presumption since, in my view, the intention of the Powers was to renounce finally any rights to the former colonies. Moreover, the question was no longer of any importance from the time of the promulgation of the Charter of the United Nations, Article 81 of which confers on the Organization the right to make such appointments.

The populations under Mandate are in my view an essential element of the system, because Article 22 of the Covenant recognized them as having various rights, such as personal freedom (prohibition of slavery), freedom of conscience and religion, equitable treatment by the Mandatory, and access to education, economic development and political independence (self-determination). They were thus recognized as having the capacity of legal persons, and this is why in the Mandate agreements those populations are, as I believe, parties possessed of a direct legal interest, although their limited capacity requires that they should have a representative or guardian.

The tutelary function of the League of Nations, of which the Council was the organ to define and supervise the conditions of the Mandate, derives from the provisions of Article 22, particularly paragraphs 1, 2, 7, 8 and 9.

The Mandatory exercises its function *on behalf of* or as delegated by the League of Nations (Article 22, paragraph 2). While, through the Council, it is for the League to "define" the degree of authority, control or administration to be exercised by the Mandatory (Article 22, paragraph 8), the latter gives its consent and accepts or refuses the function (Article 22, paragraph 2). Therefore one of the features of an international Mandate is that the Mandatory performs its function completely willingly.

In my view there is no valid reason for disregarding the applicability of the legal principles governing certain private law institutions in the field of international law. During the elaboration of legal doctrine recourse has sometimes been had—and this is well known—to municipal legal sources to establish and shape, on the principle of analogy, new systems to regulate the legal relationships between peoples. One such case is that of international tutelage, where the striking analogy with municipal guardianship can be seen in Article 22 of the Covenant of the League of Nations and in Chapters XI-XIII of the Charter of the United Nations. If that is true, I cannot see any reason for not recognizing the populations under international Mandate as having the status of legal persons and for not applying to them the principle of the necessity of their legal representation by "third parties" since these

représentation juridique par « tiers », étant donné que ces populations ont des droits reconnus par le Pacte ainsi qu'une certaine capacité, bien que diminuée, comme dans le cas de pupilles dans le droit civil, et compte tenu qu'un pouvoir international organisé (la Société des Nations) personnifiant la communauté internationale prend en charge, conformément au Pacte lui-même, la tutelle et la protection desdites populations. La fonction que le Pacte attribue à la Société des Nations, comme une « autorité tutélaire » bien caractérisée de ces territoires, se démontre particulièrement dans le texte de l'article 22, paragraphe 2, selon lequel le mandataire doit exercer ses fonctions « *au nom* de la Société des Nations ».

Il me semble que ce point a une importance vitale pour le jugement de cette affaire parce que, en partant de la reconnaissance de l'intérêt juridique direct que les populations sous tutelle possèdent dans le régime de leur Mandat et compte tenu de leur qualité de sujets de droit — dont la Société des Nations est l'autorité tutélaire — de nombreuses conséquences juridiques en découlent. En premier lieu, les populations sous Mandat sont, en fait, parties aux accords de Mandat et représentées par la Société des Nations. Deuxièmement, l'obligation du mandataire de se subordonner au contrôle de l'Organisation tutélaire pour lui rendre compte de l'exercice du Mandat est évidente. Enfin, il ressort de cette conception une responsabilité conjointe et solidaire de tous les Membres de l'Organisation pour accomplir « la mission sacrée » et de veiller sur les populations dont la destinée a été mise sous leur patronage. Une des preuves de cette solidarité est le fait que l'article 22, paragraphe 2, du Pacte permet de conférer la qualité de mandataire à un quelconque des États Membres de la Société, ce qui veut dire que tous doivent être prêts pour accepter la commission. De plus, le paragraphe 4 du même article prescrit l'audition des communautés ex-membres de l'empire Ottoman pour exprimer leurs vœux au sujet de la désignation d'un mandataire choisi parmi les nations développées. Cette liaison solidaire de tous les États Membres avec les pays sous-développés est l'effet naturel de la « mission sacrée » dictée par le Pacte. A la lumière de ces déductions, aucun étonnement n'est explicable lorsque l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain confère aux États Membres le droit de mettre en application la clause compromissoire vis-à-vis du mandataire. Ces États ne sont pas des « tiers États » étrangers au Mandat, mais des associés solidaires de la Société tutélaire chargée de soigner la juste application du Mandat.

C'est pour ces mêmes raisons qu'il n'est plus question, à mon avis, de qualifier comme simples recommandations « humanitaires » ou « morales » les dispositions du Pacte de la Société des Nations et celles de la Charte des Nations Unies dans lesquelles la « mission sacrée » des États Membres est décrite et établie à l'égard des populations des territoires sous Mandat ou sous tutelle. Cette manière de voir réduit indûment le champ d'activité et d'application du

peoples have the rights recognized by the Covenant together with a certain capacity, although a diminished one, as in the case of wards under municipal law, and having regard to the fact that an organized international power (the League of Nations), personifying the international community, takes over, in accordance with the Covenant itself, the tutelage and protection of the populations concerned. The function assigned by the Covenant to the League of Nations, as a clearly characterized "tutelary authority" for such territories, comes particularly clearly out of the text of paragraph 2 of Article 22, according to which the Mandatory is required to exercise its functions "*on behalf of the League*".

It seems to me that this point is of prime importance for the decision in this case because, starting from the recognition of the direct legal interest which the populations under tutelage possess in their mandate regime and having regard to their capacity as legal persons—for whom the League of Nations is the tutelary authority—many legal consequences flow therefrom. In the first place, the populations under Mandate are in fact parties to the Mandate agreements and represented by the League of Nations. Secondly, the Mandatory's obligation to submit to the supervision of the tutelary authority and account for the exercise of the Mandate is obvious. Finally, from this concept it follows that all the Members of the Organization are jointly and severally responsible for the fulfilment of the "sacred trust" and for watching over the populations whose destiny has been put under their aegis. Evidence of this joint and several responsibility is the fact that paragraph 2 of Article 22 of the Covenant enables the capacity of Mandatory to be conferred on any Member of the League whatever, which means that all must be prepared to accept such a mission. Moreover, paragraph 4 of the same Article stipulates that the wishes of the communities formerly belonging to the Turkish Empire must be heard in the selection of the Mandatory from among the advanced nations. This link of responsibility between all the States Members and the underdeveloped countries is the natural effect of the "sacred trust" prescribed by the Covenant. In the light of these inferences it cannot be a matter for surprise if Article 7 of the Mandate for South West Africa grants States Members the right to apply the compromissory clause with regard to the Mandatory. These States are not "third parties" outside the Mandate but jointly and severally responsible associates of the tutelary organization entrusted with ensuring the proper application of the Mandate.

For these same reasons there can be no question, in my view, of qualifying as mere "humanitarian" or "moral" recommendations the provisions of the Covenant of the League of Nations and of the Charter of the United Nations in which the "sacred trust" of the States Members is described and established in respect of the populations of the Mandated or Trusteeship territories. This approach unjustifiably reduces the scope for the operation and application

droit et maintient dans le domaine des simples options d'équité ce qui constitue en réalité des droits bien caractérisés et féconds en conséquences sociales. La « mission sacrée » n'a pas seulement trait à des devoirs d'ordre moral mais aussi à des obligations juridiques qui sont corrélatives aux droits reconnus aux habitants de ces territoires-là par les articles 22 du Pacte et 76 de la Charte. Par ces dispositions la loi internationale a revendiqué pour ces gens la qualité de personnes humaines et de sujets de droit. C'est le même processus de progrès juridique en vertu duquel l'abolition de l'esclavage a été préalablement déclarée et qui, par la suite, a abouti à la promulgation de la Déclaration des Droits de l'Homme¹. Par une intéressante coïncidence *tous* les droits énoncés aux articles 22 et 76, en faveur des populations sous-développées, sont consignés — en dehors de beaucoup d'autres — dans cette Déclaration.

Notes caractéristiques du Mandat international

De tout ce qui a été dit jusqu'ici, on peut déduire que le système de Mandat institué par le Pacte de la Société des Nations a les notes caractéristiques suivantes :

1. Le Mandat est une institution complexe qui — quant au fond — présente des similitudes avec d'autres figures juridiques de droit privé et public mais qui — en substance — constitue une forme de tutelle où certaines populations ex-coloniales, compte tenu de leur incapacité partielle, font l'objet de la protection des États civilisés réunis dans une entité — la Société des Nations — qui représente, en fait, la communauté internationale.

2. Le Mandat, quant à sa forme externe et sous un aspect général, est une institution juridique incorporée à la loi internationale (art. 22 du Pacte de la Société des Nations). Celle-ci établit tous les caractéristiques, organes, conditions et garanties du système et, dans ce sens, le Mandat fait partie intégrante du traité de Versailles, auquel le Pacte est inclus. Pour chaque cas particulier, le Mandat ajoute certaines données et conditions spéciales qui font référence à un territoire et à un mandataire déterminés; et l'instrument dans lequel ces particularités sont statuées reçoit le nom de « Déclaration de Mandat » ou « Accord de Mandat ». Les accords ou conventions de Mandat constituent la phase exécutive ultérieure, l'aspect concret ou objectif du système, son application à un cas particulier. Mais aucune dislocation ne peut être faite entre l'*accord* et le *système* : en fait, le premier s'inspire des principes du second et ces principes font partie intégrante de l'accord. Le système et l'accord fonctionnent comme un ensemble inséparable dont les éléments, réciproquement conditionnés, forment une unité organique.

¹ Ass. gén. Documents officiels, 3^{me} sess., Résolutions, Part. I, 21 septembre/12 décembre 1948.

of the law, and confines within an ambit of mere equitable choice what in fact are clearly characterized rights pregnant with social implications. The "sacred trust" relates not only to duties of a moral order but also to legal obligations correlative with the rights recognized as belonging to the inhabitants of those territories by Articles 22 of the Covenant and 76 of the Charter. By these provisions international law claimed for such peoples the quality of human and legal persons. This is the same process of legal advance under which the abolition of slavery was first proclaimed and which then led to the promulgation of the Declaration of Human Rights¹. By an interesting coincidence *all* the rights set forth in Articles 22 and 76 for the benefit of the under-developed populations are embodied—as well as many others—in this Declaration.

Characteristic features of the international Mandate

From all of the foregoing, it may be inferred that the Mandate System instituted by the Covenant of the League of Nations has the following characteristic features:

1. The Mandate is a complex institution which—at base—has similarities with other private and public law concepts but which—in substance—constitutes a form of tutelage in which certain ex-colonial populations, having regard to their partial incapacity, are the subject of protection by the civilized States assembled in a body—the League of Nations—which in fact represents the international community.

2. The Mandate, in respect of its external forms and general aspect, is a legal institution incorporated in international legislation (Article 22 of the Covenant of the League of Nations). The latter prescribes all the features, organs, conditions of and securities for the system and, in this sense, the Mandate is an integral part of the Treaty of Versailles, in which the Covenant is included. For each particular case the Mandate adds certain special details and conditions relating to a specific territory and Mandatory. The instrument in which these details are defined is given the name of "Mandate Declaration" or "Mandate Agreement". The Mandate agreements or conventions constitute a subsequent phase of implementation, and represent the concrete or objective aspect of the system, its application to a particular case. But there can be no disjoining of the *agreement* from the *system*: the former takes its inspiration from the principles of the latter, and those principles are an integral part of the agreement. The system and the agreement operate as an inseparable whole whose elements, which are conditional one upon the other, form an organic unit.

¹ General Assembly, Official Documents, 3rd Session, Resolutions, Part I, 21 September-12 December 1948.

3. La fonction de mandataire est une *responsabilité* plutôt qu'un droit (art. 22, par. 2, du Pacte). Cette responsabilité est plus lourde dans la mesure où la population sous Mandat est moins développée, comme dans les cas du Mandat C (art. 22, par. 6). C'est précisément pour cela que l'acceptation du Mandat doit être volontaire de la part du mandataire (art. 22, par. 2) : c'est à lui de décliner la mission s'il ne peut pas en supporter la charge. Ici apparaît une des notes les plus caractéristiques du système : le mandataire qui donne son acceptation la donne non pas en tant que partie intéressée aux perspectives du contrat mais comme un collaborateur de la communauté internationale dans la mission de civiliser certaine population sous-développée. C'est un des cas où l'apparence bilatérale de l'accord ne cherche ni ne suppose un équilibre proprement dit entre les obligations et les droits des parties. La figure juridique est plus proche de celle des contrats unilatéraux au droit privé, plutôt que de celle des contrats synallagmatiques. Les droits qui sont accordés au mandataire ne servent qu'à mieux accomplir ses obligations envers le pays sous tutelle. Le concept de l'obligation prédomine. Une fois le Mandat accepté, la mission du mandataire devient une mission qui, sur une échelle variable, doit toujours aller au-delà de ses intérêts particuliers et servir, de préférence, les intérêts de la population sous tutelle. Les cas du Mandat « C » ne constituent pas une exception à cette règle. Il est vrai que le mandataire y dispose de pouvoirs plus importants ; il peut même légitimement atteindre de plus hauts avantages économiques par l'exploitation du territoire ex-colonial ; mais quant à lui — le mandataire —, ce territoire est *res aliena* comme dans tous les Mandats, et ses habitants sont des sujets de droit qui auront un jour la capacité de décider d'eux-mêmes.

4. Le Mandat international est, par sa nature même, temporaire et de durée indéterminée. Cette durée est limitée par l'accomplissement du but essentiel du Mandat, à savoir par la terminaison du processus de développement du peuple sous tutelle jusqu'à la pleine acquisition de sa capacité humaine et politique. Il s'ensuit que tout accord de Mandat reste en vigueur jusqu'au moment où le peuple a atteint le « desideratum » de l'organisation de sa structure nationale.

5. Le corollaire des deux paragraphes qui précèdent est que le Mandat international, au moyen duquel la tutelle est exercée, n'implique pas et ne peut jamais impliquer un transfert de souveraineté en faveur du mandataire ou une annexion du territoire sous Mandat à l'État tutélaire. Ce n'est qu'à la fin du Mandat que le peuple peut choisir lui-même entre l'indépendance ou l'incorporation à l'État administrateur. Il est vrai que le Mandat C (art. 22, alin. 6, du Pacte) rapproche plus étroitement le territoire sous tutelle du mandataire par le fait que celui-ci applique ses propres lois sur

3. The function of the Mandatory is a *responsibility* rather than a right (Article 22, paragraph 2 of the Covenant). The less developed the population under Mandate, the heavier the responsibility of that Mandatory, as in the case of C Mandates (Article 22, paragraph 6). It is for this very reason that the Mandatory must be willing to accept the Mandate (Article 22, paragraph 2); it is for the Mandatory to refuse the trust if it cannot bear the burden. This is one of the most characteristic features of the system: the Mandatory signifies its acceptance not as a party with an interest in the prospects flowing from the contract but as a collaborator of the international community in its trust of civilizing a certain under-developed people. It is one of those cases where the bilateral aspect of the agreement does not seek to establish or suppose any real balance between the obligations and the rights of the parties. The legal concept is nearer that of the unilateral contracts of private law rather than that of synallagmatic contracts. The rights granted to the Mandatory are for the purpose only of the better fulfilment of its obligations towards the country under tutelage. The concept of obligation predominates. Once the Mandate has been accepted, the mission of the Mandatory becomes a mission which, to a varying extent, must always surpass the Mandatory's own interests and, first and foremost, serve the interests of the population under tutelage. The C Mandates do not constitute an exception to this rule. It is true that under them the Mandatory enjoys wider powers and may even legitimately obtain greater economic benefits by the use made of the ex-colonial territory; but as far as the Mandatory is concerned, the territory is *res aliena* as in all the Mandates, and its inhabitants are legal persons who will one day have the capacity to decide for themselves.

4. An international Mandate is, by its very nature, temporary and of indeterminate duration. Its duration is limited by the fulfilment of the essential purpose of the Mandate, that is to say, by the completion of the process of development of the people under tutelage through their acquisition of full human and political capacity. It follows that any Mandate agreement remains in force until such time as the people concerned attains the desired degree of structural organization as a nation.

5. The corollary to the two foregoing paragraphs is that an international Mandate, through which tutelage is exercised, does not and can never imply a transfer of sovereignty to the Mandatory or the annexation of the mandated territory by the tutelary State. It is only at the conclusion of the Mandate that the people can choose for itself between independence or incorporation in the administering State. It is true that C Mandates (Article 22, paragraph 6 of the Covenant) brought the mandated territory into a closer relationship with the Mandatory by the fact that the latter

ledit territoire; mais cette sorte d'extension du pouvoir législatif du mandataire n'implique pas, de sa part, un acte de souveraineté, mais simplement l'application d'une autorisation administrative préalable contenue dans l'accord de Mandat pour adapter le territoire à la législation d'un pays plus développé.

6. Le droit de contrôle sur l'exercice du Mandat par l'organisme tutélaire est une norme constitutionnelle du système de Mandats, expressément prévue à l'article 22 du Pacte (alin. 7, 8 et 9). Ce droit ne représente pas seulement une formalité adjective ou de simple procédure, mais un élément essentiel duquel dépendent la fidélité aux buts du système et l'efficacité de son application. On ne doit pas oublier que dans les accords de Mandat, une des parties, le bénéficiaire de la tutelle, n'a pas — compte tenu de son manque de capacité légale — la possibilité de discuter à des conditions égales avec l'autre partie, le mandataire. Donc, le seul moyen de garantir les droits du peuple sous Mandat est celui de confier le contrôle des actes du mandataire à l'entité mandante ou tutélaire qui, d'un côté, représente le pupille et, de l'autre, personnifie l'intérêt des États mondiaux réunis en association. L'absence d'un organe de contrôle équivaldrait à l'exercice unilatéral et arbitraire du Mandat et tomberait fatalement à l'annexion. En conséquence, un Mandat ainsi mutilé serait un Mandat dénaturé, essentiellement différent de celui qui est prévu à l'article 22 du Pacte.

7. Une autre particularité du système de Mandats est la transcendance de ses effets sur tous les États Membres de la Société des Nations comme une conséquence de la « mission sacrée de civilisation » que l'article 22 du Pacte leur a conféré. Cet aspect transcendant se traduit par des responsabilités et obligations de protection envers les populations sous Mandat, soit dans le domaine interne ou administratif de la Société, soit dans le domaine judiciaire lorsque les accords de Mandat contiennent la clause compromissoire.

Les accords de Mandat

En essayant de rechercher la nature des accords de Mandat, on ne doit pas hésiter sur le fait qu'ils constituent des actes où l'élément conventionnel se fait présent. Il y a des volontés en jeu. Je ne ferai pas état du « pré-accord » par lequel une ou plusieurs Puissances confient à un autre État le Mandat d'un territoire: c'est une question étrangère à la sphère de la Société des Nations. Mais ce « pré-accord » étant venu entre les mains de la Société des Nations, la formulation de l'accord va commencer: on présuppose, à priori, l'acceptation du mandataire parce qu'il a déjà exprimé cette acceptation directement à la Puissance intéressée. Si cette Puissance a également défini les conditions du Mandat, il ne reste plus

applied its own laws to the territory in question; but this extension of the legislative powers of the Mandatory does not imply an act of sovereignty on its part, but simply the application of a prior authorization with regard to administration contained in the Mandate agreement, with a view to adapting the territory to the legislation of a more advanced country.

6. The tutelary organization's right of supervision over the exercise of the Mandate is an institutional rule in the Mandates System, expressly provided for by Article 22 of the Covenant (paragraphs 7, 8 and 9). This right is not just an adjectival or procedural formality, but an essential element on which adherence to the purposes of the system and the efficiency of its application depend. It should not be forgotten that in the Mandate agreements one of the parties, the beneficiary under tutelage, has no possibility of entering into discussion with the other party, the Mandatory, on an equal footing, having regard to its lack of legal capacity. Thus, the only way of safeguarding the rights of the people under Mandate is to entrust the supervision of the Mandatory's acts to the Mandator or tutelary organization which, on the one hand, represents the ward and, on the other, personifies the interest of the States of the world assembled in an association. Absence of a supervisory organ would be tantamount to unilateral and arbitrary exercise of the Mandate and would inevitably lead to annexation. A Mandate so mutilated would be of an essentially different nature from that provided for in Article 22 of the Covenant.

7. Another special feature of the Mandates System is that its effects extend to all the States Members of the League of Nations as a consequence of the "sacred trust of civilization" conferred on them by Article 22 of the Covenant. This extension is reflected in responsibilities and obligations with a view to the protection of the peoples under Mandate, either in the internal or administrative activities of the League, or on the judicial plane when the Mandate agreements contain a compromissory clause.

The Mandate Agreements

In seeking to establish the nature of the Mandate agreements there should be no hesitation over the fact that they are instruments in which a contractual element is present. There is a combination of intentions. I shall not deal with the "pre-agreement" by which one or more Powers allocated the Mandate for a particular territory to another State: this is a matter outside the League of Nations. But once this "pre-agreement" came into the hands of the League of Nations, the formulation of the agreement began: the Mandatory's acceptance is *a priori* presupposed because it had already expressed that acceptance directly to the Power concerned. If that Power had also defined the conditions of the Mandate, there

qu'à obtenir la confirmation du Conseil de la Société, tout en faisant état que le Mandat sera exercé par le mandataire *au nom* de la Société des Nations. L'accord est ainsi conclu. Mais si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention directe entre la Puissance et l'État Membre désigné comme mandataire, le Conseil *statuera* expressément sur ces points (art. 22, par. 8, du Pacte). Voici la « Déclaration de Mandat » que, dans le langage courant, on a toujours et partout connue sous le nom d'« accord de Mandat ». L'acceptation de cette Déclaration par le mandataire pourrait certainement être expresse, mais elle a toujours été implicite non pas seulement parce que la Déclaration était communiquée ou notifiée à tous les États Membres — le mandataire compris et sans objection de sa part — mais surtout parce que, en fait, l'exercice même du Mandat était la preuve objective de l'accord du mandataire. On peut ajouter que cette apparence presque unilatérale de la « Déclaration » du Conseil n'a rien de surprenant, compte tenu de la nature — déjà expliquée — de l'institution du Mandat international. Plus qu'un contrat, il est un statut dont les conditions basiques sont données d'avance par l'article 22 du Pacte et à l'égard desquelles il ne reste au mandataire que le dilemme de l'acceptation ou du renoncement. La partie strictement conventionnelle de l'« accord de Mandat » ne se réfère qu'aux détails concrets de chaque cas à propos du degré d'autorité du mandataire et des conditions auxquelles son administration doit se conformer. Mais il va sans dire que, dans ce cas, la « Déclaration » n'est que le résultat d'une entente préalable entre le Conseil et le mandataire. On doit ajouter qu'en ce qui concerne ces matières, le Conseil ne pactise pas avec le mandataire: conformément aux termes de l'article 22, paragraphe 8, du Pacte, le Conseil « statue » et c'est au mandataire d'en accepter ou non la responsabilité. Il faut le répéter, le Mandat international est, avant tout, une responsabilité et non pas un échange de prestations équivalentes comme dans les contrats bilatéraux courants.

Aucune indication n'est donnée à l'article 22, paragraphe 8, du Pacte, permettant de déduire que les règlements statués par le Conseil pour établir les conditions de chaque Mandat devaient prendre la forme d'un traité solennel. En fait, la norme coutumière adoptée dans le cas du Sud-Ouest africain, et dans d'autres cas, a été celle de la Déclaration du Conseil dont allusion a été faite. En outre, la partie finale du texte de ce genre de déclaration du Conseil dispose que l'original soit déposé aux archives de la Société des Nations, après l'envoi des copies certifiées au Secrétariat et aux Puissances signataires du traité de Versailles. Considérant que ladite « Déclaration » du Conseil est un acte officiel et public de la Société des Nations, cet acte — à mon avis — implique ou renferme en lui-même l'enregistrement formel du Mandat auquel il fait référence, sans qu'aucune autre formalité ne soit requise. Cette forme d'en-

remained only to obtain the confirmation of the Council of the League and to specify that the Mandate would be exercised by the Mandatory *on behalf of* the League of Nations. The agreement was then concluded. But if the degree of authority, control or administration to be exercised by the Mandatory had not been the subject of direct agreement between the Power and the State Member appointed as Mandatory, the Council was to *define* such matters explicitly (Article 22, paragraph 8, of the Covenant). This was the "Mandate Declaration", which has currently always and everywhere been known as the "Mandate agreement". Acceptance of this Declaration by the Mandatory might certainly be explicit, but it was always implied, not only because the Declaration was transmitted or notified to all the States Members—including the Mandatory and without objection on its part—but, above all, because in fact the very exercise of the Mandate was objective evidence of the agreement of the Mandatory. It may be added that this almost unilateral appearance of the Council's "Declaration" is not in any way surprising, having regard to the nature—explained above—of the international Mandate institution. More than a contract, it is a statute the basic conditions of which are laid down in advance by Article 22 of the Covenant; in regard to these, the Mandatory has only the alternatives of acceptance or refusal. The strictly contractual part of the "Mandate agreement" is represented only by the practical details in each case relating to the Mandatory's degree of authority and the conditions with which its administration must comply. But it is self-evident that in this case the "Declaration" is but the result of a prior understanding between the Council and the Mandatory. It should be added that as regards these details, the Council does not negotiate with the Mandatory: under paragraph 8 of Article 22 of the Covenant, the Council "defines" and it is for the Mandatory to accept the responsibility or not. It must be reiterated that an international Mandate is first and foremost a responsibility and not an exchange of balancing services as in ordinary bilateral contracts.

There is no indication in paragraph 8 of Article 22 of the Covenant from which it may be inferred that the rules defined by the Council to establish the conditions of each Mandate were to take the form of a solemn treaty. In fact, the customary rule adopted in the case of South West Africa, and in other cases, was that it took the form of a Declaration by the Council, as referred to above. Moreover, the final terms of the text of this kind of declaration by the Council provides for deposit of the original in the archives of the League of Nations, after forwarding of certified copies to the secretariat and to the Powers Signatories of the Treaty of Versailles. Considering that the "Declaration" by the Council is an official public instrument of the League of Nations, in my view that instrument implies or contains of itself the formal registration of the Mandate to which it refers, without need of any other formality. This

registrement et de publicité des instruments déclaratifs du Conseil à l'égard des accords de Mandat signale une procédure spéciale un peu différente — mais tout aussi efficace — de celle que, en ce qui concerne les traités, prescrit l'article 18 du Pacte. D'autre part, étant donné que le système des Mandats internationaux est une institution touchant l'administration *interne* de la Société des Nations, il ne paraît nullement étrange que la forme solennelle ait été écartée.

La clause compromissoire

Dans les textes des « Déclarations » ou « accords de Mandat », statué aussitôt après la création de la Société des Nations, on remarque l'existence d'une clause qui ne figure pas dans le texte de l'article 22 du Pacte, bien qu'il faille la considérer, selon l'esprit dudit Pacte, comme une garantie indispensable du système. Je me réfère à la « clause compromissoire » en vertu de laquelle le mandataire « accepte de soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, les différends — quels qu'ils soient — relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat qui s'élèvent entre lui et un autre Membre de la Société des Nations et qui ne sont pas susceptibles d'être réglés par voie de négociations ». (Voir, à titre d'exemple, l'article 7 de l'accord de Mandat de la République sud-africaine sur le territoire du Sud-Ouest africain, en date du 17 décembre 1920, mémoire du Libéria, annexe B, p. 172.) Étant donné son contenu, l'article 7 du Mandat du 17 décembre 1920 n'était qu'une stipulation équivalente à la « clause facultative » insérée dans l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, ce Statut ayant été ratifié par l'Union sud-africaine neuf mois après, le 4 août 1921¹.

D'ailleurs, cette stipulation de l'article 7 n'est que l'application de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations qui établit le recours à la Cour permanente comme le moyen définitif, bien que volontaire, de trancher les différends internationaux entre États. Dans ce cas, l'appel à la compétence judiciaire était convenable et même urgent, compte tenu des possibles frictions qui pourraient se produire entre l'organisme tutélaire ou ses Membres et le mandataire. Un régime de contrôle, comme celui du système des Mandats où l'entité contrôlée est un État souverain, est susceptible de créer des situations et de susciter des controverses extrêmement délicates, la solution de droit restant la seule adéquate. D'ailleurs, l'insertion de cette clause dans l'accord de Mandat ne faisait qu'exaucer les

¹ Cour permanente de Justice internationale, 5^{me} rapport annuel 1928-1929, p. 371. Collection de textes régissant la compétence de la Cour permanente, série D, n° 6, p. 18.

form of registration of and publicity for the declaratory instruments of the Council in respect of the Mandate agreements constitutes a special procedure somewhat different from but just as effective as that prescribed in Article 18 of the Covenant for treaties. Moreover, as the International Mandates system is an institution related to the *internal* administration of the League of Nations, it is not at all odd that solemn forms should not have been used.

The Compromissory Clause

The texts of the "Declarations" or "Mandate agreements" which were issued immediately after the establishment of the League of Nations contain a clause which does not appear in the text of Article 22 of the Covenant, although it must in the spirit of the Covenant be regarded as a necessary security for the system. This is the "compromissory clause" under which the Mandatory "agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice". (See for example Article 7 of the Mandate for German South West Africa, dated 17 December 1920, Memorial submitted by Liberia, annex B, page 172.) Having regard to its content, Article 7 of the Mandate of 17 December 1920 was but a provision equivalent to the "optional clause" in Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Permanent Court of International Justice, this Statute having been ratified by the Union of South Africa nine months later, on 4 August 1921¹.

Moreover this provision of Article 7 is but the implementation of Article 14 of the Covenant of the League of Nations which established recourse to the Permanent Court as the final, although voluntary, means of settling international disputes between States. In this case, recourse to judicial jurisdiction was desirable and even urgent, having regard to possible frictions which might arise between the tutelary body or its members and the Mandatory. A supervisory regime, like that of the Mandate System where the supervised entity is a sovereign State, can create situations and cause controversies of an extremely delicate nature, settlement by law being the only appropriate form. Moreover, the insertion of this clause in the Mandate agreement merely satisfied the wishes expres-

¹ Fifth Annual Report of the Permanent Court of International Justice (1928-1929), page 390. Collection of texts governing the jurisdiction of the Court, P.C.I.J., Series D, No. 6, page 18.

vœux exprimés dans l'article 14 du Pacte en faveur de la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale. De plus, cette garantie du recours à la compétence judiciaire est universellement admise pour régler toutes sortes de situations litigieuses ou d'interprétation légale, sans que son inclusion dans un accord de Mandat n'implique aucune anomalie.

Ces considérations permettent de conclure que la clause compromissoire est — autant que le reste de l'accord — une des stipulations plus importantes du système des Mandats.

On a discuté dans le cours de la procédure pour savoir si la juridiction de la Cour internationale constitue ou non, dans le régime des Mandats, une forme de contrôle sur l'exercice des fonctions du mandataire ou — plus exactement — un élément faisant partie intégrante du système de contrôle des Mandats dont une autre phase est le contrôle administratif assigné au Conseil de la Société des Nations.

Il est évident qu'une décision de la Cour dans un cas de ce genre implique, *en fait*, une forme de contrôle des actes du mandataire, dans le sens qu'elle produit des effets régulateurs visant à fixer le vrai concept et la vraie portée de l'institution légale du Mandat et à corriger les possibles déviations d'une partie quelconque quant à son application. Mais on ne peut pas dire que la Cour soit un organe de contrôle de l'exercice des Mandats parce que sa mission est strictement juridique et non pas administrative ou politique et parce qu'un tribunal ne pourrait pas prendre de sa propre initiative des mesures de contrôle, ses fonctions n'étant exercées qu'à la demande des parties, ce qui annule virtuellement l'efficacité du contrôle. A mon avis, la vraie signification de la clause de recours à la Cour est celle d'une *garantie* dont bénéficient *les deux parties* en leur assurant une juste application du Mandat, ainsi qu'un correct exercice des contrôles.

Les accords de Mandat contenant dans leur texte la clause compromissoire, introduisent dans la convention un élément personnel nouveau: les « autres États Membres de la Société des Nations ». C'est à eux qu'il appartient de faire partie de la controverse judiciaire, vis-à-vis de l'État mandataire. Étant donné que cette stipulation a soulevé des discussions et des doutes, quant à son interprétation, il me semble nécessaire d'étudier le point.

J'ai déjà dit que la nouvelle institution du Mandat international, incorporée au Pacte comme une conquête juridique et basée sur le concept de la tutelle, intéresse par ses buts de droit humain chacun des Membres de la Société des Nations et, en général, toute la communauté internationale dont ladite Société était, sans doute, la première expression organisée. Au cas où un différend se produirait entre la Société et un mandataire, tous les États Membres auraient le même intérêt juridique que la Société au différend soulevé, et seraient affectés au même degré par les infractions des accords, un ou plusieurs de ces États ayant le droit d'ester en

sed in Article 14 of the Covenant in favour of the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice. Again, this safeguard of recourse to judicial jurisdiction is universally accepted for the settlement of all sorts of litigious situations or situations subject to legal interpretation, so that its inclusion in a Mandate agreement does not involve any anomaly.

From the foregoing considerations it may be concluded that the compromissory clause, just as much as the rest of the agreement, is one of the major provisions of the Mandate system.

During the proceedings there has been discussion as to whether, in the Mandate regime, the jurisdiction of the International Court constitutes a form of supervision over the Mandatory's exercise of its functions or, more correctly, an integral part of the Mandate supervision machinery, another phase of which is the administrative supervision for which the Council of the League of Nations was made responsible.

It is clear that a decision by the Court in a case of this kind implies, *in fact*, a form of supervision over the acts of the Mandatory, in the sense that it acts as a regulator to define the true meaning and scope of the Mandate as a legal institution and to correct possible deviations by any party in its application. But it cannot be said that the Court is a supervisory organ with regard to the exercise of the Mandates, because its function is strictly legal and not administrative or political, and because a Court cannot on its own initiative institute supervisory measures, its functions being exercised only at the request of the parties, which virtually negatives the effectiveness of the supervision. In my view, the true significance of the clause providing for recourse to the Court is that of a *security* for *both parties* as to the proper application of the Mandate and the proper exercise of supervision.

The Mandate agreements which contain the compromissory clause introduce a new personal element into the convention: that of "another Member of the League of Nations". It is for the other Members of the League of Nations to act as a party in the judicial controversy, against the Mandatory State. Since this provision has given rise to discussion and to doubt as to its interpretation, it seems to me necessary to go into the point.

I have already said that the new international Mandate institution, incorporated into the Covenant as a legal advance and based on the concept of tutelage, was one in which, by reason of its human rights objectives, each of the Members of the League of Nations and, in general, the entire international community of which the League was probably the first organized expression, had an interest. Should a dispute arise between the League and a Mandatory, all the States Members would have the same legal interest as the League in the dispute, and would be affected to the same extent by violations of the agreements, one or more of those States having the

justice pour défendre la cause commune. Mais il y a en plus une autre raison que, évidemment, le Conseil de la Société des Nations a eu le soin de prévoir dans la clause compromissoire. Conformément aux articles 34 et 35 du Statut de la Cour permanente, seuls les États et les États Membres de la Société ont qualité pour se présenter devant la Cour en ce qui concerne les affaires contentieuses. La Société, qui n'est pas un État, ne peut que demander des « avis consultatifs » (art. 14 du Pacte). Par conséquent, dans le cas d'une divergence insoluble avec le mandataire, l'intervention des États Membres, éléments solidaires de la Société, comme parties à la procédure judiciaire, devenait indispensable.

La dissolution de la Société des Nations et le nouveau régime de tutelle de la Charte de San Francisco

Évidemment, les dispositions du Pacte qui avaient institué le système international des Mandats n'envisagèrent pas l'hypothèse d'une dissolution de la Société des Nations et ne prévoyaient pas non plus ses effets possibles sur les accords de Mandat en vigueur. Mais, en fait, la dissolution s'est produite au mois d'avril 1946 et le problème se pose de savoir si cet événement a eu pour conséquence la caducité totale ou partielle des Mandats institués conformément au Pacte de 1919.

Cette question conduit à rappeler, une fois de plus, la nature du système des Mandats, ainsi que le rôle des parties aux accords individuels établis pour chaque cas.

Dans les accords de Mandats, les peuples sous tutelle, frappés d'incapacité partielle, étaient représentés par la Société des Nations qui devait assumer la protection de leurs intérêts. Donc, la question est de savoir si la disparition d'un tuteur dans le domaine international suffit pour altérer ou rendre caduque la survivance des accords qu'il avait conclus en faveur du pays sous Mandat avec des États tiers agissant comme mandataires.

Je ne trouve aucune justification à cette caducité. Après la dissolution, les deux parties principalement intéressées — le pays sous tutelle et le mandataire — restaient les mêmes; et les buts du Mandat devaient continuer leur processus d'exécution, car les populations sous tutelle avaient encore besoin, de façon pressante, d'être assistées et guidées. Donc, si les deux parties survivaient comme telles et si les buts de l'accord étaient encore en voie d'exécution quand la Société a été dissoute, la continuation du Mandat paraît indiscutable. Il faut souligner qu'en principe la durée d'un Mandat international s'étend sur une période indéfinie et fréquemment longue, jusqu'au moment où la capacité totale — morale, civique et politique — du sujet sous tutelle ait été réalisée. Le point de savoir si la disparition de la Société des Nations, comme entité

right to appear before the Court to defend the common cause. But there is a further reason which obviously the Council of the League of Nations took care to provide for in the compromissory clause. Under Articles 34 and 35 of the Statute of the Permanent Court, only States and the States Members of the League could be parties in cases before the Court in contentious proceedings. The League, which was not a State, could only request "advisory opinions" (Article 14 of the Covenant); thus should an insoluble difference of view with the Mandatory arise, the intervention of the States Members, the jointly responsible constituent elements of the League, became indispensable as parties to the proceedings.

*The dissolution of the League of Nations and the new
Trusteeship System of the San Francisco Charter*

Obviously the provisions of the Covenant which had instituted the international Mandates System did not envisage the possibility of the dissolution of the League of Nations and did not foresee its possible effects on the Mandate agreements in force. In fact, however, the dissolution occurred in April 1946 and the question arises whether that event had as a consequence the total or partial lapsing of the Mandates instituted in accordance with the Covenant of 1919.

In connection with this question, it is desirable, once more, to recall the nature of the Mandates system and the role of the parties to the separate agreements concluded in each case.

In the Mandate agreements, the peoples under tutelage, lacking a full capacity, were represented by the League of Nations which was to assume the protection of their interests. The question therefore is whether the disappearance of a guardian on the international plane is sufficient to alter or to cause to lapse agreements which it had concluded in favour of the country under Mandate with third States acting as Mandatories.

I can find no justification for this argument concerning lapse. After the dissolution, the two parties principally concerned—the country under tutelage and the Mandatory—remained the same; and the purposes of the Mandate had to continue to be implemented, for the peoples under tutelage still had an urgent need of assistance and guidance. If, therefore, the two parties survived as such and if the purposes of the agreement were still in course of implementation when the League was dissolved, the continuance of the Mandate would appear to be beyond question. It has to be stressed that in principle the duration of an international Mandate extends over an indefinite and frequently long period, up to the moment when the full capacity—moral, civic and political—of the subject under tutelage is achieved. The question whether the disappearance of

tutélaire, soulève un obstacle insurmontable pour la survivance du Mandat, reste à examiner.

Cette allégation repose sur la prémisse que la Société étant partie principale ou directe à l'accord de Mandat, la disparition de cette partie rend le Mandat caduc. Mais la thèse a déjà été exposée que l'intervention de la Société, outre sa qualité de haute autorité internationale, n'était que celle d'un représentant, à titre d'organisme protecteur ou tutélaire, de la partie vraiment intéressée et qui est le pays sous tutelle. Dans de telles conditions, la disparition d'un tuteur dans le domaine du droit civil privé ne poserait aucune difficulté, car la législation interne des États a prévu les moyens de remplacer le tuteur disparu, empêché ou démissionnaire, sans que la tutelle soit perturbée ou interrompue. Une analogie parfaite ne peut pas se faire dans le domaine international, mais je pense que précisément le manque de normes législatives dans ce terrain donne beaucoup plus de souplesse au système, compte tenu de l'élément du pouvoir souverain des États lesquels créent leur droit au fur et à mesure de leurs nécessités. Ce qui intéresse surtout dans le cas d'espèce c'est de maintenir en activité le mécanisme du Mandat afin de prêter assistance aux peuples sous tutelle. En fait, on serait en présence d'une situation où le seul élément manquant au fonctionnement intégral du système serait l'organisme chargé du contrôle par la Société des Nations. Bien des événements immédiatement antérieurs ou simultanés à la dissolution de la Société sont venus ouvrir la porte pour combler ce vide et fournir cet élément.

Étant donné la nouvelle situation créée dans le monde par la guerre, l'ancienne Société des Nations ne pouvait pas survivre. Dans ces circonstances, un grand nombre d'États, parmi lesquels se comptaient les Principales Puissances alliées et associées et la plupart des États qui avaient assisté en 1919 à la fondation de la Société des Nations, se réunirent à San Francisco en avril 1945, aussitôt après la fin de la deuxième guerre mondiale, pour créer l'Organisation des Nations Unies, dont la Charte porte la date du 26 juin de la même année. Les principes et buts essentiels de cette nouvelle entité coïncidaient, dans l'ensemble, avec ceux de la Société des Nations. En ce qui concerne l'institution des Mandats, la Charte des Nations Unies maintenait, en principe, la doctrine de la tutelle insérée telle qu'elle figure dans le Pacte de 1919, bien que beaucoup plus développée dans le nouvel instrument où le nom de « Mandat » était substitué à celui de « Régime international de tutelle » (art. 75 et ss.). La Charte prévoyait d'une façon explicite la transformation des anciens « Mandats » de la Société des Nations en « accords de tutelle » soumis au nouveau régime, suivant les règles et conditions indiquées dans ses articles 76, 77, alinéa 1 a), 79, 80, 81 et 85. L'analyse de ces articles sera faite plus tard; ce qui

the League of Nations, as the tutelary body, raises an insurmountable obstacle to the survival of the Mandate remains to be considered.

This contention is based on the premise that the League being a principal or direct party to the Mandate agreement, the disappearance of that party causes the Mandate to lapse. But the view has already been advanced that the intervention of the League, apart from its quality as a high international authority, was no more than that of a representative, in the role of a protecting or tutelary body, of the party really concerned, which is the country under tutelage. In such circumstances, the disappearance of a guardian in the realm of municipal private law would raise no difficulty since the legal systems of States have provided means of replacing a guardian who has died or is prevented from or unwilling to continue as guardian, without any disturbance or interruption of the guardianship. There can be no perfect analogy on the international plane, but I think that just because there is an absence of legislative rules on the subject the system is a great deal more flexible, having regard to the element of the sovereign power of States which create their law as and when the need arises. What is of principal importance in the present case is to maintain in action the machinery of the Mandate in order to render assistance to peoples under tutelage. In fact, the situation would be one where the only element lacking for the entire working of the system would be the body entrusted with supervisory power by the League of Nations. But a number of events occurred immediately before or simultaneously with the dissolution of the League which opened the way to filling that gap and providing that element.

The situation created in the world by the war made it impossible for the old League of Nations to survive. In these circumstances, a considerable number of States, which included the Principal Allied and Associated Powers and the majority of the States which in 1919 had participated in the foundation of the League of Nations, met at San Francisco in April 1945, immediately after the Second World War, to create the United Nations, the Charter of which is dated 26 June 1945. The principles and essential purposes of this new body coincided, in the main, with those of the League of Nations. So far as the institution of Mandates was concerned, the Charter of the United Nations maintained, in principle, the concept of tutelage as it had appeared in the Covenant of 1919, although in a much more developed form in the new instrument in which the expression "International Trusteeship System" replaced the name "Mandate" (Articles 75 *et seq.*). The Charter expressly provided for the transformation of the old "Mandates" of the League of Nations into "Trusteeship Agreements" subject to the new system, in accordance with the rules and conditions, indicated in Articles 76, 77, paragraph 1 (a), 79, 80, 81 and 85. These Articles will be analysed hereafter; what is relevant to my reasoning is

pour le moment intéresse mon raisonnement est la constatation des faits suivants: *a)* que la Charte des Nations Unies avait prévu le maintien des anciens Mandats en fournissant les moyens pour leur transformation en « accords de tutelle » conformes au nouveau régime; et *b)* qu'en conséquence, selon l'avis des fondateurs des Nations Unies, la dissolution de la Société des Nations ne devait pas affecter dans son essence, mais seulement dans sa forme, le fonctionnement normal desdits Mandats.

D'autre part, l'Assemblée de la Société des Nations énonça un critère semblable dans une de ses résolutions finales, en date du 18 avril 1946, à la veille de sa dissolution. Le texte de cette résolution est le suivant :

« L'Assemblée reconnaît que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous Mandat; mais note que *des principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies.*

Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous Mandat ont exprimé leur intention de *continuer à les administrer*, en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers Mandats, *jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires.* » (Les italiques sont de nous.) (S. d. N., J. O., suppl. spéc. n° 194, pp. 58, 278-279.)

Tout cela démontre bien que selon l'avis des fondateurs de l'Organisation des Nations Unies et aussi selon le critère de l'Assemblée de la Société des Nations, la dissolution de cette dernière entité ne devait pas mettre fin ni à la continuité, ni au fonctionnement des Mandats institués sur la base de l'article 22 du traité de Versailles. « L'existence persistante » du Mandat, mentionnée aux requêtes, ressort de la Charte elle-même et de la résolution du 18 avril 1946.

Les constatations précédentes n'impliquent nullement l'intention d'établir ou de donner comme établi le principe de la succession automatique ou *ex officio* de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de la Société des Nations. La preuve a été suffisamment faite, pendant les procédures écrite et orale de cette affaire, que la thèse de la succession automatique n'est pas conforme à l'historique des discussions et résolutions des deux grandes entités durant la période de transition de 1945-1946. Ce que je veux souligner, c'est que la Charte de San Francisco a prévu le mécanisme nécessaire pour rendre viable la continuité des Mandats après avoir rempli, pour chaque cas particulier, certaines formalités.

Maintenant le moment est venu d'étudier les dispositions positives de la Charte des Nations Unies concernant les Mandats institués pendant le régime de la Société des Nations.

the noting of the following facts: (a) that the Charter of the United Nations made provision for the maintenance of the old Mandates and provided means for their transformation into "Trusteeship Agreements" in conformity with the new system; (b) that consequently, according to the opinion of the founders of the United Nations, the dissolution of the League was not to affect the normal functioning of the Mandates in essence but only in form.

Moreover, the Assembly of the League of Nations expressed a similar criterion in one of its final resolutions, the resolution dated 18 April 1946, on the eve of its dissolution. That resolution read as follows:

"The Assembly ... recognizes that, on the termination of the League's existence, its functions with respect to the mandated territories will come to an end, but notes that *Chapters XI, XII and XIII of the Charter of the United Nations embody principles corresponding to those declared in Article 22 of the Covenant of the League.*

Takes note of the expressed intentions of the Members of the League now administering territories under Mandate to *continue to administer them* for the well-being and development of the peoples concerned in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, *until other arrangements have been agreed between the United Nations and the respective Mandatory Powers.*" (Italics added.) (L. of N., O. J., Spec. Sup. No. 194, pp. 58, 278-279.)

All this shows clearly that in the opinion of the founders of the United Nations and also according to the criterion of the Assembly of the League of Nations, the dissolution of that latter body was not intended to put an end to the continuity or the functioning of the Mandates instituted under Article 22 of the Treaty of Versailles. The "continued existence" of the Mandate, referred in the Applications, follows from the Charter itself and from the resolution of 18 April 1946.

The above findings do not in any way imply an intention to establish or to regard as established the principle of automatic or *ex officio* succession of the United Nations to the League of Nations. It has been sufficiently clearly shown, in the course of the written and oral proceedings in this case, that the theory of automatic succession is inconsistent with the historical background of the discussions and resolutions of the two great bodies during the transitional period in 1945-1946. What I wish to emphasize is that the San Francisco Charter provided for the necessary machinery to render viable the continuance of Mandates after compliance, in each particular case, with certain formalities.

The time has now come to consider specific provisions of the Charter of the United Nations regarding the Mandates instituted during the period of the League of Nations.

* * *

La Charte de San Francisco représente un progrès très net sur le Pacte de la Société des Nations quant au développement de l'institution protectrice des pays non indépendants, sous-développés ou ex-coloniaux. On reconnaît d'abord d'une façon explicite le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires, et on confirme l'acceptation par les États Membres des Nations Unies de la « mission sacrée » consistant à aider les populations qui ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes (art. 73 de la Charte). A ces fins, on institue un « Régime international de tutelle » au sujet duquel l'article 76 énonce les buts essentiels : promotion du progrès social, économique et politique, préparation à l'indépendance, respect des libertés fondamentales de l'homme sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Quant à la situation des anciens Mandats à l'égard du nouveau régime de tutelle de la Charte, l'article 77, paragraphe 1, alinéa a), de celle-ci prescrit d'une façon impérative (« s'appliquera ») l'application du nouveau régime de tutelle aux territoires actuellement sous Mandat, bien que le deuxième paragraphe du même article, ainsi que l'article 79, renvoient à un accord ultérieur la détermination des termes et conditions dans lesquels la tutelle sera établie. Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre la promulgation de la Charte et la mise en vigueur de l'accord, les nouvelles dispositions de la Charte ne seront pas interprétées « comme modifiant directement ou indirectement les droits quelconques d'aucun État ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties ». (Art. 80, par. 1, de la Charte.) Mais, tout de suite, le paragraphe 2 du même article 80 établit que le paragraphe 1 « ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous Mandat... ».

A mon avis, ce texte du paragraphe 2, qui est lié avec celui des articles 77 (par. 1 a) et 81, définit clairement l'obligation — pressante dirait-on — des États mandataires d'arriver sans retard à la mise en vigueur du nouvel accord de Mandat. Le raisonnement logique autorise pleinement cette interprétation, car l'intention des auteurs de la Charte ne peut pas avoir été celle d'abandonner indéfiniment à la seule discrétion du mandataire — sans aucun contrôle — les territoires sous Mandat. Cela aurait dénaturé ce régime juridique, ainsi que les intentions de ceux qui l'ont établi. C'est ce qu'on a appelé la « congélation » du Mandat, laquelle pratiquement se confond avec l'annexion. La meilleure preuve que cette interprétation est correcte, c'est que tous les États mandataires qui exerçaient des Mandats avant l'établissement de la

* * *

The San Francisco Charter reveals definite progress beyond the Covenant of the League of Nations in respect of the development of the institution for the protection of dependent, under-developed or former colonial countries. There is, in the first place, specific recognition of the principle that the interests of the inhabitants of these territories are paramount, and confirmation of the acceptance by the Member States of the United Nations of the "sacred trust" of assisting the peoples who have not yet attained a full measure of self-government (Article 73 of the Charter). To this end there was instituted an "international Trusteeship System" the basic objectives of which are laid down in Article 76: the promotion of social, economic and political advancement, preparation for independence, respect for fundamental human freedoms without distinction as to race, sex, language or religion.

As to the position of old Mandates in relation to the new Trusteeship System under the Charter, Article 77, paragraph 1, subparagraph (a), provided in a mandatory manner ("shall apply") for the application of the new Trusteeship System to territories now held under Mandate, although the second paragraph of the same Article, as well as Article 79, refer to subsequent agreements for the determination of the terms and conditions in which trusteeship shall be established. In the interval, that is to say between the promulgation of the Charter and the entry into force of an agreement, nothing in the new provisions of the Charter shall be construed "in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any States or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties" (Article 80, paragraph 1, of the Charter). But, immediately thereafter, paragraph 2 of the same Article provides that paragraph 1 "*shall not* be interpreted as giving grounds for delay or postponement of the negotiation and conclusion of agreements for placing mandated and other territories under the Trusteeship System..."

In my opinion, this wording of paragraph 2, which is connected with that of Articles 77 (para. 1 (a)) and 81, clearly defines the obligation—the urgent obligation it might be said—of Mandatory States without delay to put into force a new Mandate agreement. This interpretation is fully warranted by a logical reasoning since the intention of the authors of the Charter cannot have been to leave the mandated territories indefinitely to the unfettered discretion of the Mandatory alone. To have done so would have been to distort the character of this legal system as well as the intentions of its founders. It would have amounted to what has been called the "freezing" of the Mandate, which would practically be equivalent to annexation. The best proof that this interpretation is correct, is that all the Mandatory States which held Mandates

Charte — à l'exception de la République sud-africaine — ont ratifié de nouveaux accords avec l'approbation des Nations Unies. L'Assemblée générale qui, dans ce cas, constitue l'organisme officiel d'interprétation authentique, a estimé invariablement que l'obligation de la part desdits États d'adapter leurs Mandats au nouveau régime de tutelle existe et, de leur côté, les États mandataires se sont ralliés à ce critère. On est donc en présence d'un cas très net de coïncidence interprétative qui n'admet pas raisonnablement d'objections.

On a objecté que si l'article 81 de la Charte doit être interprété — à la lumière des articles 77 (par. 1, alinéa *a*) et 80 (par. 2) — comme une disposition *compulsive* afin que les mandataires établissent obligatoirement des accords de tutelle, cela impliquerait l'absurdité juridique d'admettre que quelqu'un puisse être *contraint* à conclure un contrat dont la caractéristique est — au contraire — la « *voluntariedad* », c'est-à-dire la liberté de décision pour dire « oui » ou « non ». Aucun pouvoir législatif ou judiciaire ne saurait, en principe, exiger légalement cette aberration. Mais ce raisonnement n'a pas de pertinence à l'égard du point discuté: la vraie figure juridique qui surgit, à propos des articles de la Charte qui ont été mentionnés, est tout à fait différente. Chacun des États devenus Membres des Nations Unies ont, en vertu du fait d'avoir accepté et signé volontairement la Charte, assumé toutes les obligations qui en découlent; et, par conséquent, si un de ces États Membres est un mandataire, il a accepté au préalable et librement l'obligation de renouveler ou de transformer le Mandat en accord de tutelle. La négociation d'un nouvel accord n'est nullement un acte imposé par la force: c'est un *pacte* qui resta conclu à partir du moment où la Charte fut signée par le mandataire.

On a soutenu qu'après la dissolution de la Société des Nations il n'était pas indispensable — comme étant la seule solution — d'aboutir à la transformation des accords de Mandat en accords de tutelle dans les termes prévus aux chapitres XII et XIII de la Charte parce que le chapitre XI, et particulièrement l'article 73, indique la voie naturelle au fonctionnement des Mandats de la Société des Nations sans recourir au système des accords de tutelle introduit par l'Organisation des Nations Unies. Le seul obstacle — dit-on — pour que le Mandat puisse continuer son exercice normal, après la dissolution de la Société des Nations, serait le manque du pouvoir contrôleur confié au Conseil conformément à l'article 22, paragraphe 8, du Pacte et l'article 6 de l'accord du 17 décembre 1920. Le Conseil ayant disparu, le mécanisme du contrôle s'arrête. Mais cette lacune a été comblée, en ce qui concerne la nouvelle situation, par l'article 73, alinéa *e*), qui établit une nouvelle méthode moins exigeante de contrôle — mais contrôle quand même — et complète à nouveau le cadre institutionnel du système dans ses deux aspects: obligations du mandataire (préambule et alinéas *a*) à *d*)) et contrôle de ses actes (alinéa *e*)).

before the drawing up of the Charter—except the Republic of South Africa—ratified new agreements with the approval of the United Nations. The General Assembly, which in this case is the official body for authoritative interpretation, has invariably considered that an obligation exists for those States to adapt their Mandates to the new Trusteeship System, and for their part the Mandatory States have subscribed to this view. There is thus a very clear concurrence of interpretation to which no reasonable objection can be raised.

The objection has been raised that if Article 81 of the Charter is to be interpreted—in the light of Articles 77 (para. 1, sub-para. (a)) and 80 (para. 2) as a *mandatory* provision imposing upon Mandatory States an obligation to conclude Trusteeship agreements, this would involve the legal absurdity of *compulsion* to conclude a contract the characteristic feature of which is “*voluntariedad*”, that is a freedom of decision to accept or reject. No legislative or judicial power could, in principle, legally require such an aberration. But that reasoning has no relevance to the point under discussion: the true legal concept which arises, in connection with the articles of the Charter to which reference has been made, is quite different. Each of the States which became Members of the United Nations, by virtue of their voluntary acceptance and signature of the Charter, assumed all the obligations flowing therefrom, and, consequently, if one of those Member States is a Mandatory, it at the same time freely accepted the obligation to renew or to transform the Mandate into a Trusteeship agreement. The negotiation of a new agreement is in no sense an act imposed by force: it is a *fact* which was concluded at the time when the Charter was signed by the Mandatory.

It has been maintained that after the dissolution of the League of Nations it was not indispensable—as being the only solution—to effect the transformation of the Mandate Agreements into Trusteeship Agreements in accordance with Chapters XII and XIII of the Charter, since Chapter XI and, in particular, Article 73, indicates the normal course for the functioning of League of Nations Mandates without having to have recourse to the system of Trusteeship Agreements introduced by the United Nations. The only obstacle—it is said—to the continuance of the normal exercise of the Mandate, after the dissolution of the League, is the absence of the supervisory power entrusted to the Council under Article 22, paragraph 8, of the Covenant and Article 6 of the Agreement of 17 December 1920. The Council having disappeared, the machinery for supervision comes to a stop. But this gap is filled, so far as the new situation is concerned, by Article 73, paragraph (e), which lays down a new and less demanding form of supervision—but still a form of supervision—and again completes the institutional framework of the system in both its aspects: obligations of the Mandatory (Preamble and paragraphs (a) to (d)) and supervision of its action (paragraph (e)).

Je ne saurais me rallier à cette opinion, car elle n'est pas conforme au texte ni à la méthode de la Charte. Le chapitre XI constitue une déclaration large et générale des principes, des devoirs et des lignes politiques qui comprend en réalité toutes les catégories des territoires non autonomes (anciens protectorats et colonies des Puissances qui venaient de gagner la deuxième guerre mondiale, les territoires coloniaux séparés des États vaincus, les territoires sous Mandat nés de la première guerre et les territoires qui seront volontairement placés sous tutelle dans l'avenir). Mais c'est aux chapitres XII et XIII que l'on règle d'une façon concrète le nouveau régime de tutelle dont les fins essentielles sont décrites à l'article 76 et dont le procédé de transformation des Mandats en tutelle est spécifié aux articles 77, paragraphe 1, alinéa a), 79, 80 et 81. Ceux-ci sont, par conséquent, les articles pertinents de la Charte se rapportant aux Mandats et non pas les articles 73 et 74 du chapitre XI. Comme l'a si bien exposé un des Membres de la Cour, ce dernier chapitre a eu pour objet d'incorporer dans une certaine mesure au nouveau régime général de protection établi par la Charte les territoires que les Puissances victorieuses maintenaient sous leur souveraineté avant le conflit et de leur garantir — quoique exercé avec une grande souplesse — un certain contrôle international.

*La compétence de la Cour
dans cette affaire selon les requêtes*

Les requêtes présentées par les Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie fondent la compétence de la Cour sur l'article 7 de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain et l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice, compte tenu de l'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies.

Le second paragraphe de l'article 7 de l'accord de Mandat du 17 décembre 1920, accepté par l'Union sud-africaine comme mandataire, dispose ce qui suit :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. »

Le Statut de la Cour internationale de Justice, duquel les demandeurs et le défendeur sont signataires, dispose en son article 37 que :

« Lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la Société des Nations ou à la Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice constituera cette juridiction entre les parties au présent Statut. »

I am unable to agree with this view because it is not in conformity with either the wording or the system of the Charter. Chapter XI constitutes a broad and general statement of principles, duties and policies which, in reality, cover all categories of non-self-governing territories (the old Protectorates and Colonies of the Powers which had just been victorious in the Second World War, the detached Colonies of the defeated States, the Mandated territories born of the First War and territories which will voluntarily be placed under trusteeship in the future). But it is Chapters XII and XIII which govern in a concrete way the new Trusteeship System the basic objectives of which are described in Article 76 and of which the transformation of Mandates into Trusteeship Agreements is specified in Articles 77, paragraph 1, sub-paragraph (a), 79, 80 and 81. These are, consequently, the relevant Articles of the Charter relating to Mandates and not Articles 73 and 74 of Chapter XI. As was so well said by a Member of the Court, that latter Chapter was designed to incorporate to some extent in the new general protective regime established by the Charter those territories which the victorious Powers held under their sovereignty before the conflict and to guarantee to those territories some international supervision, though one exercised with great flexibility.

*The Jurisdiction of the Court
in the Case, according to the Applications*

The Applications submitted by the Governments of Liberia and Ethiopia found the jurisdiction of the Court on Article 7 of the Mandate for German South West Africa and Article 37 of the Statute of the International Court of Justice, having regard to Article 80, paragraph 1, of the United Nations Charter.

The second paragraph of Article 7 of the Mandate agreement of 17 December 1920 accepted by the Union of South Africa as Mandatory, provides as follows:

“The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations.”

The Statute of the International Court of Justice, of which the Applicants and the Respondent are signatories, provides in Article 37 that:

“Whenever a treaty or convention in force provides for reference of a matter to a tribunal to have been instituted by the League of Nations, or to the Permanent Court of International Justice, the matter shall, as between the parties to the present Statute, be referred to the International Court of Justice.”

Le paragraphe 1 de l'article 80 de la Charte établit que:

« A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle ... et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun État ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties. » (Les italiques sont de nous.)

En partant de ces données, le raisonnement des demandeurs peut être exprimé comme suit: l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain, en incluant l'article 7 qui contient la clause compromissoire, est une convention en vigueur. Étant donné qu'un différend insoluble par la voie directe s'est produit entre le Libéria et l'Éthiopie d'une part, et la République sud-africaine en tant que mandataire du Sud-Ouest africain de l'autre, il a fallu demander une solution à la justice internationale. La Cour permanente de Justice internationale ayant disparu, il ne reste qu'à appliquer l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice dans lequel la juridiction de celle-ci est spécifiquement prévue pour ce genre de cas.

En examinant le contenu des requêtes, on voit que les questions à définir sont les suivantes:

1. L'accord de Mandat est-il ou non une *convention*?
2. Si oui, est-elle une convention *en vigueur*?
3. Dans l'affirmative, l'article 37 du Statut de la Cour est-il applicable?

La réponse à ces questions découlera de l'analyse critique que je ferai des exceptions préliminaires formulées par l'agent de la République sud-africaine.

Les exceptions préliminaires

En termes très sommaires, le contenu des exceptions peut se résumer comme suit:

1. L'accord de Mandat n'est pas une convention *en vigueur*.
2. L'accord de Mandat, ou Déclaration du Conseil de la Société des Nations en date du 17 décembre 1920, n'est même pas en soi une convention, mais seulement un acte préparatoire ou une esquisse de ce qui aurait dû être le vrai accord de Mandat. (Conclusion modifiée du défendeur présentée dans la dernière audience publique.)
3. La clause compromissoire contenue dans l'accord de Mandat (art. 7) ne réunit pas les conditions de validité que la nature spéciale de cette clause exige.
4. Le différend qui est l'objet de la controverse ne réunit pas non plus les conditions déterminées par l'article 7 de l'accord de Mandat.

Paragraph 1 of Article 80 of the Charter provides:

“Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements, made under Articles 77, 79 and 81, placing each territory under the trusteeship system, and until such agreements have been concluded, nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any States or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties.”

On the basis of these provisions, the reasoning of the Applicants may be expressed as follows: the Mandate for South West Africa, including Article 7 which contains the compromissory clause, is a convention in force. Since a dispute which cannot be settled by direct means has arisen between Liberia and Ethiopia on the one hand and the Republic of South Africa as Mandatory for South West Africa on the other, the solution must be sought by recourse to international justice. The Permanent Court of International Justice having disappeared, there remains only to apply Article 37 of the Statute of the International Court of Justice which specifically provides for the jurisdiction of the Court in this kind of circumstance.

From an examination of the content of the Applications, it may be seen that the questions requiring definition are as follows:

1. Is the Mandate a *convention* or not?
2. If yes, is it a convention *in force*?
3. If so, is Article 37 of the Statute of the Court applicable?

The reply to these questions will follow from the critical analysis which I shall make of the Preliminary Objections presented by the Agent for the Republic of South Africa.

The Preliminary Objections

Succinctly the content of the objections can be summarized as follows:

1. The Mandate is not a convention *in force*.
2. The Mandate agreement, or Declaration by the Council of the League of Nations dated 17 December 1920, is not even a convention, but simply a preparatory document or outline of what should have been the true Mandate agreement (amended Submission by the Respondent read at the last public hearing).
3. The compromissory clause contained in the Mandate agreement (Article 7) does not fulfil the conditions required for validity by the special nature of this clause.
4. The dispute which is the subject of the controversy does not fulfil the conditions laid down in Article 7 of the Mandate agreement.

5. En conséquence, l'article 37 du Statut de la Cour n'est pas applicable. La compétence de la Cour n'est pas ouverte pour cette affaire.

Première exception préliminaire

Le Gouvernement de la République sud-africaine conteste la juridiction de la Cour pour connaître de cette affaire, en alléguant que « le Mandat pour le Sud-Ouest africain allemand sur l'article 7 duquel les demandeurs fondent la compétence, est expiré en ce sens qu'il n'est plus un traité ou convention en vigueur au sens de l'article 37 du Statut de la Cour ».

Les fondements sur lesquels cette exception s'appuie peuvent être énoncés comme suit :

a) L'accord de Mandat du Sud-Ouest africain était une convention entre la Société des Nations et l'Union sud-africaine en qualité de mandataire. Mais la Société des Nations ayant été dissoute en avril 1946, une des Parties contractantes disparut et, par conséquent, la convention comme telle devint caduque. Il n'est resté en vigueur que *le fait* objectif ou réel de l'existence d'un territoire et d'une population qui, depuis 1920, étaient tenus sous un statut spécial de Mandat par l'État défendeur. Avec la disparition de la Société des Nations, l'ancienne stipulation conventionnelle attribuant le contrôle du Mandat au Conseil de la Société éteinte (art. 6 de l'accord de Mandat) était devenue une clause d'exécution impossible et il ne restait au mandataire que l'accomplissement unilatéral des obligations constitutionnelles de caractère général prévues à l'article 22, paragraphes 1, 2, 3 et 6, du Pacte de 1919 et reproduites dans les articles 1 à 5 de la « Déclaration » du Conseil en date du 17 décembre 1920. En somme: le défendeur soutient qu'il continue à exercer le Mandat dans le sens d'institution objective soumise aux normes fondamentales prévues à l'article 22 du Pacte, mais qu'il est exempt du contrôle prévu comme obligation contractuelle non essentielle ou simplement procédurale aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 (art. 6 de l'accord de Mandat), étant donné que l'organe de contrôle — le Conseil de la Société des Nations — n'existait plus. Le Mandat, en tant que convention, était caduc.

Mais je crois avoir démontré dans des paragraphes précédents que la dissolution de la Société des Nations ne constitue pas, en soi, à mon avis, un fait suffisant pour déterminer la caducité de l'accord de Mandat, étant donné que les véritables parties intéressées à cet accord, à savoir la population sous Mandat et le mandataire, demeurent inchangées. La Société des Nations, en tant que représentant tutélaire de cette population, pourrait enfin être remplacée dans cette fonction; et, en fait, elle l'a été par les Nations Unies dans tous les cas où le mandataire s'était inscrit comme État Membre de cette nouvelle Organisation en signant la Charte de San Francisco. Dès lors, c'était aux organes compétents des Nations

5. Consequently, Article 37 of the Statute of the Court is not applicable. The Court has no jurisdiction in this case.

First Preliminary Objection

The Government of the Republic of South Africa denies the jurisdiction of the Court to hear and to determine this case, alleging that "the Mandate for German South West Africa, upon Article 7 of which the Applicants' claim to jurisdiction is founded, has lapsed, in the sense ... that it is no longer a treaty or convention in force within the meaning of Article 37 of the Statute of the Court".

The grounds supporting this objection may be put as follows:

(a) The Mandate agreement for South West Africa was a convention between the League of Nations and the Union of South Africa as Mandatory. But the League of Nations having been dissolved in April 1946, one of the contracting parties disappeared and, therefore, the convention as such lapsed. All that remained in force was the objective or real *fact* of the existence of a territory and a population which, since 1920, had been held by the Respondent State under a special Mandate status. With the disappearance of the League of Nations, the former contractual provision assigning supervision over the Mandate to the Council of the extinct League (Article 6 of the Mandate Agreement) became impossible of implementation and it remained for the Mandatory only to perform unilaterally the institutional obligations of a general nature provided in Article 22, paragraphs 1, 2, 3 and 6, of the Covenant of 1919 and reproduced in Articles 1 to 5 of the Council's "Declaration" of 17 December 1920. To sum up, the Respondent maintains that it continues to exercise the Mandate as an objective institution subject to the basic rules of Article 22 of the Covenant, but that it is exempt from the supervision provided for as a non-essential or merely procedural contractual obligation in paragraphs 7 and 9 of Article 22 (Article 6 of the Mandate agreement) since the supervisory organ—the Council of the League of Nations—had ceased to exist. The Mandate, in the sense of a convention, had lapsed.

But I think I have shown in the foregoing paragraphs that the dissolution of the League of Nations does not in itself constitute, according to my view, a sufficient reason for declaring the Mandate agreement to have lapsed, since the real parties to the agreement, namely the population under Mandate and the Mandatory, remain unchanged. The League of Nations, as tutelary representative of that population, could be replaced in that function; and it has been in fact by the United Nations in every case where the Mandatory became a Member of the new Organization by signing the San Francisco Charter. It was then for the competent organs of the United Nations to take over the supervisory authority which the

Unies qu'il incombait d'assumer l'autorité de contrôle que le Pacte attribuait au Conseil de la Société des Nations: il ne fallait que la souscription préalable d'un nouvel accord de Mandat avec le mandataire comme l'article 79 de la Charte le prévoit.

D'ailleurs la Société des Nations dans sa résolution du 18 avril 1946, ainsi que les Nations Unies dans la Charte, ont reconnu la survivance des Mandats après la dissolution de la première desdites entités. Après cette dissolution, les anciens Mandats ont maintenu leur « *existence persistante* », c'est-à-dire, leur caractère de « *conventions internationales en vigueur* ».

La Cour doit se prononcer à ce stade préliminaire de la procédure au sujet du point capital suivant: la vigueur actuelle de l'Accord de Mandat du Sud-Ouest Africain. En effet, sa compétence ou non-compétence pour connaître de la présente affaire dépend du fait que ledit Accord est ou non en vigueur au sens des articles 36 et 37 du Statut. Pour tout ce que je viens d'exposer, une réponse affirmative n'admet pas de doute à mon avis: l'Accord de Mandat persiste, il est en pleine vigueur.

L'allégation a été faite par le défendeur que le titre de mandataire reçu par la République sud-africaine procédait de l'ancien régime de Mandats de la Société des Nations et que, partant, ce mandataire n'avait aucune obligation de se soumettre au nouveau régime des Nations Unies, étant donné qu'il n'existe pas un lien juridique de succession automatique entre les deux organismes mondiaux. Si la République sud-africaine était restée en dehors de l'Organisation des Nations Unies sans s'incorporer à elle, probablement que l'argument aurait pu apparaître comme bien fondé. Mais l'Union sud-africaine a été un des États fondateurs des Nations Unies; elle a pris part à toutes les démarches concernant la dissolution de la Société des Nations et à la discussion de la Charte de San Francisco; elle a souscrit à la Charte sans formuler aucune réserve au moment de la signer (chose qui d'ailleurs aurait été inusitée et inacceptable); par conséquent, elle a accepté dans sa totalité cet instrument avec ses principes et ses obligations, parmi lesquels se trouvait l'inclusion des anciens Mandats dans le nouveau régime de tutelle (art. 80, par. 2, de la Charte joint aux art. 77, par. 1, alinéa *a*), 79 et 81). L'ensemble de ces articles oblige l'État mandataire de négocier et de conclure aussitôt que possible un accord de tutelle en substituant l'ancien accord de Mandat. En résumé: l'inscription de la République sud-africaine comme Membre des Nations Unies a été *le maillon juridique* qui établit à son égard la continuité entre les deux organisations mondiales et entre les deux systèmes protecteurs des anciennes colonies allemandes.

On a également argumenté que le système de contrôle de la Charte est différent et plus exigeant que celui du Pacte de la Société des Nations; que les organes chargés du contrôle conformément à la Charte ont une composition et un fonctionnement différents de ceux de la société dissoute et que l'État mandataire ne peut pas être obligé de souscrire un acte conventionnel qui aggrave et

Covenant assigned to the Council of the League of Nations: all that was required was the prior conclusion of a new Mandate agreement with the Mandatory as provided for in Article 79 of the Charter.

Moreover the League of Nations in its resolution of 18 April 1946, and the United Nations in the Charter, recognized the survival of the Mandates after the dissolution of the League. After that dissolution, the former Mandates maintained their "*continued existence*", that is to say, their quality of "international conventions in force".

In this preliminary phase of the proceedings the Court has to decide on the following vital matter: the present force of the Mandate Agreement for South West Africa; for whether it has or has not jurisdiction to hear the present case depends on whether or not that Agreement is in force within the meaning of Articles 36 and 37 of the Statute. In the light of all of the foregoing considerations there can in my view be no doubt that the answer is in the affirmative: the Mandate Agreement continues and is in full force.

The Respondent has contended that the Republic of South Africa's title as Mandatory was received under the former League of Nations Mandate regime and that, therefore, the Mandatory had no obligation to submit to the new United Nations regime, since there is no legal link of automatic succession between the two world organizations. If the Republic of South Africa had remained outside the United Nations and not become a Member of it, the argument might probably have seemed to be well founded. But the Union of South Africa was one of the Founder Members of the United Nations; it took part in all the proceedings for the dissolution of the League of Nations and in the discussion of the San Francisco Charter; it subscribed to the Charter without making any reservation at the time of signing it (which would moreover have been unusual and unacceptable); therefore it accepted that instrument in its entirety with its principles and obligations, among which were the inclusion of the former Mandates in the new trusteeship regime (Article 80, paragraph 2, of the Charter taken in conjunction with Articles 77, paragraph 1 (a), 79 and 81). These Articles taken together obliged the Mandatory State to negotiate and conclude as soon as possible a trusteeship agreement in replacement of the former Mandate agreement. To sum up, the fact of the Republic of South Africa becoming a Member of the United Nations was the *legal link* which as far as it was concerned established continuity between the two world organizations and between the two systems for the protection of the former German colonies.

It has also been argued that the supervisory system of the Charter is different from and more exigent than that of the Covenant of the League; that the supervisory organs under the Charter are composed and operate differently from those of the dissolved League, and that the Mandatory State cannot be compelled to sign a contractual instrument which would render its obligations to the supervisory

alourdit ses obligations à l'égard de l'organisme contrôleur. Cet argument est discutable en principe ou sur le terrain spéculatif, car le contrôle constituant — cela a déjà été dit — une partie essentielle du régime des Mandats, il y a de bonnes raisons pour croire que ledit contrôle remplira mieux son rôle et ses objectifs au fur et à mesure qu'il sera plus parfait et sévère, en dépit des réticences du mandataire. Mais en mettant de côté cet aspect, le fait certain est — selon ce qui a été dit dans le paragraphe précédent — que la République sud-africaine, en tant que Membre des Nations Unies, avait accepté comme norme nouvelle le régime de contrôle de la Charte. Le seul moyen d'obtenir un adoucissement de ce régime ou le maintien des moyens de contrôle établis par les anciens Mandats serait de négocier un nouvel accord de tutelle avec l'organe compétent des Nations Unies, comme l'article 79 de la Charte le prévoit. Si ceci avait été la première démarche de l'Union sud-africaine en 1945, le problème serait dès longtemps résolu en termes équitables. Malheureusement, le dossier démontre que la République sud-africaine a refusé invariablement cette solution.

Entre temps, l'État défendeur a choisi une position plus libérale : celle d'exercer un Mandat sans contrôle en s'appuyant sur l'affirmation que le contrôle est simplement une « condition procédurale » et non pas essentielle du régime des Mandats. A mon avis, cette affirmation est inexacte et même arbitraire parce qu'elle est contredite par le caractère substantiel ou constitutionnel que le Pacte attribue au droit de surveillance du Conseil (art. 22, par. 7, 8 et 9). Je dois insister sur ce que j'ai déjà dit d'autre part : un Mandat sans contrôle n'est plus un Mandat parce que cette mutilation signifierait l'exercice unilatéral de la fonction par le mandataire, ce qui au fond ressemble beaucoup à une annexion déguisée. On ne peut pas attribuer aux auteurs du Pacte et encore moins à ceux de la Charte une telle intention. A part la nécessité de surveiller tout le processus de l'exercice du Mandat, il est indispensable qu'il y ait quelqu'un qui, le cas échéant, puisse impartialement juger si le degré de développement acquis par la population sous Mandat est tel qu'une déclaration d'indépendance doive intervenir ; quelqu'un qui possède l'autorité suffisante pour demander au mandataire l'arrêt de ses fonctions. On peut ajouter que dès le premier moment le mandataire a accepté cette condition de contrôle laquelle figurait déjà à l'époque de la fondation de la Société des Nations dans le projet de Mandat préparé par M. Balfour et envoyé au Conseil de ladite Société par le Gouvernement de la Grande-Bretagne, représentant de l'Union sud-africaine.

b) Une autre raison sur laquelle le défendeur appuie sa première exception préliminaire est que l'accord de Mandat n'a pas pris la forme d'un traité tel que l'a prévu l'article 18 du Pacte de la Société des Nations. En effet, l'accord est simplement contenu dans la Déclaration du Conseil en date du 17 décembre 1920. Mais j'ai exposé plus haut que les accords de Mandat constituent une con-

organ more burdensome and onerous. The contention is arguable in principle or on speculative grounds, since as supervision—as has been said—was an essential part of the Mandate system, there are good reasons for believing that such supervision would the better fulfil its role and objectives to the extent that it became severer and more perfected, despite the reticence of the Mandatory. But leaving aside this aspect, the certain fact is, as has been said in the preceding paragraph, that the Republic of South Africa, as a Member of the United Nations, had accepted as a new norm the supervisory regime of the Charter. The only way of obtaining mitigation of that regime or the maintenance of the supervisory machinery established by the former Mandates would be to negotiate a new trusteeship agreement with the competent organ of the United Nations as provided for in Article 79 of the Charter. If this had been the first step taken by the Union of South Africa in 1945, the problem would long ago have been settled on equitable terms. Unfortunately the record shows that the Republic of South Africa has consistently declined to entertain such a solution.

In the meantime, the Respondent State has chosen a more liberal position: that of exercising a Mandate without supervision on the basis of the assertion that supervision is merely a “procedural condition” and not essential to the Mandate regime. In my view this assertion is incorrect and even arbitrary, because it is contradicted by the substantive or institutional character assigned by the Covenant to the Council’s right of supervision (Article 22, paragraphs 7, 8 and 9). I must underline what I have already said elsewhere: a Mandate without supervision is no longer a Mandate because such mutilation would signify the unilateral exercise of the Mandatory function, which at base greatly resembles disguised annexation. It is not possible to attribute such an intention to the authors of the Covenant or even less to those of the Charter. Apart from the need for supervision of the whole process of the exercise of the Mandate, it is essential that there should be some body which, if necessary, can act as impartial judge of whether the degree of development acquired by the Mandated population is such that there should be a declaration of independence; some body possessed of sufficient authority to request that the Mandatory cease its functions. It may be added that from the beginning this condition of supervision was accepted by the Mandatory, as it figured at the time of the foundation of the League of Nations in the Balfour draft Mandate presented to the Council of the League by the British Government representing the Union of South Africa.

(b) Another reason by which the Respondent supports its first preliminary objection is that the Mandate agreement did not take the form of a treaty as provided for in Article 18 of the Covenant of the League of Nations. The agreement is indeed simply contained in the Council’s Declaration of 17 December 1920. But I have already explained earlier that the Mandate agreements are conventions *sui*

vention *sui generis*, un circuit de volontés qui se déroule en actes successifs où les conditions proposées d'abord par les Puissances, avec l'assentiment du mandataire, sont enfin statuées par le Conseil de la Société des Nations. Il n'y a dans l'article 22 du Pacte aucune indication quant à la forme instrumentaire des accords de Mandat, bien qu'une pratique coutumière ait existé — étant donné la nature toute spéciale du système des Mandats — dans le sens d'inclure ces accords dans des « Déclarations » du genre de celle du 17 décembre 1920 à l'égard du Mandat du Sud-Ouest africain. J'ai déjà dit qu'à mon avis l'instrument officiel, où la « Déclaration » du Conseil est contenue, renferme, en lui-même, un acte d'enregistrement du Mandat, sans qu'aucune autre forme d'enregistrement soit nécessaire. Le défendeur ne nie pas que cette Déclaration a toujours été considérée par la Partie défenderesse comme la vraie convention du Mandat. Les écritures de la première partie de cette procédure confirment ce *consensus*. D'ailleurs, la forme de publicité et d'enregistrement de ces « Déclarations » ou « accords » prescrite dans le paragraphe final de l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain (annexe B), et d'autres similaires, est une forme quelque peu différente mais très semblable à celle que prévoit pour les traités l'article 18 du Pacte. Je suis persuadé que la différence avec les formes solennelles prévues à l'article 18 du Pacte n'affecte pas la validité des accords ou conventions de Mandat pour les raisons suivantes :

1. Parce que ledit article 18 se réfère aux « traités ou engagements *internationaux* » et que les accords de Mandat, bien que compris dans ce genre de traités ou engagements internationaux, ont une note caractéristique spéciale, en ce sens qu'ils ne sont pas des pactes entre États mais entre un État et une institution internationale.

2. Parce que les accords de Mandat constituent des actes internes d'administration de la Société des Nations.

3. Parce que la forme de publication et d'enregistrement des accords de Mandat est tout à fait semblable à celle que l'article 18 du Pacte a prévue pour les traités.

4. Parce que le sens exact de la disposition de l'article 18 du Pacte ne va pas, à mon avis, jusqu'à annuler *ipso jure* les traités non enregistrés, mais simplement à établir en faveur d'une des parties le droit d'opposer *si elle le veut* l'exception de la non-admission de l'obligation d'exécuter le traité. Toute autre interprétation équivaldrait à détruire le principe de la *bonne foi* qui régit, comme norme fondamentale, la théorie juridique des actes conventionnels et qui a reçu dans le droit international une consécration explicite à l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. Dans le présent cas, l'Union sud-africaine a reconnu et a exercé pendant plusieurs années le Mandat du 17 décembre 1920 comme un accord ou convention valide, et le principe de la bonne foi ne lui permettrait pas de modifier cette norme de conduite.

generis, a chain of intentions expressed in successive acts in which the conditions originally proposed by the Powers, with the consent of the Mandatory, are finally defined by the Council of the League of Nations. There is no indication in Article 22 of the Covenant as to the instrumental form of the Mandate agreements, although a general practice existed, in view of the very special nature of the Mandates System, of including these agreements in "Declarations" of the same kind as that of 17 December 1920 for the Mandate for South West Africa. I have already said that in my view the official instrument in which the Council's "Declaration" is contained includes in itself an act of registration of the Mandate without any other form of registration being necessary. The Respondent does not deny having always regarded this declaration as the real Mandate convention. The pleadings in the first part of the proceedings confirm this consensus. Moreover, the form of publicity given to and registration of these "declarations" or "agreements" laid down in the final paragraph of the Mandate agreement for South West Africa (Annex B) and in other similar agreements, is somewhat different from but very similar to that provided for by Article 18 of the Covenant in the case of treaties. I am convinced that this divergence from the solemn forms provided for in Article 18 of the Covenant does not affect the validity of the Mandate agreements or conventions for the following reasons:

1. Because Article 18 refers to "treaty or *international engagement*" and the Mandate agreements, although included among such treaties or international engagements, have a special characteristic in that they are not covenants between States but between a State and an international organization.
2. Because the Mandate agreements are internal administrative instruments of the League of Nations.
3. Because the form of publication and registration of the Mandate agreements is entirely similar to that laid down by Article 18 of the Covenant in the case of treaties.
4. Because the exact meaning of Article 18 of the Covenant does not in my view extend to nullifying unregistered treaties *ipso jure*, but simply creates for one of the parties the right *if it wishes* of raising the objection of inadmissibility of the obligation to perform the treaty. Any other interpretation would tend to destroy the principle of *good faith* which governs, as a basic rule, the legal theory of conventional instruments and which has received explicit confirmation in international law in Article 2, paragraph 2, of the Charter of the United Nations. In the present case South Africa recognized and exercised the Mandate of 17 December 1920 for a number of years as a valid agreement or convention, and cannot by the principle of good faith be allowed to alter that course of conduct.

c) L'agent de la République sud-africaine, au cours de la dernière audience de la procédure orale, a modifié la première de ses conclusions présentées à la fin des plaidoiries dans un sens qui renverse entièrement sa position traditionnelle. En effet, l'État défendeur a toujours reconnu l'existence de l'accord de Mandat consistant à la « Déclaration » du 17 décembre 1920. Il a en outre reconnu la vigueur intégrale de cet accord jusqu'à la date de la dissolution de la Société des Nations, c'est-à-dire pendant plus de vingt-cinq ans (1920-1946), en acceptant qu'après cette date le Mandat, bien qu'à son avis caduc en tant que convention, survive comme une réalité dérivée de l'institution établie par l'article 22 du Pacte. Mais au dernier moment, le défendeur affirme qu'il n'y a jamais eu un véritable accord de Mandat parce que la « Déclaration » du 17 décembre 1920 n'a été qu'un document unilatéral émis par le Conseil de la Société des Nations, lequel, tout au plus, représente une esquisse préparatoire de ce qui devrait être le futur accord de Mandat.

Je trouve mal fondée cette conclusion avec la plus grande certitude morale et juridique. En premier lieu, l'État défendeur a considéré invariablement comme une vérité de *bonne foi* que l'accord de Mandat s'identifiait avec la Déclaration. Deuxièmement, j'ai démontré dans les pages précédentes que l'élément conventionnel de l'acceptation du mandataire est présent dans tous les paragraphes du préambule de ladite Déclaration où mention est faite de l'agrément donné par le Gouvernement de l'Union sud-africaine pour exercer le Mandat. Troisièmement, la Déclaration a été communiquée et connue dudit Gouvernement, sans que celui-ci n'ait jamais opposé devant le Conseil la moindre allégation ou réserve à l'égard de la portée de l'accord. Quatrièmement, l'Union sud-africaine, devenue République sud-africaine, a exercé pendant quarante-deux ans le Mandat sur le Sud-Ouest africain sur la base du document de décembre 1920. Cinquièmement, durant les premiers stades de cette procédure, la République sud-africaine a présenté la Déclaration comme étant le document constitutif de l'accord (annexe B des exceptions préliminaires).

En conséquence, cette conclusion du défendeur doit, à mon avis, être rejetée.

d) Comme autre fondement de sa première exception contre la compétence de la Cour, le défendeur allègue que la clause compromissoire insérée dans l'article 7 de l'accord de Mandat de décembre 1920 est une espèce d'incrustation bâtarde, une véritable anomalie introduite dans ce document par le Conseil de la Société des Nations. En le faisant, ce Conseil — dit-on — a dépassé l'exercice de ses fonctions, car l'article 22 du Pacte n'inclut pas parmi les conditions du Mandat la clause compromissoire. De plus, quant à sa forme externe, la clause compromissoire de l'article 7 du Mandat ne constitue pas un véritable traité dans le sens de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations.

(c) The Agent for the Republic of South Africa, at the last public hearing, amended the first of the submissions read at the end of the oral arguments in a way which entirely alters the position taken up till then. The Respondent State has in fact always recognized the existence of the Mandate agreement constituted by the "Declaration" of 17 December 1920. It has moreover recognized that this agreement remained fully in force until the date of dissolution of the League of Nations, that is to say for more than 25 years (1920-1946), by admitting that after that date the Mandate, although in its view having lapsed as a convention, survives as a reality derived from the institution created by Article 22 of the Covenant. But at the last moment the Respondent asserts that there never was a true Mandate agreement because the "Declaration" of 17 December 1920 was only a unilateral document issued by the Council of the League of Nations and which, at the most, represents a preparatory outline of what was to have been the future Mandate agreement.

With the greatest moral and legal conviction I find that this submission is not well founded. In the first place, the Respondent has consistently regarded it as established *in good faith* that the Mandate agreement was identical with the Declaration. Secondly, I have shown in the foregoing pages that the contractual element of acceptance by the Mandatory is present in all the paragraphs of the preamble of that Declaration, where reference is made to the Government of the Union of South Africa having agreed to accept the exercise of the Mandate. Thirdly, the Declaration was forwarded to that Government and brought to its knowledge without it ever having raised in the Council any allegation or the slightest reservation with regard to the significance of the agreement. Fourthly, the Union of South Africa, now the Republic of South Africa, has exercised the Mandate for South West Africa for 42 years on the basis of the document of December 1920. Fifthly, during the early stages of these proceedings, the Republic of South Africa filed the Declaration as being the document constituting the agreement (Annex B to the Preliminary Objections).

In my view, therefore, this submission of the Respondent must be dismissed.

(d) As another ground for its first objection to the jurisdiction of the Court the Respondent contends that the compromissory clause inserted in Article 7 of the December 1920 Mandate agreement is a sort of bastard accretion, an anomaly introduced into the document by the Council of the League of Nations. In doing so, it is argued, the Council exceeded its powers, since Article 22 of the Covenant did not include the compromissory clause among the conditions of the Mandate. Moreover, in respect of its external form, the compromissory clause in Article 7 of the Mandate does not constitute a true treaty within the meaning of Article 18 of the Covenant of the League of Nations.

J'ai déjà abordé cette matière dans une autre section de la présente opinion.

S'il est évident que l'appel à la juridiction de la Cour permanente n'était pas prévu à l'article 22 du Pacte comme une des conditions originaires des accords de Mandat, il est aussi vrai que selon le paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte le Conseil de la Société des Nations était investi d'autorité pour « statuer » sur les conditions d'administration et de contrôle de chaque Mandat. J'ai fait état auparavant des nombreuses raisons pour lesquelles le Conseil a dû, comme un acte de bonne administration du Mandat, inclure la clause compromissoire dans les accords conclus avec plusieurs États mandataires à l'égard de divers territoires. De leur côté, ces mandataires — parmi lesquels la République sud-africaine —, loin de refuser l'insertion de cette clause l'ont acceptée expressément ou tacitement. Jamais l'article 7 n'a été le sujet d'une dénonciation de la part de l'Afrique du Sud. Mais, au contraire, cet État a expressément pactisé avec la Grande-Bretagne au sujet de la clause compromissoire au moment d'accepter le Mandat, d'après le projet Balfour dont le texte a été la base de la Déclaration du Conseil du 17 décembre 1920

La clause compromissoire est, en outre — je l'ai déjà dit —, le moyen juridique de trouver une solution définitive aux différends qui peuvent se produire entre la Société des Nations ou ses États Membres et le mandataire dans le domaine administratif ou politique à l'occasion de l'exercice des pouvoirs de contrôle dont mention est faite dans le paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte et dans l'article 6 de l'accord de Mandat. Dans la vie internationale — il faut en prendre note — la procédure institutionnelle ou administrative ne disposent pas de recours suffisants pour toujours aboutir au règlement des conflits. Il faut dans certains cas en appeler à l'autorité d'un tiers pouvoir impartial qui donne, au nom du droit, un prononcé décisif. La Société des Nations, comme telle, n'a pas la possibilité d'utiliser la voie de la controverse litigieuse vis-à-vis d'un État, le concept de la souveraineté ne concordant pas avec cette attitude. Ce sont donc les États Membres possédant le même intérêt juridique que la Société qui sont appelés à cette fonction par l'article 7 du Mandat.

Si la clause compromissoire n'était pas appelée à fonctionner à la demande d'un des « autres États Membres », tout le système du Mandat international pourrait échouer, étant donné qu'il n'y aurait aucun moyen juridique décisif capable de trancher les « impasses » entre le mandataire et la Société des Nations, au sujet du contrôle administratif. L'exemple nous en a été donné précisément dans cette affaire où, depuis nombre d'années, le fonctionnement normal du Mandat du Sud-Ouest africain est troublé et son contrôle paralysé, vu l'impuissance ou l'inefficacité d'une solution administrative ou politique pour mettre fin au différend existant.

I have already touched upon this subject in another section of this opinion.

While it is clear that recourse to the jurisdiction of the Permanent Court was not included in Article 22 of the Covenant as one of the original conditions of the Mandate agreements, it is also true that under paragraph 8 of Article 22 of the Covenant the Council of the League of Nations was empowered "to define" the conditions of administration and control of each Mandate. I have already set out the many reasons for which the Council had, as an act of good Mandate administration, to include the compromissory clause in the agreements with a number of Mandatory States for various territories. For their part the Mandatories, including the Republic of South Africa, far from refusing the insertion of this clause, accepted it explicitly or tacitly. Article 7 was never the subject of a denunciation by South Africa. On the contrary, South Africa expressly agreed with Great Britain concerning the compromissory clause when accepting the Mandate, according to the Balfour draft the text of which was the basis for the Council's Declaration of 17 December 1920.

Moreover, as I have already said, the compromissory clause is the legal means of providing a final settlement for disputes arising between the League of Nations or its Members and the Mandatory in the administrative or political field in connection with the exercise of the supervisory powers referred to in paragraph 9 of Article 22 of the Covenant and in Article 6 of the Mandate agreement. It must be noted that in international life sufficient powers are lacking in institutional or administrative procedures for a settlement of conflicts always to be possible by those means. In some cases it is necessary to have recourse to the authority of an impartial third Power which gives a final legal decision. The League of Nations as such had not the possibility of bringing contentious proceedings against a State, the concept of sovereignty forbidding such an approach. It was thus the States Members, possessed of the same legal interest as the League, which were endowed with that function by Article 7 of the Mandate.

If the compromissory clause could not be brought into operation at the request of "another Member", the whole international Mandate system might fail because there would be no decisive legal means of settling deadlocks between the Mandatory and the League of Nations with regard to administrative supervision. An example of this is afforded by the present case, the normal operation of the Mandate for South West Africa having been upset and supervision paralyzed for many years, owing to the powerlessness or ineffectiveness of an administrative or political solution to put an end to the existing dispute.

En ce qui concerne la forme instrumentaire, j'ai déjà expliqué qu'en vertu du caractère spécial des accords de Mandat, la forme solennelle d'un traité international n'était pas viable parce que cela n'avait pas trait à une convention entre deux États, mais entre la Société des Nations et l'État mandataire, aux fins d'administration interne de ladite entité. En revanche, l'article final de l'accord du 17 décembre 1920 a réglé la publicité et l'enregistrement de la convention, y compris la clause compromissoire, en prescrivant le dépôt de la « Déclaration de Mandat », document officiel du Conseil, dans les archives de la Société et l'envoi des copies certifiées au Secrétaire général et aux États signataires du traité de Versailles. C'est à peu près la même forme d'enregistrement qui est prescrite à l'article 18 du Pacte pour les traités internationaux. Toutes les précautions concernant la diffusion et la garantie de l'authenticité des accords étaient prises.

La clause compromissoire contenue dans l'article 7 de l'instrument de Mandat n'était pas soumise aux règles de la clause facultative prévues à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale parce que ce Statut n'est entré en vigueur que plus tard. En effet, le Statut, dont le protocole de signature porte la date du 16 décembre 1920, n'a été signé que graduellement pendant les mois suivants par les États Membres de la Société des Nations. La résolution de l'Assemblée du 13 décembre 1920, citée dans le protocole de signature, prévoyait que le Statut entrerait en vigueur « dès que ce protocole aurait été ratifié par la majorité des Membres de la Société ». L'Union sud-africaine ne l'a ratifié que le 4 août 1921¹. Les ratifications prévues dans la résolution du 13 décembre 1920 n'ayant pas atteint immédiatement la majorité requise, ce n'est que le 1^{er} septembre 1921 que le Statut est entré en vigueur², c'est-à-dire plus de huit mois après la date du Mandat du Sud-Ouest africain contenant l'article 7 de la clause compromissoire. Ce n'est qu'après le 1^{er} septembre 1921 que l'on a procédé à la préparation de la première élection de juges³. Ainsi, au moment de l'approbation du Mandat du Sud-Ouest africain l'article 36 du Statut n'avait pas encore force de loi; et, par la suite, aucun défaut formel n'a pu être imputé à la clause compromissoire de l'instrument de Mandat.

Mais il y a d'autres aspects très importants à ce sujet:

1. L'Union sud-africaine a ratifié, le 4 août 1921, le protocole du 16 décembre 1920 qui ouvra à la signature des États Membres de la Société des Nations le Statut de la Cour permanente de Justice internationale⁴.

¹ Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial n° 193, 21^{me} liste, Genève, 1944.

² Manley O. Hudson, « La Cour permanente de Justice internationale », Paris, Pédone, éditeur, 1936, pp. 134 à 138.

³ *Op. cit.*, pp. 116-120.

⁴ Cour permanente de Justice internationale, 5^{me} rapport annuel (1928-1929), p. 371. Collection de textes régissant la compétence de la Cour permanente, Série D, n° 6, p. 18.

As regards the form of the instrument, I have already explained that because of the special nature of the Mandate agreements the solemn form of an international treaty was not workable because what was involved was not a convention between two States, but one between the League of Nations and the Mandatory State for the purpose of the internal administration of the League. However, the final article of the Agreement of 17 December 1920 provided for the publicity to be given to and the registration of the convention, including the compromissory clause, by prescribing that the "Mandate Declaration", an official document of the Council, should be deposited in the archives of the League of Nations and that certified copies should be sent to the Secretary-General and to all the signatoires of the Treaty of Versailles. This is much the same form of registration as is prescribed in Article 18 of the Covenant for international treaties. The necessary safeguards concerning the dissemination and authenticity of the agreements were provided for.

The compromissory clause contained in Article 7 of the Mandate instrument was not subject to the rules governing the optional clause laid down in Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice, since that Statute only came into force later. Indeed, the Statute, the Protocol of Signature of which is dated 16 December 1920, was signed only gradually during the following months by the States Members of the League of Nations. The Assembly's resolution of 13 December 1920, mentioned in the Protocol of Signature, provided that the Statute would come into force "as soon as this Protocol has been ratified by the majority of the Members of the League". The Union of South Africa ratified it only on 4 August 1921¹. The ratifications provided for in the resolution of 13 December 1920 not having reached the required majority immediately, the Statute entered into force only on 1 September 1921², that is to say, more than eight months after the date of the Mandate for South West Africa containing the compromissory clause in Article 7. It was not until after 1 September 1921 that preparations were set on foot for the first election of judges³. Thus, at the date of the approval of the Mandate for South West Africa, Article 36 of the Statute had not yet acquired binding force and, subsequently, no formal defect could be imputed to the compromissory clause of the Mandate instrument.

But there are other very important aspects of the subject.

1. The Union of South Africa ratified, on 4 August 1921, the Protocol of 16 December 1920 which opened the Statute of the Permanent Court of International Justice for signature by States Members of the League of Nations⁴.

¹ League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement No. 193, Twenty-first List, Geneva, 1944.

² Manley O. Hudson, *Permanent Court of International Justice*, New York, 1934, pp. 134-138.

³ Hudson, *op. cit.*, pp. 116-120.

⁴ The Permanent Court of International Justice, 5th Annual Report (1928-1929), page 390. Collection of Texts governing the jurisdiction of the Court, Series D, No. 6, page 18.

2. En date du 19 septembre 1929, l'Union sud-africaine a souscrit pour dix ans (susceptibles de prorogation) la disposition facultative de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour permanente, et l'a ratifiée le 7 avril 1930¹. Cette adhésion à la clause facultative a été renouvelée le 7 avril 1940 « jusqu'à notification de l'abrogation »².

3. Au sens de l'article 93, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, les États qui prennent part à la présente controverse, par le fait même qu'ils sont États Membres de l'Organisation, sont également Parties au Statut de la Cour internationale de Justice. L'acceptation en 1945 de ce Statut entraîne par conséquent l'acceptation de son article 37, qui établit le transfert à la Cour internationale de Justice de la juridiction de la Cour permanente dans les cas prévus par ledit article. On peut donc conclure que la République sud-africaine a, depuis son acceptation du Statut de la nouvelle Cour, accepté par acte volontaire le remplacement de la Cour permanente par la Cour internationale de Justice dans le cas concret prévu par l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, qui était pour ladite République « une convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut. Jamais, ni à la date de l'adhésion au Statut ni après cette date, la République sud-africaine n'a formulé aucune réserve ni énoncé aucune exception tendant à exclure le cas de l'article 7 du Mandat de son acceptation de l'article 37 du Statut de la Cour internationale. Il est donc légitime de conclure que l'acceptation de l'article 37 a été simple, totale et sans restriction. Le cas de l'article 7 du Mandat est automatiquement inclus dans la disposition statutaire de l'article 37. D'ailleurs, l'article 35 du Statut de la Cour internationale dispose que « la Cour est ouverte aux États parties au présent Statut »; le Libéria, l'Éthiopie et la République sud-africaine ont, en tant que telles, bénéficié de cette disposition.

4. Le 12 septembre 1955 l'Union sud-africaine a adhéré à la juridiction de la Cour internationale de Justice, en acceptant la clause facultative insérée au paragraphe 2, article 36 du Statut³. Il me semble hors de doute qu'à la base de cette attitude la disposition chronologiquement antérieure de l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain a été confirmée comme étant du domaine de la juridiction de la Cour internationale de Justice.

Il y a eu alors deux actes de volonté par lesquels la République sud-africaine a accepté le transfert de juridiction de la Cour per-

¹ Premier addendum à la quatrième édition de la collection des textes régissant la compétence de la Cour permanente. Leyde, 1932, p. 7. 8^{me} Rapport annuel de la Cour permanente, 1932.

² 16^{me} Rapport de la Cour permanente de Justice internationale, p. 326. — Annuaire de la Cour internationale de Justice, 1946-1947, p. 217.

³ Cour internationale de Justice, Annuaire 1955-1956, p. 178; *id.* 1959-1960, p. 252; *id.* 1960-1961, p. 216.

2. On 19 September 1929 the Union of South Africa subscribed for 10 years (susceptible of prolongation) to the optional clause in Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Permanent Court, and ratified the declaration on 7 April 1930¹. This acceptance of the optional clause was renewed on 7 April 1940 "until such time as notice may be given to terminate the acceptance"².

3. Under Article 93, paragraph 1, of the Charter of the United Nations, the States participating in the present controversy are, by reason of the fact that they are States Members of the Organization, also parties to the Statute of the International Court of Justice. Acceptance of the Statute in 1945 consequently involved acceptance of its Article 37 which provides for the transfer to the International Court of Justice of the jurisdiction of the Permanent Court in the cases covered by that Article. It may therefore be concluded that the Republic of South Africa has, since its acceptance of the Statute of the new Court, voluntarily accepted the replacement of the Permanent Court by the International Court of Justice in the concrete case provided for by Article 7 of the Mandate for South West Africa, which was for the Republic "a convention in force" within the meaning of Article 37 of the Statute. At no time, neither at the date of adherence to the Statute nor since that date, has the Republic of South Africa made any reservation or formulated any exception to exclude the case of Article 7 of the Mandate from its acceptance of Article 37 of the Statute of the International Court. It is therefore legitimate to conclude that its acceptance of Article 37 was simple, complete and unrestricted. The case of Article 7 of the Mandate is automatically included in the statutory provision of Article 37. Moreover, Article 35 of the Statute of the International Court provides that "the Court shall be open to the States parties to the present Statute". Liberia, Ethiopia and the Republic of South Africa have, in their capacity as such, the benefit of that provision.

4. On 12 September 1955 the Union of South Africa recognized the jurisdiction of the International Court of Justice, by accepting the optional clause in paragraph 2 of Article 36 of the Statute³. It seems to me to be beyond doubt that on the basis of that attitude the chronologically earlier provision of Article 7 in the Mandate for South West Africa was confirmed as being within the domain of the jurisdiction of the International Court of Justice.

There were then two voluntary acts by which the Republic of South Africa accepted the transfer of jurisdiction from the

¹ First addendum to the fourth edition of the Collection of Texts governing the jurisdiction of the Court. Leiden, 1932, page 7. Eighth Annual Report of the Permanent Court of International Justice, 1932.

² Sixteenth Report of the Permanent Court of International Justice, p. 334. Yearbook of the International Court of Justice, 1946-1947, p. 215.

³ International Court of Justice, *Yearbook* 1955-1956, page 184; 1959-1960, page 253; 1960-1961, page 215.

manente à la Cour internationale: en premier lieu, la souscription à l'article 37 du Statut; et en second lieu, l'adhésion à la clause facultative de 1955. Ces actes réalisés alors que l'accord de Mandat du 17 décembre 1920 était en vigueur renforcent, confirment et rendent inamovible l'article 7 dudit accord qui contient la clause compromissoire.

e) Il y a un autre vice de validité que le défendeur attribue à la clause compromissoire de l'article 7 de l'accord de Mandat, à savoir que dans ladite clause sont mentionnés comme parties capables d'invoquer la juridiction de la Cour « d'autres États Membres de la Société des Nations », nonobstant que les parties à l'accord sont seulement la Société des Nations et le mandataire. De l'avis du défendeur, ces « autres États Membres » sont des tierces personnes juridiques indûment appelées à prendre partie dans les questions judiciaires dérivées des Mandats. En outre, actuellement, il n'y a plus d'États Membres de la Société des Nations, laquelle fut dissoute il y a seize ans; donc la clause compromissoire est d'exécution impossible. Elle n'est plus en vigueur.

En réalité, cette observation vise la matière de la deuxième exception préliminaire, et c'est pour cela que je m'en occuperai lorsque j'examinerai ladite exception. Je puis dire d'avance qu'à mon avis l'observation n'est pas fondée.

* * *

Il s'ensuit de tout ce qui a été dit que l'accord de Mandat du Sud-Ouest africain est une convention en vigueur et qu'en vertu de la stipulation contenue dans l'article 7 dudit accord, l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice est applicable à la présente controverse. A mon avis, la première exception préliminaire est mal fondée.

Deuxième exception préliminaire

L'énoncé de la deuxième exception préliminaire formulée par le défendeur est, à peu près, le suivant: conformément à l'article 7 de l'accord de Mandat, le différend duquel devrait connaître la Cour permanente de Justice internationale viendrait s'élever entre le mandataire et « un autre État Membre de la Société des Nations ». Mais dans le différend actuel ne figure aucun « État Membre » de ladite entité, laquelle n'existe plus depuis avril 1946. Ceux qui figurent en demandeurs, le Libéria et l'Éthiopie, sont des ex-Membres de la Société dissoute et ne conservent pas, par conséquent, la qualité active de Membres que l'article 7 exige. Les demandeurs n'ont donc pas de « *locus standi* » pour ester devant la Cour. En outre, on ne comprend pas pourquoi le Conseil de la Société des Nations a pu faire intervenir comme parties à l'ac-

Permanent Court to the International Court: in the first place, the subscribing to Article 37 of the Statute; and secondly, adherence to the optional clause in 1955. These acts, undertaken at a time when the Mandate Agreement of 17 December 1920 was in force, reinforce, confirm and render irremovable Article 7 of that Agreement which contains the compromissory clause.

(e) There is another defect vitiating its validity which the Respondent attributes to the compromissory clause in Article 7 of the Mandate agreement, which is that that clause refers to "another Member of the League of Nations" as the definition of the parties with capacity to invoke the jurisdiction of the Court, notwithstanding the fact that the parties to the agreement are only the League of Nations and the Mandatory. In the Respondent's view, such "another Member" is a third legal person improperly invited to be a party to judicial questions deriving from the Mandates. Furthermore, there are not now any more Members of the League of Nations, which was dissolved sixteen years ago, therefore the compromissory clause cannot be implemented. It is no longer in force.

In fact, this observation relates to the subject-matter of the Second Preliminary Objection, and that is why I shall deal with it in my consideration of that Objection. I can say in advance that in my view the observation is not well founded.

* * *

It follows from the foregoing that the Mandate Agreement for South West Africa is a convention in force, and that by virtue of the provision contained in Article 7 of that Agreement, Article 37 of the Statute of the International Court of Justice is applicable to the present controversy. In my view the First Preliminary Objection is not well founded.

Second Preliminary Objection

The Second Preliminary Objection is formulated by the Respondent more or less as follows: according to Article 7 of the Mandate Agreement, a dispute to be heard and determined by the Permanent Court of International Justice would be one arising between the Mandatory and "another Member of the League of Nations". But in the present dispute there is no "Member" of the League involved, the League having ceased to exist in April 1946. The States which are Applicants, Liberia and Ethiopia, are ex-Members of the dissolved League and have not therefore preserved the active membership required by Article 7. The Applicants have therefore no "*locus standi*" to appear before the Court. Moreover, it is incomprehensible that the Council of the League of Nations should have brought in as a party to the Mandate Agreement "another

cord de Mandat les « autres États Membres de la Société » qui sont des tierces personnes sans aucun intérêt juridique direct dans l'exécution du Mandat. (Exceptions préliminaires, texte français, p. 159.)

Pour apprécier si cette exception est ou non bien fondée, il faut, une fois de plus, prendre note de la nature de l'institution du Mandat international créé par l'article 22 du Pacte de 1919. Je dois me référer surtout aux chapitres « Les éléments du Mandat international » et « Notes caractéristiques du Mandat international », paragraphe 7, de la présente opinion.

En synthèse, l'interprétation doctrinaire du système des Mandats introduit par le Pacte peut s'énoncer ainsi: une « mission sacrée » au bénéfice des peuples sous-développés des anciennes colonies a été confiée aux Membres de la Société des Nations qui représentent la communauté internationale. Chacun de ces États Membres est lié, de « *mancomum et in solidum* » avec la Société, à l'obligation et à la responsabilité de réaliser les buts d'aide, de progrès et de protection desdits peuples que l'article 22 du Pacte envisage. En conséquence, chaque État Membre a un intérêt juridique individuel pour que les Mandats confiés par la Société aux divers mandataires soient dûment exécutés et accomplis. Dans les accords de Mandat, les États Membres ne sont donc pas des éléments étrangers ou des « tiers » indifférents à la relation contractuelle, mais des parties conjointes avec la Société des Nations pour l'obtention de ses fins.

C'est ainsi qu'on explique la participation des États Membres, au côté de la Société, dans la clause compromissoire des accords de Mandat. Chacun de ces États acquiert un droit d'intervention judiciaire pour défendre les intérêts de la population sous Mandat; et ce droit — qui est à la fois une responsabilité — s'étend *à tout le temps que dure le Mandat*. A partir de l'entrée en vigueur de l'accord conclu avec le mandataire, ce droit d'intervention des autres États Membres *s'incorpore au patrimoine juridique de chacun d'eux*, non pas en fonction de la durée de la Société des Nations, *mais en fonction de la durée du Mandat lui-même*. La possession de ce droit par les États qui l'ont acquis dépasse alors la vie de la Société des Nations, même si elle est dissoute avant l'expiration du Mandat.

Le Conseil de la Société des Nations n'a donc pas commis d'excès de pouvoir quand — à l'article 7 du Mandat — il a reconnu aux États Membres de la Société des Nations le droit de prendre part aux affaires concernant l'exercice du Mandat. Tout l'ensemble de l'article 22 du Pacte, examiné à la lumière des antécédents historiques déjà rappelés, et principalement ses paragraphes 1 et 2, permet de découvrir le but poursuivi par ses auteurs de faire participer tous les États Membres de la communauté internationale incorporés à la Société à la « mission sacrée de civilisation » conçue

Member of the League of Nations", such a State being a third person without any direct legal interest in the implementation of the Mandate (Preliminary Objections, p. 149).

To judge whether this Objection is well founded or not, it is necessary once again to have regard to the nature of the international Mandate institution created by Article 22 of the Covenant of 1919. I refer in particular to the sections headed "The elements of the international Mandate" and "Characteristic features of the international Mandate", paragraph 7 of the present Opinion.

In summary form, the doctrinal interpretation of the Mandates System instituted by the Covenant may be stated as follows: a "sacred trust" for the benefit of the under-developed peoples of the former colonies was entrusted to the Members of the League of Nations, which represented the international community. Each of those States Members is bound, jointly and severally with the League, by the obligation and by the responsibility to promote the purposes envisaged in Article 22 of the Covenant, namely, to assist, advance and protect the peoples concerned. In consequence, each State Member has an individual legal interest in seeing that the Mandates entrusted by the League of Nations to the various Mandatories are properly performed and fulfilled. In the Mandate agreements the States Members are thus not alien elements or "third persons" having no connection with the contractual relationship, but joint parties with the League of Nations for the achievement of its objectives.

This is the explanation of the participation of the States Members, alongside the League, in the compromissory clause of the Mandate agreements. Each of these States acquires a right of legal intervention to protect the interests of the mandated population; and this right—which is at the same time a responsibility—extends to *the whole duration of the Mandate*. From the entry into force of the agreement with the Mandatory, this right of intervention of other States Members becomes *part of the legal heritage of each one of them*, not for the duration of the League of Nations, *but for the duration of the Mandate itself*. Possession of this right by the States which acquired it thus extends beyond the life of the League of Nations, even if the League is dissolved before the expiry of the Mandate.

The Council of the League of Nations was therefore certainly not acting *ultra vires* when—in Article 7 of the Mandate—it granted to States Members of the League of Nations the right to participate in cases relating to the exercise of the Mandate. The whole of Article 22 of the Covenant, considered in the light of the historical background, previously referred to, and in particular its paragraphs 1 and 2, makes it possible to see the aim pursued by the authors to enable all the States Members of the international community incorporated in the League to participate in the "sacred trust of

et établie pour le bien-être et le développement des peuples non capables de se diriger eux-mêmes. Si les paragraphes 7 et 8 de l'article 22 confèrent au Conseil, représentant la Société des Nations, des attributions spécifiques au sujet de la surveillance du Mandat, cela ne prive pas les États Membres de leur intérêt juridique pour l'accomplissement des conditions au moyen desquelles le Mandat se développe. Les États Membres sont, dans ce sens, des collaborateurs inséparables de l'action de la Société.

Tout cela conduit à conclure que l'allusion aux « autres États Membres » faite par l'article 7 du Mandat du Sud-Ouest africain doit être interprétée comme se référant aux États qui ont appartenu en qualité de Membres à la Société des Nations jusqu'à sa dissolution. Ladite qualité les a pourvus d'un pouvoir inhérent à leur condition d'États pour jouer le rôle de parties conformément à l'article 7 du Mandat pendant tout le temps que le Mandat sera exercé par le mandataire. C'est seulement de cette façon que l'on peut servir les buts de l'institution.

Si l'on n'admettait pas cette interprétation et étant donné que la Société des Nations comme telle fut dissoute, on arriverait à la conclusion — juridiquement inacceptable — que les populations sous mandat n'auraient pas eu la possibilité de recourir au pouvoir judiciaire international à cause d'abus ou déviations possibles du mandataire. Et il faut bien se rappeler que le droit de défense devant la justice est expressément mentionné dans la déclaration des Droits de l'homme.

Étant donné que le Libéria et l'Éthiopie ont été Membres de la Société des Nations jusqu'à sa dissolution, ces deux États ont — à mon avis — le droit d'invoquer la juridiction de la Cour conformément à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain et à l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice.

Troisième exception

De l'avis du défendeur, « le désaccord entre les demandeurs et la République sud-africaine n'est pas un « différend » ainsi qu'il est prévu par l'article 7 du Mandat ». A la lumière de cet article, les différends susceptibles d'être soumis à la Cour devront remplir certaines conditions ou qualités qui n'apparaissent pas dans la présente affaire. La requête des demandeurs serait donc irrecevable.

En poussant son raisonnement, le défendeur fait remarquer que selon les mémoires des demandeurs, l'objet de la controverse consiste à définir s'il y a eu violation des obligations imposées au mandataire par les articles 2 à 6 du Mandat en faveur du peuple soumis au Mandat. Mais de l'avis du défendeur, cette démarche des demandeurs ne s'accorde pas avec le principe selon lequel le règlement judiciaire n'est ouvert que si un droit ou un intérêt juridique direct de la Partie demanderesse est en cause. La défense des po-

civilization" conceived and established for the well-being and development of peoples not yet able to stand by themselves. If paragraphs 7 and 8 of Article 22 confer upon the Council, representing the League of Nations, specific functions with regard to supervision of the Mandate, that does not deprive Member States of their legal interest in the performance of the conditions by means of which the Mandate is carried out. The Member States are, in this sense, inseparable collaborators in the action of the League.

All this leads to the conclusion that the reference to "another Member of the League of Nations" in Article 7 of the Mandate for South West Africa must be interpreted as referring to States which were Members of the League of Nations up to its dissolution. That membership gave them a power inherent in their status as States to act as parties in accordance with Article 7 of the Mandate during the whole of the time that the Mandate is exercised by the Mandatory. It is only in this way that the purposes of the institution can be served.

If this interpretation were not accepted, and since the League of Nations as such has been dissolved, the legally unacceptable conclusion would be reached that the mandated populations would not have had the possibility of recourse to international judicial authority in respect of possible abuses or deviations by the Mandatory. And it must be recalled that the right of defence before the law is expressly mentioned in the Declaration of Human Rights.

Since Liberia and Ethiopia were Members of the League of Nations up to its dissolution, those two States have, in my view, the right to invoke the jurisdiction of the Court in accordance with Article 7 of the Mandate for South West Africa and Article 37 of the Statute of the International Court of Justice.

Third Objection

In the opinion of the Respondent, "the disagreement between the Applicants and the Republic of South Africa is not a 'dispute' as envisaged in Article 7 of the Mandate". In view of the provisions of that Article disputes capable of being referred to the Court must satisfy certain conditions, or be of certain kinds, which is not so in the present case. The Applications of the Applicants are therefore said to be inadmissible.

Pursuing its reasoning, the Respondent points out that according to the Memorials of the Applicants, the subject of the controversy is concerned with whether there was a violation of the obligations imposed on the Mandatory by Articles 2-6 of the Mandate for the benefit of the peoples of the Mandated Territory. But, in the submission of the Respondent, the action of the Applicants does not comply with the principle that a legal remedy is only available

pulations sous tutelle n'est pas de la compétence individuelle des États Membres, car elle est une mission du Conseil de la Société des Nations comme organe de contrôle du Mandat. Donc le tribunal n'a pas à connaître d'une requête du genre de celle du Libéria et de l'Éthiopie où les droits et les intérêts directs de ces deux États ne sont pas mis en cause. Les États Membres de la Société des Nations pouvaient avoir sans doute certains intérêts particuliers au sujet des territoires sous Mandat, par exemple dans le cas du principe économique de la « porte ouverte » ou de la défense de leurs ressortissants en face d'actes abusifs dans l'exercice du Mandat ; mais aucun intérêt juridique direct n'est attribuable aux demandeurs en ce qui concerne la défense des droits ou des intérêts de tiers, autrement dit, des populations placées sous Mandat. Dans ce domaine, les demandeurs n'ont pas de *locus standi* pour recourir à la Cour.

Cette thèse du défendeur a été déjà réfutée par l'argument fondé sur la nature et les buts de l'institution des Mandats. Depuis le traité de Versailles, le Mandat a apporté au droit international un principe nouveau qui traduit une exigence de la conscience internationale : celui de la tutelle juridique pour le bien-être et le développement des populations ex-coloniales. Les droits humains, civiques, culturels et économiques de ces populations, ainsi que la prohibition des abus qui pourraient être commis à leur propre détriment, ont été expressément proclamés par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, celui-ci concordant dans son esprit avec le préambule de cet instrument. A partir de ce moment-là, la « mission sacrée » conférée à la Société et, par conséquent, à tous et à chacun de ses Membres, n'est plus une mission « morale » ou « humanitaire », mais clairement une mission d'une portée juridique indéniable, proclamée par la loi internationale. Depuis lors, les États Membres possèdent, en tant que parties intégrantes de la Société, un intérêt juridique direct dans la protection des peuples sous-développés. C'est sans doute sur la base de ces principes que l'accord de Mandat a, en son article 7, conféré aux États Membres, en leur qualité individuelle, le droit d'invoquer la clause compromissoire pour exiger du mandataire la juste application du Mandat. Le Conseil de la Société des Nations avait autorité pour faire état de ce droit parce que celui-ci découle naturellement de la « mission sacrée » instituée par le Pacte et parce que le paragraphe 8, article 22 de cet instrument donne au Conseil la faculté de « statuer » sur les conditions du Mandat. Ladite disposition est d'ailleurs parfaitement explicable étant donné que les articles 34 et 35 du Statut de la Cour permanente ne donnaient pas à la Société des Nations la possibilité d'exercer elle-même, en tant qu'entité, un recours à la Cour, lequel était réservé aux États Membres et aux États en général. Tous ces raisonnements sont confirmés par le préambule et par les articles 1 (par. 2 et 3) et 2 (par. 5) de la Charte des Nations Unies.

where a direct legal right or interest on the part of the Applicant is in issue. The defence of the peoples under tutelage is not within the individual competence of Member States since it is a function of the Council of the League of Nations as supervisory organ under the Mandate. The Court therefore cannot deal with an application such as those of Liberia and Ethiopia, where no direct rights and interests of the two States are involved. States Members of the League of Nations might no doubt have certain interests of their own with regard to Mandated territories, such as in the case of the economic principle of the "open door", or the defence of their nationals against acts which constituted an abuse of the Mandate; but no direct legal interest can be attributed to the Applicants in respect of the defence of the rights or interests of third parties, in other words, the peoples of the Mandated territories. In this domain, the Applicants have no *locus standi* before the Court.

This contention of the Respondent has already been refuted by the argument based on the nature and purposes of the institution of Mandates. Since the Treaty of Versailles, Mandates have introduced a new principle into international law, one which reflects a need of the international conscience: that of legal tutelage for the well-being and development of former colonial peoples. The human, civic, cultural and economic rights of these peoples, and the prohibition of abuses which might be committed to their prejudice, are expressly laid down in Article 22 of the Covenant of the League of Nations which in its spirit is in harmony with the Preamble of that instrument. From that moment, the "sacred trust" conferred on the League and consequently on each and every one of its Members, was no longer a "moral" or "humanitarian" trust, but clearly one of an undeniably legal scope, laid down by international law. Since that time, Member States, as integral parts of the League itself, have possessed a direct legal interest in the protection of underdeveloped peoples. It is no doubt on the basis of these principles that the Mandate Agreement, in its Article 7, conferred upon Member States, in their individual capacity, the right to invoke the compromissory clause to require of the Mandatory a correct application of the Mandate. The Council of the League of Nations was authorized to include this right because it is one which flows naturally from the "sacred trust" instituted in the Covenant and because paragraph 8 of Article 22 of that instrument gives the Council the right to "define" the conditions of the Mandate. The provision in question is indeed very easy to understand since Articles 34 and 35 of the Statute of the Permanent Court did not make it possible for the League of Nations itself to have recourse, as a body, to the Court which was open only to Member States and States in general. All this reasoning is confirmed by the Preamble and by Articles 1 (paras. 2 and 3) and 2 (para. 5) of the Charter of the United Nations.

Sous un autre aspect, le texte littéral de l'article 7 du Mandat constitue, à mon avis, le meilleur guide pour arriver à une interprétation correcte. Selon ce texte, le mandataire accepte qu'un autre Membre (quelconque) de la Société des Nations puisse soumettre à la Cour permanente tout différend, quel qu'il soit, visant l'interprétation ou l'application des dispositions du Mandat. Ce texte ne contient aucune limitation se rapportant à la qualité de l'intérêt juridique en jeu, qu'il soit particulier ou général, qu'il vise directement l'État demandeur ou qu'il concerne d'autres personnes juridiquement proches de celui-ci. Dans le cas d'espèce, j'ai déjà expliqué qu'à mon avis, on ne peut pas qualifier — comme le défendeur l'a fait — les populations sous Mandat de « tierces personnes » étrangères à la convention du Mandat, car ces populations sont une des parties de la convention, la partie bénéficiaire dont les intérêts sont, dans un certain point, solidaires de ceux des États Membres, en vertu des principes et des buts de l'institution du Mandat. Cela étant, personne ne pourrait s'appuyer sur le texte de l'article 7 pour soutenir qu'il a voulu prévoir, d'une façon exclusive, les recours judiciaires des États qui font appel à la compétence de la Cour pour défendre leurs intérêts particuliers directs (par exemple: le droit de la porte ouverte ou les plaintes des ressortissants), sans que ledit article puisse comprendre les possibles requêtes d'un État quelconque pour défendre les intérêts généraux des populations sous Mandat. Il faut considérer que le texte de l'article 7 du Mandat est large, clair et précis: il ne donne lieu à aucune ambiguïté, il ne mentionne aucune exception. On ne saurait donc exclure de son contenu les actions judiciaires qui visent, précisément, les problèmes principaux du Mandat, c'est-à-dire les questions d'interprétation sur la portée des facultés du mandataire et sur l'application pratique de ces facultés aux populations mises sous tutelle. Compte tenu de l'importance de ces problèmes, l'interprétation restrictive qui vise uniquement les intérêts matériels et individuels d'un des États Membres prend, certes, une place toute secondaire et même insignifiante.

Quant à l'existence réelle d'un différend dans le cas d'espèce entre les États demandeurs et le mandataire, la preuve a été bien établie — à mon avis — dans le dossier, et très spécialement dans les documents officiels de la Société des Nations et des Nations Unies figurant parmi les annexes. On peut y constater que pendant plusieurs années les deux États demandeurs, en leur qualité de membres intégrants de certains organes et commissions des Nations Unies, ont soutenu des points de vue fondamentalement opposés à ceux du mandataire à propos de l'interprétation de diverses dispositions du Mandat et aussi de son application par le mandataire dans des cas concrets et successifs. Le différend n'aurait pu être plus nettement établi.

Étant donné que les membres des délégations accréditées auprès de l'Organisation des Nations Unies ont la représentation officielle

Looking at the matter from another aspect, the literal text of Article 7 of the Mandate provides, in my opinion, the best guide to a correct interpretation. According to its wording, the Mandatory agrees that (any) other Member of the League of Nations may submit to the Permanent Court any dispute whatever relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate. This text contains no limitations as regards the kind of legal interest in issue, be it particular or general, whether it directly relates to the Applicant State or whether it is concerned with other persons legally close to the latter. In the present case, I have already explained that, in my opinion, one cannot describe—as the Respondent has done—the peoples of the Mandated territory as “third parties” not parties to the Mandate convention since these peoples are one of the parties under the convention, the benefiting party whose interests are, to a certain extent, joint interests with those of Member States, in view of the principles and purposes of the Mandate institution. That being so, nobody can rely on the wording of Article 7 to contend that it was intended to provide exclusively for recourse to the Court by States seeking the exercise of the Court’s jurisdiction in defence of their direct private interests (for instance, the right to the open door or complaints of their nationals), and that the Article cannot cover applications by any State in defence of the general interests of the peoples of the Mandated territory. Regard must be had to the fact that the wording of Article 7 of the Mandate is broad, clear and precise: it gives rise to no ambiguity, it refers to no exception. It is therefore not possible to exclude from its content legal action concerned with what indeed constitute the principal problems of the Mandate, that is to say questions of interpretation with regard to the scope of the Mandatory’s rights and the practical application of those rights to the peoples placed under tutelage. Having regard to the importance of these problems, a restrictive interpretation which would include only the material and individual interests of a State Member must take a secondary and indeed insignificant place.

As to the actual existence of a dispute in the present cases between the Applicants and the Mandatory, this has, in my opinion, been clearly established by the record and particularly by the official documents of the League of Nations and the United Nations which appear among the annexes. From these it can be seen that for several years the two Applicant States, in their capacity as members of certain organs and committees of the United Nations, have maintained points of view fundamentally opposed to those of the Mandatory with regard to the interpretation of various provisions of the Mandate and with regard to the application of the Mandate by the Mandatory in a series of concrete cases. A dispute could not have been more clearly established.

Since the members of delegations accredited to the United Nations are the official representatives of their respective governments, no

de leur gouvernement respectif, aucun doute ne subsiste sur le fait que ces divergences de droit et de fait se sont produites entre les Gouvernements du Libéria et de l'Éthiopie d'une part, et le Gouvernement de la République sud-africaine de l'autre. Donc, le différend soumis à la Cour réunit les qualités de fond et de forme signalées par l'article 7 de l'accord de Mandat.

Il reste encore à répondre à une autre objection : « On ne saurait pas dire que le différend — en admettant provisoirement son existence — se soit produit entre le mandataire et deux « autres Membres de la Société des Nations » parce que, après la dissolution de celle-ci, les demandeurs ont perdu leur qualité de membres *actuels* et ne sont plus que deux ex-membres de ladite entité. Ils sont, par conséquent, en dehors du cadre prévu par l'article 7. »

Il a déjà été répondu à cette objection au moment d'examiner la deuxième exception préliminaire. En suivant la technique de toutes les conventions, dans les accords de Mandat les prévisions sont prises de façon à garantir le fonctionnement du système *pendant tout le temps de sa durée*. Le droit reconnu par l'article 7 aux autres États Membres d'exercer leur action judiciaire est *inhérent* au Mandat lui-même et inséparable de l'exercice de celui-ci, tant qu'il dure. Ledit droit est *incorporé* — je dois le répéter — au patrimoine juridique des États Membres et il s'y maintient latent et vivant sans limitation de durée jusqu'à l'expiration du Mandat, à moins qu'une modification conventionnelle de l'accord n'intervienne.

Lorsque le texte de l'article 7 fait référence aux États qui jouissent de la clause compromissaire, la mention de la qualité d'États Membres de la Société des Nations doit être interprétée *comme un moyen d'identification individuelle desdits États* et non pas *comme une condition permanente requise par le rôle de demandeur dans l'action judiciaire*. En d'autres termes, l'article 7 a, à mon avis, voulu dire que : « Les États appartenant à la Société des Nations et identifiés aux buts de celle-ci auront individuellement le droit d'exiger devant la Cour permanente l'exécution fidèle du Mandat pendant toute sa durée. » Mais l'intention de l'article n'a pas été de dire que : « Les États Membres de la Société, tant que celle-ci existera, auront individuellement le droit... », etc. Cette dernière interprétation laisserait sans effet la garantie judiciaire du Mandat en cas de disparition de la Société des Nations ; et telle n'a pu être l'intention des auteurs de l'accord, parce que cela serait préjudiciable aux intérêts des populations sous tutelle.

L'interprétation en faveur de laquelle je me prononce a soulevé le point de savoir si un État, qui a perdu le caractère de Membre de la Société des Nations soit en donnant sa démission, soit par mesure disciplinaire, aura le droit d'invoquer l'article 7 du Mandat après la dissolution de la Société afin *d'intenter* une action judiciaire. Une réponse négative n'est pas douteuse à mon avis ; car la sépara-

doubt can remain as to the fact that these differences of opinion with regard to law and fact have arisen between the Governments of Liberia and Ethiopia on the one hand, and the Government of the Republic of South Africa on the other. It follows that the dispute submitted to the Court satisfies the conditions of substance and of form referred to in Article 7 of the Mandate agreement.

There remains a further objection to be answered: "It could not be said that the dispute—even if one should be admitted to exist—is one which has arisen between the Mandatory and two 'other Members of the League of Nations' since, after the dissolution of the League, the Applicants lost their status as *present* Members and are merely two former Members of that Organization. They are consequently not within the framework provided for by Article 7."

This objection has already been met in the consideration of the Second Preliminary Objection. Following the scheme of all conventions, in the Mandate agreements provision is made in such a way as to guarantee the functioning of the system *during the whole period of its duration*. The right to take legal action conferred, by Article 7, on other States Members, is *inherent* in the Mandate itself and inseparable from its exercise, so long as it lasts. The right is *incorporated*—I must repeat it—in the juridical heritage of Member States and there it remains latent and alive with no limits upon its duration until the expiry of the Mandate, in the absence of any conventional modification of the agreement.

When the text of Article 7 refers to the States enjoying the benefit of the compromissory clause, the reference to the status of States Members of the League of Nations must be interpreted as *a means for the individual identification of those States* and not as *a permanent condition required for the role of applicant in legal proceedings*. In other words, Article 7 means, in my opinion: "States belonging to the League of Nations and identified with the purposes of the League shall individually have the right to require before the Permanent Court the faithful execution of the Mandate during its entire duration." But the intention of the Article was not to say that: "The States Members of the League, so long as it continues to exist, shall individually have the rights...", etc. That latter interpretation would render ineffective the judicial security in the Mandate in the event of the disappearance of the League of Nations; and that cannot have been the intention of the authors of the agreement because the effect would be to prejudice the peoples under tutelage.

The interpretation which I prefer raises the question whether a State which has lost the status of a Member of the League of Nations, either by resigning or as the result of a disciplinary measure, would have the right to invoke Article 7 of the Mandate after the dissolution of the League in order to *institute* legal proceedings. In my opinion there can be no doubt that the answer must be in

tion volontaire ou disciplinaire du sein d'une entité ou institution implique le renoncement ou la perte de tous les droits que l'État Membre séparé avait acquis individuellement eu égard à son caractère de Membre.

Ce raisonnement a donné lieu à un argument pour annihiler la possibilité d'application de l'article 7. Tous les États Membres des Nations Unies se sont mis volontairement d'accord — dit-on — pour dissoudre cette entité (résolution du 18 avril 1946). Après cette dissolution volontaire, aucun des anciens Membres n'a conservé le droit d'invoquer l'article 7, car tous ont renoncé aux droits et prérogatives qui étaient la conséquence de leur qualité de Membres. Cependant on ne peut pas ignorer les faits historiques qui ont déterminé la disparition de la Société des Nations. Cette entité — déjà très ébranlée avant la deuxième guerre mondiale — est restée paralysée pendant toute la durée du conflit, dont les résultats ont entièrement bouleversé la réalité internationale en modifiant d'une façon profonde l'ancienne conformation et distribution des États sur lesquelles la Société des Nations avait été fondée. En fait, cette Société était déjà morte, en dépit de la volonté de ses Membres, quand son Assemblée a adopté la résolution d'avril 1946 faisant état de sa disparition. Mais en même temps lesdits Membres, en accord avec la majorité des autres États de la communauté internationale, se sont vivement intéressés à ce que certains principes et certaines institutions remarquables par leur progrès social et humain qui avaient été mis en pratique par la Société disparue puissent échapper à la crise mondiale. C'est alors qu'ils ont fondé l'Organisation des Nations Unies, dont les prescriptions soulignent d'une manière très spéciale l'institution de la tutelle et fournissent les moyens de transformer les anciens « Mandats » en régimes tutélaires modernisés. Les articles 77 (par. 1, alinéa a), 79 et 80 de la Charte établissent le caractère obligatoire de cette transformation si le mandataire est Membre des Nations Unies. Le texte de l'article 79 me semble très éloquent :

« Les termes du [nouveau] régime de tutelle ... feront l'objet [sens impératif] d'un accord entre les États directement intéressés, y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un Membre des Nations Unies... » (Les italiques sont de nous.)

La philosophie de cette disposition est que l'État mandataire qui a accepté et signé la Charte des Nations Unies s'est rallié au nouveau système de tutelle et doit s'y incorporer d'une façon obligatoire.

Le corollaire est que la République sud-africaine, Membre des Nations Unies, qui n'est pas arrivée à souscrire avec cette Organisation un nouvel accord de tutelle, se trouve dans la situation transitoire prévue par l'article 80, paragraphe 1, de la Charte, dont

the negative; for the voluntary or disciplinary separation from a body or institution implies renunciation or loss of all those rights which the former State Member had individually acquired by virtue of its status as a Member.

This reasoning has given rise to an argument intended to destroy the possibility of applying Article 7. All the States Members of the League of Nations voluntarily agreed—it is said—to dissolve that body (Resolution of 18 April 1946). After that voluntary dissolution none of the former Members retained the right to invoke Article 7, for all of them renounced the rights and prerogatives which were the consequences of their status as Members. It is not possible, however, to ignore the historical facts which determined the disappearance of the League of Nations. That Organization—already greatly weakened before the Second World War—remained paralyzed for the whole period of the War and the results of the conflict completely upset international realities by profoundly modifying the former conformation and distribution of States on which the League of Nations had been based. In fact, the League was already dead, despite the wishes of its Members, when its Assembly adopted the Resolution of April 1946 to place its disappearance on record. At the same time its Members, in agreement with the majority of the other States of the international community, were greatly concerned that certain principles and certain institutions which were conspicuous by their social and humane progress and which had been put into effect by the League which had disappeared, should remain unaffected by the world crisis. It was then that they founded the United Nations, the regulations of which devoted special emphasis to the institution of trusteeship and provide means for transforming the former “Mandates” into modernised tutelary systems. Article 77 (paragraph 1, subparagraph (a)), 79 and 80 of the Charter established the compulsory character of that transformation where the Mandatory is a Member of the United Nations. The wording of Article 79 appears to me to be eloquent:

“The terms of [the new] trusteeship ... shall [in the imperative] be agreed upon by the States directly concerned, *including the mandatory power in the case of territories held under mandate by a Member of the United Nations...*” (Italics added.)

The philosophy of this provision is that the Mandatory State which accepted and signed the Charter of the United Nations accepted the new trusteeship system and must incorporate itself in it compulsorily.

The corollary is that the Republic of South Africa, a Member of the United Nations, which has not concluded a new trusteeship agreement with that Organization, is in the transitional situation provided for by Article 80, paragraph 1, of the Charter, which must

l'application stricte s'impose; par conséquent l'ancienne convention de Mandat du 17 décembre 1920 doit rester inchangée et son article 7 doit être forcément appliqué. Les « autres États Membres » de l'ancienne Société des Nations ont donc toute liberté de faire appel à la juridiction de la Cour (art. 37 du Statut).

Quatrième exception

Dans sa quatrième et dernière exception préliminaire — liée étroitement à la troisième — le défendeur affirme que le conflit ou différend — dont l'existence est alléguée par les demandeurs — n'est pas un différend qui « ne peut pas être tranché par négociations », selon le sens de l'article 7 de l'accord de Mandat.

En développant sa thèse, le défendeur a soutenu :

1° qu'il n'y a eu aucun débat ou discussion directe entre les Parties par la voie diplomatique sur les points qui constituent le sujet du différend;

2° qu'on ne peut pas tenir compte des discussions ou négociations administratives menées au sein des Nations Unies parce qu'elles ont eu lieu entre l'Organisation elle-même et le mandataire mais non pas entre celui-ci et les États demandeurs considérés individuellement;

3° que les négociations administratives ouvertes dans les divers organes des Nations Unies se sont déroulées dans des conditions défavorables pour arriver à un accord parce que l'Assemblée générale donnait auxdits organes des pouvoirs tout à fait restreints, ce qui constituait un élément limitatif du libre échange de vues entre les négociateurs. Au contraire, la présence des plénipotentiaires dans les négociations diplomatiques directes permet, en principe, une plus grande souplesse pour rechercher les points de coïncidence dans un champ de discussion plus élargi.

Certes, on ne trouve dans le dossier aucune trace de négociations diplomatiques directes entre les Parties, c'est-à-dire menées par la voie traditionnelle des ministères des Affaires étrangères et des représentants réciproquement accrédités. Mais le texte de l'article 7 du Mandat n'indique nullement que les négociations doivent prendre une forme extérieure déterminée. Toute négociation est adéquate si elle ne contrarie pas les coutumes internationales.

Un Membre de la Cour a judicieusement dit que le domaine de l'activité diplomatique est aujourd'hui beaucoup plus large qu'auparavant et que les négociations menées au sein des organes des Nations Unies entre les États Membres sont aussi, sans aucun doute, des négociations diplomatiques. Les délégations des États accrédités auprès de l'Organisation possèdent l'investiture diplomatique et agissent en représentation des gouvernements respectifs. On pour-

be strictly applied; consequently, the former Mandate convention of 17 December 1920 must remain unchanged and its Article 7 must necessarily be applied. The "other States Members" of the former League of Nations are thus fully entitled to invoke the jurisdiction of the Court (Article 37 of the Statute).

Fourth Objection

In its Fourth and final Preliminary Objection—which is closely linked with the Third Objection—the Respondent asserts that the conflict or disagreement—the existence of which is alleged by the Applicants—is not a dispute which "cannot be settled by negotiation" in the sense of Article 7 of the Mandate.

In the development of its argument, the Respondent has contended:

(1) that there has been no exchange of views or direct discussion between the Parties through the diplomatic channel on the points which constitute the subject of the dispute;

(2) that account cannot be taken of administrative discussion or negotiation within the United Nations because these took place between the Organization itself and the Mandatory and not between the latter and the Applicant States individually;

(3) that the administrative negotiation in the various organs of the United Nations took place in circumstances not conducive to arriving at an agreement since the General Assembly conferred restricted powers on those organs, which constituted an element limiting the free exchange of views between the negotiators. On the other hand, the presence of plenipotentiaries in direct diplomatic negotiations would, in principle, allow of greater flexibility in seeking points of agreement in a wider field of discussion.

It is true that the record contains no reference to direct diplomatic negotiations between the Parties, that is to say, negotiations carried out in the traditional way of Ministries for Foreign Affairs and reciprocally accredited representatives. But the wording of Article 7 of the Mandate in no way indicates that negotiations must take any particular external form. Any negotiation is adequate if not in conflict with international custom.

A Member of the Court has wisely said that the field of diplomatic activity is now much wider than formerly, and that negotiations between Member States within the organs of the United Nations also undoubtedly constitute diplomatic negotiations. The delegations of States accredited to the Organization possess a diplomatic status and act as representatives of their respective governments. It might further be added that no better place could have been

rait ajouter aussi qu'aucun autre siège n'aurait pu être mieux choisi dans cette affaire pour les négociations que celui de l'Organisation des Nations Unies parce que cette Organisation comptait les meilleurs spécialistes en la matière et contenait dans ses archives tous les renseignements historiques et légaux indispensables pour fournir la documentation nécessaire aux discussions.

Dans le cas d'espèce, la volumineuse documentation offerte par les Parties et spécialement les annexes relatives aux activités des Nations Unies dans cette affaire constituent, à mon avis, une preuve écrasante, non seulement du fait que des négociations successives et répétées ont eu lieu, avec l'intervention des demandeurs et du défendeur, mais que tous les efforts déployés pour trouver une solution conciliatoire ont abouti à un échec. Le problème du Mandat du Sud-Ouest africain a été abordé par la Quatrième Commission, par le Comité *ad hoc*, par le Comité des bons offices, par le Comité du Sud-Ouest africain et enfin par l'Assemblée générale. L'un et l'autre demandeur ont pris part, à plusieurs reprises, aux discussions engagées dans ces organes avec le mandataire sur les aspects juridiques de l'exercice du Mandat. De plus, les documents prouvent qu'en certaines occasions on a exposé au mandataire la nécessité d'amender ses thèses ou de modifier son procédé à l'égard de la population sous tutelle. Pendant quinze ans consécutifs cette opposition radicale de points de vue, cette position irréductible du mandataire en face de l'unanimité virtuelle des États Membres quant aux limites et aux obligations découlant du Mandat, ont maintenu une situation d'« impasse » permanente. Les votes des demandeurs, en tant qu'États, contre la politique administrative de l'Afrique du Sud figurent dans les actes et comptes rendus des séances. En résumé: la plus catégorique conviction légale et morale ressort de cet examen en ce sens qu'aucune négociation n'est possible et que toute nouvelle négociation, basée sur les normes du système des Mandats, serait inefficace pour trancher le différend.

La voie administrative ou politique étant épuisée, les demandeurs ont fait appel à la deuxième voie prévue — à la manière d'une sage réserve — à l'article 7 du Mandat: la voie de recours à la justice internationale. Si on lit attentivement l'accord de Mandat, il est facile de percevoir que les articles 6 et 7 signalent dans l'exercice du Mandat deux aspects ou deux étapes différentes et successives lesquelles, loin d'être incompatibles, se complètent naturellement l'une l'autre. La compréhension mutuelle entre la Société et le mandataire est présumée quant à la façon d'accomplir la mission du Mandat (art. 2 à 6), mais au cas où un désaccord se produit entre les États Membres sans perspectives de règlement, l'appel à la décision judiciaire rétablira le fonctionnement harmonieux du système. Il n'y a rien d'étrange dans le fait d'abandonner des négo-

chosen in this case for negotiations than the United Nations since that Organization has the best specialists in the field and possesses in its archives all the necessary historical and legal information for the necessary documentation of the discussions.

In the present case, the voluminous documentation put in by the Parties and especially the annexes relating to the activities of the United Nations in this case constitute, in my opinion, overwhelming proof not only of the fact that repeated and reiterated negotiations took place, in which the Applicants and the Respondent participated, but also that all the efforts made to find a conciliatory solution resulted in failure. The problems of the Mandate for South West Africa were dealt with by the Fourth Committee, by the *Ad Hoc* Committee, by the Good Offices Committee, by the Committee on South West Africa and finally by the General Assembly. Each of the Applicants took part, on a number of occasions, in the discussion which took place with the Mandatory in these organs on the legal aspects of the exercise of the Mandate. Furthermore, the documents show that on a number of occasions it was pointed out to the Mandatory that it was necessary for it to amend its contentions or modify its activities in relation to the peoples under tutelage. For fifteen consecutive years this fundamental opposition of points of view, this unyielding opposition of the Mandatory in the face of the virtual unanimity of Member States as to the limits and obligations flowing from the Mandate, have maintained a situation of permanent deadlock. The votes of the Applicants, in their capacity as States, against the administrative policy of South Africa are to be found in the documents and minutes of these meetings. In short: the most categorical legal and moral conviction emerges from this examination to the effect that no negotiation is possible and that any further negotiation based on the rules of the Mandates System would be ineffective to settle the dispute.

The administrative or political course having been exhausted, the Applicants have had resort to the second course provided for—by way of a wise reserve—by Article 7 of the Mandate: the course of resort to international justice. If the Mandate Agreement is carefully read, it is easy to see that Articles 6 and 7 relate to two different and successive aspects or stages in the exercise of the Mandate, which, far from being incompatible, are natural complements to each other. Mutual understanding between the League and the Mandatory is presumed as to the way in which the trust of the Mandate is to be performed (Articles 2-6), but in the event of a disagreement arising between the States Members which offers no prospect of settlement, resort to judicial decision will re-establish the harmonious functioning of the system. There is nothing strange

ciations administratives quand la nature du différend rend préférable l'intervention du tribunal.

Le défendeur a soutenu que l'échec des négociations administratives développées au sein de l'Organisation des Nations Unies a eu pour cause l'extrême limitation des pouvoirs concédés par l'Assemblée générale aux organes de négociations. Ces organes — dit le défendeur — ne jouissaient pas de la liberté d'action nécessaire pour décider des diverses formules présentées aux débats en cherchant des approximations avec souplesse ou — le cas échéant — en acceptant des concessions partielles. Néanmoins, il me semble que cette limitation de facultés était inévitable et encore plus nécessaire. L'Assemblée générale ne devait déléguer ses pouvoirs qu'à la condition d'indiquer comme base des négociations les normes fondamentales de l'institution du Mandat et de l'accord du Mandat du Sud-Ouest africain. Tout ce qui pourrait dépasser ce cadre serait contraire à l'esprit de la Charte et dépasserait les pouvoirs de l'Assemblée. Cela a été précisément la raison pour laquelle les négociations du Comité des bons offices n'ont pas abouti quand l'Assemblée générale rejeta la formule du partage qu'il avait proposée.

Ces motifs justifient, à mon avis, le rejet de la quatrième exception préliminaire.

Conclusion

Pour les raisons exposées ci-dessus et aussi pour les motifs pertinents mentionnés dans la partie de l'avis consultatif du 11 juillet 1950 où une coïncidence existe avec les raisonnements que je viens d'exposer, je conclus :

Que les deux exceptions préliminaires (1^{re} et 2^{me}) opposées par le défendeur à la compétence de la Cour, ne sont pas fondées en droit ;

Que les deux autres exceptions (3^{me} et 4^{me}) qui visent la recevabilité des requêtes du Libéria et de l'Éthiopie, doivent également être déclarées mal fondées ;

Que, par conséquent, la Cour est compétente pour aborder le jugement du fond des requêtes.

(Signé) J. L. BUSTAMANTE R.

in the abandonment of administrative negotiations when the nature of the dispute makes the intervention of a tribunal preferable.

The Respondent has contended that the failure of the administrative negotiation carried out within the United Nations was caused by the restrictions placed upon the powers granted to the negotiating organs by the General Assembly. These organs—says the Respondent—did not enjoy the freedom of action necessary to decide upon the various formulae put forward in the debates by seeking approximations in a flexible way or by possibly agreeing to partial concessions. It seems to me, however, that this restriction of powers was inevitable and still more necessary. The General Assembly could only delegate its powers on the condition that it indicated as bases for negotiation the fundamental rules of the Mandate institution and of the Mandate Agreement for South West Africa. Anything beyond this compass would have been contrary to the spirit of the Charter and would have exceeded the powers of the Assembly. That was the very reason why the negotiations by the Good Offices Committee were not successful when the General Assembly rejected the partition formula which it had proposed.

These reasons, in my opinion, justify the overruling of the Fourth Preliminary Objection.

Conclusion

For the reasons expressed above and also on the relevant grounds referred to in that part of the Advisory Opinion of 11 July 1950 which coincides with the reasoning which I have just set out, I come to the conclusion:

That the two Preliminary Objections (First and Second) raised by the Respondent to the jurisdiction of the Court are not well-founded in law;

That the two other Objections (Third and Fourth) which relate to the admissibility of the Applications of Liberia and Ethiopia, must likewise be held to be ill-founded;

That, consequently, the Court has jurisdiction to proceed to adjudication upon the merits of the applications.

(Signed) J. L. BUSTAMANTE R.