

SEPARATE OPINION OF
JUDGE SIR PERCY SPENDER

The central issue in this case is, in my opinion, whether the dispute alleged by the Republic of Cameroon is a dispute within the meaning of the adjudication clause; Article 19 of the Trusteeship Agreement. Since I reach the conclusion that the dispute alleged is not a dispute within the meaning of that Article, the Court is, in my opinion, without jurisdiction.

This Court in 1962 had occasion in the *South West Africa* cases¹ to consider an adjudication clause which was contained in the Mandate Instruments under the Covenant of the League of Nations, a clause which in all essentials—apart from one matter to which reference will later be made—was the same as that set out in Article 19 of the Trusteeship Agreement the subject of consideration in this case. The very core of the Court's reasoning which led it to give to the adjudication clause in the South West African Mandate the all-embrasive interpretation it did was, in my view, that that clause was inherently necessary, was essential to the unctioing of the Mandate System and the exercise of the Mandate, in order to ensure the performance by the Mandatory Power of its obligations to the peoples of the Mandated Territory as set forth in the Mandate Instrument. The clause, in the Court's opinion, thus provided an essential judicial security for the performance of these obligations. These considerations led the Court to conclude that the adjudication clause in the Mandate Instrument covered not only disputes between a State, a Member of the League, and the Mandatory Power in relation to provisions of the Mandate Instrument whereunder individual rights or interests were conferred upon States, Members of the League or their nationals, but also the provisions thereof which imposed general obligations upon the Mandatory Power in the interests of the people of the Mandated Territory—the obligations to carry out the "sacred trust" imposed upon and undertaken by it.

In the present case the context of the adjudication clause—Article 19 of the Trusteeship Agreement—is not the same as it was in the *South West Africa* cases, though it is in all essential wording the same. In the *South West Africa* cases the clause had to be interpreted in the context of the Covenant of the League and the terms of the Mandate Instrument; in the present case it must be interpreted in

¹ *I.C.J. Reports 1962*, p. 319.

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR PERCY SPENDER

[Traduction]

La question essentielle qui se pose en l'espèce est à mon avis de savoir si le différend allégué par la République du Cameroun est bien un différend au sens de la clause juridictionnelle, c'est-à-dire de l'article 19 de l'accord de tutelle. C'est parce que je suis parvenu à la conclusion que le différend allégué n'est pas un différend au sens de cet article que je me suis prononcé contre la compétence de la Cour.

En 1962, la Cour a eu l'occasion dans les affaires du *Sud-Ouest africain*¹ d'étudier une clause juridictionnelle qui figurait dans les Mandats conclus en vertu du Pacte de la Société des Nations et qui, pour l'essentiel — à l'exception d'un point qui sera mentionné ci-après —, était identique à l'article 19 de l'accord de tutelle sur lequel porte notre examen en l'espèce. Au centre du raisonnement qui a conduit la Cour à interpréter la clause juridictionnelle du Mandat pour le Sud-Ouest africain aussi largement qu'elle l'a fait se trouve, à mon avis, cette idée que la clause était un élément indispensable, une nécessité inhérente au fonctionnement du système des Mandats et à l'exercice du Mandat si l'on voulait assurer l'exécution par la Puissance mandataire des obligations qui lui incombaient en vertu du Mandat à l'endroit des habitants du territoire sous Mandat. Ainsi, de l'avis de la Cour, la clause fournissait une garantie judiciaire essentielle à l'exécution de ces obligations. Ces considérations ont amené la Cour à conclure que la clause juridictionnelle figurant dans le Mandat s'appliquait non seulement aux différends entre un État Membre de la Société des Nations et le Mandataire relativement aux dispositions du Mandat qui conféraient aux États Membres de la Société des Nations ou à leurs ressortissants des droits ou des intérêts à titre individuel, mais également aux différends concernant les dispositions du Mandat qui imposaient au Mandataire des obligations de caractère général dans l'intérêt des populations du territoire sous Mandat — autrement dit des obligations afférentes à l'accomplissement de la « mission sacrée » qui lui avait été confiée et qu'il avait acceptée.

Dans la présente affaire, le contexte de la clause juridictionnelle — l'article 19 de l'accord de tutelle — n'est pas le même que dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, bien que tous les termes essentiels en soient identiques. Dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, la clause devait être interprétée dans le contexte du Pacte de la Société des Nations et des termes du Mandat; en l'espèce, elle doit être

¹ C. I. J. Recueil 1962, p. 319.

the context of the International Trusteeship System established under the Charter of the United Nations and the terms of the Trusteeship Agreement itself. Moreover, much of the foundation upon which the Court erected its reasoning in the cases of *South West Africa* in the instant case crumbles away; the Court in those cases itself recognizing that the necessity for the adjudication clause—essentiality—which was stated by it to characterize the clause in the Mandate System disappeared under the International Trusteeship System of the United Nations; it was “dispensed with” by the terms of the Charter¹.

My colleague, Judge Sir Gerald Fitzmaurice, and I disagreed with the reasoning of the Court as well as with the interpretation it placed upon the adjudication clause in the Mandate Instruments, and we expressed our view at length. Although a great deal of what we then had to say is directly applicable to the interpretation to be accorded to the adjudication clause in this case—in particular we rejected the view that the adjudication clause was either essential or necessary to the Mandate System or the Mandate Instrument—none the less, since the task of interpretation in this case is not the same as that which faced the Court in the *South West Africa* cases, it would, I think, be neither sufficient nor satisfactory to refer in general to the reasoning then advanced by my colleague and myself and content myself with a brief presentation of my views in the case. I think it advisable to express in some detail the reasons which lead me, in this case, to the conclusion that the dispute alleged by the Applicant is not a dispute within the meaning of Article 19 of the Trusteeship Agreement before the Court.

* * *

The Broad Issues to Be Determined

The Applicant alleges breaches by the Respondent of Articles 3, 5, 6 and 7 of the Trusteeship Agreement. The breaches alleged are not particularized except under heads of “complaints” in the Application and Memorial. The Articles above mentioned express in broad and general terms obligations undertaken by the Administering Authority with the United Nations to administer the Territory in such a manner as to achieve the basic objectives of the International Trusteeship System laid down in Article 76 of the United Nations Charter (and to this end the Administering Authority undertook to collaborate fully with the General Assembly and the Trusteeship Council on the discharge of their functions) (Article 3); to promote the development of free political institutions suited to the Territory and assure its inhabitants an increasing share in

¹ *I.C.J. Reports 1962*, at 342.

interprétée dans le contexte du régime international de tutelle établi en vertu de la Charte des Nations Unies et des termes de l'accord de tutelle lui-même. Au surplus, la base sur laquelle la Cour avait fondé son raisonnement dans les affaires du *Sud-Ouest africain* s'effondre en grande partie en l'espèce; en effet, la Cour a elle-même reconnu dans ces affaires que le caractère nécessaire — essentiel — qu'elle avait attribué à la clause juridictionnelle dans le système des Mandats a disparu dans le régime international de tutelle des Nations Unies; ce caractère « n'existe plus » dans le cadre de la Charte¹.

Mon collègue sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons été en désaccord avec le raisonnement de la Cour et avec l'interprétation qu'elle a donnée de la clause juridictionnelle des Mandats; nous avons exposé en détail notre opinion à ce sujet. Certes, une grande partie de ce que nous avons dit alors s'applique directement à l'interprétation que l'on doit donner de la clause juridictionnelle en l'espèce — nous avons en particulier rejeté l'opinion selon laquelle ladite clause était soit essentielle, soit nécessaire au système des Mandats ou au Mandat lui-même —, mais puisque la tâche d'interprétation qui incombe maintenant à la Cour n'est pas la même que dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, je pense qu'il ne serait ni suffisant ni satisfaisant de me référer d'une manière générale au raisonnement développé par mon collègue et par moi-même dans ces affaires et de me borner à présenter brièvement mon opinion sur la présente affaire. Il me paraît préférable de donner quelques détails sur les motifs qui m'ont amené, en l'espèce, à conclure que le différend allégué par le demandeur n'est pas un différend au sens de l'article 19 de l'accord de tutelle soumis à la Cour.

* * *

Questions générales à trancher

Le demandeur soutient que le défendeur n'a pas respecté les articles 3, 5, 6 et 7 de l'accord de tutelle. Les manquements prétendus ne sont pas spécifiés, si ce n'est sous la rubrique des « griefs » dans la requête et dans le mémoire. Les articles mentionnés énoncent en termes larges et généraux les obligations assumées vis-à-vis des Nations Unies par l'autorité administrante: administrer le territoire de manière à réaliser les fins essentielles du régime international de tutelle énoncées à l'article 76 de la Charte des Nations Unies (à cette fin l'autorité chargée de l'administration s'engage à collaborer pleinement avec l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle dans l'accomplissement de leurs fonctions) (art. 3); favoriser le développement d'institutions politiques libres convenant au territoire, assurer à ses habitants une part progressivement crois-

¹ C. I. J. Recueil 1962, p. 342

administrative and other services and develop their participation in government as might be appropriate to the particular circumstances of the Territory and its people, special regard being had to the provisions of Article 5 (a) of the Trusteeship Agreement (Article 6): and to apply in the Territory, *inter alia*, recommendations already existing or thereafter drawn up by the United Nations which might be appropriate to the particular circumstances of the Territory and conduce to the achievement of the basic objectives of the International Trusteeship System (Article 7). Article 5 (a), to which reference is made above, provided that for all purposes of the Trusteeship Agreement the Administering Authority should have full powers of legislation, administration and jurisdiction and should administer the Territory in accordance with the Authority's own laws as an integral part of its territory "with such modification as may be required by local conditions" and subject to the provisions of the United Nations Charter and of the Trusteeship Agreement.

Though the Applicant alleges breaches generally of the provisions of the Trusteeship Agreement no other specific provision of the same is adverted to by the Applicant or referred to in its "complaints", which constitute, as its Application states, the subject-matter of its dispute with the Respondent Government, other than Article 5 (b) which provides that the Administering Authority should be entitled, *inter alia*, to constitute the Territory into an administrative union or federation with adjacent territories under its sovereignty or control and to establish common services between such territories and the Trust Territory where such "measures" were not inconsistent with the basic objectives of the International Trusteeship System or with the terms of the Trusteeship Agreement.

The gist of the complaints of the Applicant Government may be stated as follows: the objective of development of free political institutions, etc., has not been achieved; this it is alleged was a breach of Article 3 of the Agreement: the Northern Cameroons had been administered as an integral part of Nigeria and not as a distinct territory; this is alleged to have been a breach of Article 5 (b) of the Agreement: the Trust Territory had been administered in two separate parts, the Southern and Northern Cameroons with two administration systems and following, it is asserted, separate courses of political development; this is alleged to be contrary to a "rule of unity" presumably inherent in the Trusteeship Agreement. These breaches are further alleged to have continued from 1946 onwards and are stated to have deployed their effects in a continuous manner up to the time of the plebiscite held in the Northern Cameroons in February 1961 preventing consultation with the people sufficient to satisfy the requirements of the Trusteeship Agreement, as a result of which plebiscite the Trusteeship Agreement was brought to an end before the objectives of Article 76 of the Charter had been achieved. Thus, it is said, Northern Cameroons became part of the State of Nigeria.

sante dans les services administratifs et autres et élargir leur participation au gouvernement compte tenu des conditions particulières au territoire et à ses populations, eu égard particulièrement aux dispositions de l'article 5 a) de l'accord de tutelle (art. 6); appliquer notamment au territoire les recommandations déjà existantes ou devant être arrêtées par les Nations Unies qui pourraient convenir aux conditions particulières du territoire et qui contribueraient à la réalisation des fins essentielles du régime international de tutelle (art. 7). L'article 5 a) mentionné plus haut prévoit qu'aux fins de l'accord l'autorité administrante aura pleins pouvoirs de législation, d'administration et de juridiction sur le territoire et l'administrera conformément à sa propre législation, comme partie intégrante de son territoire « avec les modifications que pourraient exiger les conditions locales » et sous réserve des dispositions de la Charte des Nations Unies et de l'accord de tutelle.

Le demandeur prétend en général que les dispositions de l'accord de tutelle n'ont pas été respectées, mais les « griefs » qui constituent, comme le précise la requête, l'objet de son différend avec le gouvernement défendeur ne mentionnent ni n'indiquent aucune autre disposition en particulier, à l'exception de l'article 5 b), aux termes duquel l'autorité administrante sera autorisée (entre autres) à faire entrer le territoire dans une union ou fédération administrative avec les territoires adjacents placés sous sa souveraineté ou sa régie et à établir des services communs à ces territoires et au territoire sous tutelle quand ces « mesures » seront compatibles avec les fins essentielles du régime international de tutelle ou avec les clauses de l'accord de tutelle.

On peut définir comme suit l'essentiel des griefs du gouvernement demandeur: le but qu'était le développement d'institutions politiques libres, etc., n'a pas été atteint, ce qui constituerait une violation de l'article 3 de l'accord; le Cameroun septentrional a été administré comme une partie intégrante de la Nigéria et non pas comme un territoire distinct, ce qui constituerait une violation de l'article 5 b) de l'accord; le territoire sous tutelle a été administré en deux parties séparées, le Cameroun septentrional et le Cameroun méridional, selon deux systèmes administratifs différents, ce qui aurait entraîné un développement politique distinct et serait contraire à la « règle de l'unité » considérée comme inhérente à l'accord de tutelle. De plus, le demandeur prétend que ces manquements dureraient depuis 1946 et auraient eu des effets continus jusqu'au moment du plébiscite qui a eu lieu au Cameroun septentrional en février 1961; ils auraient empêché la consultation populaire de se dérouler conformément aux prescriptions de l'accord de tutelle, à la suite de quoi l'accord de tutelle aurait pris fin avant que les fins de l'article 76 de la Charte ne fussent réalisées. C'est ainsi, conclut-on, que le Cameroun septentrional a été intégré à l'État nigérien.

Four additional complaints are set forth in the Application three of which relate to alleged breaches of a resolution of the General Assembly 1473 of 12 December 1959, the remaining one dealing with certain alleged practices, acts or omissions of "the local Trusteeship Authorities" during the period preceding and during the plebiscite; which it is further alleged prevented a free and unfettered expression of opinion. All of these four additional complaints are asserted to be in conflict with the Trusteeship Agreement¹.

The Applicant State does not seek any specific redress in relation to the alleged breaches of the Trusteeship Agreement complained of; it seeks only a declaration of the law.

* * *

It will thus be seen that the dispute alleged to exist between the Applicant and the Respondent relates exclusively to the general obligations of the Respondent under the Trusteeship Agreement undertaken by it with the United Nations to achieve the objectives of the International Trusteeship System established by the Charter in the interests of the people of territories who had not yet attained self-government or independence.

*To what Extent Does the Recent Decision of this Court in the
South West Africa Cases Bear upon the Present Case?*

In the *South West Africa* cases the view of the Court that Article 7 of the Mandate Instrument was inherently necessary or essential to the functioning of the Mandate System, giving effect to the concept of what has been termed the "judicial protection of the sacred trust", was of the very heart of the Court's reasoning. This view found its first expression in the Judgment when the Court was dealing, not with the question of what was a dispute within the meaning of Article 7 of the Mandate, but with the question raised by the Second Objection of the Union of South Africa which centred on the term "another Member of the League of Nations..." in that Article. The Union of South Africa had claimed that Ethiopia and Liberia did not have the status required by the Article to invoke the jurisdiction of the Court since neither was any longer a Member of the League of Nations. The Court, after stating that this contention was claimed to be based upon the natural and ordinary meaning of the words "another Member of the League of Nations", did not, as I understand the Judgment, deny that the natural and ordinary meaning of the words were as contended for by the Union of South Africa. It stated that the rule of interpretation that recourse should

¹ See in particular Articles 3 and 7 of the Trusteeship Agreement.

La requête énonce encore quatre griefs, dont trois se rapportent à de prétendues violations de la résolution 1473 de l'Assemblée générale du 12 décembre 1959; quant au dernier, il a trait à certaines pratiques, actions ou inactions des « autorités locales de tutelle » pendant la période précédant le plébiscite et durant les opérations électorales qui auraient eu pour résultat d'empêcher la population d'exprimer son opinion librement et sans entraves. Ces quatre autres sujets de grief auraient constitué autant de manquements à l'accord de tutelle¹.

L'État demandeur ne cherche aucune réparation précise concernant les prétendues violations de l'accord de tutelle, il demande seulement à la Cour de dire le droit.

* * *

On voit ainsi que le différend qui est prétendu exister entre le demandeur et le défendeur a trait exclusivement aux obligations générales assumées par le défendeur vis-à-vis des Nations Unies en vertu de l'accord de tutelle, en vue de réaliser les fins du régime international de tutelle établi par la Charte dans l'intérêt des populations des territoires n'ayant pas encore accédé à l'autonomie ou à l'indépendance.

*Dans quelle mesure la récente décision de la Cour
dans les affaires du Sud-Ouest africain a-t-elle
une influence sur la présente affaire?*

Dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, on trouve au cœur même du raisonnement de la Cour cette opinion que l'article 7 du Mandat était de manière inhérente nécessaire ou essentiel au fonctionnement du système des Mandats, appliquant le principe de la « protection judiciaire de la mission sacrée ». L'arrêt exprime cette opinion pour la première fois lorsque la Cour traite non pas de la question de savoir ce qu'était un différend au sens de l'article 7 du Mandat, mais de la deuxième exception de l'Union sud-africaine qui portait essentiellement sur le sens dans cet article de l'expression « un autre Membre de la Société des Nations ». L'Union sud-africaine avait soutenu que l'Éthiopie et le Libéria n'avaient pas la qualité exigée par cet article pour invoquer la juridiction de la Cour, puisqu'ils n'étaient plus ni l'un ni l'autre membres de la Société des Nations. Après avoir constaté que cet argument prétendait se fonder sur le sens naturel et ordinaire des mots « un autre Membre de la Société des Nations », la Cour n'a pas nié, si je comprends bien l'arrêt, que le sens naturel et ordinaire de ces termes fût celui que leur attribuait l'Union sud-africaine. Elle a déclaré que la règle d'interprétation selon laquelle il faut s'en remettre, tout au moins pour commencer,

¹ Voir en particulier les art. 3 et 7 de l'accord de tutelle.

be had, in the first place, at least, to the ordinary and natural meaning of words was not an absolute rule of interpretation and then proceeded to observe that—

“Where such a method of interpretation results in a meaning incompatible with the spirit, purpose and context of the clause or instrument in which the words are contained, no reliance can be validly placed on it” (*I.C.J. Reports 1962*, at 336).

The Court then proceeded to state its reasons why reliance, in the light of this observation, could not be placed upon the natural and ordinary meaning of the words in question. The centre of its reasons was the assertion that “judicial protection of the sacred trust in each Mandate was an essential feature of the Mandates System”; the administrative supervision by the League was “a normal security” to ensure full performance by the Mandatory of the “sacred trust” but “the specially assigned role of the Court was even more *essential*¹, since it was to serve as the final bulwark of protection by recourse to the Court against possible abuse or breaches of the Mandate”²; for without this additional security, the Court went on to say, the supervision by the League and its Members could not be effective in the last resort since supervision by the League Council was subject to the rule of unanimity of its Members, including the approval of the Mandatory itself. In the event of a conflict between the Mandatory and other Members of the Council, in the last resort, the Court continued, “the only course left to *defend the interests of the inhabitants*¹ in order to protect the sacred trust would be to obtain an adjudication by the Court...”. This, it said, could only be achieved by a State a Member of the League invoking the adjudication clause in the Mandate Instrument.

“It was for this *all-important purpose*¹ that the provision was couched in broad terms embracing ‘*any dispute whatever*’¹... It is thus seen *what an essential part*¹ Article 7 was intended to play as one of the securities in the Mandates System for the observance of the obligations by the Mandatory...” (*I.C.J. Reports 1962*, at 337.)

Moreover, the Court added, this “essentiality of judicial protection for the sacred trust”, the right to implead the Mandatory before the Permanent Court, was “specially and expressly” conferred upon the Members of the League “evidently also because it was the most reliable procedure of ensuring protection by the Court, whatever might happen to or arise from the machinery of administrative supervision”³.

There was, the Court said, an “important difference” in the structure and working of the system of supervision of mandated

¹ Emphasis added.

² *I.C.J. Reports 1962*, at 336.

³ *Ibid.*, at 337-338.

au sens ordinaire et naturel des mots, n'est pas une règle d'interprétation absolue, et elle a fait remarquer que :

« Lorsque cette méthode d'interprétation aboutit à un résultat incompatible avec l'esprit, l'objet et le contexte de la clause ou de l'acte où les termes figurent, on ne saurait valablement lui accorder crédit. » (*C. I. J. Recueil 1962*, p. 336.)

La Cour a exposé ensuite pourquoi, compte tenu de cette observation, elle ne pouvait se fonder sur le sens naturel et ordinaire des termes en question. Le nœud de son raisonnement a été que « la protection judiciaire de la mission sacrée contenue dans chaque Mandat constituait un aspect essentiel du système des Mandats » ; que la surveillance administrative de la Société des Nations représentait « une garantie normale » visant à assurer la pleine exécution par le Mandataire de sa « mission sacrée » mais que « le rôle spécialement imparti à la Cour était encore plus *essentiel*¹ puisqu'elle devait servir d'ultime moyen de protection par voie de recours judiciaire contre tous abus ou violations possibles du Mandat »² ; en effet, à défaut de cette garantie supplémentaire, a poursuivi la Cour, la surveillance exercée par la Société des Nations et par ses Membres ne pouvait en définitive être efficace puisque la surveillance assurée par le Conseil de la Société exigeait l'approbation unanime de tous les représentants, y compris celle du Mandataire. Dans le cas d'un conflit entre le Mandataire et les autres membres du Conseil, le seul moyen en dernier ressort « *de défendre les intérêts des habitants* »³ aux fins de protéger la mission sacrée serait d'obtenir une décision de la Cour... ». Une telle procédure, selon la Cour, ne pouvait être entamée que par un État Membre de la Société des Nations invoquant la clause juridictionnelle du Mandat.

« C'est à cette *fin essentielle*¹ que la clause a été rédigée dans des termes très généraux embrassant « *tout différend, quel qu'il soit* »¹... On voit donc le *rôle essentiel*¹ que l'article 7 devait jouer comme l'une des garanties du système des Mandats quant au respect de ses obligations par le Mandataire... » (*C. I. J. Recueil 1962*, p. 377.)

Aux yeux de la Cour, « outre que la protection judiciaire était essentielle pour la mission sacrée », le droit de citer la Puissance mandataire devant la Cour permanente avait été conféré « spécialement et expressément » aux Membres de la Société des Nations « évidemment parce qu'il était aussi le moyen le plus sûr de rendre la protection judiciaire effective, quoi qu'il pût advenir du système de surveillance administrative ou survenir à son sujet »³.

La Cour a souligné qu'il existe une « différence importante » dans la structure et le fonctionnement du système de surveillance des

¹ Les italiques sont de nous.

² *C. I. J. Recueil 1962*, p. 336.

³ *Ibid.*, pp. 337-338.

territories under the League and that of trust territories under the United Nations, namely that the unanimity rule in the Council of the League had under the Charter been displaced by the rule of a two-thirds majority. This observation of the Court was directed to meet an argument that Article 7 was not an essential provision of the Mandate Instrument for the protection of the sacred trust of civilization, in support of which argument attention had been called to the fact that three of the four "C" Mandates when brought under the trusteeship provisions of the Charter of the United Nations did not contain, in the respective trusteeship agreements, any adjudication clause. It was in the course of dealing with this argument that a statement of the Court, greatly relied upon by the Respondent in this case to distinguish the present case from that of *South West Africa*, was made. The Court's statement was as follows:

"Thus legally valid decisions can be taken by the General Assembly of the United Nations and the Trusteeship Council under Chapter XIII of the Charter without the concurrence of the trustee State and the *necessity*¹ for invoking the Permanent Court for judicial protection which prevailed under the Mandates System is *dispensed with under the Charter*^{1, 2}

In the Dissenting Opinion of myself and Judge Sir Gerald Fitzmaurice in those cases there appear the reasons why we were unable to agree with this reasoning of the Court, and there is no need to repeat them here. It is sufficient for the moment to note the reasoning of the Court and to observe that it was directed to establishing that in the events which happened there arose out of a debate in the Assembly of the League, on the eve of its dissolution, a unanimous agreement among all Member States that the Mandate should be continued to be exercised after the dissolution of the League of Nations in accordance with the obligations defined in the Mandate Instrument, including that of the Mandatory under the adjudication clause; that this specific obligation survived and necessarily involved reading into the clause the words "Members of the United Nations" in place of the words "Members of the League of Nations".

It is evident that the view of the Court was—and with this I am in full accord—that in a trusteeship agreement under the provisions of the Charter of the United Nations an adjudication clause is not inherently necessary or essential to secure the observance of the general obligations of the Administering Authority undertaken by it in the interests of the inhabitants.

When later in its Judgment the Court turned to the examination of the Third Preliminary Objection of South Africa which the Court said consisted essentially of the proposition that the dispute brought

¹ Emphasis added.

² *I.C.J. Reports 1962*, at 342.

territoires sous Mandat dans le cadre de la Société des Nations et des territoires sous tutelle dans le cadre des Nations Unies; cette différence tient au fait que la règle de l'unanimité en vigueur au Conseil de la Société des Nations a été remplacée dans la Charte par la règle de la majorité des deux tiers. Cette observation de la Cour répondait à l'argument selon lequel l'article 7 ne constituait pas une disposition essentielle du Mandat pour la protection de la mission sacrée de civilisation; on avait fait valoir à l'appui de cet argument que, lorsque trois des quatre Mandats « C » avaient été placés sous le régime de tutelle prévu par la Charte des Nations Unies, aucune clause juridictionnelle n'avait été insérée dans les accords de tutelle les concernant. C'est à ce propos que la Cour a fait une déclaration que le défendeur a beaucoup invoquée dans la présente affaire, pour la distinguer des affaires du *Sud-Ouest africain*. La Cour s'est exprimée en ces termes:

« Ainsi, des décisions juridiquement valables peuvent être prises par l'Assemblée générale des Nations Unies et par le Conseil de Tutelle en vertu du chapitre XIII de la Charte sans l'assentiment de l'État chargé de la tutelle et, *dans le cadre de la Charte, la nécessité*¹, prévue par le système des Mandats, de recourir à la protection judiciaire de la Cour permanente, *n'existe plus*¹. »²

Dans l'opinion dissidente que sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons alors rédigée, nous avons expliqué pourquoi nous ne suivions pas la Cour dans son raisonnement et il n'est pas nécessaire d'y revenir ici. Il suffira pour le moment de noter le raisonnement de la Cour et d'observer qu'il visait à établir que, dans la suite des événements, un débat tenu par l'Assemblée de la Société des Nations à la veille de sa dissolution avait révélé l'unanimité des États Membres à admettre que le Mandat devait continuer à être exercé après la dissolution de la Société des Nations conformément aux obligations définies dans le Mandat, y compris celle qui incombait au Mandataire en vertu de la clause juridictionnelle; et que cette obligation spécifique avait survécu et impliquait nécessairement de lire dans ladite clause les mots « Membre de l'Organisation des Nations Unies » au lieu de « Membre de la Société des Nations ».

Il est évident que la Cour a estimé — et à cet égard je suis tout à fait de son avis — que, dans les accords de tutelle conclus aux termes de la Charte des Nations Unies, la clause juridictionnelle n'est pas, de manière inhérente, nécessaire ou essentielle pour assurer le respect des obligations générales assumées par l'autorité administrante dans l'intérêt des habitants du territoire.

Lorsque, dans son arrêt, la Cour est passée ensuite à l'examen de la troisième exception préliminaire de l'Afrique du Sud qui, d'après la Cour, consistait essentiellement dans la proposition selon

¹ Les italiques sont de nous.

² C. I. J. *Recueil* 1962, p. 342.

before the Court was not a dispute as envisaged in Article 7 of the Mandate, again the thesis of "essentiality" of the adjudication clause in the Mandate Instrument was to the fore of the Court's approach; it was indeed of its essence. Having already asserted and developed the thesis earlier in its Judgment, it returned to and reasserted it. The adjudication clause in the Mandate Instrument was "clearly in the nature of implementing one of the 'securities'¹ for the performance of this trust', mentioned in Article 22, paragraph 1" of the Covenant of the League.

"The right to take legal action conferred by Article 7 ... is an *essential*¹ part of the Mandate itself and *inseparable* from its *exercise*¹... While Article 6 of the Mandate ... provides for administrative supervision by the League, Article 7 in effect provides, with the express agreement of the Mandatory, for *judicial protection*¹ by the Permanent Court by vesting the right of invoking the compulsory jurisdiction against the Mandatory for the *same purpose*¹..."²

Taking the view the Court did throughout its Judgment of the purpose and function of the adjudication clause—of its inherent necessity, of its essentiality, as part of the Mandate System, and its inseparability from the exercise of the Mandate itself, it is understandable, perhaps inevitable, that in interpreting the adjudication clause in the Mandate Instrument it gave to it the wide and all-embracing interpretation it did. There can, I think, be no doubt whatever that the Court's thesis of the purpose the clause was intended to serve completely controlled its interpretation thereof. To the rest of the Article the Court applied, it said, the rule of the natural and ordinary meaning of the words which rule it had found reasons to disregard when dealing with the Second Objection. The words upon which the emphasis was laid in interpreting the rest of the adjudication clause in the Mandate Instrument were the same words which appear in the adjudication clause with which we are presently concerned, namely "any dispute whatever" and "relating to the interpretation or the application of the provisions of" the Mandate Instrument.

It is important to quote what the Court said in full³. It said:

"The language used is broad, clear and precise: it gives rise to no ambiguity and it permits of no exception. It refers to any dispute whatever relating not to any one particular provision or provisions, but to 'the provisions' of the Mandate, obviously meaning all or any provisions, whether they relate to substantive obligations of the Mandatory toward the inhabitants of the Territory or toward the other Members of the League or to its obligation to submit to supervision by the League under Article 6 or to protection under

¹ Emphasis added.

² *I.C.J. Reports 1962*, at 344.

³ *Ibid.*, at 343.

laquelle le différend soumis à la Cour n'était pas un différend comme il est prévu à l'article 7 du Mandat, elle a de nouveau abordé le problème en s'appuyant sur la thèse du caractère « essentiel » de la clause juridictionnelle du Mandat, et cela a constitué l'essence même de son argumentation. Ayant déjà avancé et développé cette thèse dans un passage antérieur de l'arrêt, elle y est revenue et l'a réaffirmée. La nature de la clause juridictionnelle du Mandat était « évidemment de pourvoir à la mise en œuvre d'une « des *garanties*¹ pour l'accomplissement de cette mission » mentionnées à l'article 22, paragraphe 1 » du Pacte de la Société des Nations.

« Le droit d'intenter une action conféré par l'article 7 ... est un élément *essentiel*¹ du Mandat lui-même et *inséparable* de son *exercice*¹ ... Tandis que l'article 6 du Mandat ... contient des dispositions visant la surveillance administrative à exercer par la Société, l'article 7 instaure en fait, avec l'accord exprès du Mandataire, la *protection judiciaire*¹ de la Cour permanente puisqu'il donne ... le droit d'invoquer *aux mêmes fins*¹ la juridiction obligatoire à l'encontre du Mandataire. »²

Si l'on considère l'opinion que la Cour a exprimée tout au long de son arrêt sur le but et le rôle de la clause juridictionnelle — sa nécessité inhérente, son caractère essentiel en tant que partie du système des Mandats et son caractère inséparable de l'exercice du Mandat lui-même —, il est compréhensible et peut-être inévitable qu'en interprétant cette clause dans le Mandat elle lui ait donné une interprétation aussi large et complète. Il ne fait pas de doute, je crois, que la thèse adoptée par la Cour sur l'objet de la clause juridictionnelle a totalement commandé son interprétation de cette clause. La Cour a dit qu'elle appliquait au reste de l'article la règle de l'interprétation selon le sens naturel et ordinaire des mots, règle qu'elle avait trouvée des raisons de ne pas appliquer en traitant de la deuxième exception. Les mots auxquels elle s'est attachée pour interpréter le reste de la clause juridictionnelle du Mandat sont ceux-là mêmes qui figurent dans la clause juridictionnelle dont nous avons à nous occuper maintenant, à savoir « tout différend, quel qu'il soit » et « relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions » du Mandat.

Il importe de citer ici entièrement ce qu'a énoncé la Cour³:

« Les termes employés sont larges, clairs et précis: ils ne donnent lieu à aucune ambiguïté et n'autorisent aucune exception. Ils se réfèrent à tout différend, quel qu'il soit, relatif non pas à une ou plusieurs dispositions particulières mais « aux dispositions » du Mandat, entendant par là, de toute évidence, l'ensemble ou une quelconque de ces dispositions, qu'elles aient trait aux obligations de fond du Mandataire à l'égard des habitants du territoire ou à l'égard des autres Membres de la Société des Nations ou encore à l'obli-

¹ Les italiques sont de nous.

² C. I. J. Recueil 1962, p. 344.

³ Ibid., p. 343.

Article 7 itself. For the *manifest*¹ scope and purport of the provisions of this Article indicate that the Members of the League *were understood*¹ to have a *legal right or interest*¹ in the observance by the Mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the Mandated Territory, and toward the League of Nations and its Members."

It is upon this pronouncement of the Court that the Applicant rests its contention that the dispute in this case is one which comes within the content of Article 19 of the Trusteeship Agreement.

In the Joint Dissenting Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice and myself we gave our reasons, with the great respect which is due to the Court, not only for thinking that the Court had erred in its thesis of "essentiality", "inherent necessity" and "inseparability", but also why we thought, read in their context, the words of Article 7 of the Mandate Instrument revealed an ambiguity which precluded that Article being interpreted in the manner the Court did. However, whether the Court was or was not right in the interpretation which it accorded Article 7 of the Mandate Instrument, it is, I think, abundantly evident that that interpretation cannot automatically be applied to the adjudication clause in the present case. The thesis of "essentiality", etc., can find no place in this case². Moreover the context in which Article 19 of the Trusteeship Agreement must be interpreted is different to the context in which Article 7 of the Mandate had to be interpreted.

However the reasoning of the Court in the *South West Africa* cases is looked at, the interpretation it accorded the adjudication clause in that case has, I believe, little judicial authority in the determination of the meaning of Article 19 in this case.

* * *

None the less that interpretation is now sought to be applied—lifted and transposed—to the adjudication clause in the present case; the words of Article 19 of the Trusteeship Agreement being the same in all essentials as the adjudication clause in the Mandate Instruments the language of which was said by the Court to be "broad, clear and precise" and permitting of "no exception", the same interpretation it is contended, must be applied to Article 19.

This line of reasoning is inadmissible. What is necessary to be done is to interpret Article 19 of the Trusteeship Agreement *in its context* and *in the light of the surrounding circumstances* at the time

¹ Emphasis added.

² See in particular *I.C.J. Reports 1962*, at 342.

gation du Mandataire de se soumettre à la surveillance de la Société des Nations aux termes de l'article 6 ou à la protection prévue par l'article 7 même. La portée et l'objet *manifestes*¹ des dispositions de cet article indiquent en effet qu'on *entendait par là*¹ que les Membres de la Société des Nations eussent *un droit ou un intérêt juridique*¹ à ce que le Mandataire observât ses obligations à la fois à l'égard des habitants du territoire sous Mandat et à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres.»

C'est sur cet énoncé de la Cour que le demandeur se fonde en l'espèce pour affirmer que le différend relève de l'article 19 de l'accord de tutelle.

Dans notre opinion dissidente commune, sir Gerald Fitzmaurice et moi-même avons indiqué, avec tout le respect que nous devons à la Cour, non seulement pourquoi nous pensions que la Cour s'était trompée dans sa thèse relative au « caractère essentiel », à la « nécessité inhérente » et à l'élément « inséparable », mais aussi pourquoi nous estimions que les termes de l'article 7 du Mandat lus dans leur contexte manifestaient une ambiguïté qui empêchait de les interpréter comme la Cour l'a fait. Toutefois, que la Cour ait eu raison ou non dans son interprétation de l'article 7 du Mandat, je pense qu'il est plus qu'évident que cette interprétation ne peut s'appliquer automatiquement à la clause juridictionnelle dans la présente affaire. L'argument du caractère « essentiel », etc., est inutile ici². Au surplus, l'article 19 de l'accord de tutelle ne doit pas être interprété dans le même contexte que l'article 7 du Mandat.

Quelle que soit la manière dont on envisage le raisonnement de la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, l'interprétation qu'elle a alors donnée de la clause juridictionnelle n'a, je crois, qu'une faible autorité sur le plan judiciaire pour ce qui est de déterminer le sens de l'article 19 en la présente affaire.

* * *

On n'en cherche pas moins à appliquer maintenant cette interprétation — après transfert et transposition — à la clause juridictionnelle dont il s'agit en l'espèce; le libellé de l'article 19 de l'accord de tutelle étant le même, sur tous les points essentiels, que celui de la clause juridictionnelle du Mandat, dont les termes, comme l'a dit la Cour, étaient « larges, clairs et précis » et n'autorisaient « aucune exception », la même interprétation devrait s'appliquer à l'article 19.

Cette manière de voir est inadmissible. Il faut interpréter l'article 19 de l'accord de tutelle *dans son contexte et compte tenu des circonstances* dans lesquelles l'accord a été adopté. Le demandeur

¹ Les italiques sont de nous.

² Voir notamment *C.I.J. Recueil 1962*, p. 342.

the Agreement was entered into. The Applicant hardly directed itself to this task but relied, in the main, upon the Court's view in the *South West Africa* cases that the adjudication clause admitted of no exception, thus it extended to cover the invocation of the Court's jurisdiction not only in the interests of the inhabitants, which was a central consideration in the Court thesis in the *South West Africa* cases, but also in the interests of a State itself, as the Applicant is asserting a right to do in the present case.

It will be my task to examine Article 19, not merely as a clause containing certain words, but in its context and surrounding circumstances in order to ascertain the intention of the two Parties to the Trusteeship Agreement—the United Nations and the Respondent—in relation to that Article, and to demonstrate that the Applicant's contention is ill founded.

Article 19 of the Trusteeship Agreement

Article 19 reads as follows:

"If any dispute whatever should arise between the Administering Authority and another Member of the United Nations relating to the interpretation or application of the provisions of this Agreement, such dispute, if it cannot be settled by negotiation or other means, shall be submitted to the International Court of Justice provided for in Chapter XIV of the United Nations Charter."

* * *

The Applicant's contentions, reduced to essentials, may be stated thus. Upon becoming a Member of the United Nations such rights as are accorded by Article 19 to States Members thereof became vested in it; it was thereupon entitled to invoke the jurisdiction of this Court, not only in relation to disputes thereafter arising between itself and the Administering Authority concerning alleged breaches of the provisions of the Trusteeship Agreement subsequently occurring, but also in relation to any dispute thereafter arising concerning breaches alleged to have occurred at any time antecedently without limitation of time; that right is not restricted to failure to perform obligations assumed by the Administering Power under the provisions of the Trusteeship Agreement which confer upon it and other States, Members of the United Nations, or their nationals individual rights or interests but extends so as to cover any failure by the Administering Authority to observe its general obligations towards the inhabitants of the trust territory and towards the United Nations; that it is entitled to invoke the jurisdiction of this Court in respect of the provisions of the Agreement relating to these last-mentioned obligations not only in defence of the interests of the inhabitants of the trust territory but separately

ne s'en est guère préoccupé; il s'est appuyé principalement sur l'opinion que la Cour a énoncée dans les affaires du *Sud-Ouest africain* et selon laquelle la clause juridictionnelle n'autoriserait aucune exception, ce qui permettrait d'invoquer la compétence de la Cour non seulement dans l'intérêt des habitants, considération qui a joué un rôle primordial dans la thèse adoptée par la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, mais aussi dans l'intérêt d'un État, comme le demandeur prétend avoir le droit de le faire en l'espèce.

Il m'incombe maintenant d'examiner l'article 19 non pas simplement en fonction de ses termes, mais dans son contexte et compte tenu des circonstances de son adoption, afin de déterminer l'intention des deux parties à l'accord de tutelle — les Nations Unies et le défendeur — quant à cet article et de démontrer que l'argument du demandeur est mal fondé.

L'article 19 de l'accord de tutelle

L'article 19 est ainsi conçu:

« Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre l'Autorité chargée de l'administration et un autre Membre des Nations Unies relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Accord, sera, s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen, soumis à la Cour internationale de Justice, prévue au Chapitre XIV de la Charte des Nations Unies. »

* * *

Réduites à l'essentiel, les thèses du demandeur peuvent se résumer comme suit. Lorsqu'il est devenu Membre des Nations Unies, il s'est vu attribuer les droits accordés par l'article 19 aux États Membres de l'Organisation; il était dès lors fondé à invoquer la compétence de la Cour non seulement pour ce qui est des différends qui viendraient à s'élever entre lui-même et l'autorité administrante au sujet de prétendues violations des dispositions de l'accord de tutelle survenant postérieurement, mais aussi pour ce qui est de tout différend qui viendrait à s'élever au sujet de violations prétendument commises antérieurement, à un moment quelconque, sans limitation dans le temps; ce droit ne porte pas uniquement sur l'inobservation des obligations assumées par l'autorité administrante en vertu des dispositions de l'accord de tutelle et conférant au demandeur et aux autres États Membres des Nations Unies ou à leurs ressortissants des droits ou intérêts à titre individuel, mais il est assez large pour couvrir tout manquement de l'autorité administrante aux obligations générales lui incombant envers les habitants du territoire sous tutelle et envers les Nations Unies; le demandeur est fondé à invoquer la compétence de la Cour à l'égard des dispositions de l'accord concernant ces dernières

and independently in its own right; that it may seek from the Court a declaratory decree that this or that breach has occurred and that the Court is not only entitled to declare that such a breach occurred, but is bound to do so notwithstanding that the trust agreement has already come to an end and notwithstanding any resolution of the General Assembly or any conduct on its part vis-à-vis the Administering Authority in relation to the carrying out of the provisions of the Trusteeship Agreement.

* * *

It becomes therefore necessary to interpret Article 19 of the Trusteeship Agreement in order to ascertain what meaning is to be accorded the words "any dispute whatever ... relating to ... the provisions of this Agreement", etc., and in particular to ascertain whether the dispute alleged by the Applicant is one which falls within the ambit of this Article.

The Context in which Article 19 Must Be Interpreted

It is not possible to interpret Article 19 as if it were a separate instrument, comparable, for example, to a declaration of a State accepting the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36 (2) of the Statute of the Court, yet this, in my opinion, is precisely what is attempted to be done in the present case. What may appear clear in such an exercise may become very unclear when an adjudication clause is read in its context.

The context in which Article 19 must be read is the Trusteeship Agreement of which it forms part, and the International Trusteeship System established by Chapter XIII of the Charter of the United Nations of which the Trusteeship Agreement is part and with which its provisions are interwoven. Moreover the provisions of Chapter XIII of the Charter and the international system which it established form the background and part of the surrounding circumstances in which the Trusteeship Agreement was entered into, without an appreciation of which it is, in my view, quite impossible to ascertain the intention of the Parties to the Trusteeship Agreement in relation to Article 19.

It is convenient first to consider the provisions of Chapter XIII of the Charter particularly since the Trusteeship Agreement incorporates and refers to such provisions, and contains, as do all trusteeship agreements, an obligation on the part of the administering authority, which is indeed the dominant obligation to be found in the Trusteeship Agreement, so to administer the territory as to achieve the objectives of Article 76 of the Charter.

obligations non seulement dans l'intérêt des habitants du territoire sous tutelle, mais encore en son propre nom, séparément et indépendamment; il peut demander à la Cour de rendre une décision déclaratoire selon laquelle telle ou telle violation se serait produite et la Cour est non seulement fondée à déclarer qu'il y a eu violation mais encore tenue de le faire, bien que l'accord de tutelle soit déjà arrivé à expiration, quelque résolution que l'Assemblée générale ait adoptée ou quelque mesure qu'elle ait prise vis-à-vis de l'autorité administrante relativement à l'exécution des dispositions de l'accord de tutelle.

* * *

Il est donc nécessaire d'interpréter l'article 19 de l'accord de tutelle pour définir le sens que l'on doit accorder au membre de phrase « tout différend, quel qu'il soit ... relativement ... [aux] ... dispositions du présent accord », etc., et pour préciser en particulier si le différend allégué par le demandeur relève bien de cet article.

Contexte dans lequel on doit interpréter l'article 19

Il n'est pas possible d'interpréter l'article 19 comme s'il s'agissait d'un instrument distinct, comparable par exemple à une déclaration par laquelle un État accepte la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut; c'est pourtant là, je crois, ce que l'on cherche précisément à faire en l'espèce. Ce qui peut paraître clair en l'occurrence devient fort obscur quand on considère une clause juridictionnelle dans son contexte.

Le contexte dans lequel il faut replacer l'article 19 est constitué par l'accord de tutelle dont il fait partie et par le régime international de tutelle établi par le chapitre XIII de la Charte des Nations Unies, dans lequel l'accord de tutelle s'inscrit et auquel il est étroitement rattaché. En outre, les circonstances entourant la conclusion de l'accord de tutelle ne peuvent s'expliquer que si l'on tient compte des dispositions du chapitre XIII de la Charte et du régime international institué par lui; sans une appréciation de ces circonstances, il est à mon avis parfaitement impossible de connaître l'intention des Parties à l'accord de tutelle pour ce qui est de l'article 19.

Il convient tout d'abord d'examiner les dispositions du chapitre XIII de la Charte, d'autant que l'accord de tutelle les incorpore et les mentionne et qu'il contient, comme tout accord de tutelle, une clause par laquelle l'autorité administrante s'oblige — et c'est même l'obligation primordiale que l'on trouve dans un accord de tutelle — à administrer le territoire de manière à réaliser les fins de l'article 76 de la Charte.

Trusteeship System—Chapter XIII of the Charter

When the trusteeship was negotiated and entered into the League of Nations had come to an end. A new organization had been set up: the United Nations. To carry out the purposes of its Charter there were established six principal organs, three of which were the General Assembly, the Trusteeship Council and this Court. The Charter called for the establishment of an international trusteeship system for the administration and supervision of such territories as might be placed thereunder by voluntary agreement. "The functions of the United Nations with regard to trusteeship agreements"—except such as might relate to strategic areas—including their approval, were exercisable by the General Assembly and by the General Assembly alone¹. The Trusteeship Council, operating under the authority of the General Assembly was charged with the duty of assisting the General Assembly in carrying out the functions of the United Nations, including that of the supervision of the administration of the Trust Territory. It was (so to speak) the organ established to police the execution of the provisions of the Trusteeship Agreement to ensure that the basic objectives of the Trusteeship System in respect of each Trusteeship Agreement were achieved, reporting from time to time direct to the General Assembly on the discharge of its duties.

The conclusion must be that the Charter contemplated that these two principal organs—the General Assembly and the Trusteeship Council—and only these two organs should police the execution and carrying out of the objectives of the International Trusteeship System and of the provisions in any Trusteeship Agreement directed to this end, and by their supervision of the administration of territories by the Administering Authorities and of the obligations undertaken by them in Trusteeship Agreements, by questionnaires formulated by the Trusteeship Council on the political, economic, social and educational advancement of the inhabitants of each Trust Territory within the competence of the General Assembly (to which questionnaires the Administering Authorities were bound to respond), by scrutinising the answers thereto, by considering the reports submitted by Administering Authorities, by accepting petitions, by periodic visits to the Trust Territories and by other action taken in conformity with the terms of Trusteeship Agreements, to ensure that the obligations of each Administering Authority in relation to the achievement of the basic objectives of the Trusteeship System were being fulfilled.

It must have been evident, even to those unacquainted with the difficulties of administering Trust Territories, that problems of administration and differences of opinion in relation thereto would,

¹ Article 85 of the Charter.

Le régime de tutelle — le chapitre XIII de la Charte

La tutelle a été négociée et conclue alors que la Société des Nations avait disparu. Une nouvelle organisation avait été créée, l'Organisation des Nations Unies. En vue d'atteindre les buts de la Charte, six organes principaux avaient été institués, dont l'Assemblée générale, le Conseil de tutelle et la Cour. La Charte prévoyait l'institution d'un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourraient être placés volontairement sous ce régime. « En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs ... [aux zones non stratégiques] ... les fonctions de l'Organisation, y compris l'approbation des termes » de ces accords, devaient être exercées par l'Assemblée générale, par l'Assemblée générale seule¹. Le Conseil de tutelle, fonctionnant sous l'autorité de l'Assemblée générale, était chargé d'aider l'Assemblée générale à s'acquitter des fonctions de l'Organisation, y compris celles qui consistaient à surveiller l'administration des territoires sous tutelle. Le Conseil était, en quelque sorte, l'organe qui devait veiller à l'exécution des dispositions des accords de tutelle de façon que les objectifs essentiels du régime de tutelle fussent atteints pour ce qui est de chacun de ces accords; de temps à autre, il devait faire directement rapport à l'Assemblée générale sur l'accomplissement de sa mission.

La conclusion ne peut être que celle-ci: aux termes de la Charte, ces deux organes principaux — l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle — devaient, à l'exclusion de tout autre, veiller à l'exécution et à la réalisation des objectifs du régime international de tutelle et des dispositions des accords de tutelle ayant pour but lesdits objectifs; ils devaient faire en sorte que chaque autorité administrante respectât les obligations lui incombant quant à l'accomplissement des fins essentielles du régime de tutelle et ils disposaient à cet effet des moyens suivants: contrôle de l'administration des territoires par les autorités administrantes et des obligations assumées par celles-ci en vertu des accords de tutelle, questionnaires mis au point par le Conseil de tutelle sur le développement politique, économique, social et éducatif des habitants des territoires sous tutelle dans le cadre de la compétence de l'Assemblée générale (questionnaires auxquels les autorités administrantes étaient tenues de répondre), examen des réponses aux questionnaires, étude des rapports présentés par les autorités administrantes, réception de pétitions, visites périodiques dans les territoires sous tutelle et autres mesures prises conformément aux termes des accords de tutelle.

Il a certainement paru évident, même à ceux qui ne connaissaient pas les difficultés liées à l'administration de territoires sous tutelle, que des problèmes d'ordre administratif et des divergences d'opi-

¹ Article 85 de la Charte.

at times, inevitably occur between the United Nations and the Administering Authorities or, at least, would be likely to occur, and that, whatever they were, they were to be resolved, so far at least as the Charter contemplated, through the machinery of the Trusteeship Council and the General Assembly and in no other way.

The Charter provided its own machinery for securing the compliance by the Administering Authorities of their respective obligations in relation to the objectives of the Trusteeship System. There is no room for any contention that it was inherently necessary or essential that a Trusteeship Agreement should contain an adjudication clause to secure in the last resort or at all compliance by the Administering Authorities of the obligations undertaken by them in the interests of the peoples of the various Trust Territories.

Thus, *all* of the functions of the United Nations with regard to Trusteeship Agreements for all areas not designated as strategic areas, the supervision of the administration of the Trust Territories, the policing of the obligations owed both to the United Nations itself and the peoples of the territory, as set forth in the provisions of any Trusteeship Agreement to be entered into, were vested exclusively in the General Assembly. Though an organ of the United Nations, no function in relation to administration or supervision or the enforcement of any obligation undertaken by the Administering Authority or any judicial protection of the interests of the inhabitants was assigned to the Court by Chapter XIII.

By provisions to be found elsewhere in the Charter¹, the General Assembly or the Trusteeship Council could, if it thought fit, seek an advisory opinion of the Court. It was not bound to do so and, if it did, it was not bound thereby; *all the functions* of the United Nations in relation to Trusteeship Agreements entered into by it were for the General Assembly and it alone to exercise. Whether an advisory opinion was sought or not in no way affected the plenary powers of the Assembly to exercise, in relation to any Trusteeship Agreement, all the functions of the United Nations.

It is now necessary to consider the provisions of Article 76 of the Charter the achievement of the objectives of which the Administering Authority in the instant case undertook by Article 3 of the Trusteeship Agreement. The central provision of this Article in the context of present consideration is sub-clause (b) thereof, which provides that one basic objective of the International Trusteeship System was—

“to promote the political, economic, social and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence

¹ Article 96 of the Charter.

nion ne manqueraient pas de se faire jour ou tout au moins avaient beaucoup de chances de se faire jour entre les Nations Unies et les autorités administrantes et que, quelles que fussent ces difficultés, elle devaient être résolues, dans la mesure au moins où la Charte le prévoyait, grâce au mécanisme du Conseil de tutelle et de l'Assemblée générale et à ce mécanisme seul.

La Charte prévoyait son propre mécanisme pour assurer le respect par les autorités administrantes des obligations qui leur incombaient eu égard aux objectifs du régime de tutelle. On ne saurait donc soutenir qu'il fut, de manière inhérente, nécessaire ou essentiel d'inclure dans les accords de tutelle des clauses juridictionnelles ayant pour but d'assurer, ne fût-ce qu'en dernier ressort, le respect par les autorités administrantes des obligations assumées par elles dans l'intérêt des populations des divers territoires sous tutelle.

Ainsi, *toutes* les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones non désignées comme stratégiques, le soin de surveiller l'administration des territoires sous tutelle, le soin de veiller aux obligations assumées envers les Nations Unies elles-mêmes comme envers les populations de ces territoires, telles qu'elles devaient être énoncées dans les dispositions des accords de tutelle à conclure, étaient confiées exclusivement à l'Assemblée générale. Bien que la Cour soit un organe des Nations Unies, le chapitre XIII ne lui attribuait aucune fonction concernant l'administration, la surveillance ou l'accomplissement d'une obligation assumée par l'autorité administrante, ni aucune protection judiciaire des intérêts des habitants.

Selon d'autres dispositions de la Charte¹, l'Assemblée générale ou le Conseil de tutelle pouvaient, s'ils le jugeaient utile, demander un avis consultatif à la Cour. Ni l'un ni l'autre de ces organes n'était tenu de le faire et, à supposer qu'il le fit, il n'était pas tenu de se conformer à l'avis rendu; c'était à l'Assemblée générale et à elle seule qu'il appartenait d'exercer *toutes les fonctions* de l'Organisation ayant trait aux accords de tutelle conclus par l'Assemblée. Qu'un avis consultatif fût demandé ou non, cela ne touchait en rien les pleins pouvoirs qui lui étaient conférés d'exercer, à l'égard de chaque accord de tutelle, toutes les fonctions de l'Organisation.

Il convient d'examiner maintenant les dispositions de l'article 76 de la Charte, dont l'autorité administrante s'est engagée à réaliser les fins en vertu de l'article 3 de l'accord de tutelle. La disposition centrale de cet article, eu égard à l'examen auquel nous procédons, est l'alinéa *b*) selon lequel l'une des fins essentielles du régime international de tutelle est de

« favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la

¹ Article 96 de la Charte.

as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement”.

The Applicant complains, as has been noticed, that one of the obligations which the Administering Authority failed to discharge was that contained in Article 3 of the Trusteeship Agreement. If Article 19 of the Trusteeship Agreement gives a right to a State to invoke the jurisdiction of the Court on the interpretation of or application of Article 3 of the Agreement, this would extend to any alleged breach of the Article alleged to have occurred at any time during the duration of the Trusteeship Agreement.

The obligation of the Administering Authority to achieve the objective set out in Article 76 (b) of the Charter involves considerations which, on their face, are peculiarly for *political* appreciation, and these, so far as the Charter contemplated, were, as has been observed, for the General Assembly, with the assistance of the Trusteeship Council, to evaluate. It is not readily apparent what *legal* norms could be applied to determine whether or not the Administering Authority had breached Article 3 of the Trusteeship Agreement; what legal norms, for example, could be applied by the Court at any given point of time during the currency of the Trusteeship Agreement and in a variety of circumstances to a situation in which it was alleged by a State invoking the provisions of the adjudication clause that the Administering Authority had failed “to *promote* the *political* ... advancement of the inhabitants ... as may be *appropriate* to the *particular circumstances* of each territory”. The words of Article 76 (b) have a special political content; they appear to call for political evaluation and determination only. Certainly it is apparent that, so far as the Charter contemplated, it was a matter exclusively for political evaluation by an organ, which, both by its composition and the machinery provided by the Charter, was equipped to discharge that task. Yet if the Applicant’s contention in this case were correct, the Court was intended by the adjudication clause, at the instance of any State, a Member of the United Nations, to pronounce upon these very matters, and to do so irrespective of any determination made in respect thereof by the General Assembly itself or any view which it held or might hold.

As was said in the Joint Opinion in the *South West Africa* cases when referring to the words contained in the Mandate Instrument (Article 2 thereof), under which the Mandatory Power undertook “to promote to its utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants ...”, there is hardly a term in Article 76 (b) of the Charter “which could not be applied in widely different ways to the same situation or set of facts, according to different subjective views as to what it meant, or ought to mean...

capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ».

Le demandeur se plaint, comme on l'a noté, de ce que, parmi les obligations dont l'autorité administrante ne s'est pas acquittée, figure celle qui est indiquée à l'article 3 de l'accord de tutelle. Si l'article 19 de cet accord donnait à un État le droit d'invoquer la compétence de la Cour pour ce qui est de l'interprétation ou de l'application de l'article 3, cela s'appliquerait à toute prétendue violation de cet article qui serait censée avoir eu lieu à un moment quelconque alors que l'accord de tutelle était en vigueur.

L'obligation imposée à l'autorité administrante de réaliser les fins énoncées à l'article 76 b) de la Charte met en jeu des considérations qui apparemment relèvent surtout d'une appréciation *politique*; or, dans le cadre de la Charte, c'est, comme on l'a fait observer, à l'Assemblée générale qu'il appartient de procéder à cette évaluation, avec l'aide du Conseil de tutelle. Il n'est pas facile de voir quelles normes *juridiques* on pourrait appliquer pour déterminer si l'autorité administrante a ou n'a pas violé l'article 3 de l'accord de tutelle; de voir, par exemple, quelles normes juridiques la Cour pourrait appliquer à un moment donné, alors que l'accord de tutelle serait en vigueur et dans un certain nombre de circonstances diverses, si un État se prévalant de la clause juridictionnelle alléguait que l'autorité administrante avait omis de « *favoriser le progrès politique ... des populations ... compte tenu des conditions particulières à chaque territoire* ». Les termes de l'article 76 b) ont une portée politique spéciale; ils ne paraissent appeler qu'une appréciation, une détermination politiques. Il est évident que, d'après ce qu'envisage la Charte, il s'agit d'un domaine ne pouvant faire l'objet que d'une appréciation politique par une organe qui, vu sa composition et le mécanisme prévu par la Charte, est à même de s'acquitter de cette mission. Pourtant, si la thèse du demandeur était correcte en l'occurrence, la clause juridictionnelle aurait pour but que la Cour se prononce, à la demande de tout État Membre des Nations Unies, sur ce genre de questions, sans tenir compte des décisions que l'Assemblée générale elle-même aurait prises, ni des opinions qu'elle aurait exprimées ou pu exprimer à cet égard.

Comme l'a énoncé l'opinion dissidente commune dans les affaires du *Sud-Ouest africain* à propos des termes figurant à l'article 2 du Mandat selon lesquels la Puissance mandataire s'engageait à « accroître par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire... », il est à peine un terme de l'article 76 b) de la Charte « qui ne pourrait s'appliquer de façon totalement différente à la même situation ou à la même série de faits, suivant les opinions subjectives différentes

They involve questions of appreciation rather than of objective determination" such as a legal determination necessarily involves. "The proper forum for the appreciation and application of a provision of this kind is unquestionably a technical or political one, such as ... the Trusteeship Council and the Assembly of the United Nations¹." There can be no doubt that the General Assembly and the Trusteeship Council constituted the forum exclusively contemplated by the Charter for the determination of the matters referred to in Article 76 (b) of the Charter. What was said in the Joint Opinion applies with equal force to the consideration of Article 3 of the Trusteeship Agreement and, as will subsequently appear, to other Articles thereof, the breach of which is complained of by the Applicant.

To accord to Article 19 the comprehensive meaning contended for by the Applicant permitting it to challenge in this Court, by way of a dispute between itself and the Administering Authority, the General Assembly's supervision of the Administering Authority's obligations to the people of the Trust Territory, there must be presumed an intention on the part of the United Nations acting through the General Assembly to accord a right to any State to challenge as and when *it* thought fit, as between the Administering Authority and itself, whether in law the objectives of Article 3 had been or were being achieved by the latter. It would seem somewhat odd that the General Assembly as a matter of deliberate intent should accord such a wide and unfettered right to any State.

It is no answer to this observation to say that such a challenge under the provisions of the adjudication clause is not, in law, a challenge to the competency of the General Assembly, and that no dispute between the State and the General Assembly is involved, as the Applicant in this case has been at great pains to assert. In practice it would be well-nigh impossible to separate an Administering Authority's obligation to comply with the provisions of Article 3, and complementary Articles, from the duty of supervision which the General Assembly was called upon to discharge to ensure those obligations were complied with. The question we are concerned with is whether the adjudication clause was *intended* by the Parties thereto to accord such a right to States in their individual capacity.

It would seem indisputable that the General Assembly, exercising all the functions of the United Nations in relation to any trusteeship agreement, had the authority, binding upon its Members, to determine when the objectives of the Trusteeship System as set forth in Article 76 (b) of the Charter had been achieved and the freely expressed wishes of the people concerned had been ascertained, and with the consent of the Administering Authority, to

¹ *I.C.J. Reports 1962*, at 466-467.

touchant sa signification ou ce qui devrait être sa signification... Les termes de cette phrase posent des questions d'appréciation plutôt que de décision objective » comme celles qu'un prononcé juridique suppose nécessairement. « Il est incontestable que le forum normal pour apprécier et appliquer une décision de ce genre est un forum technique et politique, comme ... le Conseil de tutelle et l'Assemblée des Nations Unies... »¹ Il ne fait aucun doute que l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle sont le « forum » auquel la Charte envisageait de confier exclusivement le soin de se prononcer sur les questions mentionnées à l'article 76 b) de la Charte. Ce que dit l'opinion dissidente commune dans les affaires du *Sud-Ouest africain* s'applique avec autant de force à l'article 3 de l'accord de tutelle et, comme je le montrerai plus loin, aux autres articles de cet accord dont la violation fait l'objet des griefs du demandeur.

Pour pouvoir donner à l'article 19 le sens large que lui attribue le demandeur afin de mettre en cause devant la Cour, par la voie d'un différend entre lui-même et l'autorité administrante, la surveillance qu'exerce l'Assemblée générale sur les obligations de l'autorité administrante à l'égard de la population du territoire sous tutelle, on doit présumer que les Nations Unies, agissant par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, ont eu l'intention d'accorder à tout État le droit de mettre en cause entre l'autorité administrante et lui-même, si et quand *il* estime opportun, la question de savoir si, juridiquement, les objectifs de l'article 3 ont été réalisés par l'autorité administrante ou sont en voie de l'être. Il serait assez étrange que l'Assemblée générale accorde délibérément un droit aussi large et aussi absolu à n'importe quel État.

Dire qu'une telle contestation, formulée dans le cadre d'une clause juridictionnelle, n'est pas juridiquement une mise en cause de la compétence de l'Assemblée générale et dire qu'il n'y a aucun différend entre l'État et l'Assemblée générale, comme le demandeur s'attache en l'espèce à l'affirmer, cela n'est pas répondre à l'observation qui précède. En pratique, il serait quasi impossible de faire le départ entre l'obligation pour l'autorité administrante d'appliquer l'article 3 et les articles complémentaires et le devoir de surveillance dont l'Assemblée générale doit s'acquitter pour s'assurer du respect de cette obligation. La question dont nous nous occupons est de savoir si, par le jeu de la clause juridictionnelle, les parties à l'accord *ont entendu* accorder un droit de ce genre aux États à titre individuel.

Il paraît indiscutable que l'Assemblée générale, qui exerce toutes les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne les accords de tutelle, a le pouvoir de déterminer, de manière obligatoire pour les États Membres, à quel moment les objectifs du régime de tutelle énoncés à l'article 76 b) de la Charte doivent être considérés comme réalisés et les aspirations des populations intéressées comme librement exprimées, et qu'elle a le pouvoir de mettre fin à l'accord

¹ C.I.J. Recueil 1962, pp. 466-467.

bring the Trusteeship Agreement to an end, as indeed it did in this case. Yet if the Applicant's contention is correct, it is entitled in this case to seek the adjudication of this Court on whether, as between itself and the Administering Authority, the objectives of the Trusteeship System as set out in Article 76 (b) of the Charter were in fact achieved, and whether the freely expressed wishes of the people concerned were in fact expressed or ascertained; in short, that it had two forums where it could challenge the conduct of the Administering Authority—and the General Assembly—namely the General Assembly itself, and this Court. It is true that the challenge in this Court is not one in which the United Nations is directly a party, but there can be no doubt whatever that a decision of the Court in the Applicant's favour would adversely and seriously reflect upon the past supervision of the General Assembly and its action in bringing the Trusteeship Agreement to an end and, as well, the manner in which it discharged its duties in relation to the inhabitants of the Territory whose interests it was bound to protect.

If the interpretation which should properly be placed upon Article 19 does give such a comprehensive right to a State, it is of no moment that the General Assembly and the Administering Authority did not when the Trusteeship Agreement was entered into, direct their minds to every contingency in which the right might be exercised. If however the interpretation contended for by the Applicant is correct, it assumes that the General Assembly and the Administering Authority, fully aware that between them they were in control of the carrying out of any trusteeship agreement and were, whilst the same remained yet to be performed, competent to agree between themselves that the obligations of the Administering Authority in relation to the peoples of the Territory were being fulfilled, either wholly or in certain particular respects, and competent to bring the Trusteeship Agreement to an end, when it was determined that the objectives of Article 76 (b) of the Charter had been achieved, none the less intended to allow an *uncontrolled* right to any State to canvass before the Court decisions already reached between the General Assembly and the Administering Authority, or about to be reached between them. This assumption could not lightly be made. It is nothing to the point to say that the field in which the General Assembly operated was a political one whilst the functions of the Court are judicial. The General Assembly dominated the situation at all times and had authority of its own. It would seem unlikely that it would have been prepared to allow that authority to be canvassed in any way, directly or indirectly, at the will of any State without, at least, making its intention manifestly clear, and not left to the interpretation of a jurisdictional clause. Some other trace of its will might reasonably be expected to have remained to bear witness. None is. It is equally unlikely that an Administering Authority, not bound to agree to any

de tutelle, avec le consentement de l'autorité administrante, ainsi qu'elle l'a fait en l'espèce. Pourtant, si sa thèse est exacte, le demandeur est fondé en l'espèce à prier la Cour de se prononcer entre lui-même et l'autorité administrante sur la question de savoir si les objectifs du régime de tutelle énoncés à l'article 76 b) de la Charte ont en fait été réalisés et si les aspirations des populations intéressées ont été librement exprimées; en résumé, il existait deux instances devant lesquelles il pouvait mettre en cause la manière d'agir de l'autorité administrante — et de l'Assemblée générale: l'Assemblée générale elle-même et la Cour. Certes, la contestation portée devant la Cour ne met pas directement en cause les Nations Unies, mais il n'est absolument pas douteux qu'une décision de la Cour en faveur du demandeur ferait naître de graves doutes à l'égard de la surveillance exercée dans le passé par l'Assemblée générale, de sa décision de mettre fin à la tutelle et de la manière dont elle s'est acquittée de ses devoirs à l'égard des habitants du territoire dont elle devait protéger les intérêts.

Si la bonne interprétation de l'article 19 est celle qui accorde un droit aussi large à un État, peu importe quel l'Assemblée générale et l'autorité administrante n'aient pas envisagé en concluant l'accord de tutelle tous les cas où ce droit pourrait être exercé. Mais, à supposer que l'interprétation du demandeur soit exacte, elle se fonderait sur l'hypothèse suivante: l'Assemblée générale et l'autorité administrante savaient parfaitement qu'elles étaient à elles deux chargées de l'exécution de l'accord de tutelle, que, tant que celui-ci serait en vigueur, elles auraient compétence pour convenir que les obligations de l'autorité administrante envers les populations du territoire étaient totalement ou partiellement respectées et qu'elles auraient le pouvoir de mettre fin à l'accord de tutelle lorsqu'il serait déterminé que les objectifs de l'article 76 b) de la Charte étaient réalisés; elles n'en auraient pas moins eu l'intention d'accorder à tout État un droit *illimité* de déférer devant la Cour les décisions prises d'un commun accord par l'Assemblée générale et l'autorité administrante, ou sur le point de l'être. C'est là une hypothèse que l'on ne saurait faire à la légère. Il ne sert à rien de dire que l'Assemblée générale a agi sur le plan politique alors que les fonctions de la Cour ont un caractère judiciaire. L'Assemblée générale n'a cessé d'être maîtresse de la situation et avait des pouvoirs propres. Il semble peu probable qu'elle ait été disposée à laisser mettre en cause ces pouvoirs d'une manière quelconque, directement ou indirectement, au gré de n'importe quel État, sans l'avoir au moins manifesté clairement au lieu de s'en remettre à l'interprétation d'une clause juridictionnelle. On peut raisonnablement penser qu'elle aurait dû laisser quelque autre trace tangible de son intention. Or, il n'y en a pas. Il est également peu probable qu'une autorité administrante, non tenue d'admettre que la Cour exerce une fonction judiciaire, ait été

judicial function being discharged by this Court, would have been prepared to submit to the position in which, having to satisfy the General Assembly that it was carrying out or had achieved the objectives of Article 76 (b) of the Charter, its administration would also be subject to examination and adjudication by this Court at the instance of any State or States, irrespective of whether or not the General Assembly was satisfied with the manner in which that administration was being or had been carried out.

The Trusteeship Agreement

The provisions of the Trusteeship Agreement which consists of 19 clauses fall into two categories, one of which relates solely to the achievement of the objectives of the Trusteeship System, the other to provisions conferring specific individual rights upon States or upon their nationals.

In the first category of provisions are the following:

Article 1 defines the Territory; Article 2 designates the Administering Authority responsible for the administration of the Territory; Article 3, the dominant Article of the whole Agreement, contains an undertaking by the Administering Authority "to administer the Territory in such a manner as to achieve the basic objectives" laid down in Article 76 of the Charter and to collaborate fully with the General Assembly of the United Nations and the Trusteeship Council in the discharge of their functions; Article 4 provides that the Administering Authority is to be responsible for the peace, good government and defence of the Territory and for ensuring that it shall play its part in the maintenance of international peace; Article 5 provides that the Administering Authority, for all purposes of the Agreement, should have certain powers of legislation and administration; Article 6 contains a stipulation that the Administering Authority should promote the development of "free political institutions suited to the Territory" and to this end should assure to inhabitants a progressively increasing share in the administrative and other services of the Territory, should develop their participation in advisory and legislative bodies "as may be appropriate to the particular circumstances of the Territory and its people" and should take all other "appropriate measures with a view to the political advancement of the inhabitants in accordance with Article 76 (b)" of the Charter; Article 7 contains an undertaking by the Administering Authority to apply in the Territory, *inter alia*, recommendations drawn up by the United Nations or its specialized agencies "which may be appropriate to the particular circumstances of the Territory" and conduce to the achievement of the basic objectives of the Trusteeship System; Article 8 contains safeguards of the native population in relation to land and natural resources; Article 12 contains an obligation by the Administering

disposée à se placer dans une situation telle qu'elle aurait dû non seulement prouver à la satisfaction de l'Assemblée générale qu'elle avait atteint ou était en voie de réaliser les objectifs de l'article 76 b) de la Charte, mais encore laisser soumettre sa gestion à l'examen et au jugement de la Cour à la demande d'un ou de plusieurs États, et cela que l'Assemblée générale ait été satisfaite ou non de sa gestion présente ou passée.

L'accord de tutelle

Les clauses de l'accord de tutelle qui sont au nombre de dix-neuf se répartissent en deux catégories: dans la première entrent les dispositions qui ont uniquement trait à la réalisation des fins du régime de tutelle et, dans la seconde, les dispositions qui confèrent expressément des droits propres aux États ou à leurs ressortissants.

Relèvent de la première catégorie les dispositions ci-après:

L'article premier définit le territoire; l'article 2 désigne l'autorité chargée de l'administration du territoire; l'article 3, qui est l'article primordial de l'accord, contient l'engagement de l'autorité administrante d'« administrer le Territoire de manière à réaliser les fins essentielles » énoncées à l'article 76 de la Charte et de collaborer pleinement avec l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de tutelle dans l'accomplissement de leurs fonctions. L'article 4 dispose que l'autorité administrante répondra de la paix, de la bonne administration et de la défense du territoire et devra veiller à ce qu'il apporte sa contribution au maintien de la paix internationale. L'article 5 précise que, pour la réalisation des buts indiqués dans l'accord, l'autorité administrante aura certains pouvoirs de législation et d'administration. L'article 6 contient une disposition selon laquelle l'autorité administrante devra favoriser le développement « d'institutions politiques libres convenant au Territoire » et, à cette fin, devra assurer aux habitants une part progressivement croissante dans les services administratifs et autres du territoire, devra élargir leur représentation dans les corps consultatifs et législatifs « compte tenu des conditions particulières au Territoire et à ses populations » et prendre « toutes autres mesures appropriées en vue d'assurer l'évolution politique des habitants du Territoire conformément à l'article 76 b) » de la Charte. Par l'article 7, l'autorité administrante s'engage à appliquer au territoire notamment les recommandations arrêtées par les Nations Unies ou par les institutions spécialisées « qui pourraient convenir aux conditions particulières du Territoire » et contribueraient à la réalisation des fins essentielles du régime de tutelle. L'article 8 prévoit les garanties à accorder à la population indigène pour ce qui est des biens fonciers et des ressources naturelles. Aux termes de l'article 12, l'autorité administrante doit, « compte tenu des conditions particulières du

Authority "as may be appropriate to the circumstances of the Territory" to continue and extend elementary education designed to abolish illiteracy and provide such facilities for secondary and higher education as "may prove desirable or practicable" in the interests of the inhabitants; Article 13 contains, *inter alia*, an undertaking to ensure freedom of conscience and religion in the Territory; Article 14 contains a guarantee by the Administering Authority of freedom of speech, of press, of assembly and of petition to the inhabitants of the Territory; Articles 15 and 16 are machinery provisions to ensure that the objectives of the Trusteeship System are achieved such as, for example, an obligation of the Administering Authority to make an annual report to the General Assembly on the basis of the Trusteeship Council's questionnaire; Articles 17 and 18 are ancillary in nature.

The different provisions of this category either contain or relate to undertakings entered into by the Administering Authority with the United Nations which concern themselves with the interests of the inhabitants and in particular the achievement of the objective indicated in Article 76 (b) of the Charter. They create obligations owing by the former to the latter but none owing to States in their individual capacity. The supervision of the Administering Authority's administration of the territory in giving effect to the objectives of the International Trusteeship System and the discharge of these obligations as contained in them fall, so far as contemplated by the Charter, within the functions of the United Nations exercised by the General Assembly. These provisions produced their effects for all States, Members of the United Nations, and in this sense each had an interest in their performance. This however was a political interest only—no matter what the nature or immediacy of the interest—to be expressed through the General Assembly of the United Nations. The general obligations contained in this category of provisions were owed to the United Nations in its organic capacity in the interests of the inhabitants of the Territory; they were not owed to States in their individual capacity. No legal right or interest is given individually to States, Members of the United Nations, in their performance—unless the adjudication clause, of itself, must be interpreted to give such an interest.

The obligations of the Administering Authority undertaken by it to the United Nations are expressed in broad terms and often, as will be seen, in words of very general political content. The promotion of free political institutions suited to the Territory, and measures to that end as may be appropriate to the particular circumstances of the Territory and its people, the provision of facilities which may prove desirable or practicable, the application of recommendations of the United Nations, etc., which may be

Territoire », maintenir et développer l'instruction primaire visant à supprimer l'analphabétisme et fournir aux fins de l'enseignement secondaire et supérieur les facilités « qui se révéleront désirables et réalisables » dans l'intérêt des habitants. L'article 13 contient entre autres un engagement en vertu duquel l'autorité administrante devra assurer la liberté de conscience et la liberté religieuse dans le territoire. D'après l'article 14, l'autorité administrante garantit aux habitants du territoire la liberté de parole, de presse, de réunion et de pétition. Les articles 15 et 16 sont des dispositions techniques visant à assurer la réalisation des objectifs du régime de tutelle — elles prévoient par exemple que l'autorité administrante est tenue de présenter à l'Assemblée générale un rapport annuel fondé sur un questionnaire établi par le Conseil de tutelle; les articles 17 et 18 sont secondaires.

Les dispositions de cette première catégorie contiennent ou concernent des engagements pris par l'autorité administrante envers les Nations Unies dans l'intérêt des habitants et en vue notamment de l'accomplissement des fins énoncées à l'article 76, alinéa b), de la Charte. Ces dispositions imposent à l'autorité administrante des obligations envers les Nations Unies mais n'en mettent aucune à sa charge envers les États, à titre individuel. Le contrôle de la manière dont l'autorité administrante a réalisé les objectifs du régime international de tutelle dans le cours de sa gestion et l'exécution des obligations formulées dans les dispositions en cause entrent, d'après ce qu'envisage la Charte, dans les fonctions de l'Organisation dont l'exercice incombe à l'Assemblée générale. Ces dispositions ont produit des effets à l'égard de tous les États Membres des Nations Unies et, en ce sens, chacun d'eux avait intérêt à ce qu'elles fussent appliquées. Mais il s'agissait uniquement d'un intérêt politique — quel que fût la nature ou le caractère direct de cet intérêt — qui devait s'exprimer par l'intermédiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les obligations générales que contenaient les dispositions de cette première catégorie étaient assumées envers les Nations Unies, en tant qu'organisme, dans l'intérêt des habitants du territoire; elles ne l'étaient pas envers les États à titre individuel. Les États Membres des Nations Unies ne se voient attribuer individuellement aucun droit ou intérêt juridique quant à l'accomplissement de ces obligations — à moins que l'on doive interpréter la clause juridictionnelle elle-même comme conférant un intérêt de ce genre.

Les obligations auxquelles s'engage l'autorité administrante envers les Nations Unies sont énoncées en termes larges et souvent, comme on le verra, en des termes ayant un contenu politique très général. Favoriser des institutions politiques libres convenant au territoire, adopter à cette fin des mesures tenant compte des conditions particulières au territoire et à ses populations, prévoir les facilités qui se révéleraient désirables et réalisables, appliquer les recommandations des Nations Unies, etc., qui pourraient convenir

appropriate, etc., and conduce to the achievement of the objectives of the Trusteeship System, etc., relating to different obligations undertaken by the Administering Authority appear to be matters for political evaluation, and difficult, to say the least, of objective judicial adjudication. Any disputes which might arise in the United Nations as to whether or not the Administering Authority was discharging its obligations, so far as the provisions of the Trusteeship Agreement reveal—apart from whatever Article 19 was intended to provide—appear to be for determination within the General Assembly and nowhere else.

The second category of provisions are those under which the Administering Authority agreed with the United Nations to confer certain legal rights or interests upon States (or their nationals) in their individual capacity, thus giving rise to correlative obligations on the part of the Administering Authority vis-à-vis States, Members of the United Nations, in their individual capacity. The distinction between the two categories is most evident.

Thus Article 9 confers a number of such rights relating to equal treatment on social, economic, industrial and commercial matters for all Members of the United Nations and their nationals and provides that “the rights *conferred*¹ by this Article on nationals of Members of the United Nations apply equally to companies and associations controlled by such nationals ... in accordance with the law of any Member of the United Nations”. By Article 10 measures to give effect to these rights are made subject to the duty of the Administering Authority under Article 76 of the Charter, etc., and Article 11 provides that nothing in the Trusteeship Agreement “shall *entitle*¹ any Member of the United Nations to *claim* for itself or its nationals ... the *benefits*¹ of Article 9” in any respect in which it does not give equality of treatment to inhabitants, companies and associations of the Territory.

Whereas the first category of provisions appear peculiarly for political evaluation, the second category clearly relate to provisions relating to rights of States or their nationals which admit of judicial interpretation and application.

* * *

It is contended by the Applicant that, though under the provisions of the Charter it may not have been essential to the effective working of the Trusteeship System, that there should be a competence in the Court to adjudicate on any alleged breach of a Trustee-

¹ Emphasis added.

aux conditions particulières du territoire et qui contribueraient à la réalisation des fins du régime de tutelle, tout cela, s'agissant des diverses obligations assumées par l'autorité administrante, paraît relever de l'appréciation politique et pouvoir difficilement — c'est le moins qu'on puisse dire — faire l'objet d'une décision judiciaire objective. Aux termes de l'accord de tutelle — quel que soit d'ailleurs l'objet visé par l'article 19 —, les différends qui viendraient à survenir dans le cadre des Nations Unies sur le point de savoir si l'autorité administrante s'est acquittée de ses obligations semblent devoir être tranchés au sein de l'Assemblée générale et nulle part ailleurs.

Entrent dans la seconde catégorie les dispositions en vertu desquelles l'autorité administrante a accepté, en accord avec les Nations Unies, de conférer à titre individuel certains droits ou intérêts juridiques à des États ou à des ressortissants de ces États — ce qui a imposé corrélativement à l'autorité administrante des obligations envers les États Membres des Nations Unies à titre individuel. La distinction entre ces deux catégories est des plus évidentes.

C'est ainsi que l'article 9 confère un certain nombre de droits de ce genre, concernant l'égalité de traitement en matière sociale, économique, industrielle et commerciale, à tous les États Membres des Nations Unies et à leurs ressortissants et dispose que « les droits *conférés*¹ par le présent article aux ressortissants des États Membres des Nations Unies s'étendent, dans les mêmes conditions, aux sociétés ou associations contrôlées par ces ressortissants ... selon la législation de l'un quelconque de ces États ». D'après l'article 10, la mise en œuvre de ces droits est subordonnée à l'obligation qui incombe à l'autorité administrante en vertu de l'article 76 de la Charte, etc. Selon l'article 11, aucune disposition de l'accord de tutelle « ne *donne le droit*¹ à un Membre des Nations Unies de *réclamer* pour lui-même ou pour ses ressortissants ... le *bénéfice*¹ de l'article 9 » dans un domaine où il ne donne pas aux habitants, sociétés et associations du territoire l'égalité de traitement.

Alors que les dispositions de la première catégorie paraissent relever plus particulièrement de l'appréciation politique, celles de la seconde catégorie portent manifestement sur les droits des États ou de leurs ressortissants qui peuvent faire l'objet d'une interprétation et d'une application de caractère judiciaire.

* * *

Le demandeur soutient que si, dans le cadre de la Charte, il avait pu ne pas paraître indispensable au bon fonctionnement du régime de tutelle d'habiliter la Cour à se prononcer sur de prétendues violations des dispositions d'un accord de tutelle intéressant l'évo-

¹ Les italiques sont de nous.

ship Agreement in respect of the provisions thereof concerned with the social, economic, educational and political development of the people to independence or self-government, it was none the less open to the parties to a Trusteeship Agreement to provide that the Court should have such a competence. This, it is said, the Parties intended by Article 19 of the Trusteeship Agreement to do—indeed, that this was the prime purpose it was intended to serve. This is but a bare assertion of what in truth has to be established. There is not, in my view, the slightest reliable evidence, unless it be Article 19 itself, which is the subject of interpretation, to support this assertion.

The Purpose Article 19 Was Intended to Serve and its Interpretation

Article 19 appears to be no more than a jurisdictional clause to provide a tribunal for the adjudication of certain disputes, and in its essentials it is cast in a common form. Such a clause would normally refer to disputes which relate to rights and obligations between the parties which exist and are to be found *outside the terms of the clause itself*; disputes in which a State claims to be aggrieved by the infraction, on the part of another State, of an existing right or interest otherwise possessed by it.

Such a clause, in short, normally does not confer any additional right or interest upon a State other than a right to have recourse to the tribunal once the conditions imposed by the clause are complied with. A dispute within the meaning of such a clause normally would relate to a legal right or interest in the State claiming to be aggrieved, which resides or is to be found elsewhere than in such a clause itself. It would indeed be unusual to find in a jurisdictional clause a substantive right which itself could be made the subject of a dispute.

In the present case, rights and obligations as between the Applicant and the Respondent do exist outside the terms of the clause itself; they are to be found in the provisions of the Trusteeship Agreement which specifically confer individual rights upon the Applicant or its nationals with corresponding obligations upon the Administering Authority. The clause refers obviously to disputes relating thereto. Article 19 accordingly provides a tribunal for the adjudication of such disputes. Apart, however, from the right of recourse to the Court so provided, Article 19 does not provide, certainly not *in terms*, for any legal right or interest in a State beyond those which may be found elsewhere in other provisions of the Trusteeship Agreement.

The Applicant's contention would, if it were accepted, compel an interpretation of Article 19 giving it a meaning which normally such an adjudication clause would not bear. In truth the contention involves reading into the Article by implication a grant to States, in their individual capacity, of a substantive right in the performance of provisions of the Trusteeship Agreement, which them-

lution des populations, sur le plan social, économique, éducatif et politique, vers l'indépendance ou l'autonomie, il était cependant loisible aux parties à un tel accord de prévoir la compétence de la Cour dans des cas de ce genre. C'est, nous dit-on, ce que les Parties ont entendu faire en insérant l'article 19 — et c'était même là l'objet essentiel de cet article. Mais on se borne ainsi à affirmer ce qui doit être démontré. Il n'y a pas, à mon avis, la moindre preuve sérieuse à l'appui de cette affirmation, à moins que l'article 19, sur lequel porte l'interprétation, ne constitue lui-même cette preuve.

L'objet de l'article 19 — son interprétation

L'article 19 semble n'être rien de plus qu'une clause juridictionnelle indiquant un tribunal pour le règlement judiciaire de certains différends et, pour l'essentiel, il correspond à une formule courante. Une telle clause se réfère normalement à des différends portant sur les droits et les obligations des parties qui existent et sont énoncés *en dehors de la clause juridictionnelle elle-même* ; il s'agit de différends dans lesquels un État se prétend lésé du fait qu'un autre État aurait violé un droit ou un intérêt qu'il posséderait par ailleurs.

En résumé, une telle clause ne confère pas normalement à un État un droit ou un intérêt autre que celui de recourir au tribunal, une fois réunies les conditions imposées par elle. Elle s'applique, d'une manière générale, lorsqu'un différend met en jeu, de la part de l'État qui se prétend lésé, un droit ou un intérêt juridique dont le fondement ou l'énoncé se trouve ailleurs que dans la clause juridictionnelle elle-même. Il serait donc étonnant qu'une clause juridictionnelle accorde un droit de fond qui pourrait lui-même faire l'objet d'un différend.

En la présente espèce, les droits et les obligations du demandeur et du défendeur existent en dehors de la clause elle-même ; ils sont indiqués dans les dispositions de l'accord de tutelle qui confèrent expressément des droits propres au demandeur et à ses ressortissants et entraînent des obligations correspondantes pour l'autorité administrante. Il est manifeste que la clause s'applique au différend relatif à ces dispositions. C'est par suite pour le règlement judiciaire de ces différends que l'article 19 prévoit un tribunal. Mais à part le droit de saisir la Cour, l'article 19 n'envisage, *expressément* au moins, aucun droit ni intérêt quelconque dont un État puisse se prévaloir en dehors de ceux qui sont déjà énoncés dans d'autres dispositions de l'accord de tutelle.

Si la thèse du demandeur était admise, on serait obligé d'interpréter l'article 19 de façon à lui donner un sens qu'une clause juridictionnelle n'a pas normalement. On devrait supposer que l'article implique l'octroi aux États, à titre individuel, d'un droit de fond quant à l'exécution des dispositions de l'accord de tutelle qui, en elles-mêmes, ne confèrent expressément aucun droit ou

selves by their terms confer no individual legal right or interests upon States. Such an interpretation could only be justified if it could be established that it was strictly necessary so to do to give effect to the manifest intention of the parties. But where is that intention manifest? To establish it one would need to look outside the clause itself, which is the subject of interpretation, since normally such a jurisdictional clause confines itself to the conferment of an adjective or procedural right only, and the means by which it may be exercised; in brief a right of recourse to a tribunal in relation to a dispute concerning legal rights or interests to be found outside the perimeter of the clause itself.

There is no reliable piece of evidence outside the clause itself of any such intention on the part of the United Nations and the Administering Authority. In truth the evidence is the other way. In my opinion it is not possible to imply in Article 19 the conferment of any substantive right upon any State or read it as so doing. If a State, a party to a dispute, possesses, outside of Article 19 itself, a substantive individual legal right or interest an infraction or threatened infraction of which leads to a dispute, that dispute is one within the meaning of the Article. If the State does not possess any such substantive individual legal right or interest, no dispute within the meaning of Article 19 could arise.

The Applicant's contention however is that the scope and purpose of the Article—how that scope and purpose is to be ascertained except from the bare words of the Article itself is left rather in the air—must be understood to have accorded it an individual legal right or interest in the observance by the Administering Authority of its obligations towards the inhabitants and towards the United Nations which are contained in the provisions of the Trusteeship Agreement (thus forming the basis of a dispute between itself and the Administering Authority) although those provisions do not, in themselves, accord to the Applicant any such right or interest.

Article 19, in my opinion, must be interpreted in a sense which reconciles the rights and obligations of the Applicant and the Respondent. These rights and obligations—whatever they may be—reside not in Article 19 itself but elsewhere in the provisions of the Trusteeship Agreement. Read in their context, the Article refers to disputes relating to the interpretation or application of the provisions of the Agreement which confer individual rights on a State or its nationals. So read, it makes sense. In my view, read in its context, it refers to such disputes only.

* * *

This view appears strikingly confirmed by facts known to the Sub-Committee of the Fourth Committee of the General Assembly

intérêt juridique aux États, à titre individuel. Une telle interprétation se justifierait uniquement si l'on pouvait établir que le respect de l'intention manifeste des parties l'impose. Mais où donc cette intention apparaît-elle manifeste? Pour le savoir, il faudrait considérer autre chose que la clause juridictionnelle, sur laquelle porte l'interprétation; normalement en effet une telle clause se borne à conférer un droit subsidiaire ou procédural en indiquant les moyens de son exercice; elle se borne, en résumé, à conférer le droit de saisir un tribunal relativement à un différend portant sur des droits ou intérêts énoncés en dehors de la clause elle-même.

Il n'existe aucune preuve sérieuse, en dehors de la clause elle-même, qui permette de penser que les Nations Unies et l'autorité administrante aient eu cette intention. Les preuves sont même plutôt en sens contraire. A mon avis, il n'est pas possible de considérer que l'article 19 octroie implicitement un droit de fond quelconque à un État quelconque; il n'est pas possible de lui donner ce sens. Si un État partie à un différend possède à titre individuel, en dehors de l'article 19 lui-même, un droit ou un intérêt juridique de fond dont la violation, effective ou virtuelle, entraîne un différend, il s'agit d'un différend au sens de l'article. Mais si l'État ne possède pas à titre individuel un droit ou un intérêt juridique de fond, aucun différend au sens de l'article 19 ne peut s'élever.

Néanmoins, le demandeur se fonde sur la portée et l'objet de l'article — qu'il n'indique guère les moyens de préciser si ce n'est à partir des termes mêmes du texte — pour soutenir qu'il a à titre individuel un droit ou un intérêt juridique à ce que l'autorité administrante respecte les obligations que l'accord de tutelle lui impose envers les habitants et envers les Nations Unies (ce qui est à la base d'un différend entre lui-même et l'autorité administrante) encore que ces dispositions, en soi, ne confèrent pas au demandeur un droit ou un intérêt de ce genre.

A mon avis, il faut interpréter l'article 19 en un sens qui concilie les droits et les obligations du demandeur et du défendeur. Ces droits et obligations — quels qu'ils soient — figurent non pas à l'article 19 mais dans d'autres dispositions de l'accord de tutelle. Considéré dans ce contexte, l'article concerne des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de l'accord qui confèrent des droits propres aux États ou à leurs ressortissants. Envisagé de cette manière, il a un sens. Replacé dans son contexte, l'article, à mon avis, n'a trait qu'à ce genre de différends.

* * *

Cette opinion paraît confirmée de façon frappante par les faits dont s'est occupée la Sous-Commission de la Quatrième Commis-

appointed to examine eight draft trusteeship agreements (including that the subject of present consideration) which later were approved by the General Assembly.

The draft first examined by that Sub-Committee was that relating to Western Samoa. Its provisions were exhaustively scrutinized, as indeed were those of all the drafts; the New Zealand draft on which most of the discussion took place was, however, taken as a basis for the examination of all other draft trusteeship agreements¹.

The Western Samoa draft contained the adjudication clause. In the course of considering a modification to the clause proposed by the delegate of China (but not adopted) at its meeting on 20 November 1946, such attention as was given to this clause by the Sub-Committee (and so far as the Summary Record reveals, very little was, and none in my opinion on the purpose it was intended to serve) centred around the question whether if a dispute arose between the Administering Authority and a State a Member of the United Nations it should not, at first, be referred to the Trusteeship Council². A draft Trusteeship Agreement relating to New Guinea was also, with six other draft agreements, before the Sub-Committee, all six of which contained the adjudication clause. The delegate of Australia during discussion referred to the fact that there was no adjudication clause in the New Guinea draft. An obligation to submit to this Court a dispute between itself and another State was, the delegate of Australia said, covered by its acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court by a declaration under Article 36 of the Court's Statute².

Whatever its extent, that obligation was thus limited to the terms of such declaration and governed by it.

It was thus apparent to the Sub-Committee that any dispute between Australia as an Administering Authority and another State in relation to the interpretation or application of any provision of that Trusteeship Agreement would, if this statement was accepted as an equivalent of the adjudication clause which appeared in all the other drafts, or a reason for its omission, be subject not only to the terms of Article 36 of the Statute and the terms of Australia's declaration of acceptance thereunder, but could only relate to such provisions (if any) of that Trusteeship Agreement—with an adjudication clause omitted—whereunder some individual legal right or interest was conferred upon a State a Member of the United Nations. Such a legal right or interest could not find its basis in a non-existent adjudication clause and could therefore only have existence apart therefrom. In short, whether any State did or did not have an individual legal right or interest in the per-

¹ United Nations Official Record of 2nd part of 1st Session of General Assembly, Fourth Committee, Trusteeship, Part II, pp. 2-3.

² *Ibid.*, at pp. 85 *et seqq.*

sion de l'Assemblée générale chargée d'examiner huit projets d'accord de tutelle, accords qui ont été ultérieurement approuvés par l'Assemblée générale et parmi lesquels figure le texte qui nous intéresse.

Le premier projet étudié par la Sous-Commission concernait le Samoa occidental. Il a fait l'objet d'un examen très approfondi, comme d'ailleurs tous les autres projets; mais c'est sur le texte néo-zélandais que la plus grande partie de la discussion a porté et que l'on s'est fondé pour l'examen de tous les autres accords de tutelle¹.

Le projet concernant le Samoa occidental contenait la clause juridictionnelle. A sa séance du 20 novembre 1946, à l'occasion d'une proposition d'amendement faite par le représentant de la Chine — proposition qui n'a pas été adoptée —, la Sous-Commission a traité de cette clause, à laquelle elle a prêté fort peu d'attention (comme le montrent les comptes rendus) et sans à mon avis envisager à aucun moment son objet; elle s'est alors surtout attachée à la question de savoir si, au cas où un différend s'élèverait entre l'autorité administrante et un État Membre des Nations Unies, ce différend ne devrait pas être d'abord soumis au Conseil de tutelle¹. Un projet d'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée était présenté aussi à la Sous-Commission, ainsi que six autres projets qui comportaient tous la clause juridictionnelle. Au cours de la discussion, le représentant de l'Australie a signalé l'absence de clause juridictionnelle dans le projet relatif à la Nouvelle-Guinée. D'après lui, l'obligation de soumettre à la Cour un différend survenu entre l'Australie et un autre État était contenue dans l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour résultant d'une déclaration faite en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour².

Quelle que fût sa portée, cette obligation était en conséquence limitée par les termes de cette déclaration qui la régissait.

Il a donc paru à la Sous-Commission que, si la déclaration du représentant de l'Australie était considérée comme l'équivalent de la clause juridictionnelle figurant dans tous les autres projets ou comme une raison d'omettre ladite clause, un différend survenant entre l'Australie, autorité administrante, et un autre État relativement à l'interprétation et à l'application de l'une quelconque des dispositions de l'accord de tutelle ne serait pas régi seulement par l'article 36 du Statut et la déclaration australienne d'acceptation faite en vertu de cet article; il faudrait encore qu'il ait trait aux éventuelles dispositions de l'accord de tutelle — où la clause juridictionnelle ne figure pas — qui confèreraient un droit ou un intérêt juridique propre à un État Membre des Nations Unies. Un tel droit ou intérêt ne pouvait être fondé sur une clause juridictionnelle inexistante et ne pouvait exister qu'en dehors de celle-ci. En résumé, c'était exclusivement sur la base de l'accord de

¹ Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 2 et 3.

² *Ibid.*, pp. 85 et ss.

formance by the Administering Authority of *any* obligation contained in the New Guinea Trusteeship Agreement and a right to invoke the jurisdiction of this Court in a dispute between it and the Administering Authority relating to the interpretation or application of a provision of that Trusteeship Agreement would need to be determined, exclusively from the terms of the Agreement themselves (with the adjudication clause omitted), and the terms of Australia's acceptance of the Court's jurisdiction under Article 36 of the Court's Statute ¹.

Accordingly if the statement of the Australian delegate was accepted by the Committee as explaining the absence of an adjudication clause in the draft Trusteeship Agreement relating to New Guinea, no dispute relating to the Trusteeship Agreement could be adjudicated upon by this Court unless the provisions of the Trusteeship Agreement themselves gave an individual right or interest to a State in the performance of all or any of its provisions, and then only to the extent it fell within the ambit of Australia's declaration of acceptance of this Court's jurisdiction.

If then the statement of the Australian delegate was so accepted by the Sub-Committee, it is hardly conceivable that the Sub-Committee would have thought that the presence of the adjudication clause was necessary to give or that it gave any rights or interests to any State beyond such as might be found within the provisions of a Trusteeship Agreement outside an adjudication clause itself.

If, on the other hand, as will subsequently be considered, the Sub-Committee did not accept the statement of the delegate of Australia as the equivalent of the adjudication clause, or as explaining its absence, and if, as is claimed (and as was held by this Court in the *South West Africa* cases to be so in respect of mandate instruments), the all-important scope and purport of the clause must be understood to have accorded to a State, a Member of the United Nations, a legal right or interest in the observance by the Administering Authority of its obligations towards the inhabitants contained in the Trusteeship Agreement, it is beyond understanding

¹ Australia's obligation to submit any dispute to the jurisdiction of this Court was governed by Article 36 (5) of this Court's Statute, in virtue of a declaration to the Permanent Court of International Justice dated 21 August 1940, which continued in force until 6 November 1954 when Australia made its first declaration of acceptance of this Court's jurisdiction under Article 36 (2) of the Court's Statute.

Its declaration of 1940, which was on the basis of reciprocity, was for a period of five years (which had in 1946 already expired) and thereafter until notice of termination. Thus it could have terminated its acceptance at any time, or renewed it subject to special conditions and exceptions. Its acceptance of the Court's jurisdiction could accordingly only apply to a limited number of States, Members of the United Nations, so creating inequality as between them; moreover, it could only apply to disputes which fell within the content of Australia's declaration if it continued in force, or any declaration which replaced it.

tutelle — où aucune clause juridictionnelle ne figure — et de l'acceptation de la juridiction de la Cour par l'Australie en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour¹ qu'il fallait préciser si un État avait ou non un droit ou un intérêt juridique propre à ce que l'autorité administrante s'acquitte de toutes les obligations énoncées dans l'accord pour la Nouvelle-Guinée et s'il avait le droit d'invoquer la compétence de la Cour dans un différend survenant entre lui et l'autorité administrante relativement à l'interprétation ou à l'application d'une disposition de cet accord.

Dans ces conditions, si la Commission a admis que la déclaration du représentant de l'Australie expliquait l'absence d'une clause juridictionnelle dans le projet d'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée, aucun différend relatif à cet accord ne pouvait être tranché par la Cour, sauf lorsque les dispositions de l'accord de tutelle reconnaissaient elles-mêmes à un État un droit ou un intérêt propre à voir appliquer l'une ou l'ensemble des dispositions dudit accord et cela seulement dans la mesure où ce droit découlait de la déclaration par laquelle l'Australie avait accepté la juridiction de la Cour.

Si la Sous-Commission a donné ce sens à la déclaration du représentant de l'Australie, il n'est guère concevable qu'elle ait jugé qu'une clause juridictionnelle était nécessaire pour accorder — ou ait jugé que cette clause accordait — des droits ou intérêts à un État, en dehors de ceux qui pouvaient être énoncés dans les dispositions de l'accord de tutelle autres que la clause juridictionnelle elle-même.

Si par contre — ce qui sera examiné plus tard — la Sous-Commission n'a pas considéré la déclaration du représentant de l'Australie comme l'équivalent de la clause juridictionnelle ou comme l'explication de son absence et si, comme on le prétend et comme la Cour l'a décidé dans les affaires du *Sud-Ouest africain* pour ce qui était des Mandats, il faut admettre qu'en raison de sa très vaste portée et de son but la clause a reconnu aux États Membres des Nations Unies un droit ou un intérêt juridique à voir respecter par l'autorité administrante les obligations qu'elle a assumées envers les habitants aux termes de l'accord de tutelle, il est incompréhen-

¹ L'obligation pour l'Australie de soumettre tout différend à la Cour était régie par l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour, en vertu d'une déclaration adressée à la Cour permanente de Justice internationale le 21 août 1940 qui est restée en vigueur jusqu'au 6 novembre 1954, date à laquelle l'Australie a fait la première déclaration par laquelle elle acceptait la compétence de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour.

La déclaration de 1940, fondée sur la réciprocité, avait été faite pour une période de cinq ans (laquelle en 1946 était déjà arrivée à expiration) et par la suite jusqu'à notification de l'abrogation. L'Australie aurait donc pu mettre fin à son acceptation à tout moment ou la renouveler sous réserve de certaines conditions ou exceptions. L'acceptation de la compétence de la Cour ne pouvait donc valoir que pour un petit nombre d'États Membres des Nations Unies, créant ainsi une inégalité entre eux; de plus, elle ne pouvait s'appliquer qu'aux différends envisagés par la déclaration (à supposer qu'elle reste en vigueur) ou toute déclaration qui la remplacerait.

why, in the meticulous scrutiny to which each Trusteeship Agreement was subjected by the Sub-Committee, no insistent attempt was made, when all other Articles thereof were settled, to have an adjudication clause included in the Australian draft Trusteeship Agreement, why no mention of its omission was contained in the Report of the Sub-Committee to its parent Committee, or in the Report of that Committee to the General Assembly or in the debates in the General Assembly itself.

However the matter is looked at it is, I think, evident that if there is not to be found in the body of a Trusteeship Agreement (that is, in the provisions thereof, apart from the adjudication clause itself) provisions conferring upon a State, a Member of the United Nations, a legal right or interest in the performance by the Administering Authority of some obligation undertaken by it under one or more of its provisions—the adjudication clause would not itself confer any right on a State to have interpreted or applied by this Court *any* provision of the trusteeship agreement. The operation of the clause is limited, subject to the conditions stipulated therein, to providing a tribunal to which recourse may be had by a State in relation to any dispute relative to the interpretation or application of provisions of the trusteeship agreement which in themselves accorded an individual legal right or interest in the performance of obligations of the Administering Authority contained therein ¹.

¹ By article 76 (d) of the Charter it was provided that one of the objectives of the International Trusteeship System was—

“to ensure equal treatment in social, economic and commercial matters for all Members ... subject to the provisions of Article 80”.

Article 80 provided that—

“Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements ... nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any States ... or the terms of existing international instruments...”

Every Trusteeship Agreement approved by the General Assembly contained the central obligation of the Administering Authority to administer in such a manner as to achieve the basic objectives laid down in Article 76 of the Charter. Though in my opinion the undertaking of the Administering Authority in respect to this obligation, given to the United Nations, did not confer upon any State or its nationals any individual legal right or interest in its performance either in relation to objective 76 (d) of the Charter or otherwise (an undertaking to the United Nations on the part of the Administering Authority to *achieve* general objectives), it may be open to the faint argument that the undertaking read together with Article 76 (d) of the Charter did confer such a right or interest by necessary implication. Whatever be the correct view, it still remains true that the adjudication clause is limited to disputes relating to such provisions of the Trusteeship Agreement whereunder such rights or interests are conferred upon a State or its nationals.

The Articles in certain of the Trusteeship Agreements in which individual legal rights or interests in States were expressly conferred upon States or their nationals (such as are to be found in Article 9 of the Trusteeship Agreement in the *instant* case), though they relate in general to the broad objective stated in Article 76 (d)

sible qu'au cours de l'examen minutieux auquel la Sous-Commission a procédé pour chaque accord de tutelle, on n'ait pas sérieusement cherché à insérer une clause juridictionnelle dans le projet australien au moment où l'on mettait au point les autres articles, et il est incompréhensible que cette omission n'ait été mentionnée ni dans le rapport de la Sous-Commission à la Commission, ni dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, ni lors des débats de l'Assemblée générale.

Quoi qu'il en soit, il me paraît évident que si dans le corps même de l'accord de tutelle (c'est-à-dire dans les dispositions autres que la clause juridictionnelle elle-même) aucune disposition ne confère aux États Membres des Nations Unies un droit ou un intérêt juridique à voir respecter par l'autorité administrante une obligation assumée par elle en vertu d'un ou plusieurs articles de l'accord, la clause juridictionnelle ne pourra conférer elle-même aux États le droit de faire interpréter ou appliquer par la Cour l'une *quelconque* des dispositions de l'accord de tutelle. La clause se borne, sous réserve des conditions qui y sont énoncées, à prévoir qu'un État peut recourir à un tribunal relativement à un différend portant sur l'interprétation ou l'application des dispositions de l'accord de tutelle lorsque ces dispositions reconnaissent un droit ou un intérêt juridique à l'accomplissement par l'autorité administrante des obligations que lui impose ledit accord¹.

¹ Selon l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, l'un des objectifs du régime international de tutelle consiste à :

« assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres ... sous réserve des dispositions de l'article 80 ».

L'article 80 dispose que :

« A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle ... aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun État ... ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur... »

Tous les accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale contenaient l'obligation fondamentale imposée à l'autorité administrante d'administrer le territoire de façon à réaliser les fins essentielles énoncées à l'article 76 de la Charte. Encore qu'à mon avis l'engagement pris par l'autorité administrante sur ce point à l'égard des Nations Unies n'ait conféré à aucun État et aux ressortissants d'aucun État un droit ou un intérêt juridique propre quant à l'exécution de cette obligation, soit en liaison avec l'objectif énoncé à l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, soit autrement (engagement pris par l'autorité administrante envers les Nations Unies de *réaliser* des objectifs généraux), on peut à la rigueur arguer que, envisagé compte tenu de l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, cet engagement a, par la force des choses, implicitement conféré un tel droit ou un tel intérêt. Que cela soit exact ou non, il reste vrai que la clause juridictionnelle ne concerne que des différends relatifs aux dispositions de l'accord de tutelle en vertu desquelles des droits ou intérêts sont attribués à un État ou aux ressortissants d'un État.

Bien qu'ayant trait en général au vaste objectif énoncé à l'article 76, alinéa *d*), de la Charte, les articles de certains accords de tutelle où des droits ou intérêts juridiques propres sont expressément reconnus aux États ou à leurs ressortissants (articles similaires à l'article 9 de l'accord de tutelle dont il est traité dans la présente

* * *

There are, however, reasons independent of those already advanced which compel an interpretation adverse to that contended by the Applicant. The Applicant, relying as has been noted upon the words "any dispute whatever... relating to the provisions of the Trusteeship Agreement" and the Court's statement in the *South West Africa* cases that these words admit of no exception, claims that the natural and ordinary meaning of these words exclude any other interpretation than that which it asserts they bear.

Although the cardinal rule of interpretation is that words are to be read, if they may so be read, in their ordinary and natural sense, this rule is, as I have had occasion before to observe, sometimes a counsel of perfection, for ambiguity may be hidden in the plainest and most simple of words even in their ordinary and natural meaning. In the context of Chapter XIII of the Charter and the provisions of the Trusteeship Agreement itself, Article 19 is not by any means as clear as it is contended by the Applicant¹. On close examination it presents an important ambiguity, as did the comparable clause in the *South West Africa* cases, which calls for an interpretation which goes beyond a bare examination of the words to be found in Article 19 detached from its context. That ambiguity is introduced by the words "*if* it cannot be settled by negotiation or other means".

of the Charter, were the subject of prolonged and intensive negotiation when the draft agreements were under examination by the Sub-Committee of the Fourth Committee. These provisions specifically conferred rights; such rights were removed from any limitations under Article 80 of the Charter; they extended the field to include industrial matters as well as matters social, economic and commercial; they made provisions against the granting of general monopolies subject to certain exceptions in favour of the Administering Authorities (see Article 10 of the present Trusteeship Agreement), and in some made the entitlement of the benefits of the rights conferred subject to reciprocal equality of treatment by other States (see Article 11 of the present Trusteeship Agreement and compare Article 8 of the Trusteeship Agreement relating to French Cameroons). Moreover in the Trusteeship Agreement relating to Western Samoa, a right—the missionary right—was conferred upon nationals of States, Members of the United Nations, which seems to have little or nothing to do with the objective indicated in Article 76(d) of the Charter.

¹ Constantly it is asserted that the language of the adjudication clause is clear, precise and unambiguous. It is not without significance that during the discussion in the Sub-Committee of the Fourth Committee on the Western Samoan draft the view of at least the delegate of one State was that it was not clear whether the adjudication clause obliged the State in dispute with the Administering Authority also to submit the dispute to this Court, nor whether the adjudication clause automatically referred a dispute to the Court or whether it was necessary first that a special agreement should be entered into (which was precisely what the Applicant in this case in its letter of 1 May 1961 asked the Respondent to agree to).

However this may be, it would seem to indicate that the language of the adjudication clause, clear and unambiguous as it claimed to be, may not be so.

* * *

Une interprétation contraire à celle que soutient le demandeur s'impose d'ailleurs pour d'autres raisons. S'appuyant comme on l'a noté sur l'expression « tout différend, quel qu'il soit ... relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions » de l'accord de tutelle et sur l'observation faite par la Cour dans les affaires du *Sud-Ouest africain* selon laquelle cette expression n'autorise aucune exception, le demandeur prétend que le sens naturel et ordinaire des mots exclut toute autre interprétation que celle qu'il en donne lui-même.

Certes, la règle essentielle de l'interprétation est que les mots doivent être compris, si cela est possible, d'après leur sens ordinaire ou naturel, mais cette règle est parfois, comme j'ai eu l'occasion de le faire observer auparavant, une règle idéale car les mots les plus courants et les plus simples, même dans leur sens ordinaire et naturel, peuvent présenter des ambiguïtés. Dans le contexte du chapitre XIII de la Charte et des dispositions de l'accord de tutelle, l'article 19 est loin d'être aussi clair que le prétend le demandeur¹. En l'examinant de près, on constate qu'il présente une grave ambiguïté — que présentait déjà la clause comparable rencontrée dans les affaires du *Sud-Ouest africain* ; de ce fait, on doit procéder à une interprétation qui dépasse le simple examen, hors contexte, des termes mêmes de l'article 19. Cette ambiguïté réside dans l'expression « s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen ».

affaire) ont fait l'objet de négociations longues et animées lors de l'examen des projets à la Sous-Commission de la Quatrième Commission. Ces dispositions conféraient expressément des droits; aucune limitation ne s'appliquait à ces droits en vertu de l'article 80 de la Charte; ces dispositions élargissaient le champ d'action de façon à porter sur le domaine industriel aussi bien que sur les domaines économique, social et commercial; elles prévoyaient des mesures contre l'octroi de monopoles généraux sous réserve de certaines exceptions en faveur des autorités administrantes (voir l'article 10 de l'accord de tutelle considéré) et, dans certains cas, subordonnaient à l'égalité de traitement avec les autres États le bénéfice de certains droits (voir l'article 11 de l'accord de tutelle considéré et comparer avec l'article 8 de l'accord de tutelle pour le Cameroun sous administration française). De plus, dans l'accord de tutelle pour le Samoa occidental, il a été conféré aux ressortissants des États Membres des Nations Unies un droit, dans la clause dite des missionnaires, qui paraît avoir peu de rapport, si tant est qu'il en ait, avec l'objectif énoncé à l'article 76, alinéa d), de la Charte.

¹ On ne cesse d'alléguer que le libellé de la clause juridictionnelle est clair, précis, sans ambiguïté. Il n'est pas sans intérêt de noter que, lors de la discussion du projet relatif au Samoa occidental par la Sous-Commission de la Quatrième Commission, au moins un représentant a signalé que l'on ne savait trop si la clause juridictionnelle obligeait l'État avec qui l'autorité administrante avait un différend à soumettre ce différend à la Cour, si la clause juridictionnelle avait automatiquement pour effet de renvoyer le différend à la Cour ou si un compromis devait d'abord être conclu (c'est précisément ce qu'en l'espèce le demandeur a prié le défendeur d'accepter dans sa lettre du 1^{er} mai 1961). Quoi qu'il en soit, cela semble indiquer que le libellé de la clause juridictionnelle pourrait ne pas être aussi clair et dépourvu d'ambiguïté qu'on le prétend.

These words, of themselves, provide the key to the interpretation of Article 19, in particular the key to the discovery of the meaning of the words "any dispute whatever".

The condition "if it cannot be settled by negotiation or other means" is one which applies to all disputes within the meaning of the clause and thus characterizes the disputes which fall within the ambit thereof. As Judge Moore pointed out in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case (P.C.I.J., Series A/B, Judgment No. 2 at p. 62) this condition is to be found in a large number of arbitration treaties entered into over the years both before and since the mandate instruments and trusteeship agreements "as a vital condition of their acceptance and operation". The words do not mean, as he pointed out, that the dispute "must be of such a nature that it is not susceptible of settlement by negotiation"; this would destroy the effectiveness of the condition.

Read in their present context they necessarily imply, in my opinion, that a dispute within the meaning of Article 19 must be of a class, character or type which is *capable of being settled* between the parties thereto in a final manner and between parties having the competence so to do. Whatever is the meaning to be given to the words "or other means"—and this will be considered later—they must, in my view, mean that the parties to the dispute are able to choose and agree upon the means to be employed to *settle* the dispute finally, and competent to bind themselves to the result of the means employed to achieve a settlement. Thus the dispute must be one which each is competent to settle between itself and the other State or States whatever the means employed so to do.

A dispute which relates to individual interests or rights of a State or its nationals conferred by the provisions of the Trusteeship Agreement is inherently capable of final settlement between the Administering Authority and a State, a Member of the United Nations¹; but a dispute which is not of that class, character or type but on the contrary is of a class, character or type which relates to the performance of obligations stipulated therein undertaken by the Administering Authority with the United Nations, in the interests of the peoples of Trust Territories, and in defence of those interests, to achieve the advancement and well-being of the peoples of the Trust Territory and their development to the ultimate goal of independence or self-government, in accordance with the objectives of the International Trusteeship System established by the Charter of the United Nations, is inherently incapable of settlement by any means between the Administering Authority and any other State.

These last-mentioned obligations, which hereafter are sometimes referred to as general obligations, directed to promotion of the

¹ Any such right might presumably be renounced by a State (*Mavrommatis Concessions*, P.C.I.J., Series A/B, Judgment No. 2 at p. 30).

Ce sont ces mots qui donnent la clé de l'interprétation de l'article 19; ce sont eux en particulier qui permettent de trouver le sens de l'expression « tout différend, quel qu'il soit ».

La condition « s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen » s'applique à tous les différends visés par l'article et caractérise donc tous ceux qui en relèvent. Comme M. Moore l'a fait observer dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C.P.J.I., série A n° 2, p. 62), cette condition se retrouve dans un grand nombre de traités d'arbitrage conclus au cours des années tant avant qu'après les Mandats — et par suite les accords de tutelle — où elle est une « condition essentielle à leur acceptation et à leur application ». Ces mots ne veulent pas dire, comme il l'a signalé, que « la nature du différend doit être telle qu'il ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations »; cela ôterait toute efficacité à cette condition.

Envisagés dans leur contexte actuel, ces mots impliquent nécessairement à mon avis qu'un différend relevant de l'article 19 doit, étant donné sa catégorie, sa nature ou son caractère, *pouvoir être réglé* d'une manière définitive entre des parties ayant compétence pour le faire. Quel que soit le sens de l'expression « un autre moyen » — ce qui sera étudié ultérieurement —, elle doit vouloir dire, selon moi, que les parties au différend sont aptes à choisir et à désigner d'un commun accord le moyen à utiliser pour *régler* définitivement le différend; elle doit vouloir dire aussi que les parties ont le pouvoir de s'engager à se conformer au résultat du moyen employé. Ainsi donc, il doit s'agir d'un différend que chacune des parties ait compétence pour régler avec l'autre État ou avec d'autres États, quel que soit le moyen utilisé.

Un différend ayant trait aux intérêts ou aux droits qui sont conférés en propre par l'accord de tutelle à un État ou à ses ressortissants peut d'une manière inhérente faire l'objet d'un règlement définitif entre l'autorité administrante et un État Membre des Nations Unies¹. Mais un différend qui, étant donné sa catégorie, sa nature ou son caractère, a trait au contraire à l'accomplissement d'obligations assumées par l'autorité administrante envers les Nations Unies dans l'intérêt des populations des territoires sous tutelle et pour la défense de cet intérêt — en vue de favoriser le progrès et le bien-être des populations des territoires et leur évolution vers le but ultime qu'est l'indépendance ou l'autonomie, conformément aux objectifs du régime international de tutelle institué par la Charte des Nations Unies — ne peut d'une manière inhérente et quel que soit le moyen employé, faire l'objet d'aucun règlement entre l'autorité administrante et un autre État.

Les obligations susmentionnées, qui seront ultérieurement qualifiées parfois d'obligations générales, concernent le progrès politique,

¹ Un État pourrait probablement renoncer à un tel droit (*Concessions Mavrommatis en Palestine*, C.P.J.I., série A n° 2, p. 30).

political, economic, social and educational advancement of the inhabitants and their progressive development toward self-government or independence; cannot of their very nature be affected, altered, modified, amended or compromised in any manner whatever without the consent of the United Nations. It would not be competent, in my opinion, for the Administering Authority to agree with another State that any one of these general obligations should in any particular circumstances be interpreted or applied in a certain manner. In my opinion the meaning of the words "any dispute whatever", conditioned by the words "if it cannot be *settled* ... etc.", between the parties, read in their context refer to such disputes in relation to the interpretation and application of the provisions of the Trusteeship Agreement, which of their nature, are of a class character or type which the parties are competent to settle between themselves. All disputes whatever relating to the interpretation or application of provisions of the Trusteeship Agreement which are of that class, character or type, but only such disputes as are, are those to which Article 19 has application.

* * *

The task of the Court is to ascertain the intention of the United Nations and the Administering Authority when this Agreement was entered into. It is indisputable, I think, that the General Assembly, acting within its authority under the Charter, and the Administering Authority, were entitled, under the terms of the Charter and as the parties to the Trusteeship Agreement, to interpret the provisions thereof relating to the general obligations of the Administering Authority, and apply them as they agreed between themselves. It would seem somewhat extreme to ascribe to the United Nations—acting through the General Assembly—quite apart from any intention of the Administering Authority so to do, an intention to grant to any State a right, at its own unrestrained will, to challenge judicially an interpretation or application of the Trusteeship Agreement which the General Assembly (the organ chosen by the Charter to exercise all the functions of the United Nations relating to the Trusteeship Agreement) and the Administering Authority, agreed between themselves, gave effect to the Agreement and so satisfied its requirements.

* * *

These considerations alone compel me to the conclusion that Article 19 should be interpreted as applying exclusively to disputes relating to individual rights or interests accorded to a State, or its nationals, by provisions of the Trusteeship Agreement.

* * *

économique, social et éducatif des habitants et leur évolution progressive vers l'autonomie et l'indépendance; elles ne peuvent, vu leur nature même, être affectées, transformées, modifiées, faire l'objet d'amendement ou de compromis sous quelque forme que ce soit sans le consentement des Nations Unies. A mon sens, l'autorité administrante ne serait pas fondée à décider, en accord avec un autre État, que l'une de ces obligations générales devrait, dans certaines circonstances particulières, être interprétée ou appliquée d'une certaine manière. A mon avis, le sens de l'expression « Tout différend, quel qu'il soit » est subordonné au membre de phrase « s'il ne peut être réglé » etc. entre les parties; dans ce contexte, ces mots concernent des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions de l'accord de tutelle que les parties sont habilitées à régler entre elles, étant donné la catégorie à laquelle ils appartiennent, leur nature et leur caractère. L'article 19 s'applique exclusivement aux différends, quels qu'ils soient, sur l'interprétation ou l'application des dispositions de l'accord de tutelle qui appartiennent à cette catégorie ou ont cette nature ou ce caractère.

* * *

La Cour a pour tâche de rechercher quelle était l'intention des Nations Unies et de l'autorité administrante lors de la conclusion de l'accord. Il est indiscutable, je crois, que l'Assemblée générale, dans le cadre de la compétence conférée par la Charte, et l'autorité administrante étaient fondées en vertu de la Charte et en tant que parties à l'accord de tutelle à interpréter les dispositions de cet accord relatives aux obligations générales de l'autorité administrante et qu'elles étaient fondées à les appliquer comme elles estimaient devoir le faire d'un commun accord. Il paraîtrait quelque peu excessif d'attribuer aux Nations Unies agissant par l'intermédiaire de l'Assemblée générale — pour ne rien dire de l'autorité administrante —, l'intention d'accorder à n'importe quel État le droit de contester judiciairement, à son gré et sans limitation aucune, une interprétation ou une application de l'accord de tutelle sur laquelle l'Assemblée générale (organe choisi par la Charte pour exercer toutes les fonctions de l'Organisation en ce qui concerne l'accord de tutelle) et l'autorité administrante se seraient entendues qui aurait donné effet à l'accord, se conformant ainsi à ses exigences.

* * *

Ces seules considérations m'obligent à conclure que l'article 19 devrait être interprété comme visant exclusivement les différends relatifs aux droits ou intérêts propres accordés à un État ou à ses ressortissants par des dispositions de l'accord de tutelle.

* * *

By way of parenthesis it should be added that the words "or other means" ("if it cannot be settled by negotiations or other means")—words which did not appear in the Mandate Instruments—do not, for reasons already advanced, affect the conclusion arrived at on the interpretation to be accorded to Article 19. A few words, however, on the meaning to be accorded these words "or other means" may conveniently be inserted.

The words, in my opinion, must be construed *ejusdem generis*. There is some confirmation *aliunde* for this view.

Among eight Trusteeship Agreements approved by the General Assembly on 13 December 1946 there is to be found one and one only in which the adjudication clause varied in verbiage from that contained in each of the others. Yet it could not be disputed, I think, that the purpose and scope of each was precisely the same. In the Trusteeship Agreement relating to Western Samoa the relevant words are "by negotiation or *similar* means". The meaning of the words employed in the other Trusteeship Agreements should be interpreted in the same sense.

* * *

*The Surrounding Circumstances when the Trusteeship
Agreement was Entered into*

That the Applicant's contention on the interpretation to be accorded Article 19 is unfounded is also, I think, evident from the surrounding circumstances at the time the Trusteeship Agreement was entered into, some of which have already been referred to.

It will be recalled that the Mandates were divided into three categories referred to generally as A, B and C Mandates depending upon the state of political development which they had achieved. The people in the "C" Mandated Territories were, due to their remoteness from the centres of civilization and other factors, for the most part in the most backward state of development. One would think that if the United Nations, as one of the parties to the Trusteeship Agreements (the great majority of which, including that in the present case, were negotiated and entered into at the same time in 1946), intended that an important, if not the overriding purpose of the adjudication clause we are concerned with was to provide for judicial adjudication by this Court at the instance of any State, a Member of the United Nations, to defend or assert the interests of the peoples of these territories in order to protect them against breaches of obligations undertaken by the Administering Authority to these peoples, such a provision as Article 19—which had appeared in all the mandate instruments—was very much more advisable or desirable to be inserted in Trusteeship Agreements which related to previous "C" Mandates than

Il convient d'ajouter incidemment que l'expression « ou un autre moyen » qui figure dans le membre de phrase « s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen » — expression qui ne figurait pas dans les Mandats — n'affecte pas, pour les raisons déjà formulées, la conclusion à laquelle je suis arrivé quant à l'interprétation qu'il convient de donner de l'article 19. Il n'est peut-être pas inutile cependant d'ajouter quelques mots sur le sens que l'on doit reconnaître à l'expression « ou un autre moyen ».

A mon avis, ces mots doivent être interprétés par analogie. Mon opinion trouve d'ailleurs une certaine confirmation ailleurs.

Sur les huit accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale le 13 décembre 1946, il n'y en a qu'un et un seul où la clause juridictionnelle soit rédigée d'une manière différente des autres. Et pourtant on ne pourrait contester, je crois, que chacun d'eux ait eu exactement le même objet et la même portée. Dans l'accord de tutelle pour le Samoa occidental, l'expression pertinente est la suivante: « par voie de négociations ou par un autre moyen *analogue* ». C'est dans le même sens que l'on doit interpréter les expressions employées dans les autres accords de tutelle.

* * *

Circonstances de la conclusion de l'accord de tutelle

Les circonstances ayant entouré la conclusion de l'accord de tutelle et dont certaines ont déjà été mentionnées mettent en évidence, je crois, que la thèse du demandeur quant à l'interprétation à donner à l'article 19 est dépourvue de fondement.

On se rappellera que les mandats étaient divisés en trois catégories et généralement dénommés Mandats A, B et C, selon l'état de développement politique des pays intéressés. Le développement des populations des territoires placés sous Mandat C était, en raison notamment de leur éloignement par rapport aux centres de civilisation, des plus arriérés. Si, en tant que partie aux accords de tutelle — dont la plupart, y compris l'accord considéré, ont été négociés et conclus simultanément en 1946 —, l'Organisation des Nations Unies avait estimé que la clause juridictionnelle dont il s'agit avait pour objet — objet important sinon primordial — de prévoir un règlement judiciaire par la Cour, à la demande de n'importe quel État Membre des Nations Unies, lorsqu'il s'agirait de défendre ou de faire valoir les intérêts des populations en cause afin de les protéger contre toute violation par l'autorité administrante des obligations assumées envers elles, elle aurait dû, semble-t-il, juger beaucoup plus opportun ou plus souhaitable d'insérer une disposition comme celle de l'article 19 — incorporée à tous les Mandats — dans les accords de tutelle concernant les anciens Mandats C que dans les accords relatifs aux territoires antérieure-

would be the case in Trusteeship Agreements relating to previous "B" mandated territories whose people were more advanced in political development. Certainly it could not with reason be contended it was any the less so. Yet the significant fact is that of the Trusteeship Agreements dealing with the four previously mandated "C" territories only one contained any adjudication clause¹. This fact bears directly upon the purpose the adjudication clause was intended to serve in the Trusteeship Agreements in which it did appear. In the Trusteeship Agreements where the adjudication clause does not appear its omission was not as we have seen due to mistake or oversight, it was omitted deliberately. The omission of the adjudication clause in these three Trusteeship agreements does not square with the contention that the purpose of the clause was to secure adjudication by this Court at the instance of any State, a Member of the United Nations, claiming that there had been, or was continuing, a breach by the Administering Authority of *any* of its obligations under the provisions of the Trusteeship Agreement including those undertaken by the Administering Authority which were concerned with the welfare and political advancement of the inhabitants of the territory.

The obvious inference is that an adjudication clause was not considered in these cases as serving *any* useful purpose. If this inference is correct, as I believe it is, it would point clearly in the direction that the purpose which the adjudication clause was to serve, in such Trusteeship Agreements in which it did appear, was not to accord to any State any right to invoke the jurisdiction of the Court in relation to a dispute between itself and the Administering Authority on the interpretation or application of any of the general provisions of the Trusteeship Agreement which were concerned with the carrying out of the objectives of the Trusteeship System in the interests of the indigenous population; it was to serve quite a different purpose. It seems inescapable that the purpose could only have been to provide a tribunal for the adjudication of disputes between the Administering Authority and a State relating to provisions of the Trusteeship Agreements which by their terms conferred individual rights upon States or their nationals.

Thus the surrounding circumstances at the time the present Trusteeship Agreement was entered into negative the interpretation of Article 19 contended for by the Applicant. The omission of the adjudication clause in these three Trusteeship Agreements is, I think, conclusive against the Applicant's contention on the meaning of Article 19.

* * *

¹ The three in which it did not appear were those relating to New Guinea, Nauru and the previous Japanese Mandate in the Pacific.

ment placés sous Mandats B dont les populations avaient atteint un stade de développement plus avancé. On ne pouvait soutenir en tout cas que cela fût moins opportun ou moins souhaitable. Pourtant, il est significatif que sur les quatre accords de tutelle ayant trait aux quatre anciens territoires placés sous Mandat C, un seul contenait une clause juridictionnelle¹. Ce fait montre directement quel était l'objet de la clause juridictionnelle dans les accords de tutelle où elle se trouvait. Son omission dans les autres n'était pas due à une erreur ou à une inadvertance; elle était délibérée. Cette omission ne cadre pas avec la thèse selon laquelle la clause avait pour objet d'assurer un règlement judiciaire par la Cour, à la demande de n'importe quel État Membre des Nations Unies qui prétendrait que l'autorité administrante avait violé ou était en train de violer l'une quelconque des obligations prévues par l'accord de tutelle, y compris les obligations assumées par elle en ce qui concerne le bien-être et le progrès politique des habitants du territoire.

La déduction qui s'impose, c'est que l'on n'a pas considéré que dans ces cas une clause juridictionnelle présenterait une utilité *quelconque*. Si cette déduction est exacte, comme je le crois, cela indique nettement que la clause juridictionnelle n'avait pas pour objet, dans les accords de tutelle où elle était insérée, d'octroyer à n'importe quel État le droit d'invoquer la compétence de la Cour relativement à un différend survenu entre lui-même et l'autorité administrante quant à l'interprétation ou à l'application de l'une quelconque des dispositions générales de l'accord de tutelle qui portaient sur la réalisation des objectifs du régime de tutelle dans l'intérêt des autochtones; son objet était tout autre. Il ne pouvait être que de prévoir un tribunal pour le règlement judiciaire des différends entre l'autorité administrante et un État, qui concerneraient les dispositions de l'accord de tutelle conférant expressément des droits propres aux États ou à leurs ressortissants.

Dans ces conditions, les circonstances entourant la conclusion de l'accord de tutelle dont il s'agit rendent impossible l'interprétation que le demandeur donne de l'article 19. L'omission de la clause juridictionnelle dans ces trois accords de tutelle est, à mon avis, un élément décisif à l'encontre de la thèse du demandeur quant au sens de l'article 19.

* * *

¹ Cette clause ne figure pas dans les accords de tutelle pour la Nouvelle-Guinée, Nauru et l'ancien Mandat japonais dans le Pacifique.

The matter does not, however, rest here. On the same day, namely 13 December 1946¹, the General Assembly approved two Trusteeship Agreements which related to previous "C" Mandates, namely Western Samoa and New Guinea: in one the adjudication clause appears, *in the other there is none*.

In the mandate instruments relating to these two territories there was a provision which conferred rights or interests upon States Members of the League or their nationals, and each contained the adjudication clause². These rights, considered by many States, Members of the League, to be of importance in these somewhat primitive areas, were, in terms, that the Mandatory Power "Shall allow all missionaries, nationals of any State, a Member of the League of Nations, to enter into, travel and reside in the territory for the purpose of prosecuting their calling".

When Western Samoa was brought under the Trusteeship System of the Charter, its Trusteeship Agreement, after stipulating the obligation common to all Trusteeship Agreements, namely to administer the territory so as to achieve the objectives of Article 76 of the Charter³, in a subsequent provision, again accorded the same rights to missionaries, nationals of a State, a member of the United Nations as were contained in the mandate instrument. Consequently the adjudication clause found its place in the relevant Trusteeship Agreement, just as it did in the mandate instrument. The Trusteeship Agreement which related to New Guinea, on the other hand, did not contain *any* provision specifically according *any* rights or interests to States or their nationals, the rights accorded to missionaries, etc., thus were not included.

During the course of the deliberations in the Sub-Committee of the Fourth Committee of the General Assembly, which scrutinized the provisions of each draft Trusteeship Agreement before it, a number of new clauses to the New Guinea draft (some of them designed to have written into that draft the conferring of individual rights or interests on States, Members of the United Nations, or their nationals, similar to those conferred in the Trusteeship Agreement presently before the Court⁴) were proposed by different delegations.

Specifically there was a proposal by the United States Delegation to include two clauses, the one in identical terms to

¹ The same day on which the Trusteeship Agreement for British Cameroons was approved by the General Assembly.

² In the case of "A" and "B" Mandates the rights specifically conferred upon States or their nationals were quite extensive; in the case of "C" Mandates these rights were minimal.

³ See footnote 1 at pp. 87, 88, ante.

⁴ See Annexes 5 to 5(g) to United Nations Official Records of second part of 1st Session of the General Assembly, pp. 240 to 248 and sub-committee Doc. A/C.4/Sub. 1/31.

Mais cela n'est pas tout. Le même jour, 13 décembre 1946¹, l'Assemblée générale a approuvé deux accords de tutelle concernant d'anciens Mandats C, l'un pour le Samoa occidental et l'autre pour la Nouvelle-Guinée; dans l'un figure la clause juridictionnelle, *dans l'autre elle ne figure pas*.

Dans les Mandats concernant ces deux territoires, il y avait une disposition conférant des droits ou des intérêts aux États Membres de la Société des Nations ou à leurs ressortissants et chacun d'eux contenait la clause juridictionnelle². Ces droits, que de nombreux États Membres de la Société des Nations considéraient comme importants dans ces zones assez primitives, consistaient précisément en ceci: la Puissance mandataire «donnera à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout État Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, dans le but d'exercer leur ministère».

Lorsque le Samoa occidental a été placé sous le régime de tutelle prévu par la Charte, on a inclus dans l'accord de tutelle le concernant des dispositions où était énoncée l'obligation que l'on retrouve dans tous les accords de tutelle et en vertu de laquelle le territoire doit être administré de manière à réaliser les fins de l'article 76 de la Charte³; puis l'on a, dans un article ultérieur, accordé aux missionnaires, ressortissants d'un État Membre des Nations Unies, les droits qui figuraient déjà dans le Mandat. En conséquence, la clause juridictionnelle a été incorporée dans ledit accord de tutelle comme elle l'avait été dans le mandat. Au contraire, l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée ne contenait *aucune* disposition attribuant expressément un droit ou un intérêt *quelconque* aux États ou à leurs ressortissants; des droits concernant les missionnaires, etc., n'étaient pas prévus.

Au cours des délibérations pendant lesquelles la Sous-Commission de la Quatrième Commission de l'Assemblée générale a examiné les projets d'accord de tutelle qui lui étaient soumis, un certain nombre de propositions ont été faites par des délégations concernant l'adjonction de clauses nouvelles au projet relatif à la Nouvelle-Guinée (quelques-unes avaient pour objet d'attribuer à titre individuel aux États Membres des Nations Unies ou à leurs ressortissants des droits et des intérêts semblables à ceux qu'a prévus l'accord de tutelle dont il s'agit présentement⁴).

Plus précisément, la délégation des États-Unis a proposé d'ajouter deux articles; l'un était identique à l'article 9 du projet relatif au

¹ Jour où a été approuvé l'accord de tutelle pour le territoire du Cameroun sous administration britannique.

² Dans le cas des Mandats B, les droits expressément conférés aux États ou à leurs ressortissants étaient assez larges; dans le cas des Mandats C, ils étaient réduits au minimum.

³ Voir note 1, pp. 87 et 88.

⁴ Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 240 à 248, annexes 5 à 5 g) et document de la Sous-Commission, A.C. 4/1/31.

Article 9 of the Western Samoan draft (freedom of conscience and religion) which conferred rights upon missionaries, nationals of States, Members of the United Nations, to enter, travel, reside and carry on their calling; the other identical to Article 16 of the Western Samoan draft, the *adjudication clause*. These proposals had been before the Sub-Committee for a considerable time and had been circulated¹.

The Sub-Committee had commenced its deliberations on 15 November 1946. At its first meeting of 3 December 1946 it was decided to postpone discussion of the new Articles proposed, *inter alia*, by the United States until the end of the examination of the New Guinea draft agreement.

At the Sub-Committee's second meeting the same day the modification proposed by the Delegation of the United States to the draft agreement for New Guinea, namely to add an Article identical to Article 16 of the draft agreement for Western Samoa, was postponed for later consideration in connection with other proposed new articles.

Later at the same meeting the delegate for Australia made the Australian Government's position quite plain. It was prepared, in order to meet a number of proposed modifications to its draft, to add, as it did, an additional clause (now Article 8 of the Trusteeship Agreement for New Guinea) but was not prepared to go any further. This additional clause did not contain any provision conferring individual rights upon States, Members of the United Nations or their nationals; in particular it did not provide for any rights to missionaries, nationals of a State, a Member of the United Nations². On the following day at the Sub-Committee's second meeting of that day the delegate of the United States withdrew his proposal to insert certain Articles in the New Guinea draft, specifically he withdrew the proposal to insert an Article concerning "*the procedure to be followed with respect to disputes over the interpretation and application of the provisions of the draft agreement*"³.

There was no protest, no debate, no comment. Nor was there any when the Sub-Committee reported to its parent Committee.

One week after, all eight of the Trusteeship Agreements to which reference has previously been made (including the Trusteeship Agreement for the British Cameroons) were approved by the General Assembly. No observation of any kind was made on the

¹ Records of 2nd part of 1st session of the General Assembly Fourth Committee; Trusteeship Part II, p. 26, Annex 5 (b) and Sub-Committee Doc. A/C.4/Sub. 1/31.

² *Ibid.*, at pp. 151-152 and Annexes 5 (f) and 5 (h).

³ Records of 2nd part of 1st session of the General Assembly Fourth Committee; Trusteeship Part II, pp. 163-164.

Samoa occidentale (liberté de conscience et de religion) qui conférait aux missionnaires, ressortissants d'États Membres des Nations Unies, le droit de pénétrer dans le territoire, d'y voyager et d'y résider afin d'exercer leur ministère; l'autre était identique à l'article 16 du même projet qui constituait la *clause juridictionnelle*. Ces propositions étaient déposées devant la Sous-Commission depuis longtemps et leur texte avait été distribué ¹.

La Sous-Commission avait commencé ses délibérations le 15 novembre 1946. A sa première séance du 3 décembre 1946, elle a décidé de remettre jusqu'à la fin de l'examen du projet d'accord pour la Nouvelle-Guinée la discussion des nouveaux articles proposés entre autres par les États-Unis.

A la deuxième séance du même jour, la Sous-Commission a décidé d'ajourner l'examen de la modification proposée par la délégation des États-Unis au projet d'accord pour la Nouvelle-Guinée, à savoir l'addition d'un article identique à l'article 16 du projet d'accord pour le Samoa occidental et de reprendre cet examen plus tard avec les autres articles nouveaux qui avaient été proposés.

Le représentant de l'Australie a ensuite indiqué nettement, à la même séance, la position de son gouvernement. Il était disposé, pour tenir compte d'un certain nombre de propositions, à ajouter une clause supplémentaire — ce qu'il a fait et la clause est devenue l'article 8 de l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée —, mais il n'était pas disposé à aller plus loin. Cette clause supplémentaire ne contenait aucune disposition conférant des droits propres aux États Membres des Nations Unies ou aux ressortissants de ces États; en particulier, elle ne prévoyait aucun droit concernant les missionnaires ressortissants d'États Membres des Nations Unies ². Lors de la deuxième séance du lendemain, le représentant des États-Unis a retiré sa proposition concernant l'adjonction de certains articles au projet relatif à la Nouvelle-Guinée et, plus précisément, la proposition tendant à ajouter un article sur « *la procédure à suivre en cas de contestations sur l'interprétation et l'application des dispositions du projet d'accord* ». ³

Il n'y a eu ni protestations, ni débats, ni commentaires. Il n'y en a pas eu non plus lorsque la Sous-Commission a fait rapport à la Commission.

Une semaine plus tard, les huit accords de tutelle mentionnés plus haut (dont l'accord de tutelle pour le Cameroun sous administration britannique) ont été approuvés par l'Assemblée générale. Aucune observation d'aucune sorte n'a été formulée sur l'absence

¹ Nations Unies, Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, p. 26, annexe 5 b), et document de la Sous-Commission, A.C. 4/Sub.1/31.

² *Ibid.*, pp. 151-152, et annexes 5 f) et 5 h).

³ Documents officiels de la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, Quatrième Commission, Tutelle, Deuxième partie, pp. 163 et 164.

absence of an adjudication clause in the New Guinea Trusteeship Agreement.

It seems hardly believable, if the all-important purpose of the adjudication clause were that presently contended for by the Applicant, that the omission of an adjudication clause could have passed without some comment. Yet none was made.

In the light of this record it is quite impossible to reconcile what took place in the Sub-Committee, the Fourth Committee and the General Assembly itself with the contention of the Applicant that Article 19 of the Trusteeship Agreement was intended to accord a right to any State, a Member of the United Nations, to have recourse to this Court in relation to a dispute concerning the interpretation or application of the general provisions of a Trusteeship Agreement dealing with the obligations of an Administering Authority undertaken by it in the interests of the inhabitants of the territory. Where there were to be found in a Trusteeship Agreement approved by the General Assembly *any* provisions which conferred or were understood to confer individual rights or interests upon States, Members of the United Nations, or their nationals, the adjudication clause appeared, where a Trusteeship Agreement contained none, as was the case for example of that relating to New Guinea, no adjudication clause appeared¹, the General Assembly did not regard it as serving any purpose.

This conclusion is I think inescapable. However, in the remote possibility that it could be urged that Australia's explanation as to the absence of the adjudication clause to which reference has previously been made² was accepted by the Sub-Committee as sufficient or as the equivalent of an adjudication clause the same conclusion, for reasons already advanced, must be reached.

However the matter is viewed the interpretation of Article 19 of the Trusteeship Agreement in the instant case contended for by the Applicant is shown to be without substance.

* * *

Having regard to all the foregoing considerations it would not seem possible to support the proposition that Article 19 of the Trusteeship Agreement with which the Court is presently concerned had anything to do with the general obligations of the Administering Authority's obligations such as those on the alleged breach of which the Applicant in this case bases its claim for relief. It is

¹ The mandate instrument and the Trusteeship System Agreement in relation to Nauru stand precisely on the same footing as that relating to New Guinea. The Trusteeship Agreement relating to Nauru was approved by the General Assembly nearly a year later, in November 1947. The absence of an adjudication clause did not invite comment.

² See pp. 85 and 86 and footnote at p. 86, *ante*.

de clause juridictionnelle dans l'accord de tutelle pour la Nouvelle-Guinée.

Il semble difficile à croire que, si le but fondamental de la clause juridictionnelle était celui que le demandeur lui prête, l'omission d'une telle clause ait pu n'appeler aucun commentaire. Tel est pourtant le cas.

Tels étant les faits, il est vraiment impossible de concilier ce qui s'est passé à la Sous-Commission, à la Quatrième Commission et à l'Assemblée générale elle-même, avec la thèse du demandeur selon laquelle l'article 19 de l'accord de tutelle visait à accorder à tout État Membre des Nations Unies le droit de s'adresser à la Cour lorsque survenait un différend sur l'interprétation ou l'application des dispositions générales d'un accord de tutelle relatives aux obligations assumées à l'égard des habitants du territoire par l'autorité administrante en vertu dudit accord. Lorsqu'un accord de tutelle approuvé par l'Assemblée générale contenait des *dispositions quelconques* qui conféraient ou dont on estimait qu'elles conféraient à titre individuel des droits ou des intérêts aux États Membres des Nations Unies ou aux ressortissants de ces États, la clause juridictionnelle y figurait; lorsqu'un accord de tutelle n'en contenait pas, comme c'était le cas de l'accord pour la Nouvelle-Guinée, la clause juridictionnelle n'y figurait pas¹; l'Assemblée générale ne considérerait pas qu'elle présentait une utilité quelconque.

Cette conclusion me paraît inévitable. Toutefois, au cas bien peu probable où l'on soutiendrait que l'explication de l'Australie quant à l'absence de clause juridictionnelle dont il a été question plus haut² a été acceptée par la Sous-Commission et considérée comme suffisante ou comme l'équivalent d'une clause juridictionnelle, la même conclusion s'impose, pour les raisons déjà exposées.

De quelque façon qu'on envisage la question, il est établi que l'interprétation de l'article 19 de l'accord de tutelle soutenue par le demandeur en l'espèce est sans fondement.

* * *

Compte tenu de tout ce qui précède, il semble impossible de soutenir que l'article 19 de l'accord de tutelle dont la Cour s'occupe a quoi que ce soit de commun avec les obligations générales de l'autorité administrante, comme celles dont le demandeur allègue la violation pour intenter son recours. Il est démontré qu'un différend au sens de l'article 19 de l'accord de tutelle concerne uniquement

¹ Le Mandat et l'accord de tutelle pour Nauru se présentent exactement comme dans le cas de la Nouvelle-Guinée. L'accord de tutelle pour Nauru a été approuvé par l'Assemblée générale près d'un an plus tard, en novembre 1947. L'absence de clause juridictionnelle n'a pas suscité de commentaires.

² Voir notes pp. 85 et 86.

demonstrated that a dispute within the meaning of Article 19 of the Trusteeship Agreement relates solely and exclusively to individual rights or interests, whatever they were, which were conferred by provisions of the Trusteeship Agreement upon States or their nationals.

* * *

The history of the drafting of the adjudication clause and how and why it came to be included in the Mandate instruments from which it was taken when the Trusteeship Agreements were being drafted bears out completely the conclusion arrived at.

The inescapable truth of the matter is that the adjudication clause to be found in each mandate instrument and that found in Trusteeship Agreements had a common parentage. They were conceived to serve the same purpose, their scope and intentment were the same. They had nothing to do with the general obligations of either the Mandatory Powers or the Administering Authorities, or the interests of the peoples of the territories, but, on the contrary, were intended to serve the mundane purpose of providing a tribunal for the adjudication of disputes arising out of the interpretation or application of provisions in both the Mandate Instruments and the Trusteeship Agreements which in themselves conferred individual rights or interests on States or their nationals, and were intended to serve this purpose only ¹.

* * *

If, however, contrary to the conclusion I have felt bound to arrive at on the interpretation to be accorded Article 19 the Court has jurisdiction in these proceedings I agree that the Court, for reasons appearing in its Judgment, should refrain from proceeding further.

(Signed) Percy C. SPENDER.

¹ See *I.C.J. Reports 1962*, Joint Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice and myself, pp. 554-559, where the history of the origin and development of the adjudication clause and how it came to be inserted in the mandate instruments is reviewed.

et exclusivement des droits ou des intérêts quels qu'ils soient, conférés expressément par l'accord de tutelle, à titre individuel, à des États ou à leurs ressortissants.

* * *

La conclusion à laquelle j'arrive est entièrement corroborée par l'historique de la rédaction de la clause juridictionnelle ainsi que par les raisons par lesquelles et les conditions dans lesquelles cette clause a été incorporée aux Mandats d'où elle a été reprise lorsqu'on a préparé les accords de tutelle.

La vérité, l'évidence même, c'est que la clause juridictionnelle formulée dans chacun des mandats et celle que l'on trouve dans les accords de tutelle étaient parentes. Elles ont été conçues pour répondre au même objet; leur portée et leur but étaient les mêmes. Elles n'avaient aucun rapport avec les obligations générales des Puissances mandataires ou des autorités administrantes et ne concernaient pas les intérêts des populations des territoires; elles avaient au contraire un but pratique et un seul, celui de prévoir un tribunal pour le règlement judiciaire des différends nés de l'interprétation ou de l'application des dispositions figurant dans les Mandats et dans les accords de tutelle qui conféraient par elles-mêmes des droits ou des intérêts aux États et à leurs ressortissants, à titre individuel; c'était leur seul et unique but ¹.

* * *

Si, contrairement à la conclusion à laquelle j'ai cru devoir aboutir quant à l'interprétation à donner de l'article 19, la Cour a compétence dans la présente instance, je suis d'avis que, pour les motifs exposés dans son arrêt, elle doit s'abstenir de poursuivre l'affaire.

(Signé) Percy C. SPENDER.

¹ Voir *C.I.J. Recueil 1962*, opinion dissidente commune rédigée par sir Gerald Fitzmaurice et moi-même, pp. 554-559. Les origines et l'évolution de la clause juridictionnelle et les circonstances dans lesquelles elle a été incorporée dans les mandats y sont exposées.