

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. J. E. READ

[Traduction.]

Je me rallie à la partie de l'avis dans laquelle celui-ci répond aux Questions b) et c) et traite de l'application du chapitre XII de la Charte et de la compétence pour déterminer et modifier le Statut international du Sud-Ouest africain, — et je suis d'accord, d'une façon générale, sur les motifs par lesquels les réponses sont justifiées. Je me rallie également à la partie de la réponse à la Question a) qui a trait à la continuation des obligations internationales positives qui incombent à l'Union sud-africaine en vertu du Mandat. Je ne saurais cependant me rallier à la partie de la réponse qui a trait à la responsabilité envers les Nations Unies et au contrôle exercé par celles-ci, ainsi qu'aux motifs qui justifient cette réponse. Je me trouve donc contraint, et je le déplore, d'exposer les raisons pour lesquelles mon opinion est dissidente.

La question posée à la Cour est la suivante : « L'Union a-t-elle encore des obligations internationales en vertu du Mandat pour le Sud-Ouest africain, et, si c'est le cas, quelles sont-elles ? » Pour répondre à cette question il est nécessaire d'étudier les obligations internationales en vertu du Mandat telles qu'elles existaient avant la dissolution de la Société des Nations, d'examiner l'effet de la dissolution de la Société des Nations et de se demander si d'autres facteurs ont pu affecter la continuation de ces obligations.

A cette fin, il n'est pas nécessaire de rejeter ce qui a été dit dans l'avis de la Cour. Il suffit de relever que le statut international du Sud-Ouest africain était celui d'un territoire sous mandat. L'Union sud-africaine a exercé la plupart des pouvoirs inhérents à la souveraineté, mais les éléments résiduels n'ont fait l'objet ni d'un exercice ni d'une jouissance par l'Union. Cette dernière se trouvait soumise à trois sortes d'obligations internationales.

Les premières, et les plus importantes, étaient les obligations tendant à assurer et à défendre le bien-être des habitants. Elles ne bénéficiaient pas aux Membres de la Société des Nations, encore que chacun des Membres individuellement eût le droit d'en exiger l'exécution. La plus importante, la pierre d'angle du Système des Mandats, était le principe selon lequel « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation », principe qui se trouvait posé au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

Le second type d'obligations comprenait celles qui étaient dues aux Membres de la Société des Nations, et s'appliquaient à leur bénéfice, savoir, les obligations relatives aux missionnaires et aux ressortissants nationaux.

## SEPARATE OPINION BY JUDGE READ

I concur in the part of the Opinion which answers Questions (b) and (c)—dealing with the application of Chapter XII of the Charter, and competence to determine and modify the international status of South-West Africa—and am in general agreement with the reasons by which the answers are justified. I also concur in the part of the answer to Question (a) which relates to the continued substantive international obligations of the Union of South Africa arising under the Mandate. I am, however, unable to concur in the part of the answer which is concerned with accountability to, and supervision by, the United Nations or in the reasons by which it is justified. Accordingly, and with regret, I feel bound to state the reasons which have led me to dissent.

The Court is asked whether the Union continues “to have international obligations under the mandate for South-West Africa and, if so, what are those obligations?” To answer this question, it is necessary to examine the international obligations under the Mandate as they existed before the dissolution of the League, to consider the effect of the dissolution, and to ascertain whether any other factors have affected the continuance of those obligations.

For this purpose, it is unnecessary to retrace the ground covered by the Opinion of the Court. It is sufficient to note that the international status of South-West Africa was that of a mandated territory. The Union of South Africa exercised most of the powers which are inherent in sovereignty, but the residual elements were neither exercised nor possessed by the Union. It was subject to three kinds of international obligations.

The first, and the most important, were obligations designed to secure and protect the well-being of the inhabitants. They did not enure to the benefit of the Members of the League, although each and every Member had a legal right to insist upon their discharge. The most important, the corner-stone of the Mandates System, was “the principle that the well-being and development of such peoples forms a sacred trust of civilization”, a principle which was established in paragraph 1 of Article 22 of the Covenant.

The second kind of obligations comprised those which were due to, and enured to, the benefit of the Members of the League: e.g., in respect of missionaries and nationals.

Le troisième type d'obligations comprenait les devoirs juridiques relatifs à la surveillance et à l'application du premier et du second. On y trouvait la juridiction obligatoire de la Cour permanente, établie par l'article 7 de l'Accord de Mandat ; on y trouvait aussi le régime de rapports, de responsabilité, de surveillance et de modification, issu des paragraphes 7, 8 et 9 de l'article 22 et des articles 6 et 7 de l'Accord de Mandat. Cette troisième classe d'obligations représentait l'élément nouveau du Système de Mandat et son importance ne doit pas être sous-estimée. En même temps, il convient de ne pas la surestimer. La disparition des obligations qui font partie de la première et de la seconde classes mettrait fin au Système des Mandats. La disparition du système des rapports, de la responsabilité, de la surveillance et de la modification, qui fonctionnait par l'organe du Conseil de la Société des Nations et de la Commission permanente des Mandats, affaiblirait le Système des Mandats mais n'y mettrait pas fin. Les faits ont d'ailleurs démontré que la paralysie de ces institutions au cours des six années de guerre n'a pas eu d'effet nuisible sur le maintien du bien-être et l'évolution des populations.

Ces obligations ont un point commun. Chacun des Membres de la Société des Nations est juridiquement intéressé, vis-à-vis de la Puissance mandataire, aux questions « relatives à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat », et jouit du droit d'affirmer son intérêt contre l'Union en invoquant la juridiction obligatoire de la Cour permanente (article 7 de l'Accord de Mandat). De plus, chaque Membre jouit, en matière de Mandat, à l'époque de la dissolution, de droits positifs à l'encontre de l'Union. Un nombre important de Membres de la Société des Nations n'ont pas été signataires de la Charte, et n'ont pas été admis depuis lors à la qualité de Membre des Nations Unies. C'est un principe de droit international que les parties à un traité multilatéral, quels qu'en soient le nombre et l'importance, ne sauraient porter atteinte aux droits des autres États. Les Nations Unies, en signant et en ratifiant la Charte, pouvaient donner à l'Organisation qualité pour accomplir des fonctions à l'égard des territoires sous mandat, ce qu'elles-ont fait. Elles ne pouvaient, en droit, transférer des fonctions de la Société des Nations à l'Organisation sans le consentement et l'autorisation de la Société des Nations, ou de ses Membres, dont les droits se trouveraient ainsi compromis. Par conséquent, tandis que la Charte est entrée en vigueur et que l'Organisation des Nations Unies est venue à l'existence avant la dissolution de la Société des Nations, les droits dont jouissaient de nombreux États qui n'étaient pas membres de la nouvelle organisation, à l'égard des territoires sous mandat parmi lesquels le Sud-Ouest africain, restaient absolument en vigueur.

En gardant présente à l'esprit la nature du statut international du Sud-Ouest africain en vertu du Système des Mandats, il est nécessaire d'examiner l'effet de la dissolution de la Société des

The third kind of obligations comprised the legal duties which were concerned with the supervision and enforcement of the first and the second. There was the compulsory jurisdiction of the Permanent Court, established by Article 7 of the Mandate Agreement ; and there was the system of report, accountability, supervision and modification, under paragraphs 7, 8 and 9 of Article 22, and Articles 6 and 7 of the Mandate Agreement. This third class of obligations was the new element in the Mandates System, and its importance should not be underrated. At the same time it should not be overestimated. The disappearance of the obligations included in the first and the second classes would bring the Mandates System to an end. The disappearance of the regime of report, accountability, supervision and modification, through the Council and the Permanent Mandates Commission, might weaken the Mandates System ; but it would not bring it to an end. As a matter of fact, the record shows that the paralysis of those agencies during six war years had no detrimental effect upon the maintenance of the well-being and development of the peoples.

These obligations have one point in common. Each Member of the League had a legal interest, *vis-à-vis* the Mandatory Power, in matters "relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate" ; and had a legal right to assert its interest against the Union by invoking the compulsory jurisdiction of the Permanent Court (Article 7 of the Mandate Agreement). Further, each Member, at the time of dissolution, had substantive legal rights against the Union in respect of the Mandate. A substantial number of Members of the League were not signatories of the Charter, and have not since been admitted to membership in the United Nations. It is a principle of international law that the parties to a multilateral treaty, regardless of their number or importance, cannot prejudice the legal rights of other States. The United Nations, by signing and ratifying the Charter, could and did establish the competence of the Organization to perform functions in relation to the mandated territories. They could not, in law, transfer functions from the League to the Organization, without the consent and authority of the League, or of Members of the League whose legal rights would thus be impaired. Consequently, while the Charter had come into force and the organization of the United Nations had come into being before the dissolution of the League, the legal rights of many States, which were not members of the new Organization, as regards the mandated territories including South-West Africa, remained in full force and vigor.

Bearing in mind the nature of the international status of South-West Africa under the Mandates System, it is necessary to consider the effect of the dissolution of the League. In this matter, I concur

Nations. A ce propos, je considère, en accord avec mes collègues, que le statut international du Sud-Ouest africain, en tant que territoire sous mandat, a survécu à la Société des Nations. Je suis également d'accord avec eux pour admettre que les obligations internationales de l'Union en vertu du Mandat ont continué d'exister. Néanmoins, je me sépare de la majorité sur deux points : 1) la survie des droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations me paraît importante ; 2) l'effet de la dissolution sur certaines obligations auxiliaires découlant du Mandat.

En ce qui est du premier point, les mêmes motifs qui fondent la conclusion suivant laquelle le Mandat et les obligations de l'Union n'ont pas pris fin du fait de la dissolution de la Société des Nations amènent nécessairement à conclure que les droits et intérêts juridiques que les Membres tiennent du Mandat subsistent. Si les obligations de l'Union — un des « mandataires au nom de la Société des Nations » — continuent d'exister, les droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations doivent, par analogie, avoir été maintenus. Il est donc nécessaire de trouver, pour l'invoquer, une disposition du Mandat qui serait susceptible, suivant les règles du droit international, d'empêcher l'exercice, ou d'amener l'extinction, des droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations, y compris ceux qui ne sont *pas* membres des Nations Unies. Aucune disposition de la Charte ne saurait suffire à cette fin. C'est seulement une mesure prise par la Société des Nations, ou le consentement des Membres de la Société des Nations qui pourrait avoir ce résultat.

Le second point a trait aux obligations auxiliaires, le troisième genre d'obligations mentionné plus haut comme découlant du Mandat. Aucun problème ne se pose en matière de juridiction obligatoire de la Cour permanente ; celle-ci découle de l'article 7 de l'Accord de Mandat, et a été transférée à la Cour actuelle par l'article 37 du Statut.

Les obligations relatives aux rapports, à la responsabilité devant la Société des Nations et à la surveillance exercée par celle-ci, en vertu des paragraphes 7 et 8 de l'article 22 du Pacte et des articles 6 et 7 de l'Accord de Mandat, présentent plus de difficultés. L'exécution de ces obligations impliquait directement la participation du Conseil et de la Commission permanente des mandats. La Société des Nations a reconnu, par sa Résolution du 18 avril 1946, paragraphe 3, « que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous mandat » mais note « que des principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies ». Il n'était plus possible pour l'Union d'envoyer des rapports à un Conseil inexistant, ni d'être responsable devant une Commission permanente des Mandats inexistante, ou surveillée par elle. Il est, par conséquent, nécessaire d'examiner de près les mesures prises à Genève en avril 1946 afin de déterminer

in the view of my colleagues that the international status of South-West Africa, as a mandated territory, survived the League. I also agree with their view that the international obligations of the Union under the Mandate continued. On the other hand, I differ from the majority on two points: (1) I regard as significant the survival of the rights and legal interests of the Members of the League; and (2) in the effect of the dissolution upon certain of the auxiliary obligations under the Mandate.

With regard to the first point, the same reasons which justify the conclusion that the Mandate and the obligations of the Union were not brought to an end by the dissolution of the League, lead inevitably to the conclusion that the legal rights and interests of the Members, under the Mandate, survived. If the obligations of the Union, one of the "Mandatories on behalf of the League", continued, the legal rights and interests of the Members of the League must, by parity of reasoning, have been maintained. It is therefore necessary to find, and to rely on, some disposition of the Mandate which, under the rules of international law, would be capable of impairing or extinguishing the legal rights and interests of the Members of the League, including those which are *not* members of the United Nations. No provisions of the Charter could be sufficient for the purpose. Only action by the League, or the consent of the Members of the League, could have that effect.

The second point relates to the auxiliary obligations, the third kind of obligations mentioned above as arising under the Mandate. No problem exists, as regards the compulsory jurisdiction of the Permanent Court, which was transferred to this Court by Article 37 of the Statute.

The obligations in relation to report and accountability to, and supervision by, the League, under paragraphs 7 and 8 of Article 22 of the Covenant and Articles 6 and 7 of the Mandate Agreement, present more difficulty. The discharge of these obligations directly involved the participation of the Council and the Permanent Mandates Commission. The League, by its Resolution of April 18th, 1946, paragraph 3, recognized "that, on the termination of the League's existence, its functions with respect to the mandated territories will come to an end", and noted "that Chapters XI, XII and XIII of the Charter of the United Nations embody principles corresponding to those declared in Article 22 of the Covenant of the League". It was no longer possible for the Union to send reports to a non-existent Council, or to be accountable to, or supervised by, a non-existent Permanent Mandates Commission. It is, therefore, necessary to give close consideration to the action taken at Geneva, in April 1946, in order to determine

l'effet de la dissolution de la Société des Nations sur ses obligations auxiliaires.

L'Assemblée qui s'est réunie à Genève en avril 1946 n'était pas une Assemblée ordinaire occupée à des travaux courants. Elle n'avait pas pour intention d'amender le Pacte ou les dispositions des Mandats. Elle mettait fin à la Société des Nations. Sa résolution la plus importante dispose comme suit :

« 1. (1) Dès le lendemain de la clôture de la présente session de l'Assemblée, la Société des Nations cessera d'exister, sous réserve des mesures de liquidation prévues par la présente Résolution. »

Il n'est pas douteux que l'Assemblée a atteint son but. La Société des Nations a en fait pris fin. La seule question, qui a été posée par des juristes éminents, est de savoir si l'Assemblée avait juridiquement compétence pour faire ce qu'elle a fait.

Je suis d'avis que l'Assemblée était compétente pour procéder à la liquidation de la Société des Nations, et ce pour deux motifs.

Le premier se trouve indiqué par le préambule : « Considérant qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 3, du Pacte, l'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société des Nations. » Le caractère mortel est un attribut essentiel de toute organisation humaine. Dans le domaine du droit interne il est possible de prévoir, par voie législative, une liquidation contrôlée, mais en droit international il n'existe ni super-État ni autorité législative suprême. Dans le cas d'une organisation internationale, et en l'absence de dispositions expresses de sa charte, un pouvoir juridique de liquidation existe par voie de conclusion nécessaire. En vertu du Pacte, l'Assemblée, représentant l'ensemble des Membres, était manifestement en droit d'admettre que ce pouvoir de liquidation pouvait être exercé par elle et par aucun autre organe ou institution de la Société des Nations.

Le second motif se trouve fondé sur un principe général de droit reconnu par les nations civilisées. Toute situation juridique, ou système de rapports juridiques, peut prendre fin par le consentement de toutes les personnes dont les droits et intérêts juridiques peuvent être affectés par cette fin. L'Assemblée en procédant à la liquidation de la Société des Nations n'était pas simplement revêtue de la qualité que lui conférait le Pacte. Et la mesure qu'elle a prise en mettant fin à la Société des Nations et au Système des Mandats exprimait le consentement de tous les Membres de la Société des Nations présents ou absents aux mesures adoptées et renonçait en leur nom à tous droits ou exceptions qu'ils auraient pu soulever contre les mesures approuvées par ses résolutions.

L'Assemblée en prévoyant la liquidation du Système des Mandats avait à faire face à des problèmes pratiques dont certains sont en rapport avec la présente affaire. Il y avait la nécessité de

the effect of the termination of the League's existence upon these auxiliary obligations.

The Assembly which met at Geneva in April, 1946, was not an ordinary Assembly engaged in routine business. It was not attempting to amend the Covenant, or the provisions of the Mandates. It was winding up the League. Its most important resolution read as follows:

"1. (1) With effect from the day following the close of the present session of the Assembly, the League of Nations shall cease to exist except for the sole purpose of the liquidation of its affairs as provided in the present resolution."

There is no doubt that the Assembly succeeded in its purpose. The League has, in fact, come to an end. The only question, and one which has been raised by eminent jurists, is whether the Assembly was legally competent to do what it did.

I am of the opinion that the Assembly was competent to liquidate the League, on two grounds.

The first is that which is indicated by the preamble: "Considering that, under Article 3, paragraph 3, of the Covenant, the Assembly may deal with any matter within the sphere of action of the League." Mortality is an essential attribute of human organization. In the field of municipal law, it is possible to provide, by legislation, for supervised liquidation, but, in international law, there is no super-State or supreme legislative authority. In the case of an international organization, and in the absence of express provisions in its charter, a legal power of liquidation arises by necessary implication. Under the Covenant, the Assembly, representing all of the Members, was clearly justified in proceeding upon the assumption that this power to liquidate could be exercised by it, and by no other organ or agency of the League.

The second ground is based upon a general principle of law recognized by civilized nations. Any legal position, or system of legal relationships, can be brought to an end by the consent of all persons having legal rights and interests which might be affected by their termination. The Assembly, in liquidating the League, was not merely clothed with the authority conferred upon it by the Covenant. Its action, in winding up the League and the Mandates System, expressed the consent of all the Members of the League, present or absent, to the measures adopted; and waived, on their behalf, any rights or any objections that they might have raised to the course of action approved by its resolutions.

The Assembly, in providing for the liquidation of the Mandates System, was faced with practical problems, some of which are relevant to the present case. There was the need to enable Man-



permettre aux Puissances mandataires de conclure des accords de tutelle. La Puissance mandataire, en tant que telle, n'était pas souveraine sur le territoire. Elle ne jouissait d'aucun droit de disposition, d'aucun *jus disponendi* : elle n'était qu'un Mandataire au nom de la Société des Nations. Ce sont seulement la Société des Nations et ses Membres qui pouvaient autoriser un Mandataire à conclure un accord de tutelle, ou même à prendre une mesure modifiant les droits ou obligations découlant d'un Mandat, ou à mettre fin à un Mandat. De même, la Société des Nations seule pouvait édicter des dispositions juridiques relatives à la proposition faite par l'Union qui impliquait la fin du Mandat sur le Sud-Ouest africain par incorporation du Territoire en tant que partie intégrante de l'Union, ainsi que la reconnaissance internationale conférée par l'Assemblée générale des Nations Unies. En outre, du fait des dispositions de la Charte, il devait s'écouler nécessairement une période de durée indéfinie entre la dissolution de la Société des Nations et la conclusion d'accords de tutelle, ou toute autre disposition des Mandats. Pour régler cette période, il pourrait être essentiel que les Nations Unies se chargent, dans l'intérêt du bien-être et de l'évolution des populations des territoires sous Mandat, d'édicter des dispositions pour l'accomplissement des fonctions de la Société des Nations relatives à la responsabilité, à la surveillance et à la modification.

La mesure prise par l'Assemblée fut exprimée dans la Résolution du 18 avril 1946 dans laquelle se trouvait la disposition suivante :

« 4. Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous Mandat ont exprimé leur intention de continuer à les administrer en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés conformément aux obligations contenues dans les divers Mandats jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires. »

La résolution ne s'exprimait pas en termes de technique juridique, mais plutôt comme un document politique. Elle exposait toutefois l'intention de la Société des Nations et de ses Membres que les Mandats survivent à la Société. Elle exprimait le consentement de la Société des Nations et de ses Membres à ce que les Mandats fassent l'objet d'une disposition par *d'autres accords entre les Nations Unies et les Puissances mandataires respectives*. Les termes employés étaient assez larges pour couvrir les problèmes pratiques auxquels nous avons fait allusion plus haut : donner à un Mandataire la qualité juridique pour mettre fin à un Mandat par la conclusion d'un accord de tutelle ; sanctionner la fin d'un Mandat par l'émancipation, l'incorporation ou la fusion ; permettre la modification d'un Mandat par l'instauration d'un système de rapports et de responsabilité envers les Nations Unies ou de surveillance par celles-ci. Ces fins ne pouvaient être réalisées que par le moyen d'accords entre les Nations Unies et la Puissance mandataire..

datory Powers to conclude trusteeship agreements. The Mandatory Power, as such, was not the sovereign of the territory. It had no right of disposition, no *jus disponendi* : it was merely a Mandatory on behalf of the League. Only the League and its Members could authorize a Mandatory to conclude a trusteeship agreement ; or, indeed, to take any action which would impair rights or obligations under a Mandate or bring a Mandate to an end. Similarly, only the League could make legal provision for the proposal by the Union, which involved the termination of the Mandate for South-West Africa by incorporation of the Territory as an integral part of the Union with international recognition conferred by the General Assembly of the United Nations. Further, in view of the provisions of the Charter, there would, of necessity, be a period of indefinite duration, between the dissolution of the League and the conclusion of trusteeship agreements or other disposition of the Mandates. To cover this period, it might be essential, in the interest of the well-being and development of the peoples of the territories under Mandate, to make some provision for the discharge of the League functions, in respect of accountability, supervision and modification, by the United Nations.

The action of the Assembly was expressed in the Resolution of April 18th, 1946, which included the following provision :

“4. Takes note of the expressed intentions of the Members of the League now administering territories under Mandate to continue to administer them for the well-being and development of the peoples concerned in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, until other arrangements have been agreed between the United Nations and the respective mandatory Powers.”

The resolution was not expressed in technical legal language, but rather as a political document. It did, however, set forth the intention of the League and its Members that the Mandates should survive the League. It expressed the consent of the League and its Members to the disposition of the Mandates by *other arrangements agreed between the United Nations and the respective Mandatory Powers*. The language used was broad enough to cover the practical problems referred to above : to give legal authority to a Mandatory to terminate a Mandate by concluding a trusteeship agreement ; to sanction the termination of a Mandate by emancipation, incorporation or merger ; or to enable a modification of a Mandate by establishing report and accountability to, or supervision by, the United Nations. These ends could only be accomplished by arrangements agreed between the United Nations and the Mandatory Power. There can be no doubt that the competence of the Assembly and Members to wind up the League extended

Il ne saurait y avoir de doute que la compétence de l'Assemblée et des Membres pour mettre fin à la Société des Nations s'étendait au Système des Mandats et comprenait des mesures exécutoires de ce genre, élément essentiel d'une liquidation effective.

A partir des considérations qui précèdent, il est possible de résumer la situation qui a suivi la dissolution de la Société des Nations en ce qui est du statut international du Sud-Ouest africain et des obligations internationales de l'Union qui en découlent :

En premier lieu, le Mandat a subsisté avec l'ensemble des obligations essentielles et positives de l'Union.

En second lieu, les droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations en matière de Mandat ont subsisté à une exception importante près — dans le cas des Membres qui ne sont pas devenus parties au Statut de la Cour, leur droit d'intenter une action contre l'Union devant la Cour permanente est devenu caduc.

En troisième lieu, les obligations relatives aux rapports, à la responsabilité envers la Société des Nations et ses organes, au contrôle exercé par elle et à la modification du régime se trouvent affectées par l'impossibilité d'exécution due à la disparition du Conseil et de la Commission permanente des Mandats.

En quatrième lieu, la situation en matière de rapports, de responsabilité et de contrôle était sujette à modification par accord entre les Nations Unies et l'Union.

En ce qui est des autres facteurs qui ont pu affecter la continuation des obligations internationales de l'Union, il en est un que l'on ne saurait passer sous silence. Un territoire soumis au Mandat d'un Membre des Nations Unies n'est pas abandonné à l'administration discrétionnaire de la Puissance mandataire. Dans l'affaire actuelle, l'Union se trouve soumise, en cas de différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, à la juridiction obligatoire de la Cour — en vertu des dispositions de l'article 7 du Mandat et de l'article 37 du Statut, renforcé par l'article 94 de la Charte. L'importance de ces dispositions ne peut être mesurée à la fréquence de leur application. L'existence même d'un tribunal revêtu d'une compétence obligatoire, suffit à assurer le respect des obligations juridiques. Au surplus, l'Assemblée générale jouit de larges pouvoirs en vertu de l'article 10 et d'autres articles de la Charte. Il ne manque donc pas dans la Charte de dispositions adéquates s'appliquant à la situation d'un territoire sous Mandat au cours de la période qui s'écoule entre la dissolution de la Société des Nations et la fin du Mandat, soit par conclusion d'un accord de tutelle, soit de quelque autre façon.

Il reste la question de savoir — et c'est là le quatrième point du sommaire ci-dessus — si la situation en matière de rapports, de

to the Mandates System and included executory measures of this sort, which were essential elements of effective liquidation.

As a result of the foregoing considerations, it is possible to summarize the position, as regards the international status of South-West Africa and the international obligations of the Union arising therefrom, after the termination of the existence of the League :

First : the Mandate survived, together with all of the essential and substantive obligations of the Union.

Second : the legal rights and interests of the Members of the League, in respect of the Mandate, survived with one important exception—in the case of Members that did not become parties to the Statute of this Court, their right to implead the Union before the Permanent Court lapsed.

Third : the obligations in respect of report and accountability to, and supervision by, the League and its organs, and in respect of modification, were affected by impossibility of performance, due to the disappearance of the Council and Permanent Mandates Commission.

Fourth : the position, as regards report, accountability and supervision was subject to modification by arrangement agreed between the United Nations and the Union.

With regard to the other factors which may have affected the continuance of the international obligations of the Union, there is one which cannot be overlooked. A territory, held under Mandate by a Member of the United Nations, is not left to the uncontrolled administration of the Mandatory Power. In the present instance, the Union, in the case of disputes relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, is subject to the compulsory jurisdiction of this Court—under the provisions of Article 7 of the Mandate Agreement and Article 37 of the Statute, reinforced by Article 94 of the Charter. The importance of these provisions cannot be measured by the frequency of their exercise. The very existence of a judicial tribunal, clothed with compulsory jurisdiction, is enough to ensure respect for legal obligations. In addition, the General Assembly has wide powers under Article 10 and other articles of the Charter. There is, therefore, no lack of adequate provision in the Charter for dealing with the position of a territory under Mandate during the period intervening between the dissolution of the League and the termination of the Mandate, whether by conclusion of a trusteeship agreement or in some other way.

There remains the question—the fourth point in the above summary—whether the position, as regards report, accountability

responsabilité et de contrôle a été modifiée depuis, par accord entre les Nations Unies et l'Union sud-africaine; en d'autres termes, y a-t-il eu un accord conclu entre les Nations Unies et l'Union par lequel les Nations Unies devaient prendre la place du Conseil et de la Commission permanente des Mandats de la Société des Nations en matière de rapports, de responsabilité et de contrôle?

Il n'est pas nécessaire de débattre la nature juridique d'un accord international. Il suffit, pour les besoins de la cause, de dire qu'un accord intervenu entre les Nations Unies et l'Union comprend nécessairement deux éléments : un accord de volonté, et une intention de créer une obligation juridique.

On a indiqué dans les notes écrites et au cours des débats qu'il y a eu accord entre l'Union et les Nations Unies et que l'Organisation a été substituée aux organes de la Société des Nations en ce qui est des rapports, de la responsabilité et du contrôle. En examinant les arguments sur lesquels cette suggestion se trouve fondée, il conviendra de s'attacher au point unique de savoir s'il y a eu accord de volonté, si un accord est intervenu entre l'Union et les Nations Unies, au cours des débats devant l'Assemblée générale et ses commissions.

A une séance de la Quatrième Commission, en date du 13 novembre 1946, le représentant de l'Union présenta la proposition originale dans les termes suivants :

« En particulier, l'Union transmettrait régulièrement et conformément à l'article 73 e) de la Charte, au Secrétaire général des Nations Unies, « pour information et sous réserve des exigences de la sécurité et des considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction » dans le Sud-Ouest africain..... »

Cette proposition fut renouvelée de temps à autre et sa nature et sa portée furent confirmées, expliquées et précisées par divers représentants de l'Union. Il n'est pas nécessaire de citer tous les exemples. On trouve heureusement aux procès-verbaux une déclaration qui a reçu l'approbation unanime de la Quatrième Commission et donne une explication détaillée de la proposition telle qu'elle a été comprise et par le représentant de l'Union, et par les membres de la Quatrième Commission. Le rapport du rapporteur, en date du 27 octobre 1947, s'exprimait en ces termes :

« Le représentant du Danemark a demandé des précisions, particulièrement du point de vue de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes, quant à l'intention du Gouvernement de l'Union sud-africaine de maintenir le *statu quo* dans le Sud-Ouest africain et de continuer d'administrer le Territoire dans l'esprit du mandat. Le représentant de l'Union sud-africaine a expliqué, lors de la trente-troisième séance de la Commission, le 27 septembre 1947, que son Gouvernement transmettrait, sur le Sud-Ouest africain, un rapport annuel contenant le genre de renseignements requis par l'Article 73) de la Charte, pour les territoires non autonomes. Son

and supervision, has since been modified by arrangement agreed between the United Nations and the Union of South Africa ; or, in other words, was there an "arrangement agreed between" the United Nations and the Union whereby the United Nations was to be substituted for the Council and the Permanent Mandates Commission of the League, in the matters of report, accountability and supervision ?

It is unnecessary to discuss the juridical nature of an international agreement. It is sufficient, for present purposes, to state that an "arrangement agreed between" the United Nations and the Union necessarily included two elements : a meeting of the minds ; and an intention to constitute a legal obligation.

It has been suggested, in the written statements of the governments and in the argument, that there was agreement between the Union and the United Nations, and that the latter was substituted for the League organs, as regards report, accountability and supervision. In reviewing the evidence upon which this suggestion is founded, it will be convenient to concentrate upon the single question whether there was a meeting of the minds ; i.e., whether an agreement was reached between the Union and the United Nations, in the course of the proceedings before the General Assembly and its Committees.

At a meeting of the Fourth Committee, November 13th, 1946, the representative of the Union made the original proposal, in the following words :

"In particular the Union would, in accordance with Article 73, paragraph (e), of the Charter, transmit regularly to the Secretary-General of the United Nations 'for information purposes, subject to such limitations as security and constitutional regulations might require, statistical and other information of a technical nature relating to economic, social and educational conditions' in South West Africa...."

This proposal was renewed from time to time and its nature and scope were confirmed, explained and clarified by different representatives of the Union. It is unnecessary to cite all the instances. Fortunately, there is on record a statement, which received the unanimous approval of the Fourth Committee, and which gives a detailed explanation of the proposal as understood both by the representative of the Union and by the members of the Fourth Committee. The Rapporteur's Report, October 27th, 1947, stated :

"At the thirty-third meeting of the Committee on 27 September 1947, in response to a request by the representative of Denmark for amplification of the proposal to maintain the *status quo* in South West Africa and to continue to administer the Territory in the spirit of the mandate, particularly with regard to the United Nations and its organs, the representative of the Union of South Africa explained that the annual report which his Government would submit on South West Africa would contain the same type of information on the Territory as is required for Non-Self-Governing Territories under Article 73 (e) of the Charter. It was the

Gouvernement présumait, disait-il, que ce rapport ne serait pas examiné par le Conseil de Tutelle et ne serait pas traité comme si un accord de tutelle avait été effectivement conclu. Il a, en outre, expliqué que, du fait de la disparition de la Société des Nations, le droit de présenter des pétitions n'existait plus ; ce droit suppose en effet l'existence d'une juridiction dont l'existence est subordonnée à celle d'un droit de contrôle ou de surveillance ; or, de l'avis de l'Union sud-africaine, l'Organisation des Nations Unies n'est pas investie d'un droit de cette nature à l'égard du Sud-Ouest africain. »

Les termes d'une lettre émanant de l'adjoint au représentant permanent de l'Union, en date du 31 mai 1948, indiquent que la proposition ne pouvait plus être considérée comme valable. Même si la proposition originale avait pu être considérée comme ayant été faite en vue d'arriver à une obligation juridique, elle ne pourrait plus être considérée comme telle après que l'Union a indiqué que la transmission des renseignements était opérée sur une base volontaire. Il est donc nécessaire de préciser si un accord est intervenu entre l'Union et les Nations Unies avant cette date.

Il ressort du compte rendu que le Gouvernement de l'Union n'était pas disposé à présenter aucune proposition allant au delà des limites suivantes :

- a) l'engagement de transmettre des rapports, aux termes de l'article 73 e) de la Charte, pour l'information des Nations Unies.
- b) En vertu des dispositions de la Charte, ces renseignements seraient communiqués à l'Assemblée générale dans l'exercice des fonctions qu'elle tient de l'article 10 et des autres articles de la Charte, en toute matière dans laquelle ces fonctions pourraient avoir trait au Sud-Ouest africain.

Il ressort également du procès-verbal que l'Assemblée générale n'était pas disposée à admettre un accord conclu sur une base aussi limitée.

D'autre part, on peut se demander si l'Assemblée générale était désireuse à aucun moment de souscrire à un accord qui n'impliquait pas un accord de tutelle relatif au Sud-Ouest africain. Il est certain que l'Assemblée générale n'était pas disposée à admettre un accord qui n'impliquerait pas : des rapports d'une nature et d'une portée identiques à ceux qui étaient dus au Conseil en vertu des dispositions de l'article 22 du Pacte et de l'Accord de Mandat ; la substitution des Nations Unies au Conseil et à la Commission permanente des Mandats en matière de rapports, de responsabilité et de contrôle ; l'examen des rapports par le Conseil de Tutelle. Il est également certain que l'Union n'était pas disposée à souscrire à un accord comprenant ces éléments.

Dans ces conditions, il est nécessaire de conclure qu'il n'y a pas eu d'accord entre l'Union et les Nations Unies, en matière de rapports, de responsabilité et de contrôle.

assumption of his Government, he said, that the report would not be considered by the Trusteeship Council and would not be dealt with as if a trusteeship agreement had in fact been concluded. He further explained that, since the League of Nations had ceased to exist, the right to submit petitions could no longer be exercised, since that right presupposes a jurisdiction which would only exist where there is a right of control or supervision, and in the view of the Union of South Africa no such jurisdiction is vested in the United Nations with regard to South West Africa."

The terms of a letter from the deputy permanent representative of the Union, May 31st, 1948, show that the proposal could no longer be regarded as standing. Even if the original proposal could have been regarded as having been made with a view to a legal obligation, it could no longer be so regarded after the Union had indicated that the transmission of information was on a voluntary basis. It is, therefore, necessary to ascertain whether an arrangement was agreed between the Union and the United Nations before that date.

It is clear, from the record, that the Government of the Union was not prepared to put forward any proposal which went beyond the following elements :

- (a) an undertaking to transmit annual reports, in accordance with, and in the terms of, Article 73 (e) of the Charter, for the information of the United Nations ;
- (b) by virtue of the provisions of the Charter, this information would be available to the General Assembly, in the exercise of its functions under Article 10 and other articles of the Charter, in any matter in which the functions might concern South-West Africa.

It is equally clear, from the record, that the General Assembly was not prepared to agree to an arrangement on such a limited basis.

On the other hand, it is doubtful whether the General Assembly was willing, at any stage, to agree to any arrangement that did not involve a trusteeship agreement for South-West Africa. It is certain that the General Assembly was not prepared to agree to any arrangement that did not involve the following : reports of the same nature and scope as those which had been due to the Council under the provisions of Article 22 of the Covenant and the Mandate Agreement ; substitution of the United Nations for the Council and Permanent Mandates Commission, as regards report, accountability and supervision ; review of reports by the Trusteeship Council. It is equally certain that the Union was not ready to agree to an arrangement involving these elements.

In these circumstances, it is necessary to conclude that there was no arrangement agreed between the Union and the United Nations, in the matter of report, accountability and supervision.



En l'absence d'un accord de ce genre, les seuls autres fondements possibles pour les obligations en question seraient le fait par les Nations Unies d'avoir succédé aux fonctions, pouvoirs et responsabilités de la Société des Nations en matière de Mandats. Cette succession ne saurait reposer sur les dispositions de la Charte, car, ainsi que je l'ai dit plus haut, aucune disposition de la Charte ne pourrait juridiquement affecter une institution fondée sur le Pacte ni porter atteinte ou mettre fin aux droits et intérêts des Membres de la Société des Nations qui ne sont pas membres des Nations Unies. Elle ne pourrait reposer sur des références ou des déductions tirées de la nature de la Société des Nations et de celle des Nations Unies, ou d'une similitude quelconque dans les fonctions de ces organisations. En l'absence de consentement exprès ou tacite de la Société des Nations, des Nations Unies et de la Puissance mandataire, cette succession ne saurait être déduite par implication, en fait ou en droit. Or, il n'y a pas eu de consentement de ce genre.

L'allusion aux termes de la résolution n<sup>o</sup>. XIV-I (I) de l'Assemblée générale, en date du 12 février 1946, clause 3 C, indique que l'attitude de l'Assemblée générale était incompatible avec la doctrine de la succession. Le paragraphe 3 dispose :

« 3. *L'Assemblée générale* déclare qu'en principe et sous réserve des dispositions de la présente résolution et de la Charte, l'Organisation est prête à assumer certaines fonctions et certains pouvoirs précédemment confiés à la Société des Nations et elle adopte les décisions énoncées ci-dessous aux paragraphes A, B et C. »

La décision C est ainsi conçue :

« C. *Fonctions et pouvoirs résultant de traités, conventions, accords et autres instruments internationaux de caractère politique*

*L'Assemblée générale* étudiera elle-même ou soumettra à l'organe compétent des Nations Unies toute demande émanant des parties et tendant à ce que l'Organisation assume les fonctions ou pouvoirs confiés à la Société des Nations par des traités, conventions, accords et autres instruments internationaux de caractère politique. »

Le Mandat comporte des fonctions et pouvoirs de caractère politique. Il a son origine dans un traité et un accord. Les parties sont la Société des Nations et l'Union sud-africaine. En substance, la décision C prévoit que l'Assemblée générale connaîtra d'une requête émanant de l'Union sud-africaine et d'autres parties intéressées et tendant à ce que les Nations Unies exercent les fonctions de la Société des Nations en matière de rapports, de responsabilité et de contrôle sur le Mandat du Sud-Ouest africain. Aucune requête de ce genre n'a été adressée et l'Assemblée générale n'a pas eu l'occasion d'agir en vertu de la décision C. L'existence même de cette disposition expresse rend toutefois impossible de justifier une succession par voie de conséquence logique.

In the absence of such an arrangement, the only other possible bases for the obligations in question would be succession by the United Nations to the functions, powers and responsibilities of the League in respect of Mandates. Such a succession could not be based upon the provisions of the Charter, because, as I have stated above, no provisions of the Charter could legally affect an institution founded upon the Covenant, or impair or extinguish legal rights and interests of those Members of the League which are not members of the United Nations. It could not be based on implications or inferences drawn from the nature of the League and the United Nations or from any similarity in the functions of the organizations. Such a succession could not be implied, either in fact or in law, in the absence of consent, express or implied by the League, the United Nations and the Mandatory Power. There was no such consent.

Reference to the terms of the Resolution of the General Assembly, February 12th, 1946, XIV-I (I), Clause 3 C, shows that the General Assembly's action was inconsistent with the doctrine of succession. Paragraph 3 read :

"3. *The General Assembly* declares that the United Nations is willing in principle, and subject to the provisions of this resolution and of the Charter of the United Nations, to assume the exercise of certain functions and powers previously entrusted to the League of Nations, and adopts the following decisions, set forth in A, B, and C below."

The decision C read :

"C. *Functions and Powers under Treaties, International Conventions, Agreements and Other Instruments Having a Political Character*

*The General Assembly* will itself examine, or will submit to the appropriate organ of the United Nations, any request from the parties that the United Nations should assume the exercise of functions or powers entrusted to the League of Nations by treaties, international conventions, agreements and other instruments having a political character."

The Mandate involves functions and powers of a political character. It is founded upon a treaty and an agreement. The parties are the League and the Union of South Africa. In substance, decision C provides that the General Assembly will examine a request from the Union of South Africa and other interested parties that the United Nations should assume League functions, as regards report, accountability and supervision over the South-West African Mandate. No such request has been forthcoming, and the General Assembly has not had occasion to act under decision C. The very existence of this express provision, however, makes it impossible to justify succession based upon implication.

Dans le cas de la Société des Nations, il n'y a pas eu consentement à une succession en matière de Mandats et le consentement ne se présume pas, ainsi qu'il découle de la disposition expresse du paragraphe 4 de la Résolution du 18 avril 1946, citée et discutée plus haut, relative aux accords entre les Nations Unies et les Puissances mandataires. Il est à observer que les dispositions du paragraphe 4 sont complémentaires de celles de la décision C et en parfait accord avec elles. Ceci peut s'expliquer par le fait que les membres de la Première Commission de la Société des Nations qui ont rédigé la résolution, étaient parfaitement au courant des dispositions de la décision C.

En conséquence, en l'absence d'un accord intervenu entre les Nations Unies et l'Union et en l'absence d'une succession des Nations Unies aux fonctions politiques de la Société des Nations en matière de Mandats, je me vois contraint de conclure que l'Union sud-africaine n'est pas dans l'obligation, du fait du Mandat, de soumettre des rapports annuels en vertu du paragraphe 7 de l'article 22 du Pacte, et de l'article 6 du Mandat, aux Nations Unies. Pour les mêmes raisons, l'Union n'est tenue à aucune obligation du fait du Mandat, en matière de responsabilité, envers les Nations Unies, et de contrôle par celles-ci.

En ce qui est du droit dit de pétition, les considérations précédentes seraient applicables. Il existe toutefois des raisons additionnelles qui m'empêchent de me rallier à la réponse rendue par la Cour et aux motifs par lesquels celle-ci est justifiée. La réglementation des pétitions était fondée sur des règles de procédure adoptées par le Conseil de la Société des Nations, le 31 janvier 1923. Une obligation que l'Union peut avoir assumée du fait de l'adoption de ces règles, ne saurait être considérée comme « une obligation internationale découlant du mandat sur le Sud-Ouest africain » au sens de la Question a). En outre, même si les Nations Unies ont succédé aux fonctions de la Société des Nations à propos des territoires sous mandat, il ne s'ensuit pas que l'Assemblée générale soit liée par les règles de procédure adoptées par le Conseil de la Société des Nations en matière de pétition ou sous tout autre aspect du problème. L'Assemblée générale pouvait établir ses propres règles en agissant en vertu des dispositions de l'article 21 de la Charte.

(Signé) J. E. READ.

In the case of the League, there was no consent to succession in the case of Mandates ; and it is impossible to imply consent, in view of the express provision of paragraph 4 of the Resolution of April 18th, 1946, cited and discussed above, with regard to arrangements between the United Nations and the Mandatory Powers. It will be observed that the provisions of paragraph 4 are complementary to, and in complete accord with, those of decision C. This may be explained by the fact that the members of the First Committee of the League, who drafted the resolution, were fully aware of the provisions of decision C.

Accordingly, in the absence of an "arrangement agreed between" the United Nations and the Union, and in the absence of succession by the United Nations to the political functions of the League, in respect of the Mandates, I am obliged to conclude that the Union of South Africa is not under an obligation, arising under the Mandate, to render annual reports, under paragraph 7 of Article 22 of the Covenant and Article 6 of the Mandate Agreement, to the United Nations. For the same reasons, the Union is not under any obligation, arising under the Mandate, as regards accountability to, and supervision by, the United Nations.

With regard to the so-called right of petition, the foregoing considerations would be applicable. There are, however, additional reasons, which prevent me from concurring in the answer given by the Court and the reasons by which it is justified. The regulation of petitions was based upon rules of procedure adopted by the Council of the League on January 31st, 1923. Obligations which the Union may have incurred as a result of the adoption of these rules cannot possibly be regarded as "international obligations under the mandate for South-West Africa", within the meaning of Question (a). Further, even if the United Nations succeeded to the functions of the League, in respect of mandated territories, it would not follow that the General Assembly would be bound by the rules of procedure adopted by the Council of the League, as regards petitions or any other aspects of the problem. The General Assembly could make its own rules, acting under the provisions of Article 21 of the Charter.

*(Signed)* J. E. READ.