

OPINION DISSIDENTE DE M. GUERRERO,
SIR ARNOLD McNAIR, MM. READ ET HSU MO

Tout en admettant que la Cour est compétente en la présente affaire, nous regrettons de ne pouvoir souscrire à l'avis prononcé par elle.

Nous estimons également que le rôle de la Cour en l'espèce est limité. La Cour n'a pas reçu mission de dire quel est, à ses yeux, le meilleur système régissant la formulation de réserves aux conventions multilatérales. Les États participant à l'élaboration d'une convention multilatérale, soit à l'occasion d'une conférence diplomatique, soit dans le cadre des Nations Unies, sont libres d'insérer dans le texte des dispositions précisant dans quelles limites et par quelles voies il est possible de proposer des réserves et de leur donner effet. La Cour n'a pas à connaître de telles questions qui relèvent de l'opportunité. Il lui est demandé de rendre un avis consultatif portant sur le droit positif et sur son application aux réserves à la Convention sur le génocide, laquelle ne contient pas de disposition expresse à ce sujet. Mais la Cour ne saurait méconnaître le fait que son avis consultatif pourrait avoir un effet plus étendu, étant donné notamment que le représentant du Secrétaire général, M. Kerno, lors de l'exposé qu'il a prononcé devant la Cour, a traité la question sous une forme générale et exprimé l'espoir que l'avis puisse aider à résoudre le problème général des réserves aux conventions multilatérales.

L'avis de la majorité qualifie les trois questions comme présentant un « caractère purement abstrait ». Elles sont abstraites en ce sens qu'elles ne visent aucun État particulier, ni aucune réserve particulière. Nous estimons cependant que notre étude du problème serrera de plus près la réalité des choses si nous relevons qu'à la fin de 1950 le Secrétaire général avait reçu notification de dix-huit réserves, proposées par un État ou par un autre, au total par huit États. Ces réserves ont trait à l'article IV (suppression de toute immunité pour les « gouvernants, fonctionnaires ou particuliers »), à l'article VI (compétence des tribunaux internes), à l'article VII (extradition), à l'article IX (compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice) et à l'article XII (« clause coloniale »). Chacun des huit États dont il s'agit a formulé une réserve excluant ou limitant les effets de l'article IX.

En examinant les dispositions du droit international relatives aux réserves et aux conditions dans lesquelles elles peuvent sortir effet, le Cour ne se trouve pas en présence d'un vacuum juridique.

DISSENTING OPINION OF JUDGES GUERRERO,
SIR ARNOLD McNAIR, READ, HSU MO

We regret that we are unable to concur in the Opinion of the Court, while agreeing that the Court has competence to give an Opinion.

We also consider that the rôle of the Court in this matter is a limited one. The Court is not asked to state which is in its opinion the best system for regulating the making of reservations to multi-lateral conventions. States engaged in the preparation of a multi-lateral convention, by means either of a diplomatic conference or of the machinery of the United Nations, are free to insert in the text provisions defining the limits within which, and the means by which, reservations can be proposed and can take effect. With these questions of policy the Court is not concerned. Its Opinion is requested as to the existing law and its operation upon reservations to the Genocide Convention, which contains no express provision to govern this matter. But the Court cannot overlook the possibility that its Opinion may have a wider effect—more particularly having regard to the fact that Dr. Kernö, the representative of the Secretary-General of the United Nations, in addressing the Court, treated the matter generally and expressed the hope that the Opinion would be useful in dealing with the general problem of reservations to multilateral conventions.

The three questions are described in the majority Opinion as “purely abstract”. They are abstract in the sense that they do not mention any particular States or any particular reservations. We consider, however, that it will make our examination of the problem more realistic if we state that before the end of 1950 the Secretary-General had received notice of eighteen reservations, proposed, some by one State, some by another, the total number of States being eight, and that those reservations relate to Article IV (removal of any jurisdictional immunities of “constitutionally responsible rulers, public officials or private individuals”), Article VI (jurisdiction of municipal tribunals), Article VII (extradition), Article IX (the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice), and Article XII (the “colonial clause”). Every one of the eight reserving States has made a reservation against, or in regard to, Article IX.

In considering the requirements of international law as to the proposal of reservations and the conditions of their effectiveness, the Court is not confronted with a legal vacuum. The consent of

Le consentement des parties forme la base des obligations conventionnelles. Le droit régissant les réserves constitue seulement un cas particulier de ce principe fondamental, que l'accord des parties sur la réserve intervienne avant qu'elle soit énoncée, en même temps ou plus tard. Il est de fait qu'au cours des cent dernières années, dans de nombreuses conventions multilatérales négociées soit par un groupe d'États, soit par la Société des Nations, soit par les Nations Unies, les parties sont convenues de créer de nouvelles règles juridiques ou de déclarer des règles déjà existantes, en sorte que cette activité a souvent été qualifiée de « législative » ou de « quasi législative » ; mais ce fait ne saurait faire oublier que la base juridique de ces conventions — l'élément moteur essentiel qui assure leur mise en vigueur — se trouve dans le consentement mutuel des parties.

Bien que le terme n'ait pas toujours été en usage, la pratique des réserves remonte au moins à une centaine d'années, mais la doctrine, jusqu'au xx^{me} siècle, ne lui a pas accordé une grande attention. Les citations qui suivent révèlent clairement que la pratique suivie par les gouvernements est devenue règle juridique. Selon cette règle, le consentement de toutes les parties à un traité est nécessaire pour que des réserves puissent porter effet et que l'État les ayant formulées puisse à son tour devenir partie au traité.

a) Il convient de citer le passage suivant du *Traité de droit international public* de Fauchille, publié en 1926 (tome I, 3^{me} partie, paragraphe 823¹) :

« Pour nous, des réserves à la signature ne sont acceptables qui si toutes les Puissances contractantes consentent à y donner, expressément ou tacitement, leur adhésion : il y aura alors finalement un traité nouveau, entièrement distinct de celui qu'on avait primitivement négocié. Si les signataires purs et simples ne consentent pas, ils seront en droit d'obliger leurs contractants qui ont fait des réserves à y renoncer ou à souffrir que la convention ne s'applique pas dans les rapports des Puissances intéressées. »

b) Sir William Malkin, dans un article intitulé « Les réserves aux conventions multilatérales » (*British Year Book of International Law*, 1926, p. 159), a décrit le développement progressif de la pratique des réserves et les différents aspects qu'elle a présentés au cours des quelque cinquante ans antérieurs. Il concluait en ces termes :

« L'on voit que parmi tous les cas examinés ci-dessus, dans lesquels une disposition conventionnelle a été réellement assortie d'une réserve, il n'en est presque aucun où les autres parties contractantes n'aient donné leur consentement exprès ou tacite. Quand la réserve est insérée dans un texte qui doit avoir fait l'objet d'une discussion ou d'un accord antérieur et qui est signé par les délégués des autres Puissances contractantes, le consentement est exprès ; quand la réserve a été auparavant annoncée lors d'une séance de la conférence, puis répétée au moment de la signature sans qu'aucune

the parties is the basis of treaty obligations. The law governing reservations is only a particular application of this fundamental principle, whether the consent of the parties to a reservation is given in advance of the proposal of the reservation or at the same time or later. The fact that in so many of the multilateral conventions of the past hundred years, whether negotiated by groups of States or the League or Nations or the United Nations, the parties have agreed to create new rules of law or to declare existing rules of law, with the result that this activity is often described as "legislative" or "quasi-legislative", must not obscure the fact that the legal basis of these conventions, and the essential thing that brings them into force, is the common consent of the parties.

The practice of proposing reservations to treaties (though the word "reservations" is not always used) is at least a century old, but it did not receive much attention from legal writers until the present century. The following quotations show clearly that the practice of governments has resulted in a rule of law requiring the unanimous consent of all the parties to a treaty before a reservation can take effect and the State proposing it can become a party.

(a) From Fauchille : *Traité de droit international public* (tome I, 3^{me} partie, paragraphe 823¹), published in 1926, the following passage may be extracted [*translation from French*] :

"In our opinion, reservations on signature are not admissible unless all the contracting States agree to accept them, whether expressly or tacitly : the final result would be a new treaty, quite different from that first negotiated. If the States which sign without reservations do not agree, they will be entitled to insist that the contracting States which made reservations must either withdraw them or accept the position that the convention will not apply in relation to other interested States."

(b) Sir William Malkin, in his article entitled "Reservations to Multilateral Conventions", in the *British Year Book of International Law* of 1926, at page 159, traced the gradual development, during the previous half century and more, of the practice of proposing reservations and the variety of forms which it has taken. He concluded as follows :

"It will be seen that of all the cases examined above where an actual reservation was made to any provision of a convention, there is hardly one as to which it cannot be shown that the consent of the other contracting Powers was given either expressly or by implication. Where the reservation is embodied in a document (which must have formed the subject of previous discussion and agreement) signed by the representatives of the other contracting Powers, consent is express ; where the reservation had been previously announced at a sitting of the conference and was repeated at

objection ait été formulée, le consentement est implicite. Il n'existe certainement aucun cas, parmi ceux que nous avons examinés, qui puisse être cité comme un précédent à l'appui de la théorie selon laquelle un État aurait qualité pour assortir une convention, sans l'accord des autres parties contractantes, de toutes les réserves qui lui conviennent. »

c) Hildebrando Accioly, dans son *Tratado di direito internacional publico* (1934), énonce ce qui suit (p. 448) [traduit du portugais] :

« 1288. Quoi qu'il en soit, le principe général universellement admis est que la ratification ne peut être faite avec des réserves, provenant soit de l'autorité même qui ratifie, soit de l'organe constitutionnel compétent pour autoriser la ratification — à moins que les autres parties contractantes ne soient d'accord avec ces réserves, ou que le traité même ne les ait prévues. Ce principe a été consacré il y a quelques années par une résolution adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations, le 25 septembre 1931, relativement à l'entrée en vigueur du Protocole de revision du Statut de la Cour permanente de Justice internationale. » (Ladite résolution déclare ce qui suit : « L'Assemblée considère qu'une réserve ne peut être formulée à l'occasion de la ratification qu'avec le consentement de tous les autres États signataires ou quand le texte de la convention prévoit une semblable réserve. ») (S. d. N., *Journal officiel*, supplément spécial n° 92, octobre 1931, p. 10.)

d) Podesta Costa, dans son *Manual de derecho internacional publico* (2a edicion) (1947), déclare (p. 189) [traduit de l'espagnol] :

« La présentation d'une réserve équivaut à une nouvelle offre faite à l'autre partie. Si celle-ci l'accepte, l'accord de volontés existe et une nouvelle clause vient s'incorporer au traité ; si celle-ci ne l'accepte pas, il se produit une manifestation unilatérale de volonté qui ne saurait être une source d'obligations. Telle est la règle fondamentale qui régit la matière. »

Un exemple d'application pratique de ladite règle est apporté par la Convention relative à l'esclavage de 1926. Ce fut une convention importante du point de vue humanitaire. Après une longue étude de la question de l'esclavage par l'Assemblée de la Société des Nations, l'élaboration de la convention fut confiée à une commission qu'avait désignée l'Assemblée. Celle-ci en approuva le texte à la date du 25 septembre 1926 (et, semble-t-il, à l'unanimité). La Convention fut ouverte alors à la signature, à la ratification et à l'adhésion. Le 11 août 1930, le Secrétaire général présenta un rapport (A.17.1930.VI) sur l'état des signatures, des ratifications et des adhésions. Le passage suivant est tiré de la page 2 de ce document :

« La Hongrie (16 avril 1927) et les États-Unis d'Amérique (21 mars 1929) ont accédé, sous certaines réserves qui ont été soumises à l'acceptation des autres États parties à la Convention. Quatorze États n'ont pas encore répondu au sujet des réserves hongroises ;

the time of signature without any objection being taken, consent is implied. And certainly there is no case among those examined which could be quoted as a precedent in favour of the theory that a State is entitled to make any reservations it likes to a convention without the assent of the other contracting parties."

(c) From Hildebrando Accioly, *Tratado di direito internacional publico*, published in 1934 (p. 448) [*translation from Portuguese*]:

"1288. Be that as it may, the general principle which is universally accepted is that ratification cannot be made subject to reservations, whether by the ratifying authority, or by the constitutional organ competent to authorize ratification, unless the other contracting parties agree to these reservations, or provision is made in the treaty itself for reservations. This principle was enshrined a few years ago in a resolution adopted by the Assembly of the League of Nations on September 25th, 1931, on the subject of the entry into force of the Protocol concerning the Revision of the Statute of the Permanent Court of International Justice." (The said resolution is expressed as follows: "The Assembly considers that a reservation can only be made at the moment of ratification if all the other signatory States agree or if such a reservation has been provided for in the text of the Convention.") (League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement No. 92, October 1931, p. 10.)

(d) From Podesta Costa, *Manual de derecho internacional público* (2a edicion) (1947), page 189 [*translation from Spanish*]:

"The presentation of a reserve is tantamount to a new proposal made to the other party. If the latter accepts it, a consensus of opinion exists and a new clause is embodied in the treaty; if the latter does not accept it, there is only a unilateral expression of intention which cannot constitute a source of obligations. This is the basic rule which governs the matter."

The application of this rule in practice is illustrated by the Slavery Convention of 1926. It was an important humanitarian convention and, after prolonged study of slavery by the League of Nations Assembly, a convention was drafted by a committee appointed by the Assembly. It was approved by the Assembly on September 25th, 1926 (apparently without dissent), and then opened for signature, ratification and accession. On August 11th, 1930, the Secretary-General made a report (A.17.1930.VI) upon the state of the signatures, ratifications and accessions. The following passage may be extracted from page 2 of this document:

"The accessions by *Hungary* (April 16th, 1927 and by the *United States of America* (March 21st, 1929) were given with certain reservations, which have been submitted for acceptance to the parties to the Convention. Fourteen States have not yet replied as regards

en ce qui concerne les réserves des États-Unis, dix réponses manquent encore. »

Dans l'état des ratifications et adhésions reproduit en annexe audit rapport figurent les noms des États-Unis d'Amérique et de la Hongrie, accompagnés, dans les deux cas, de la note suivante :

« Cette adhésion, donnée sous réserve, a été soumise à l'acceptation des États signataires. »

A la page 6 du même document, une lettre de la délégation hongroise au Secrétaire général contient les lignes suivantes :

« b) Le Gouvernement hongrois a déjà signifié son adhésion à la Convention du 25 septembre 1926 relative à l'esclavage, adhésion qui deviendra valable aussitôt que les gouvernements des pays suivants auront déclaré accepter la réserve formulée par la Hongrie au moment de son adhésion.... » [Suit une liste de onze pays.]

En 1927, le droit et la pratique des réserves attirèrent l'attention du Conseil de la Société des Nations. En 1925, le Gouvernement autrichien avait assorti d'une réserve sa signature de la Convention relative à l'opium et aux stupéfiants, à laquelle cet État notamment avait été invité à participer. (Cette convention humanitaire, dont la structure rappelle beaucoup celle de la Convention sur le génocide, avait été négociée au cours d'une conférence tenue sous les auspices de la Société des Nations.) Cette réserve comportait le refus de certaines obligations faisant partie intégrante du système de contrôle du trafic des stupéfiants, tel que ce système avait été établi par la conférence. On discuta sur le point de savoir si l'Autriche était habilitée ou non à formuler une réserve sans avoir obtenu l'assentiment des États parties à la Convention. La question fut déferée par le Conseil de la Société des Nations à la Commission de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international, laquelle nomma à cet effet un sous-comité, dont le rapporteur était M. Formageot. Le rapport du sous-comité est reproduit dans le document de la Société des Nations C.357.M.130.1927.V ; et il convient d'en citer le passage suivant :

« Pour qu'il puisse être valablement fait une réserve quelconque sur telle ou telle clause du traité, il est indispensable que cette réserve soit acceptée par tous les contractants, comme elle l'eût été si elle avait été exprimée au cours de la négociation. Sinon, la réserve, comme la signature elle-même subordonnée à cette réserve, est sans valeur. »

Sur ce, la Commission pour la codification approuva le rapport et le transmit au Conseil de la Société. Le Conseil l'adopta le 17 juin 1927, le fit distribuer aux Membres de la Société et invita le Secrétaire général « à s'inspirer des principes du rapport relatifs

the Hungarian reservations ; ten replies have still to be received regarding the United States reservations."

In the annexed list of ratifications and accessions appear the names of the United States of America and Hungary, subject, in each case, to the following note :

"Subject to a reservation which has been submitted to the signatory States for acceptance."

On page 6 of the same document is printed a letter to the Secretary-General from the Hungarian Delegation, containing the following passage :

"(b) The Hungarian Government has already made known its accession to the Convention on Slavery of September 25th, 1926. This accession will become effective as soon as the governments of the following countries have declared their acceptance of the reservation made by Hungary at the time of her accession...." [Here follow the names of eleven countries.]

In 1927 the law and practice as to reservations engaged the attention of the Council of the League of Nations. In 1925 the Austrian Government had attached a reservation to its signature of the Convention on Opium and Drugs of that year to which, with other States, Austria had been invited to become a party. (This humanitarian convention, which has much in common with the Genocide Convention in point of structure, was negotiated at conferences held under the auspices of the League of Nations.) That reservation involved the non-acceptance of certain obligations which formed part of the system of control of the drug traffic devised by the Conference. It was disputed whether or not Austria could make this reservation without obtaining the assent of the States which were parties to the Convention. The matter was referred by the Council of the League of Nations to the League Committee for the Progressive Codification of International Law, which appointed a Sub-Committee, with M. Fromageot as rapporteur, to study the subject. The Report of that Sub-Committee will be found in League of Nations Document C.357.M.130.1927.V., and the following sentence may be extracted from it :

"In order that any reservation whatever may be validly made in regard to a clause of the treaty, it is essential that this reservation should be accepted by all the contracting parties, as would have been the case if it had been put forward in the course of the negotiations. If not, the reservation, like the signature to which it is attached, is null and void."

Thereupon, the Codification Committee approved the Report and sent it to the Council of the League of Nations. The Council adopted it on June 17th, 1927, directed it to be circulated to the Members of the League and requested "the Secretary-General to

au consentement obligatoire de tous les États contractants, lorsqu'il aurait à connaître, à l'avenir, des réserves formulées après la clôture d'une conférence où une convention aurait été conclue, eu égard, bien entendu, à toute décision particulière prise par la conférence ».

Le Conseil de la Société des Nations n'était, bien entendu, investi d'aucune compétence législative. Il ne fit que donner son approbation à l'exposé du droit, tel que l'avait préparé la Commission pour la codification. Le droit ainsi énoncé fut par la suite observé par la Société des Nations, comme il l'a été par les Nations Unies, ainsi que nous le constaterons à propos de la Convention sur le génocide.

* * *

Depuis 1927, si les clauses relatives aux réserves des conventions multilatérales ont varié (comme cela s'était d'ailleurs produit auparavant), la règle de droit applicable aux réserves en l'absence d'une disposition expresse est demeurée parfaitement claire. En ce qui concerne les activités des Nations Unies, le Secrétaire général — qui est bien placé pour connaître la question — a indiqué, dans son Rapport sur les « réserves aux conventions multilatérales » (A.1372), rapport qui fut présenté à l'Assemblée générale à la date du 20 septembre 1950 :

« 5. A défaut de dispositions, dans une convention donnée, sur la procédure à suivre pour la formulation et l'acceptation de réserves, le Secrétaire général s'est conformé, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, au principe général suivant lequel une réserve ne peut être acceptée définitivement que lorsqu'il a été établi qu'aucun des autres États directement intéressés n'a d'objection à formuler.... »

« 7. En suivant la pratique mentionnée ci-dessus, le Secrétaire général n'a évidemment fait que suivre la pratique déjà établie par la Société des Nations. C'est ainsi que le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international a déclaré, dans un rapport au Conseil de la Société des Nations.... »

Dans les paragraphes 11 à 16 de ce rapport, il cite notamment quatre exemples de cette pratique et il est intéressant de noter que les deux premiers datent de l'année même où la Convention sur le génocide a été approuvée par l'Assemblée générale et ouverte à la signature, et sont même antérieurs à cet événement. Le premier exemple est celui de la réserve dont les États-Unis d'Amérique désiraient assortir leur adhésion à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé. Le Secrétaire général déclare à ce sujet (paragraphe 12) :

« 12. L'Assemblée [de l'Organisation mondiale de la Santé] a ensuite reconnu à l'unanimité que cette ratification n'était pas incompatible avec la Constitution et ce n'est qu'alors que le Secrétaire général a annoncé que les États-Unis étaient devenus partie à la Constitution. »

be guided by the principles of the Report regarding the necessity for acceptance by all the contracting States when dealing in future with reservations made after the close of a conference at which a convention is concluded, subject, of course, to any special decisions taken by the conference itself”.

The Council of the League of Nations had, of course, no power to make law. What it did was to give its approval to the statement of the law prepared by the Codification Committee. The law, as thus stated, was followed by the League of Nations thereafter and has later been followed by the United Nations, as we shall see in the case of the Genocide Convention.

* * *

Since 1927, while multilateral conventions have varied (as indeed they did before that date) in regard to clauses dealing with reservations, the rule of law applicable to reservations in the absence of any express provision has remained clear. So far as the activities of the United Nations are concerned, the Secretary-General—who is in a position to know—stated in his Report on “Reservations to Multilateral Conventions”, dated September 20th, 1950 (A.1372), to the General Assembly :

“5. In the absence of stipulations in a particular convention regarding the procedure to be followed in the making and accepting of reservations, the Secretary-General, in his capacity as depositary, has held to the broad principle that a reservation may be definitively accepted only after it has been ascertained that there is no objection on the part of any of the other States directly concerned....”

“7. In following the practice referred to above, the Secretary-General has of course done no more than follow the practice already established by the League of Nations....”

In particular, he cited (in paragraphs 11 tot 16 of that Report) four instances of the practice, and it is instructive to note that the first two occurred in the same year as that in which the Genocide Convention was approved by the General Assembly and opened for signature, and before that took place. The first was the reservation which the United States of America desired to attach to its adherence to the Constitution of the World Health Organization. The Secretary-General says (paragraph 12) :

“12. Only after a unanimous acceptance by the [World Health] Assembly of the ratification as not inconsistent with the Constitution did the Secretary-General proceed with his notification that the United States had become a party.”

Ladite Constitution est entrée en vigueur le 7 avril 1948.

Le second exemple est ainsi décrit au paragraphe 13 du rapport :

« 13. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution de l'Organisation internationale des Réfugiés, le Secrétaire général a distribué le texte des réserves présentées par plusieurs États au moment de l'acceptation de cette Constitution. Finalement, une fois déposé le dernier instrument d'adhésion nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur, le Secrétaire général a avisé de ce dépôt les États intéressés en les priant de présenter leurs observations avant une date spécifiée. Ce n'est qu'après l'expiration de cette date qu'il a déclaré que la Constitution était entrée en vigueur. »

La Constitution est entrée en vigueur le 20 août 1948.

La Convention sur le génocide fut approuvée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1948 et ouverte à la signature deux jours plus tard.

Les deux autres exemples cités par le Secrétaire général ont trait aux réserves dont l'Union sud-africaine et la Rhodésie du Sud avaient, en 1949, assorti le Protocole portant modification de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. (Les quatre exemples sont étudiés en détail dans *l'American Journal of International Law*, vol. 44, janvier 1950, pp. 120-127.)

En outre, le représentant du Secrétaire général a déclaré devant la Cour le 10 avril 1951 que

« Le principe auquel le Secrétaire général s'est conformé jusqu'à présent est basé sur la théorie que les États les plus directement intéressés doivent tous consentir aux réserves.... »

Au début de son exposé du 11 avril, il a ajouté :

« ... je voudrais souligner une fois de plus que la pratique suivie par le Secrétaire général est la continuation de celle qui a été constamment suivie par la Société des Nations.... ».

A l'exposé cité ci-dessus, qui est extrait du Rapport de la Commission pour la codification (1927) et qui a constitué la base de la pratique de la Société des Nations et des Nations Unies depuis lors, on a opposé l'objection qu'il ne s'agit pas d'une règle de droit, mais d'une simple pratique « d'ordre administratif ». Cette objection appelle les trois remarques qui suivent : premièrement, la Commission de la Société des Nations pour la codification paraît avoir considéré la règle comme une règle de droit ; deuxièmement, les personnes chargées d'élaborer le projet de convention de la Harvard Research sur le droit des traités (cf. articles 14, 15, 16 et commentaires) ont admis comme exact le principe, établi en 1927, de l'assentiment unanime aux réserves ; troisièmement, qu'il s'agisse d'un règle de droit ou d'une règle de pratique, il est incontestable que ce principe était observé par les Nations Unies au

This Constitution entered into force on April 7th, 1948.

The second instance is contained in the following paragraph 13 of his Report :

“13. Prior to the entry into force of the Constitution of the International Refugee Organization, the Secretary-General circulated the text of reservations made by several States in accepting that Constitution. Finally, when the last instrument of acceptance necessary to permit the entry into force had been deposited, the Secretary-General so notified the interested States, requesting their observations before a specified date. Only after that date had passed did he declare that the Constitution had entered into force.”

This Constitution entered into force on August 20th, 1948.

The Genocide Convention was approved by the General Assembly on December 9th, 1948, and was opened for signature two days later.

The other two instances cited by the Secretary-General relate to reservations made to a Protocol modifying the General Agreement on Tariffs and Trade by the Union of South Africa and Southern Rhodesia in 1949. (These four instances are described in some detail in the *American Journal of International Law*, Vol. 44, January 1950, pp. 120-127.)

Again, the Secretary-General's representative said to the Court on April 10th, 1951, that

“The principle which the Secretary-General has heretofore followed is based on the theory that all the States most directly interested must consent to reservations....”

And early in the course of his speech on April 11th, he said :

“... I should like to emphasize that the Secretary-General's practice is a continuation of that constantly followed by the League of Nations.”

It has been objected that the statement quoted above from the Report of the Codification Committee made in 1927, which has formed the basis of the practice of the League of Nations and the United Nations since then, is not a rule of law but a mere “administrative practice”. Upon this, three things may be said : firstly, that the League Codification Committee appear to have regarded it as a rule of law ; secondly, that those responsible for the preparation of the Harvard Research Draft Convention on the Law of Treaties (see Articles 14, 15, 16 and Comment) have accepted the principle of unanimous assent to reservations laid down in 1927 as right ; thirdly, there can be no doubt that this principle, whether it is a rule of law or a rule of practice, was being followed by the United Nations when the Genocide Convention was negotiated and opened for signature.

moment où la Convention sur le génocide a été négociée et ouverte à la signature.

Si la règle de droit est claire, en ce qui est des réserves, les gouvernements qui prennent part à la négociation jouissent de la plus grande latitude pour introduire des dispositions expresses dans les traités. Tout en partant de ce principe, le droit n'impose pas la pratique à suivre, mais laisse aux parties la liberté de faire ce qui leur convient le mieux, suivant la nature de chaque convention et les circonstances de la négociation. En voici quelques exemples :

a) Le Département de l'Union panaméricaine chargé des questions de droit international et de l'organisation internationale, a présenté à la Cour un remarquable exposé, daté du 14 décembre 1950, d'où il ressort que, lorsqu'un État, en ratifiant un traité négocié dans le cadre de l'Union panaméricaine, formule ou maintient une réserve, celle-ci est communiquée aux autres États signataires ; le traité n'entre pas en vigueur entre l'État qui formule la réserve et celui qui refuse de l'admettre. Mais l'État qui a formulé la réserve n'en devient pas moins partie au traité.

Il y a cependant une différence symptomatique entre la procédure de l'Union panaméricaine et celle des Nations Unies, différence que l'exposé précise dans les termes suivants :

« La procédure adoptée par l'Union panaméricaine permet à un État de déposer sa ratification, nonobstant le fait qu'un ou plusieurs des États signataires pourra faire objection à la réserve, tandis que la procédure suivie par le Secrétaire général des Nations Unies a pour effet d'empêcher l'État dont il s'agit en particulier de devenir partie à la convention, si un seul État parmi ceux qui ont déjà ratifié exprime sa désapprobation de la réserve proposée. » (Italiques par nous.)

(Il est évident que l'Union panaméricaine n'a aucun doute sur la procédure adoptée par les Nations Unies ni sur ses effets.)

Il est important de noter que la procédure de l'Union panaméricaine repose sur des règles adoptées par le Conseil directeur de l'Union et approuvées par la Conférence internationale des États américains réunie à Lima en 1938 ; c'est-à-dire qu'elle est subordonnée à l'accord préliminaire des parties contractantes.

b) L'Acte général pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adopté à Genève le 26 septembre 1928, indique une autre procédure. L'article 39 dispose expressément qu'« une partie pourra, en adhérant au présent Acte général, subordonner son acceptation aux réserves » à trois sortes de litige, expressément spécifiées audit article. La même pratique fut adoptée dans l'Acte général révisé, adopté par l'Assemblée générale le 28 avril 1949.

While the principle of law governing reservations is clear, it permits negotiating governments the greatest flexibility in making express provisions in treaties. Against this background of principle, the law does not dictate what practice they must adopt, but leaves them free to do what suits them best in the light of the nature of each convention and the circumstances in which it is being negotiated. The following are some illustrations :

(a) The Department of International Law and Organization of the Pan-American Union has submitted to the Court a valuable Statement dated December 14th, 1950, from which it appears that, in the case of treaties negotiated within the framework of the Pan-American Union, when a State, on ratifying a treaty, makes or maintains a reservation, the reservation is communicated to the other signatory States, and the treaty does not enter into force between the reserving State and any State which declines to accept the reservation, but the reserving State nevertheless becomes a party to the treaty.

There is, however, a significant difference between the Pan-American Union procedure and the United Nations procedure, which is expressed in this Statement as follows :

“The Pan-American Union procedure permits a State to proceed with its ratification in spite of the fact that one or more of the signatory States may object to the reservation, whereas the procedure followed by the Secretary-General of the United Nations has the effect of preventing the particular State from becoming a party to the convention if any single State among those which have already ratified voices its disapproval of the proposed reservation.” (Italics ours.)

(Evidently the Pan-American Union has no doubt as to what is the procedure of the United Nations and as to its effect.)

What is important to note is that the Pan-American Union procedure rests upon rules adopted by the Governing Body of the Union, as approved by the International Conference of American States held at Lima in 1938 ; that is to say, it depends on the prior agreement of the contracting parties.

(b) Another procedure is illustrated by the General Act for the Pacific Settlement of International Disputes adopted at Geneva on September 26th, 1928. Article 39 expressly provided that “a party, in acceding to the present General Act, may make his acceptance conditional upon” reservations in respect of three kinds of dispute precisely specified in that Article. The same practice was adopted in the Revised General Act adopted by the General Assembly of the United Nations on 28th April, 1949.

Un autre exemple est fourni par l'article 64 de la Convention de 1950 pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« 1. Tout État peut, au moment de la signature de la présente Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.

2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause. »

De même, la Convention de 1950 concernant la déclaration de décès de personnes disparues, convention négociée par l'Assemblée générale des Nations Unies, présente en son article 19 l'exemple d'une disposition expresse permettant d'assortir de réserves un instrument d'adhésion, disposition à laquelle est jointe une autre disposition expresse autorisant l'État contractant qui n'accepte aucune réserve à notifier au Secrétaire général « qu'il tient cette adhésion pour non intervenue entre l'État qui a formulé la réserve et l'État qui ne l'accepte pas. Dans ce cas, la Convention sera considérée comme n'étant pas en vigueur entre ces deux États. »

c) On peut citer d'autres exemples dans lesquels ont été incorporées à des conventions multilatérales ou à des accords collatéraux des dispositions expresses tendant à définir les articles de ces conventions qu'on pourrait librement assortir de réserves, à établir un système particulier de contrôle sur les réserves ou un régime particulier de consentement ; ou bien à permettre à des États de devenir parties à ces conventions avec des obligations limitées. Il convient de citer à ce propos les instruments suivants :

Convention sur la simplification des formalités douanières, Genève, 3 novembre 1923 ; Protocole du même jour.

Convention concernant les statistiques économiques, Genève, 14 décembre 1926 : art. 17, et Protocole du même jour : amendé par le Protocole du 9 décembre 1948.

Convention pour la répression du faux-monnayage, Genève, 20 avril 1929 ; Protocole du même jour.

Convention sanitaire pour la navigation aérienne, La Haye, 12 avril 1933 : art. 67.

Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, Genève, 16 novembre 1937 : art. 23.

Convention sur la circulation routière, Genève, 19 septembre 1949 : art. 2 (1), et Acte final de la Conférence sur les transports routiers et les transports automobiles : paragraphe 7.

Protocole relatif à la signalisation routière, Genève, 19 septembre 1949 ; et Acte final de la Conférence sur les transports routiers et les transports automobiles : paragraphe 7.

Another instance is afforded by Article 64 of the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as follows :

“1. Any State may, when signing this Convention or when depositing its instrument of ratification, made a reservation in respect of any particular provision of the Convention to the extent that any law then in force in its territory is not in conformity with the provision. Reservations of a general character shall not be permitted under this Article.

2. Any reservation made under this Article shall contain a brief statement of the law concerned.”

Again, the Convention on the Declaration of Death of Missing Persons, of 1950, negotiated by the General Assembly of the United Nations, affords, in Article 19, an example of an express power to attach any reservations to an instrument of accession, coupled with an express provision permitting any contracting State which does not accept any reservation, to notify the Secretary-General “that it considers such accession as not having entered into force between the State making the reservation and the State not accepting it. In such case the Convention shall be considered as not being in force between such two States.”

(c) Other instances might be noted in which express provisions were included in multilateral conventions, or collateral agreements : prescribing the parts of the conventions to which reservations might freely be made ; providing a special measure of control over reservations or a special regimen of consent ; or otherwise enabling States to become parties to the conventions with limited obligations. Reference may be made to the following :

Convention on the Simplification of Customs Formalities, Geneva, November 3rd, 1923 ; Protocol of the same date.

Convention relating to Economic Statistics, Geneva, December 14th, 1926 : Art. 17, and Protocol of the same date : as amended by Protocol of December 9th, 1948.

Convention on the Suppression of Counterfeiting Currency, Geneva, April 20th, 1929 ; Protocol of the same date.

Sanitary Convention for Aerial Navigation, The Hague, April 12th, 1933 : Art. 67.

Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, Geneva, November 16th, 1937 : Art. 23.

Convention on Road Traffic, Geneva, September 19th, 1949 : Art. 2 (I), and Final Act of the Conference on Road and Motor Transport : paragraph 7.

Protocol on Road Signs and Signals, Geneva, September 19th, 1949 ; and Final Act of the Conference on Road and Motor Transport : paragraph 7.

Dans les cas de cet ordre, les gouvernements qui participent à la négociation déclarent à l'avance qu'ils préfèrent voir un État devenir partie à la convention, *moins* certaines dispositions, plutôt que de le voir demeurer à l'écart. Mais il y a une différence fondamentale entre les réserves autorisées à l'avance par le traité et la prétention exprimée *ex post facto* par certains États que telle réserve est compatible avec l'objet et le but de la convention et que, par conséquent, un État a le droit unilatéral de la formuler, étant entendu que cette prétention pourrait être contestée pour raison d'incompatibilité. L'existence d'une méthode admise permettant de distinguer, à l'avance et d'un commun accord, les dispositions sur lesquelles des réserves unilatérales seront autorisées, est la meilleure preuve possible que les gouvernements ayant participé à la négociation de la Convention sur le génocide n'envisageaient pas de donner aux parties qui avaient l'intention de formuler des réserves un droit unilatéral d'énoncer celles que ces parties jugeaient compatibles avec le but de la Convention.

d) La Convention de La Havane sur le droit international privé (1928) (Code Bustamante), article 3, offre un autre exemple de cette pratique :

« Chacune des républiques contractantes, au moment de la ratification de la présente Convention, peut déclarer qu'elle se réserve l'acceptation d'un ou de plusieurs articles du Code annexé, et les dispositions auxquelles s'applique cette réserve ne lieront pas ladite république. »

Le Secrétaire général a relevé l'intérêt qu'il y a à laisser aux parties une certaine souplesse en matière de réserves. Dans son Rapport sur les « réserves aux conventions multilatérales » (paragraphe 47 c), daté du 20 septembre 1950, il énonce ce qui suit :

« Il est inévitable que toute règle suivie par le Secrétaire général, en l'absence de dispositions expresses prévues par une convention, ne sera pas adaptée à la situation de chaque convention ni à toutes les relations envisagées entre des parties données. Cette difficulté peut être surmontée grâce à l'insertion, dans le texte d'une convention, des articles finals les mieux adaptés à une situation particulière. *Si, par exemple, on tient à prévenir certaines objections, afin de rendre la convention acceptable au plus grand nombre possible d'États, il est toujours possible de prévoir un article approuvant expressément des réserves déterminées* ²⁷. (Italiques par nous.) Si l'on veut, dans certains cas spéciaux, permettre aux signataires, et non seulement aux parties, de rejeter des réserves proposées, la formule précitée de la Société des Nations, qui est employée dans la Convention pour la prévention et la répression du terrorisme, pourrait être utilisée ²⁸. »

(La note 27 se réfère à l'article 39, paragraphe 1, de l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux ; et la note 28 à l'article 23 de la Convention sur le terrorisme.)

In such cases the negotiating governments in effect agree *in advance* they would rather have a State become a party to the convention *minus* certain provisions than not at all. But there is a fundamental difference between reservations permitted in advance by the treaty and *ex post facto* claims by States that such and such a reservation is compatible with the object and purpose of a convention and that, therefore, a State has a unilateral right to make it, subject to its claim being challenged on the ground of compatibility. The fact that there is a recognized method of ear-marking in advance and by agreement those provisions against which a reservation will be permitted is the strongest possible evidence that the governments negotiating the Genocide Convention did not contemplate giving to intending parties a unilateral right of making reservations deemed by them to be compatible with the purpose of the Convention.

(d) Another practice is illustrated by the Havana Convention on Private International Law of 1928 (the Bustamante Code), Article 3 of which provides that :

“Each one of the contracting Republics, when ratifying the present Convention, may declare that it reserves acceptance of one or more articles of the annexed Code, and the provisions to which the reservation refers shall not be binding upon it.”

The value of permitting flexibility to the parties in providing for reservations was remarked upon by the Secretary-General in paragraph 47 (c) of his Report to the General Assembly on “Reservations to Multilateral Conventions”, dated 20th September, 1950, which is as follows :

“It is inevitable that any rule followed by the Secretary-General, in the absence of express provisions in the convention, will not suit the circumstances of every convention or every relationship proposed between given parties. This difficulty can be met by the conscious use, in the drafting of such a convention, of final articles best adapted to any special situation. *If, for example, it is desired to forestall certain objections in order to make a convention acceptable to a maximum number of States, it is always possible to include an article expressly approving specified reservations*²⁷. (Italics ours.) If it is desired in special cases to permit signatories, and not only parties, to reject proposed reservations, the League of Nations formula mentioned above, used in the Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, might be applicable²⁸.”

(Footnote 27 refers to Article 39 (1) of the Revised General Act for the Pacific Settlement of International Disputes ; footnote 28 to Article 23 of the Convention on Terrorism.)

* * *

Voyons maintenant comment la question des réserves a été traitée lors de l'élaboration de la Convention sur le génocide. Conformément à une résolution du Conseil économique et social, le Secrétaire général a préparé un « projet de convention sur le crime de génocide ». Ce document porte la date du 26 juin 1947. Il consistait en un projet d'articles, suivis de commentaires. Le passage qui a trait aux réserves est le suivant :

« *Article XVII*

(Réserves.) Aucune disposition n'est présentement proposée.

Commentaire.

Au présent stade des travaux préparatoires, la question de savoir s'il faut permettre des réserves et insérer dans la Convention un article relatif aux réserves paraît douteuse.

Nous nous bornerons aux observations suivantes :

- 1) Il semble que des réserves d'une portée générale n'ont pas leur place dans une convention de ce genre qui vise non les intérêts particuliers d'un État, mais la préservation d'un élément de l'ordre international.

Par exemple, la convention protégera tel ou tel groupe humain ou ne le protégera pas. On ne peut concevoir qu'à cet égard la portée de la convention varie suivant les réserves dont aurait pu s'accompagner l'adhésion de certains États.

- 2) Peut-être au cours de la discussion à l'Assemblée générale apparaîtra-t-il possible d'admettre certaines réserves d'une portée limitée.

Ces réserves pourraient être de deux natures : soit des réserves qui seraient définies par la convention elle-même et que tous les États auraient la faculté de formuler, soit des réserves de détail que certains États auraient demandé à formuler et que l'Assemblée générale aurait décidé d'admettre. »

Il ressort du dernier paragraphe que, dans l'esprit du Secrétaire général, il était loisible aux délégués soit de préciser dans la Convention elle-même quelles seraient les réserves permises, soit d'obtenir pour celles-ci l'autorisation expresse de l'Assemblée générale. En d'autres termes, conformément à une pratique fréquente, les réserves autorisées donneraient lieu à un accord préalable. Nous avons déjà relevé des exemples de cette pratique, laquelle n'a pas été adoptée en l'espèce.

Le projet de Convention a été tout d'abord soumis à tous les États Membres, à fin de commentaires. Seuls les États-Unis d'Amérique ont fait des remarques sur cette partie du projet ; ils se sont d'ailleurs bornés à dire qu'il « faudrait supprimer l'article relatif aux réserves ». Le projet de Convention a été alors transmis à un organe spécial appelé « Comité spécial du génocide », qui a

* * *

Let us now see how the question of reservations was dealt with during the preparation of the Genocide Convention. The Secretary-General prepared a "Draft Convention on the Crime of Genocide" in pursuance of a resolution of the Economic and Social Council, and this document is dated 26th June, 1947. It consisted of draft articles followed by comments. The passage dealing with reservations is as follows :

"Article XVII

(Reservations.) No proposition is put forward for the moment.

Comment.

At the present stage of the preparatory work, it is doubtful whether reservations ought to be permitted and whether an article relating to reservations ought to be included in the Convention.

We shall restrict ourselves to the following remarks :

- (1) It would seem that reservations of a general scope have no place in a convention of this kind which does not deal with the private interests of a State, but with the preservation of an element of international order.
For example, the convention will or will not protect this or that human group. It is unthinkable that in this respect the scope of the convention should vary according to the reservations possibly accompanying accession by certain States.
- (2) Perhaps in the course of discussion in the General Assembly it will be possible to allow certain limited reservations.

These reservations might be of two kinds : either reservations which would be defined by the convention itself, and which all the States would have the option to express, or questions of detail which some States might wish to reserve and which the General Assembly might decide to allow."

It is evident from the final paragraph that what the Secretary-General had in mind was that it was open to the delegates either to define any permissible reservations in the Convention itself or to obtain for them the express permission of the General Assembly, that is to say that, in accordance with a not infrequent practice, the permitted reservations should be agreed in advance. Instances of this practice have already been given ; it was not adopted in this case.

The Draft Convention was first referred to all the Member States for comment. The United States of America was the only one that commented on this part of the Draft, and its comment was limited to the statement : "An article on the subject of 'reservations' should be omitted." The Draft was then referred to a body known as the "*Ad Hoc* Committee on Genocide", which appointed a

désigné, pour l'étudier, un sous-comité comprenant les représentants de la Pologne, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et des États-Unis d'Amérique. Ce sous-comité « a décidé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir des réserves » (document E/AC/25/10, page 5) et cette conclusion fut adoptée à l'unanimité en séance plénière du Comité spécial, le 27 avril 1948 (E/AC/25/SR/23, page 7). En conséquence, le projet, tel qu'il fut révisé par le Comité spécial, ne contenait aucune disposition relative aux réserves. A la Sixième Commission non plus qu'aux séances plénières de l'Assemblée générale aucune proposition ne fut formulée tendant à prévoir un article sur les réserves et, en conséquence, le texte de la Convention actuellement en vigueur ne contient aucune disposition à ce sujet.

Après que la Sixième Commission eut approuvé le texte final de la Convention lors de ses 132^{me} et 133^{me} séances, le 1^{er} et le 2 décembre 1948, les représentants de plusieurs gouvernements réservèrent leur position à l'égard de certains articles, ou de la Convention dans son ensemble. Un résumé de la discussion figure aux pages 88 et 89 du volume imprimé contenant notamment l'exposé écrit du Secrétaire général présenté à la Cour. Pendant cette discussion, le rapporteur, M. Spiropoulos, a déclaré :

« Ces réserves peuvent être faites lors de la signature de la Convention. Cependant, si un gouvernement fait des réserves à une convention, il ne peut être considéré comme partie à cette convention, à moins que les autres parties contractantes n'acceptent ces réserves expressément ou tacitement. »

En terminant la discussion sur ce point, le Président de la Sixième Commission a ajouté que « la teneur de ces déclarations sera consignée sous la forme habituelle au compte rendu analytique de la séance. [Il] estime qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir un débat sur la portée juridique de ces réserves. »

La manière dont la question des réserves a été traitée tout au long des travaux préparatoires ne nous permet en rien de déduire qu'un accord soit intervenu, qui eût conféré aux États désirant signer, ratifier la Convention, ou y adhérer, le droit de faire des réserves qui échapperaient aux règles juridiques et pratiques usuelles observées par les Nations Unies.

Pour résumer l'argumentation que nous avons développée jusqu'ici, nous estimons :

a) que, en vertu de la règle de droit international en vigueur et de la pratique courante des Nations Unies, une réserve proposée à une convention multilatérale ne peut porter effet et l'État qui formule ladite réserve ne peut devenir partie à la convention sans le consentement de toutes les parties ;

b) que les États qui négocient une convention sont libres de modifier tant la règle que la pratique en insérant, dans la convention, les dispositions expresses qui conviennent — ce qu'ils font d'ailleurs fréquemment ;

sub-committee, consisting of the representatives of Poland, the Union of Soviet Socialist Republics, and the United States of America, to study it. This sub-committee "saw no need for any reservations" (Document E/AC/25/10, page 5), and this conclusion was unanimously adopted by the full *Ad Hoc* Committee on 27th April, 1948 (E/AC/25/SR/23, page 7). Accordingly, the Draft prepared, as revised by the *Ad Hoc* Committee, contained no provision concerning reservations. No proposal for a reservations article was made in the Sixth Committee or in the plenary meetings of the General Assembly and, accordingly, the text of the Convention as now in force contains no provision on this subject.

After the Sixth Committee had approved the final text of the Convention at its 132nd and 133rd meetings, on the 1st and 2nd December, 1948, the representatives of several governments reserved their position in regard to this or that article or in regard to the whole Convention, and a summary of this discussion will be found on pages 88 and 89 of the printed volume containing *inter alia* the "Written Statement of the Secretary-General" submitted to the Court. In the course of that discussion, the rapporteur, M. Spiropoulos, referring to this discussion, said :

"Those reservations could be made at the time of the signature of the Convention. However, if a government made reservations regarding a convention, it could not be considered as a party to that convention unless the other contracting parties accepted those reservations, expressly or tacitly."

The Chairman of the Sixth Committee, in closing the discussion on this point, said that "the purport of those statements would be recorded in the summary record of the meeting in the usual way. [He] felt that there was no necessity to open a discussion on the legal implications of the reservations which had been made."

We do not find it possible to infer from the manner in which the question of reservations was dealt with throughout the preparatory work that there was any agreement to confer upon States desiring to sign, ratify or accede to this Convention any right to make reservations which would not be dealt with in accordance with the normal law and practice observed by the United Nations.

To summarize our argument up to this point, we are of the opinion :

(a) that the existing rule of international law, and the current practice of the United Nations, are to the effect that, without the consent of all the parties, a reservation proposed in relation to a multilateral convention cannot become effective and the reserving State cannot become a party thereto ;

(b) that the States negotiating a convention are free to modify both the rule and the practice by making the necessary express provision in the convention and frequently do so ;

c) que les États qui ont négocié la Convention sur le génocide n'ont rien fait de la sorte ;

d) et que, par conséquent, ils ont passé contrat dans la pensée que le droit en vigueur et la pratique courante s'appliqueraient de la manière usuelle à toutes les réserves qui viendraient à être proposées.

* * *

Dans ces conditions, est-il possible d'admettre l'existence d'un accord, conclu entre les gouvernements intéressés pendant l'élaboration de la Convention sur le génocide et aux termes duquel les réserves auraient été autorisées et acceptées par les parties à la Convention, dans la mesure où ces réserves étaient compatibles avec l'objet et le but de celle-ci ? En outre, est-il possible d'admettre que chacune des parties actuelles à la Convention apprécie l'admissibilité de la réserve, individuellement et selon son propre point de vue, en s'inspirant de ce critère pour fixer sa ligne de conduite ?

Cette tentative de classification des réserves en « réserves compatibles » et « réserves incompatibles » appellerait une classification correspondante des dispositions de la Convention en deux catégories — d'importance inégale. Si une disposition faisait partie intégrante « de l'objet et du but de la Convention », une réserve y relative devrait être tenue pour « incompatible », et l'État qui l'a formulée ne serait pas considéré comme partie à la Convention. Si une disposition ne rentrait point dans « l'objet » et dans « le but » de celle-ci, toute partie qui tiendrait une réserve y relative pour « compatible » pourrait considérer comme partie l'État qui l'a formulée. Tout État qui désire devenir partie à la Convention aurait pleine liberté de déclarer qu'une disposition particulière ne fait pas partie « de l'objet et du but de la Convention », qu'une réserve y relative est « compatible avec cet objet et ce but » et qu'il est, par conséquent, fondé à la formuler — à moins, bien entendu, que l'une des parties actuelles ne s'y opposât, pour défaut de compatibilité de la réserve.

À notre regret, il nous est impossible d'admettre cette théorie, et cela pour les motifs suivants :

a) Elle pose une règle nouvelle qui, selon nous, manque de fondement juridique. Nous n'apercevons, ni dans la jurisprudence de notre Cour, de la Cour permanente de Justice internationale ou

(c) that the States negotiating the Genocide Convention did not do so ;

(d) that therefore they contracted on the basis that the existing law and the current practice would apply in the usual way to any reservations that might be proposed.

* * *

In these circumstances, can it be conceded that it was agreed by the negotiating governments, during the preparation of the Genocide Convention, that reservations would be permitted and accepted by the parties to the Convention in so far as they might be compatible with the object and purpose of the Convention ; and further that each of the existing parties to the Convention should appraise the admissibility of the reservation, individually and from its own standpoint, and determine its subsequent action, in the light of this criterion ?

This attempt to classify reservations into "compatible" and "incompatible" would involve a corresponding classification of the provisions of the Convention into two categories—of minor and major importance ; when a particular provision formed part of "the object and purpose of the Convention", a reservation made against it would be regarded as "incompatible", and the reserving State would not be considered as a party to the Convention ; when a particular provision did not form part of "the object and purpose", any party which considered a reservation made against it to be "compatible" might regard the reserving State as a party. Any State desiring to become a party to the Convention would be at liberty to assert that a particular provision was not a part of "the object and purpose", that a reservation against it was "compatible with the object and purpose of the Convention", and that it had therefore a right to make that reservation—subject always to an objection by any of the existing parties on the ground that the reservation is not "compatible".

We regret that, for the following reasons, we are unable to accept this doctrine :

(a) It propounds a new rule for which we can find no legal basis. We can discover no trace of any authority in any decision of this Court or of the Permanent Court of International Justice or any

de toute autre juridiction internationale, ni dans les ouvrages des auteurs, aucune autorité qui vienne confirmer l'existence, en matière de réserves, d'une distinction de cet ordre entre les dispositions d'un traité, non plus que celle d'une compétence qui permettrait à un État d'établir une telle distinction et d'en faire la base d'une réserve. De même, le droit et la pratique des Nations Unies ne nous paraissent nullement établir l'existence d'une telle distinction ou d'une telle compétence.

Par conséquent, si une règle de cette nature doit s'appliquer à la Convention sur le génocide, elle devrait être déduite de l'intention des parties. Il faut, se rappeler que les représentants des gouvernements qui ont négocié cette Convention jouissaient d'un pouvoir absolu sur son mécanisme ou ses clauses procédurales et qu'ils étaient libres d'insérer dans le texte toute stipulation jugée par eux opportune en matière de réserves. Ils se sont abstenus de le faire, encore que — nous l'avons montré — la question d'une disposition sur les réserves ait été discutée à plusieurs reprises au cours des négociations. Il est difficile d'entrevoir comment leur intention de soumettre les réserves à un critère nouveau de « compatibilité » pourrait se déduire de la circonstance que ces délégués se sont prononcés contre l'insertion de la disposition simple et évidente qui eût été nécessaire pour donner effet à cette intention. S'ils avaient voulu autoriser certaines réserves, ils pouvaient le faire par une méthode bien connue, à laquelle nous avons déjà fait allusion, à savoir un accord préalable en vue de spécifier dans le texte de la Convention les réserves que leurs gouvernements étaient prêts à accepter. Ainsi que nous l'avons vu, le Secrétaire général, dans le projet de Convention préparé par lui en date du 26 juin 1947, avait attiré l'attention sur cette méthode, en sorte qu'elle doit avoir été présente à l'esprit des gouvernements. Mais les gouvernements responsables de la Convention se sont abstenus de suivre cette méthode et sont convenus du texte sur la base du droit et de la pratique en vigueur, qui requièrent l'unanimité du consentement aux réserves.

Dans ces conditions, peut-on dire que les gouvernements qui ont négocié et voté la Convention par l'intermédiaire de leurs délégués l'ont fait dans la croyance que l'État qui signe, ratifie ou adhère aurait le droit d'en diviser les dispositions en deux catégories comprenant d'une part celles qui font partie de « l'objet et du but de la Convention » et, d'autre part, celles qui n'en font pas partie, et d'assortir l'une de ces dernières de réserves prenant effet sans le consentement des autres parties ? Nous n'avons rien pu trouver à l'appui d'une telle opinion.

Au contraire, une règle de cette nature est si nouvelle, et le critère de compatibilité d'une réserve avec « l'objet et le but de la Convention » si difficile à appliquer, que l'on ne saurait concevoir que l'Assemblée générale ait passé la question sous silence, présument que tous les États contractants étaient pleinement au courant

other international tribunal, or in any text-book, in support of the existence of such a distinction between the provisions of a treaty for the purpose of making reservations, or of a power being conferred upon a State to make such a distinction and base a reservation upon it. Nor can we find any evidence, in the law and practice of the United Nations, of any such distinction or power.

If, therefore, such a rule is to apply to the Genocide Convention, it would have to be deduced from the intentions of the parties. It must be remembered that the representatives of the governments which negotiated this Convention were in complete control of its machinery, of its procedural clauses, and were free to insert in the text any stipulations in the matter of reservations which seemed to them to be suitable. They refrained from doing so, although, as has been shown, the question of making provision for reservations was discussed at several stages during the negotiations. It is difficult to see how their intention that reservations should be governed by some new criterion of "compatibility" can be deduced from the fact that they decided against making the obvious and simple provision required to give effect to such intention. If they had intended to permit certain reservations, there was available a well recognized method of doing so, to which we have already referred, namely, for them to agree in advance upon, and specify in the text of the Convention, those reservations which their governments were prepared to accept. As we have seen, the Secretary-General, in the Draft of this Convention prepared by him and dated 26th June, 1947, drew attention to this procedure, so that it must have been present to the minds of the governments. But the governments responsible for this Convention adopted no such procedure and agreed upon the text on the basis of the existing law and practice, which require unanimous assent to all reservations.

Can it be said, then, that the governments which negotiated and voted for this Convention through their delegates did so in the belief that any State when signing, ratifying or acceding to it would be at liberty to divide its provisions into those which do, and those which do not, form part of "the object and purpose of the Convention" and to make reservations against any of the latter, which would thereupon take effect without the consent of the other parties? We can find no evidence of any such belief.

On the contrary, such a rule is so new, and the test of the compatibility of a reservation with "the object and purpose of the Convention" is so difficult to apply, that it is inconceivable that the General Assembly could have passed the matter over in silence and assumed that all the contracting States were fully aware of the existence

de l'existence d'un tel critère en droit international et dans la pratique et qu'ils étaient en mesure de l'appliquer correctement et efficacement. Nous sommes donc dans l'obligation d'admettre que les parties ont conclu la Convention sur la base du droit et de la pratique en vigueur ; dès lors, nous n'entrevoions pas comment on pourrait leur supposer l'intention d'adopter une règle nouvelle et différente.

b) Au surplus, nous avons peine à entrevoir comment la nouvelle règle pourra fonctionner. Quand une règle est proposée aux fins de régler un litige, elle doit être d'une application aisée et doit aboutir à des résultats définitifs et cohérents. Nous ne pensons pas que la règle dont il s'agit remplisse l'une ou l'autre de ces conditions.

i) La règle s'articule autour de la phrase : « si la réserve est compatible avec l'objet et le but de la Convention ». Quels sont « l'objet et le but » de la Convention sur le génocide ? La répression du génocide ? Cela va de soi, mais n'y a-t-il rien de plus ? Englobent-ils certains articles ou bien tous les articles relatifs à la mise en œuvre de la Convention ? Tel est le nœud de la question. Un coup d'œil à ces articles suffit à en faire comprendre l'importance. Ainsi que nous l'avons montré au début du présent avis, il s'agit là des articles qui ont soulevé des difficultés.

ii) On a prétendu que, sur la base du critère de compatibilité, chaque partie devrait apprécier individuellement une réserve en vue de tirer sa propre conclusion. Un État qui a formulé une réserve peut donc être ou non partie à la Convention, selon les différents points de vue des États qui sont déjà parties. Suivant un tel système, il sera évidemment impossible d'avoir une certitude définitive quant au statut, en tant que partie, de l'État qui a formulé une réserve, aussi longtemps que l'admissibilité des réserves auxquelles une objection a été opposée est laissée à l'appréciation subjective de chaque État. Ledit statut ne pourra être objectivement déterminé que si la compatibilité de la réserve est soumise à la décision d'un tribunal. Mais il se peut que, pour diverses raisons, les parties n'aient jamais recours à une procédure de cet ordre. Si l'affaire fait l'objet d'une décision judiciaire, il en résultera, selon que la réserve sera déclarée compatible ou non, soit que le ou les États ayant fait objection devront alors reconnaître également à l'État qui a formulé la réserve la qualité de partie à la Convention, soit que ce dernier cessera d'être partie relativement aux parties qui avaient admis la réserve. Une telle situation ne peut que créer la plus grande confusion entre les États intéressés. Il faut particulièrement déplorer cette absence d'une certitude définitive en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la Convention (article XIII) et à son extinction par suite de dénonciations (article XV). Ajoutons que, si nous comprenons bien le sens des questions soumises à la Cour, l'Assemblée générale désire être fixée sur le point de savoir si un État qui a formulé une réserve peut, dans des conditions déterminées, être

of such a test in international law and practice and were capable of applying it correctly and effectively. We feel bound therefore to conclude that the parties entered into this Convention on the basis of the existing law and practice, and in these circumstances we do not see how one can impute to them the intention to adopt a new and different rule.

(b) Moreover, we have difficulty in seeing how the new rule can work. When a new rule is proposed for the solution of disputes, it should be easy to apply and calculated to produce final and consistent results. We do not think that the rule under examination satisfies either of these requirements.

(i) It hinges on the expression "if the reservation is compatible with the object and purpose of the Convention". What is the "object and purpose" of the Genocide Convention? To repress genocide? Of course; but is it more than that? Does it comprise any or all of the enforcement articles of the Convention? That is the heart of the matter. One has only to look at them to realize the importance of this question. As we showed at the beginning of our Opinion, these are the articles which are causing trouble.

(ii) It is said that on the basis of the criterion of compatibility each party should make its own individual appraisal of a reservation and reach its own conclusion. Thus, a reserving State may or may not be a party to the Convention according to the different viewpoints of States which have already become parties. Under such a system, it is obvious that there will be no finality or certainty as to the status of the reserving State as a party as long as the admissibility of any reservation that has been objected to is left to subjective determination by individual States. It will only be objectively determined when the question of the compatibility of the reservation is referred to judicial decision; but this procedure, for various reasons, may never be resorted to by the parties. If and when the question is judicially determined, the result will be, according as the reservation is judicially found to be compatible or incompatible, either that the objecting State or States must, for the first time, recognize the reserving State as being also a party to the Convention, or that the reserving State ceases to be a party in relation to those other parties which have accepted the reservation. Such a state of things can only cause the utmost confusion among the interested States. This lack of finality or certainty is especially to be deprecated in the case of the operation of the clauses relating to the coming into force of the Convention (Article XIII) and its termination by denunciations (Article XV). We may add that, as we understand the questions referred to the Court, what the General Assembly wishes to know is whether in given circumstances a reserving State can or cannot be regarded *by the law* as a party to the treaty—not whether, or when, an existing party, in the light

considéré ou non, *en droit*, comme partie au traité — non point si une partie actuelle peut, selon une appréciation qu'elle a faite elle-même, considérer l'État qui a formulé une réserve comme partie ou non.

iii) On a allégué que certaines parties contractantes, ayant des opinions différentes quant à la compatibilité d'une réserve, pourraient décider de poursuivre le règlement du différend ainsi né par l'adoption de la procédure prévue à l'article IX de la Convention ; cet article vise la juridiction obligatoire de la Cour, mais il faut noter que huit États ont déjà formulé des réserves à l'encontre de ce seul article ou à son propos.

iv) Quant aux objections qui ne sont pas fondées sur l'incompatibilité, on a suggéré un débat entre l'État qui fait la réserve et celui qui oppose une objection ; un arrangement conclu aurait pour effet de mettre la Convention en vigueur entre eux à l'exclusion des clauses affectées par la réserve. A cet égard, nous ne saurions considérer l'admissibilité d'une réserve comme une affaire privée que les États peuvent régler entre eux, deux à deux. Il est évident que les États pourront, deux à deux, arriver à des arrangements différents sur la même réserve, et il est non moins évident que certains États pourront considérer l'État qui a formulé la réserve comme partie, tandis que d'autres seront de l'avis opposé.

v) Lorsque la question des réserves à la Convention sur le génocide s'est posée pour la première fois au cours de la cinquième session de l'Assemblée générale, les conditions requises pour faire entrer la Convention en vigueur n'étaient pas encore remplies. Il avait paru nécessaire d'examiner comment serait appliqué l'article XIII — lequel fait dépendre l'entrée en vigueur de la Convention de vingt ratifications ou adhésions — au cas où certaines de celles-ci auraient été assorties de réserves. Supposons que l'une des vingt premières ratifications ou adhésions reçues par le Secrétaire général ait été assortie d'une réserve et qu'un ou plusieurs États ayant déjà ratifié la Convention ou y ayant adhéré aient été disposés à accepter ladite réserve au contraire des autres États qui l'avaient déjà ratifiée ou y avaient adhéré. Quelle serait alors la situation d'après la nouvelle règle ? Selon certains États, les vingt ratifications ou adhésions nécessaires auraient été acquises et la Convention entrerait en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dernier dépôt. Selon d'autres, le chiffre requis n'aurait pas été atteint. La Convention serait-elle alors en vigueur ? Supposons qu'ensuite un jugement ait déclaré la réserve dont il s'agit incompatible avec « l'objet et le but de la Convention ». Qu'advierait-il ? La Convention cesserait-elle alors d'être en vigueur ? Serait-elle considérée *ab initio* comme n'ayant jamais été en vigueur ? De tels problèmes ne peuvent manquer de surgir tant que reste douteuse la qualité de partie attachée à un État. Ainsi que nous l'avons déjà montré, l'importance de cette question n'est pas limitée à

of its individual appraisal, may consider a reserving State as a party or not.

(iii) It is suggested that certain contracting States holding different opinions upon the compatibility of a reservation may decide to settle the dispute which thus arises by adopting the procedure laid down in Article IX of the Convention ; this article provides for the compulsory jurisdiction of the Court, but it should be noted that eight States have already made reservations against, or in relation to, this very article.

(iv) With regard to objections which are not based on incompatibility, the suggestion is made that the reserving State and the objecting State should enter into discussion and that an understanding between them would have the effect that the Convention would enter into force between them, except for the clauses affected by the reservation. But we cannot regard to admissibility of a reservation as a private affair to be settled between pairs of States. Moreover, it is clear that different pairs of States may come to different understandings upon the same reservations and that some States may consider a reserving State to be a party while others do not.

(v) When the question of reservations to this Convention first arose in the fifth session of the General Assembly, the conditions required for bringing the Convention into force did not yet exist. It was necessary to consider how Article XIII, which requires twenty ratifications or accessions to bring the Convention into force, was going to work in the event of some of the ratifications or accessions being accompanied by reservations. Suppose that one of the first twenty ratifications or accessions tendered to the Secretary-General had been accompanied by a reservation which one or more of the States previously ratifying or acceding were prepared to accept, while the other States previously ratifying or acceding were not prepared to accept it, what is the position according to the new rule ? In the view of some States the requirement of twenty ratifications or accessions would have been satisfied and the Convention would enter into force on the ninetieth day after the date of the last deposit. In the view of others, the requirement would not be satisfied. Would the Convention be in force ? And suppose later that it was judicially determined that the reservation referred to was not "compatible with the object and purpose of the Convention", what would happen ? Would the Convention cease to be in force from that moment ? And would it be regarded *ab initio* as never having been in force ? Such problems are bound to arise when the question whether a State is or is not a party remains in doubt, and, as we have already indicated, the importance of that question is not confined to Article XIII. In addressing the

l'article XIII. Dans l'exposé qu'il a prononcé devant la Cour le 10 avril 1951, le représentant du Secrétaire général a montré, avec de nombreux exemples à l'appui, combien il est essentiel à ce dernier de savoir d'une façon définitive si un État est partie ou non, en vue de lui permettre de remplir ses fonctions de dépositaire de la Convention en cause et des nombreuses autres conventions multilatérales. Il a indiqué à la Cour que le Secrétaire général est le dépositaire de plus de soixante conventions multilatérales qui ont été élaborées ou révisées sous les auspices des Nations Unies.

Nous avons, par conséquent, le regret de constater que la nouvelle règle qui a été posée n'apporte aucun moyen sûr permettant de résoudre les problèmes qu'ont fait ou que feront peut-être encore surgir les réserves à la Convention sur le génocide. La règle n'apporte aucun moyen susceptible de produire un résultat définitif et cohérent.

* * *

Nous estimons que l'intégrité des dispositions de la Convention a plus d'importance que la simple universalité des consentements. S'il ne fait aucun doute que les représentants des gouvernements, en préparant et en adoptant la Convention sur le génocide, désiraient obtenir la participation du plus grand nombre d'États possible, il est certain qu'il n'entraîne pas dans leurs intentions d'obtenir l'universalité à n'importe quel prix. Aucune preuve n'établit qu'ils aient désiré assurer une large adhésion à la Convention, au prix même de l'intégrité ou de l'uniformité de ses dispositions, et sans tenir compte des désirs des États qui en acceptaient toutes les obligations.

Il est indéniable que toutes les activités internationales ont tendu dans la période récente à la réalisation du bien-être commun de la communauté internationale, en limitant de ce fait la compétence souveraine des États particuliers. Par conséquent, devant un effort commun en vue de réaliser un objectif d'une haute valeur humanitaire, tel que la Convention sur le génocide, tout État intéressé attend naturellement des autres qu'ils n'y cherchent pas un avantage ou une commodité personnels, mais qu'ils mettent en œuvre les mesures adoptées d'un commun accord. Toute partie doit donc avoir le droit de juger de l'admissibilité d'une réserve et de décider si l'État qui l'a formulée doit être ou non exclu de la

Court on April 10th, 1951, the representative of the Secretary-General showed, by means of numerous examples, how essential it is to the discharge of his functions as depositary of this Convention and many other multilateral conventions that he should know definitely whether a State is or is not a party; he told the Court that the Secretary-General is the depositary of more than sixty multilateral conventions which have been drafted or revised under the auspices of the United Nations.

We regret, therefore, that we do not find in the new rule that has been proposed any reliable means of solving the problems to which reservations to this Convention have given and may continue to give rise, nor any means that are likely to produce final and consistent results.

* * *

We believe that the integrity of the terms of the Convention is of greater importance than mere universality in its acceptance. While it is undoubtedly true that the representatives of the governments, in drafting and adopting the Genocide Convention, wished to see as many States become parties to it as possible, it was certainly not their intention to achieve universality at any price. There is no evidence to show that they desired to secure wide acceptance of the Convention even at the expense of the integrity or uniformity of its terms, irrespective of the wishes of those States which have accepted all the obligations under it.

It is an undeniable fact that the tendency of all international activities in recent times has been towards the promotion of the common welfare of the international community with a corresponding restriction of the sovereign power of individual States. So, when a common effort is made to promote a great humanitarian object, as in the case of the Genocide Convention, every interested State naturally expects every other interested State not to seek any individual advantage or convenience, but to carry out the measures resolved upon by common accord. Hence, each party must be given the right to judge the acceptability of a reservation and to decide whether or not to exclude the reserving State from the Convention,

Convention. Au demeurant, nous ne connaissons aucun cas où ce droit ait donné lieu à des abus. Il ne faut donc pas s'attacher en premier lieu à réaliser l'universalité à n'importe quel prix. Ce qui présente une importance suprême, c'est plutôt l'acceptation d'obligations communes — de concert avec les États ayant des aspirations semblables — en vue d'atteindre un but élevé dans l'intérêt de l'humanité tout entière. Dans ces conditions, la conclusion suivante s'impose : qu'il faut appliquer à la Convention sur le génocide, plus strictement que jamais, la règle de droit positif qui exige le consentement de toutes les parties aux réserves apportées à une convention multilatérale. Dans l'intérêt de la communauté internationale, il est préférable de renoncer à la participation à la Convention d'un État qui persiste, nonobstant les objections, à vouloir modifier les termes de la Convention, plutôt que de lui permettre d'en devenir partie contre la volonté de l'État ou des États qui en ont accepté toutes les obligations à titre irrévocable et inconditionnel.

L'avis rendu par la Cour tend à limiter l'application de la nouvelle règle à la Convention sur le génocide. Nous prévoyons qu'il sera difficile de trouver un critère établissant le caractère unique de cette Convention et permettant de la différencier des autres conventions humanitaires qui ont été ou seront négociées et adoptées sous les auspices des Nations Unies ou des institutions spécialisées. Mais à supposer que la Convention sur le génocide soit en quelque façon unique, son originalité découle de l'importance qu'il y a à la considérer comme un tout et à maintenir l'intégrité et l'indivisibilité de son texte, tandis qu'il nous semble que la nouvelle règle posée par la majorité encouragera la pratique des réserves.

* * *

En conclusion, on ne saurait exagérer la gravité du crime de génocide, et tout traité conçu en vue de sa répression mérite l'interprétation la plus extensive. Toutefois, la Convention sur le génocide est un acte conçu pour produire des effets de droit en créant entre les États qui y sont parties des obligations juridiques ; c'est pourquoi il nous a paru nécessaire de l'examiner en fonction de son fondement de droit.

and we are not aware of any case in which this right has been abused. It is therefore not universality at any price that forms the first consideration. It is rather the acceptance of common obligations—keeping step with like-minded States—in order to attain a high objective for all humanity, that is of paramount importance. Such being the case, the conclusion is irresistible that it is necessary to apply to the Genocide Convention with even greater exactitude than ever the existing rule which requires the consent of all parties to any reservation to a multilateral convention. In the interests of the international community, it would be better to lose as a party to the Convention a State which insists in face of objections on a modification of the terms of the Convention, than to permit it to become a party against the wish of a State or States which have irrevocably and unconditionally accepted all the obligations of the Convention.

The Opinion of the Court seeks to limit the operation of the new rule to the Genocide Convention. We foresee difficulty in finding a criterion which will establish the uniqueness of this Convention and will differentiate it from the other humanitarian conventions which have been, or will be, negotiated under the auspices of the United Nations or its Specialized Agencies and adopted by them. But if the Genocide Convention is in any way unique, its uniqueness consists in the importance of regarding it as a whole and maintaining the integrity and indivisibility of its text, whereas it seems to us that the new rule propounded by the majority will encourage the making of reservations.

* * *

In conclusion, the enormity of the crime of genocide can hardly be exaggerated, and any treaty for its repression deserves the most generous interpretation ; but the Genocide Convention is an instrument which is intended to produce legal effects by creating legal obligations between the parties to it, and we have therefore felt it necessary to examine it against the background of law.

* * *

Notre réponse à la question I est négative.

Nous n'avons donc pas à répondre à la question II.

Nous ne pouvons nous rallier à la réponse donnée par la majorité à la question III. Vu l'importance primordiale que nous attachons au problème soulevé par la question I, nous n'entendons pas ajouter les motifs de notre dissentiment au sujet de la question III.

(Signé) J. G. GUERRERO.

(Signé) ARNOLD D. MCNAIR.

(Signé) JOHN E. READ.

(Signé) HSU MO.

* * *

On Question I our reply is in the negative.

Accordingly, Question II does not arise for us.

On Question III we dissent from the reply given by the majority; having regard to the dominating importance that we attach to the issues raised by Question I, we do not propose to add the reasons for our dissent upon Question III.

(Signed) J. G. GUERRERO.

(Signed) ARNOLD D. MCNAIR.

(Signed) JOHN E. READ.

(Signed) HSU MO.