

SEPARATE OPINION OF JUDGE LAUTERPACHT

In the present case the General Assembly has asked the Court for an Advisory Opinion on the question whether the special Rule F, which, on 11 October, 1954, the Assembly adopted with regard to the voting procedure to be followed by it in taking decisions on questions relating to reports and petitions concerning the Territory of South-West Africa is a correct interpretation of the Opinion of the Court given in 1950 on the International Status of South-West Africa. Rule F laid down that such decisions shall be regarded as important questions within the meaning of Article 18 (2) of the Charter, that is to say, that a majority of two-thirds shall be required for their adoption. In the Preamble to its request the General Assembly drew special attention to certain passages of the Opinion of 1950. These passages are referred to below.

I have considered it incumbent upon me to append the present Separate Opinion for, while I concur in the unanimous Opinion of the Court inasmuch as it gives an affirmative answer to the question put to it, I do so on grounds and by a method substantially different—and differing—from those on which that Opinion is based. On the subject of method I find it necessary to devote some preliminary observations to the question as to the legal issues which ought to find an answer in the Opinion of the Court. This matter raises the more general question of the character of the function of the Court and the nature of its judicial pronouncements.

The present Opinion can be decided, in addition to what may be described as the method of pure construction, by exclusive reference to any of the following three legal questions :

(1) Inasmuch as the main issue arises from the contention of South Africa that absolute unanimity was required for the decisions of the Council of the League of Nations acting as a supervisory organ of the Mandates System, the Opinion could be based on the rejection of that contention as being unfounded in law. In that case it might be said—though, as will be seen, not quite accurately—that Questions (2) and (3) do not arise.

(2) It is possible to base the Opinion of the Court on the view adopted by the Court that whatever may be the answer to the other two questions the General Assembly is absolutely prevented from acting by a method of voting other than that laid down in Article 18 of the Charter, and that for that reason it must be held, in adopting Rule F, to have complied “as far as possible” with the Opinion of the Court given in 1950. If that view is adopted, it might be said that Questions (1) and (3) need not be answered.

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LAUTERPACHT

[Traduction]

Dans la présente affaire, l'Assemblée générale a demandé à la Cour un avis consultatif sur la question de savoir si l'article spécial F, adopté le 11 octobre 1954 par l'Assemblée, au sujet de la procédure de vote à suivre par elle quand elle prend des décisions sur des questions concernant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain, est une interprétation exacte de l'avis rendu par la Cour en 1950 sur le Statut international du Sud-Ouest africain. L'article F dispose que ces décisions sont considérées comme questions importantes au sens du paragraphe 2 de l'article 18 de la Charte, c'est-à-dire qu'une majorité des deux tiers est nécessaire à leur adoption. Dans le préambule à sa requête l'Assemblée générale a particulièrement attiré l'attention sur certains passages de l'avis de 1950. Ces passages sont mentionnés plus loin.

J'ai considéré qu'il m'incombait de joindre la présente opinion individuelle car, si je suis d'accord avec l'avis unanime de la Cour en ce qu'il donne une réponse affirmative à la question qu'on lui a posée, je le fais pour des motifs et par une méthode sensiblement différents et qui s'écartent de ceux sur lesquels se fonde l'opinion de la Cour. En ce qui concerne la méthode, il me paraît nécessaire de consacrer quelques observations préliminaires à la question de savoir quels sont les points juridiques qui devraient trouver réponse dans l'avis de la Cour. Ceci fait apparaître la question plus générale du caractère de la fonction de la Cour et de la nature de ses décisions judiciaires.

La Cour peut arriver à sa décision sur le présent avis consultatif en se référant exclusivement, outre ce qu'on peut appeler la méthode de pure interprétation, à l'une quelconque des trois questions juridiques suivantes :

1) Dans la mesure où le point principal tire son origine de la thèse de l'Afrique du Sud selon laquelle l'unanimité absolue était nécessaire lorsque le Conseil de la Société des Nations, en prenant ses décisions, agissait en tant qu'organe de surveillance institué par le Régime des Mandats, la Cour pourrait fonder son avis sur le rejet de cette thèse en la considérant mal fondée en droit. Dans ce cas l'on pourrait dire — peut-être sans être tout à fait exact, ainsi qu'on le verra — que les questions 2) et 3) ne se posent pas.

2) La Cour peut fonder son avis sur la manière de voir adoptée par elle, à savoir que, quelle que puisse être la réponse aux deux autres questions, l'Assemblée générale ne peut absolument pas prendre de décision par une méthode de vote autre que celle qui est prévue à l'article 18 de la Charte, et que pour cette raison on doit considérer qu'en adoptant l'article F, elle s'est conformée « autant que possible » à l'avis rendu par la Cour en 1950. Si cette manière de voir est adoptée, on pourrait soutenir qu'il n'est pas nécessaire de répondre aux questions 1) et 3).

(3) It is possible to base the Opinion of the Court on the view that as, unlike the decisions of the Council of the League, the decisions of the General Assembly are not legally binding, Rule F clearly does not imply any excess of supervision as compared with that of the Council of the League and that therefore neither Question (1) nor Question (2) need be answered.

Finally, and this is substantially the method followed by the Court, it is possible to answer the question put to the Court without primary reference to any of these questions but merely on the basis of a construction of the relevant passages of the Opinion of the Court of 1950.

In my view it is essential, having regard both to the circumstances of the case and to the objects of the judicial function of the Court in general, that its Opinion should contain an answer to the legal issues relevant to the case, especially when relied upon by the Members of the General Assembly, including South Africa.

Thus with regard to Question (1)—namely, that arising out of the contention of South Africa that the absolute unanimity of the Members of the Council of the League was required for its Resolutions relating to mandates—although the Court has come to the conclusion that the relevant passage of its Opinion of 1950 does not apply to the voting procedure, I consider that that argument of South Africa ought to be answered in all requisite detail. It ought not to be disregarded on the ground that it is irrelevant for the reason that it is ruled out by what is described as the ordinary and natural meaning of the words of the Opinion of 1950. For this was the main argument put forward by South Africa in the course of the discussions before the General Assembly and its Committees. It was the question of the justification of that contention which exercised Members of the General Assembly, which troubled their consciences, and which was largely responsible for the request for the present Opinion. The circumstances of the case are such that full consideration ought to be given to the principal legal argument of the State which, as a mandatory, has put itself in opposition to the repeatedly expressed judgment of the United Nations and whose conduct has been the object of wide disapproval. For this reason, although I do not accept this particular contention of the Government of South Africa, I must consider it in detail.

The same considerations apply to what may be called the constitutional issue as expressed in Question (2). The Opinion of the Court is based on the view that the General Assembly is absolutely precluded from acting by a voting procedure other than that laid down in the Charter and that for that reason Rule F complies with the Opinion of the Court, given in 1950, which laid down that the procedure of the General Assembly must approximate to that of the Council of the League "as far as possible". It is possible to

3) La Cour peut fonder son avis sur la manière de voir suivante : les décisions de l'Assemblée générale, à la différence de celles du Conseil de la Société des Nations, n'étant pas juridiquement obligatoires, l'article F n'implique évidemment pas d'excès de surveillance par comparaison avec celle qu'exerçait le Conseil de la Société des Nations et, par conséquent, il n'est nécessaire de répondre ni à la question 1) ni à la question 2).

Finalement, et telle est au fond la méthode suivie par la Cour, on peut répondre à la question posée à la Cour sans référence principale à aucune de ces questions, mais simplement sur la base d'une interprétation des passages pertinents de l'avis rendu par la Cour en 1950.

Selon moi, il est essentiel, eu égard à la fois aux circonstances de l'espèce et aux objets de la fonction judiciaire de la Cour en général, que son avis contienne une réponse à toutes les questions juridiques pertinentes en l'espèce, surtout quand il s'agit de questions sur lesquelles se sont fondés les membres de l'Assemblée générale, y compris l'Afrique du Sud.

Ainsi, en ce qui concerne la question 1) — à savoir celle qui se pose du fait que l'Afrique du Sud prétend que les résolutions relatives au Mandat exigeaient l'unanimité absolue des membres du Conseil de la Société des Nations — et bien que la Cour soit arrivée à la conclusion que le passage pertinent de son avis de 1950 ne s'applique pas au système de vote, j'estime qu'il faut répondre à la thèse de l'Union sud-africaine dans tous ses détails. Il ne suffit pas de la rejeter pour le motif que cette thèse est sans pertinence, attendu qu'elle est écartée par ce qu'on appelle le sens ordinaire et naturel des termes de l'avis de 1950. Telle était, en effet, la thèse principale avancée par l'Afrique du Sud au cours des débats devant l'Assemblée générale et ses commissions. C'est la question relative à la justification de cette thèse qui a préoccupé l'esprit des membres de l'Assemblée générale, qui a troublé leur conscience, et c'est à cette question qu'est très largement due la présente demande d'avis consultatif. Les circonstances de l'espèce sont telles qu'il faut examiner d'une manière complète le principal argument juridique de l'État qui, en tant que Mandataire, s'est mis en opposition avec la manière de voir exprimée à plusieurs reprises par les Nations Unies, et dont l'attitude a été largement désapprouvée. Aussi, bien que je n'accepte pas la thèse du Gouvernement de l'Afrique du Sud dont il s'agit, je dois l'examiner avec tous les détails nécessaires.

Les mêmes considérations s'appliquent à ce que l'on pourrait appeler le point constitutionnel, tel qu'il est exprimé dans la question 2). L'avis de la Cour est fondé sur la manière de voir suivante : l'Assemblée générale ne pourrait, en aucune manière, prendre ses décisions en recourant à une procédure de vote autre que celle qui est prévue par la Charte, et pour cette raison l'article F est conforme à l'avis rendu par la Cour en 1950, aux termes duquel la procédure de l'Assemblée générale doit « autant que possible »

dispose of the entire issue by reference to the simple proposition that the provisions of the Charter in the matter of voting are mandatory and peremptory and that any modification of the voting procedure of the General Assembly, designed to meet the circumstances of the case, would constitute a violation of the Charter or, more emphatically, that it would constitute a juridical impossibility. But that proposition is controversial. Some previous practice, to which reference will be made later, suggests the permissibility of a different voting procedure if an extraneous instrument so provides—although the Court seems to have accepted the view that there is no such instrument in the present case seeing that the powers of the General Assembly are, it is said, derived from the Charter and not from an extraneous instrument. That, too, is controversial. Above all, it appears that the constitutional problem as stated underlay a great deal of the debate before the General Assembly and that most of its Members—as indeed does the Opinion of the Court—were prepared to regard the constitutional objection as decisive and sufficient. This being so, it seems to me desirable that the solution of that aspect of the matter should not be taken for granted or as being self-evident. For this reason, having regard to conflicting considerations of principle and to divergence of practice, I believe it to be my duty to examine fully that aspect of the matter.

The same considerations apply, once more, to Question (3)—a question by reference to which it may be possible to dispose of the issue before the Court on the ground that the decisions of the General Assembly are of no legal effect or of more limited effect than those of the Council of the League. It is a ground by reference to which—and mainly to which—it may be thought, as I do in the present Opinion, that an affirmative answer can be given to the question put by the General Assembly. For this reason I am not at liberty to disregard that issue on account of any difficulties or complications inherent in it. The absence, in general, of full legal binding force in the Resolutions of the General Assembly is a proposition so fundamental and so rudimentary that an attempt to apply and to circumscribe it need not be regarded as dangerous or unhelpful. I cannot disregard that aspect of the matter on the alleged ground that the Court cannot answer this—or any other legal question—incidental to the Opinion, seeing that the General Assembly has not specifically asked for an answer to these questions. The General Assembly has asked only one substantive question; that issue, and that issue only, is answered in the operative part of the unanimous Opinion of the Court. Clearly, in order to reply to that question, the Court is bound in the course of its reasoning to consider and to answer a variety of legal questions. This is of the very essence of its judicial function which makes it possible for it to render Judgments and Opinions which carry

se rapprocher de celle du Conseil de la Société des Nations. Il est possible de trancher la question tout entière en se référant à la simple proposition selon laquelle les dispositions de la Charte en matière de vote sont impératives et péremptoires et que toute modification de la procédure de vote de l'Assemblée générale, destinée à répondre aux circonstances de la cause, constituerait une violation de la Charte ou, plus encore, qu'elle constituerait une impossibilité juridique. Mais cette opinion prête à controverse. Certaine pratique antérieure, dont il sera fait mention plus loin, suggère la possibilité d'une procédure de vote différente si un instrument étranger l'autorise — bien que la Cour semble avoir accepté le point de vue selon lequel il n'existerait, dans la présente affaire, aucun instrument de ce genre, étant donné que les pouvoirs de l'Assemblée générale sont, dit-on, tirés de la Charte et non d'un instrument étranger. Ceci également prête à controverse. Il semble, par-dessus tout, que ce problème constitutionnel fût à la base de la plus grande partie du débat devant l'Assemblée générale et que la plupart des membres de celle-ci — comme le fait la Cour — étaient disposés à considérer l'objection constitutionnelle comme décisive et suffisante. Ceci étant, il me paraît souhaitable que la solution à cet aspect de l'affaire ne soit pas considérée comme allant de soi ou évidente en elle-même. Pour ce motif, eu égard à des considérations de principe divergentes et à une divergence dans la pratique, j'estime devoir examiner pleinement cet aspect de la question.

Les mêmes considérations s'appliquent, encore une fois, à la question 3) — par référence à laquelle il serait possible de régler l'affaire soumise à la Cour en se fondant sur le motif suivant : les décisions de l'Assemblée générale sont dépourvues d'effet juridique ou possèdent un effet plus limité que celles du Conseil de la Société des Nations. C'est là un motif — et le motif principal — de penser, ainsi que je le fais dans la présente opinion, qu'on peut répondre affirmativement à la question posée par l'Assemblée générale. Pour cette raison, il ne m'est pas permis de négliger ce point à cause des difficultés ou complications qui lui sont inhérentes. L'absence, en général, de pleine force juridique obligatoire, dans les résolutions de l'Assemblée générale, est un principe si fondamental et rudimentaire que l'on n'aurait pas à craindre le danger ou l'inutilité d'une tentative en vue de l'appliquer et de le restreindre. Je ne puis négliger cet aspect de l'affaire sous prétexte que la Cour ne peut répondre à cette question — ou à toute autre question juridique — se rattachant à l'avis, attendu que l'Assemblée générale n'a pas spécifiquement demandé de réponse à ces questions. L'Assemblée générale n'a posé qu'une question de fond et cette question, cette seule question, trouve sa réponse dans le dispositif de l'avis unanime de la Cour. Évidemment, pour répondre à cette question, la Cour est tenue, dans son raisonnement, d'examiner un certain nombre de questions juridiques variées et d'y répondre. C'est là l'essence même de sa fonction judiciaire qui lui permet de rendre

conviction and clarify the law.

For these reasons I cannot attach prominent—and certainly not exclusive—importance to what may be described as the “mere construction” point of view, such as that implied in the argument that the question of voting is not at all germane to either of the two crucial passages of the Opinion of the Court of 1950, namely, those relating to “degree of supervision” and “procedure” of the Council of the League. It is possible to hold the view that there is an implied reference to voting procedure in both these expressions ; it may be held that such reference is implicit only in one or only in the other of these expressions ; and there is room for the view, which finds some support in the Opinion of the Court, that neither of these expressions contains any reference to voting. This diversity of construction provides some illustration of the unreliability of reliance on the supposed ordinary and natural meaning of words.

Neither, having regard to the integrity of the function of interpretation, is it desirable that countenance be given to a method which by way of construction may result in a summary treatment or disregard of the principal issue before the Court. Thus it may be said that, as according to the Opinion of the Court given in 1950, the General Assembly, acting under Article 10 of its Charter, is to be responsible for the task of supervision, it cannot fulfil that function otherwise than in accordance with its own procedure and that by applying its voting procedure, deemed unalterable, it approximates “as far as possible” to the procedure of the Council of the League. However, this—the “constitutional” issue—is one of the principal questions before the Court. I would not feel justified in answering it—without adequate examination of available practice—by reference to assumed logical impossibility.

These considerations I believe to be in the highest interest of the authority of international justice. They do not exclude the necessity of basing the Opinion of the Court on, *inter alia*, a construction of the texts before it.

* * *

Do the expressions “degree of supervision” and “procedure of the Council of the League” refer to voting procedure ?

One of the main passages of the Opinion of 1950 which the Court is now requested to interpret lays down two directives : (i) that the degree of supervision to be exercised by the General Assembly should not exceed that which applied under the Mandates System,

des arrêts et d'émettre des avis qui emportent conviction et éclairent le droit.

Pour ces motifs, je ne puis attacher une importance prépondérante — et encore moins exclusive — à ce qui pourrait être défini comme le point de vue de la « simple interprétation », tel que ce point de vue est impliqué dans l'argument selon lequel la question du vote serait sans rapport avec l'un ou l'autre des deux passages décisifs de l'avis rendu par la Cour en 1950, à savoir celui qui touche au « degré de surveillance » et celui qui touche à la « procédure » du Conseil de la Société des Nations. On peut soutenir que, dans ces deux expressions, il y a une référence implicite au vote ; on peut soutenir que cette référence n'existe à titre inhérent que dans l'une ou dans l'autre de ces expressions ; et il y a place pour l'idée, qui trouve quelque appui dans l'avis de la Cour, que ni l'une ni l'autre de ces expressions ne se réfère au vote. Cette diversité de vues fournit un exemple du danger de se fonder sur ce qui est supposé être le sens ordinaire et naturel des mots.

Enfin, eu égard à l'intégrité de la fonction interprétative, il n'est pas souhaitable d'encourager l'application d'une méthode qui, par voie d'interprétation, pourrait amener à traiter sommairement la principale question soumise à la Cour ou à ne pas en tenir compte. On pourrait dire, par exemple, que, l'Assemblée générale agissant en vertu de l'article 10 de la Charte et, selon l'avis rendu par la Cour en 1950, étant responsable de la surveillance, ne peut remplir cette fonction que conformément à sa propre procédure, et qu'en appliquant sa procédure de vote, supposée inaltérable, elle se rapproche « autant que possible » de la procédure du Conseil de la Société des Nations. Quoi qu'il en soit, ce point — le point dit « constitutionnel » — est l'un des principaux soumis à la Cour. Je ne me considérerais pas comme fondé à y répondre — sans un examen approprié de la pratique connue — par référence à une prétendue impossibilité logique.

Ces considérations me paraissent conformes au plus haut intérêt de l'autorité de la justice internationale. Elles n'excluent pas la nécessité de fonder l'avis de la Cour, entre autres motifs, sur l'interprétation des textes qui lui sont soumis.

* * *

*Les expressions « degré de surveillance »
et « procédure suivie par le Conseil de
la Société des Nations » ont-elles trait à
la procédure de vote ?*

L'un des principaux passages de l'avis consultatif de 1950 que la Cour est appelée à interpréter énonce deux directives : i) le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale ne saurait dépasser celui qui a été appliqué sous le Régime des Mandats, et

and (ii) that it should conform as far as possible to the procedure followed in this respect by the Council of the League of Nations.

The expression "degree of supervision" has two meanings: it signifies primarily the means of supervision. Thus it is clear that the place assigned to periodic missions or to petitions in the System of Trusteeship exceeds the degree of supervision adopted in the Mandates System and that that means of supervision by the United Nations cannot, without the consent of the Government of the Union of South-West Africa, be applied to the Mandated Territory of South-West Africa. This is a question of means of supervision in their wider sense. The Court, whose Opinion is requested on the question of voting, is not concerned with them. However, the term "degree of supervision" covers also the methods of ensuring compliance with the means thus adopted and, in particular, the method of deciding whether the administering authority has complied with them and what steps it ought to take with that object in view. If the General Assembly were to be enabled to take binding decisions on petitions and reports subject to voting requirements less stringent than those obtaining in the Council of the League of Nations—such decisions including request for further information, expression of regret at or disapproval of the action or inaction of the Administering Authority, and call for the cessation of the action disapproved of—then the innovation thus effected would appear to amount to a degree of supervision exceeding that previously in force. This is so although on occasions such decisions may amount to an approval or support of the action of the Administering State—in which case it might be argued that the less exacting vote implies a relaxation of the degree of supervision. However, the State subject to supervision is primarily concerned with the potential interference with its freedom of action by the supervisory organ. Thus viewed, the less exacting method of voting adds to the stringency and the degree of supervision—just as a change of the procedure of voting may add to the extent of the obligations. If I agree to accept the obligation to pay taxes in pursuance of unanimous decisions of a committee, then my obligation is increased if the committee, by changing its procedure, can impose taxation by a majority vote. This seems to be a proposition of common sense.

My view, as expressed below, is that Rule F does not result in an excess of supervision for the reason that the decisions of the Council of the League did not require absolute unanimity and that, in any case, the decisions of the General Assembly are not of the same legal authority as the decisions of the Council of the League. But I am not of the view that the Opinion of the Court ought to base the

ii) cette surveillance devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations.

L'expression « degré de surveillance » a deux sens : elle signifie principalement les moyens d'exercer la surveillance. Ainsi, il est évident que la place assignée aux missions périodiques ou aux pétitions sous le Régime de Tutelle dépasse le degré de surveillance adopté sous le Régime des Mandats, et que ce moyen de surveillance employé par les Nations Unies ne peut, sans le consentement du Gouvernement de l'Union sud-africaine, être appliqué au Territoire sous Mandat du Sud-Ouest africain. Il s'agit là de moyens de surveillance au sens plus large de cette expression. La Cour, invitée à donner un avis consultatif sur la question du vote, n'a pas à se préoccuper de ces moyens. Cependant, l'expression « degré de surveillance » comprend également les méthodes destinées à veiller à ce que les moyens de surveillance ainsi adoptés soient respectés et notamment la méthode à appliquer pour décider si l'autorité chargée de l'administration s'y est conformée et pour rechercher quelles mesures cette autorité devrait prendre à cet effet. Si l'Assemblée générale devait être mise en mesure de prendre, relativement aux pétitions et rapports, des décisions obligatoires soumises à des conditions de vote moins strictes que celles qui prévalaient au sein du Conseil de la Société des Nations — ces décisions comprenant des demandes d'informations complémentaires, l'expression d'un regret ou d'une désapprobation à l'égard des actes ou des omissions de l'autorité chargée de l'administration, et des invitations à cesser l'action désapprouvée — dans ce cas l'innovation ainsi introduite semblerait atteindre un degré de surveillance dépassant celui qui était auparavant en vigueur. Il en est ainsi, même si en certains cas de telles décisions constituent une approbation des dispositions prises par l'État chargé de l'administration ou un appui donné à ces dispositions — auquel cas on pourrait soutenir que des conditions de vote moins strictes impliquent un relâchement du degré de surveillance. Quoi qu'il en soit, l'État soumis à la surveillance est principalement affecté par l'intervention éventuelle dans sa liberté d'action exercée par l'organe chargé de la surveillance. Sous cet angle, la méthode de vote moins stricte ajoute à la rigueur et au degré de surveillance — tout comme une modification de la procédure de vote peut ajouter à l'étendue de l'obligation. Si je consens à accepter l'obligation de payer des impôts en conformité de décisions unanimes prises par un comité, mon obligation se trouve augmentée si ce comité, en modifiant sa procédure, peut prescrire des impôts par un vote à la majorité. Ceci paraît être une proposition de bon sens.

Mon avis, ainsi qu'il est exprimé ci-dessous, est que l'article F n'entraîne pas d'excès de surveillance, pour le motif que les décisions du Conseil de la Société des Nations n'exigeaient pas l'unanimité absolue et qu'en tout cas les décisions de l'Assemblée générale ne possèdent pas la même autorité juridique que celles du Conseil de la Société des Nations. Mais je ne crois pas que la Cour devrait, dans

answer to the question put to it on the ground that the degree of supervision has no relation to the question of voting. The procedure of voting determines the degree of supervision. For even if we do not go to the length—to the unwarranted length—of conceding that a valid decision of the Council of the League of Nations acting as the supervisory organ of the Mandates System could be prevented by a veto of the Mandatory States, the fact remains that, according to the contemplated Rule F, for the otherwise unanimous decisions of the Council which included all the principal Powers that were Members of the League, there is to be substituted a decision of two-thirds of the General Assembly which may or may not include the vote of any permanent Member of the Security Council, which may represent less than one-fourth of the budgetary contributions or less than one-fourth or one-fifth of the total population of the Members of the United Nations, and which acts by methods different from those which characterised the Council of the League which, in turn, in conformity with the entire political climate of the League, tended to proceed, ultimately, by agreement rather than by counting of votes. Neither is it altogether irrelevant that on the Council of the League of Nations that unanimity or quasi-unanimity had the additional safeguard of being influenced by the reports and the point of view of a commission of experts—for the Mandates Commission was a commission of experts—of high standing and independent of governments. The decisions of the General Assembly, which will be reached according to the contemplated Rule F, will be formed under the impact of the Committee on South Africa—a body whose devotion and disinterestedness must not be questioned but which is of different composition.

These factors are directly relevant to the question of the “degree of supervision”. This is not inconsistent with the fact that the second part of the passage (“and should conform as far as necessary to the procedure followed by the Council of the League of Nations”) also, and more directly, refers to voting. Accepted usage includes voting within matters of procedure. It is probable that, while the first part of the passage refers to the major principle of not exceeding the degree of supervision hitherto obtaining, the last quoted passage is directed to the more specific problem of the approximation, as far as possible, of that procedure to that obtaining under the Council of the League of Nations. For these reasons I am reluctant to admit that the ordinary and natural meaning of words excludes the method of voting from the notion of degree of supervision. There is no ordinary and natural meaning of the term “degree of supervision” in the abstract. Its meaning is not something which appears on the surface; it is relative to the situations and problems with which the Court is concerned. Moreover, it is relative to the legal issues directly connected with the situation. Thus, assuming that the main South African contention

son avis, répondre à la question qui lui est posée en se fondant sur ce motif que le degré de surveillance serait sans rapport avec la question de vote. La procédure de vote détermine le degré de surveillance. Même si nous n'allons pas jusqu'à la concession — qui n'est pas justifiée — qu'un veto de l'État mandataire pouvait faire obstacle à une décision valable du Conseil de la Société des Nations agissant en tant qu'organe de surveillance sous le Régime des Mandats, le fait demeure que, selon l'article F qui est envisagé, aux décisions par ailleurs unanimes du Conseil, qui comprenait toutes les Puissances principales Membres de la Société des Nations, sera substituée une décision prise par l'Assemblée générale aux deux tiers des voix, qui peut comprendre ou ne pas comprendre le vote d'un membre permanent du Conseil de Sécurité, qui peut représenter moins d'un quart des contributions au budget des Nations Unies ou moins d'un quart ou d'un cinquième de la population totale des Membres des Nations Unies, qui agit par des méthodes différentes de celles qui caractérisaient le Conseil de la Société des Nations, lequel, à son tour, conformément à l'atmosphère politique tout entière de la Société des Nations, tendait à procéder en dernière analyse par voie d'accord plutôt que par un compte des votes. Il n'est pas non plus complètement sans pertinence qu'au Conseil de la Société des Nations l'unanimité ou la quasi-unanimité comportât la sauvegarde additionnelle de pouvoir être influencée par les rapports et le point de vue d'une commission d'experts — car tel était le caractère de la Commission des Mandats — jouissant d'une haute autorité et indépendante des gouvernements. Les décisions de l'Assemblée générale, selon l'article F que l'on envisage, seront prises sous l'influence du Comité pour l'Afrique du Sud, organisme dont le dévouement et le désintéressement ne doivent pas être mis en doute, mais qui est différemment composé.

Ces éléments présentent une pertinence directe relativement au « degré de surveillance ». Ceci n'est pas incompatible avec le fait que la seconde partie du passage (« et devrait être conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations ») a trait également et plus directement au vote. Selon l'usage accepté, le vote est compris dans les questions de procédure. Il est probable que, bien que la première partie du passage vise le principe prédominant interdisant de dépasser le degré de surveillance appliqué jusque-là, le passage cité en dernier lieu ait été destiné à viser le problème plus spécifique consistant à rapprocher, dans la mesure du possible, cette procédure de celle que suivait le Conseil de la Société des Nations. Pour ces raisons, j'hésite à admettre que le sens ordinaire et naturel des mots ait pour effet d'exclure la méthode de vote de la notion de degré de surveillance. Il n'y a pas de sens ordinaire et naturel des termes « degré de surveillance » dans l'abstrait. Leur signification n'est pas quelque chose d'apparent à première vue ; elle dépend des situations et des problèmes dont la Cour est saisie. Au surplus, elle dépend des questions juridiques qui se rattachent directement

on the question of unanimity is correct, it would be reasonable to assume that the expressions used by the Court with regard both to "degree of supervision" and "procedure" were not used with the intention of ignoring the legal position thus established. It may not be profitable to regard the entire issue as non-existing on the ground that the words used have a meaning which is fixed, certain and immutable.

It is, of course, possible that the question of voting was not before the mind of the Court when it gave the Opinion in 1950. This does not mean that the procedure of voting is not an essential element in the situation. On the contrary, it is for this Court, confronted as it is with an apparent gap in the Opinion of the Court of 1950 with respect to a situation which calls for clarification, to fill the lacuna by all available means of interpretation. These do not include the knowledge of any particular member of the present Court as to the state of his—or his colleagues'—minds at the time when the Advisory Opinion was rendered in 1950.

* * *

It is of importance, in this connection, to bear in mind the relation between the two passages here discussed. In my view, of the two conditions there prescribed, the first, relating to the degree of supervision, is the governing directive of a substantive character; the second, which is qualified by the words "as far as possible", is, in terms, procedural. The question is whether the Opinion of 1950 can be properly interpreted in a way which would subject the substantive rule to considerations of procedural conformity and convenience. The question is whether such considerations can properly be permitted to affect or impair the governing principle laid down by the Court in 1950 according to which, in the absence of agreement on the part of the Union of South Africa, the degree of supervision by the United Nations must not exceed that exercised by the Council of the League of Nations.

There is room for the view that the Union of South Africa is legally entitled to resist any attempted extension of the scope of its accountability and of the corresponding degree of scrutiny, interference and supervision by the United Nations, even if such extension is of a procedural nature, for instance, by way of a particular system of voting, so long as no conclusive proof has been adduced that such extension is unavoidable on account of an imperative necessity of relying on the procedure in force in the General Assembly and unalterable in any circumstances.

The System of Trusteeship under the United Nations has not replaced the Mandates System; the latter remains in force so far

à la situation. Ainsi, en admettant que la thèse principale de l'Afrique du Sud sur la question de l'unanimité soit correcte, il serait raisonnable d'admettre que les expressions employées par la Cour visant le « degré de surveillance » et la « procédure » n'ont pas été employées dans l'intention d'ignorer la position juridique ainsi établie. Il n'y a pas d'avantage à traiter la question tout entière comme inexistante, pour le motif que les mots employés ont un sens fixe, certain et immuable.

Il est possible, bien entendu, que la question du vote n'ait pas été présente à l'esprit de la Cour à l'époque de l'avis de 1950. Ceci ne veut pas dire que la procédure de vote ne soit pas un élément essentiel du problème. Au contraire, c'est à la Cour, se trouvant en face d'une lacune apparente dans l'avis rendu en 1950 à propos d'une situation qui demande à être éclaircie, qu'il appartient de combler la lacune en recourant à tous les moyens d'interprétation disponibles. Ceux-ci ne comprennent pas la connaissance que pourrait avoir un membre de la Cour actuelle de son état d'esprit ou de celui de ses collègues à l'époque où fut rendu l'avis consultatif de 1950.

* * *

Il est important à cet égard de tenir compte du rapport existant entre les deux passages examinés ici. A mon avis, des deux conditions qui sont prescrites, la première, qui concerne le degré de surveillance, est l'idée maîtresse présentant le caractère d'une disposition de fond ; la seconde, frappée d'une réserve par la présence des mots « autant que possible », présente, selon ses termes, le caractère d'une disposition de procédure. La question qui se pose est de savoir si l'on peut, à juste titre, interpréter l'avis rendu par la Cour en 1950 d'une manière qui ferait dépendre la règle de fond de considérations relatives à la conformité et à l'opportunité de la procédure. La question est de savoir si l'on peut, à bon droit, permettre que cette considération influe sur le principe directeur posé par la Cour en 1950 ou affaiblit ce principe selon lequel, en l'absence du consentement de l'Union sud-africaine, le degré de surveillance exercé par les Nations Unies ne doit pas dépasser le degré de surveillance exercé par le Conseil de la Société des Nations. Il y a place pour la manière de voir selon laquelle l'Union sud-africaine est juridiquement fondée à résister à toute tentative visant à accroître sa responsabilité et le degré de surveillance correspondant, ainsi que l'intervention des Nations Unies et la surveillance exercée par elles, même si cet accroissement présentait un caractère de procédure, par exemple au moyen d'un système particulier de vote — tant qu'il n'a pas été prouvé de manière concluante que cet accroissement est inévitable à raison d'une nécessité impérative de se fonder sur la procédure en vigueur au sein de l'Assemblée générale, procédure qui ne peut être modifiée en aucune circonstance.

Le Système de Tutelle des Nations Unies n'a pas remplacé le Système des Mandats ; ce dernier demeure en vigueur en ce qui

as South-West Africa is concerned. As repeatedly stated in the Opinion given in 1950 the continued exercise of the Mandate must be subject to supervision surrounded by the same, but not greater, obligations and safeguards as those which existed under the League of Nations. Now the obligations of a country can be decisively influenced by the voting procedure in respect of the decisions which interpret and apply those obligations. When the Opinion of 1950 said, and reiterated, that the obligations of the Mandatory remained unaltered, it did not mean only that South Africa continued to be bound by these obligations and that she must not subtract from them ; it meant also that these obligations ought not to be increased. The continuation of the obligation must in all fairness be held to work both ways. This seems to me to be the governing consideration. In relation to it, the interpretation, however necessary, of the terms "degree of supervision" and "as far as possible" seems almost to assume the complexion of a technicality. In relation to it, exclusive reliance on the supposed ordinary and natural meaning of the expression "degree of supervision" as bearing no relation to the voting procedure would seem to me highly questionable.

As I see it, the words "as far as possible" do not mean that the unqualified injunction against exceeding the degree of supervision under the League of Nations is in fact qualified by the obligation to follow "as far as possible"—and only as far as possible—the procedure of the Council of the League of Nations and that if such approximation to that procedure is not possible having regard to the voting procedure of the General Assembly of the United Nations as laid down in Article 18 of the Charter, then the degree of supervision must unavoidably be exceeded. The Opinion of the Court rendered in 1950 did not say that the degree of supervision as it existed under the Mandates System must not be exceeded *provided* that that is possible under the then existing voting procedure of the General Assembly. On the face of it, the words "as far as possible" may be interpreted as meaning that, within the framework of compliance with the overriding prohibition of exceeding the degree of supervision of the League of Nations and if there is a variety of procedures available, that procedure must be followed which corresponds more closely to that of the Council of the League of Nations. For reasons stated elsewhere in this Opinion, I cannot accept the view that the words "as far as possible" contained an implied and imperative reference to an existing and unalterable procedure of the General Assembly and that any such interpretation has the legitimate effect of overriding the basic prohibition of extending the degree of supervision under the League of Nations by dint of the statement that by adopting the rule of two-thirds majority the General Assembly went "as far as possible", i.e., as far as is legally permissible under the Charter. That statement must be proved by a rigorous and searching examination. Such examination may show, as suggested in another part of this Separate

concerne le Sud-Ouest africain. Comme on l'a dit à plusieurs reprises dans l'avis rendu en 1950, l'exercice continu du Mandat doit être soumis à une surveillance comportant les mêmes obligations et sauvegardes que celles qui existaient du temps de la Société des Nations, mais sans aller au delà. Or, les obligations d'un pays peuvent être affectées d'une manière décisive par la procédure de vote appliquée pour prendre les décisions relatives à l'interprétation et à l'application de ces obligations. Lorsque, dans l'avis de 1950, il fut dit et répété que les obligations du Mandataire restaient inchangées, cela ne signifiait pas seulement que l'Union sud-africaine continuait à être liée par ces obligations et ne pouvait en rien les diminuer ; cela signifiait également que l'on ne pouvait accroître ces obligations. La persistance des obligations doit, en toute justice, être considérée comme opérant dans les deux sens. Cela me paraît être l'idée maîtresse. A cet égard, l'interprétation, quelque nécessaire qu'elle soit, des termes « degré de surveillance » et « autant que possible », semble presque revêtir le caractère d'un détail technique. A cet égard, il me paraîtrait hautement contestable de se fonder exclusivement sur l'idée que le sens ordinaire et naturel supposé de l'expression « degré de surveillance » ne se rapporte pas à la procédure de vote.

Ainsi que je le conçois, les mots « autant que possible » ne signifient pas que l'injonction sans réserve, interdisant de dépasser le degré de surveillance qui prévalait au temps de la Société des Nations, soit en fait atténuée par l'obligation de suivre « autant que possible » — et seulement « autant que possible » — la procédure du Conseil de la Société des Nations et s'il est impossible de se rapprocher de cette procédure, eu égard à la procédure de vote de l'Assemblée générale des Nations Unies, telle qu'elle est prescrite par l'article 18 de la Charte, le degré de surveillance doit, inévitablement, être dépassé. Dans son avis de 1950, la Cour n'a pas dit que le degré de surveillance, tel qu'il existait sous le Régime des Mandats, ne dût pas être dépassé, *pourvu* que cela fût possible, étant donné la procédure de vote appliquée alors par l'Assemblée générale. A première vue, les mots « autant que possible » peuvent être interprétés comme signifiant que, dans le cadre de l'injonction impérative interdisant de dépasser le degré de surveillance de la Société des Nations et si l'on peut choisir entre des procédures diverses, on doit appliquer la procédure qui correspond le plus près à celle du Conseil de la Société des Nations. Pour les motifs exposés ailleurs dans la présente opinion, je ne puis accepter l'idée selon laquelle les mots « autant que possible » contenaient une référence implicite et impérative à une procédure existante et inaltérable de l'Assemblée générale, et qu'une telle interprétation aurait pour effet légitime de l'emporter sur l'interdiction fondamentale empêchant d'accroître le degré de surveillance telle qu'elle était pratiquée par la Société des Nations, en alléguant que, par l'adoption de la règle de la majorité des deux tiers, l'Assemblée générale était allée « aussi loin que possible », c'est-à-dire aussi loin que la Charte lui permet légalement d'aller.

Opinion, that it was legally possible for the General Assembly to go somewhat further than does Rule F in complying with the direction to approximate "as far as possible" to the procedure of the Council of the League.

My own conclusions with regard both to construction and the three main questions as formulated above are such that it is not necessary for this Court to adopt an interpretation of the Opinion given in 1950 which in my view would amount to saying that in that Opinion the Court laid down, as the result of an oversight or otherwise, two mutually contradictory directives, and that, by way of an implied reference to an unalterable voting procedure of the General Assembly, it reduced to meagre proportions the essence of its substantive ruling on one of the principal aspects of its Advisory Opinion on the International Status of South-West Africa.

* * *

Question 1: *Did the Rule of Absolute Unanimity obtain in the Council of the League acting as a Supervisory Organ of the Mandates System?*

I now come to the first of the three principal legal issues with which the Court must properly be deemed to be confronted in the present case: Does the contemplated Rule F correctly interpret the Opinion of the Court inasmuch as it replaces by a less stringent system the rule of absolute unanimity which, according to the contention of the Government of South Africa, obtained in the Council of the League of Nations in respect of its supervisory functions under the Mandates System? Did any such rule obtain in the Council of the League of Nations?

With regard to this question, I am unable to accept the contention advanced by the Government of the Union of South Africa that there is an inconsistency between the proposed Rule F and the procedure followed by the Council of the League of Nations for the alleged reason that the latter was based on the rule of absolute unanimity, including the vote of the Mandatory State concerned. This has been the principal view put forward by the Government of South Africa in the matter. I have given reasons why it was desirable that the Court should examine it in all its aspects.

Admittedly, the procedure of the Council of the League of Nations was governed by the principle of unanimity not only of the Members of the Council but of States who, though not ordinarily

Cette affirmation doit être prouvée au moyen d'un examen rigoureux et approfondi. Un tel examen pourrait révéler, ainsi qu'il est dit dans une autre partie de la présente opinion individuelle, qu'il était légalement possible à l'Assemblée générale d'aller un peu plus loin que ne le fait l'article F pour se conformer au principe selon lequel elle devait se rapprocher, autant que possible, de la procédure appliquée par le Conseil de la Société des Nations.

Mes propres conclusions, à l'égard de l'interprétation et des trois questions principales énoncées ci-dessus, sont de nature telle qu'il n'est pas nécessaire que la Cour adopte une interprétation de l'avis rendu par elle en 1950 qui, à mon sens, aboutirait à dire que, dans cet avis, la Cour, par méprise ou pour tout autre motif, aurait introduit deux directives réciproquement contradictoires et que, par référence implicite à une procédure de vote immuable de l'Assemblée générale, elle aurait réduit à des proportions insignifiantes l'essence de la règle de fond adoptée par elle à l'égard d'un des principaux aspects de son avis consultatif sur le Statut international du Sud-Ouest africain.

* * *

Question 1 : La règle de l'unanimité prévalait-elle au Conseil de la Société des Nations en tant qu'organe de surveillance du Régime des Mandats ?

J'en viens maintenant à la première des trois questions juridiques principales, que l'on doit à bon droit considérer comme se posant à la Cour en la présente affaire. L'article F envisagé interprète-t-il correctement l'avis de la Cour, étant donné qu'il remplace par un système moins strict la règle de l'unanimité absolue qui, selon la thèse du Gouvernement de l'Afrique du Sud, prévalait au sein du Conseil de la Société des Nations dans l'exercice de ses fonctions de surveillance sous le Régime des Mandats ? Une règle de cette nature prévalait-elle au sein du Conseil de la Société des Nations ?

Sur ce point, je ne puis accepter la thèse du Gouvernement de l'Union sud-africaine selon laquelle il existerait une incompatibilité entre l'article F envisagé et la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations pour la prétendue raison que cette dernière procédure se fondait sur la règle de l'unanimité absolue, comprenant le vote de l'État mandataire intéressé. Telle a été l'opinion principale exprimée en l'affaire par le Gouvernement de l'Afrique du Sud. J'ai indiqué les raisons pour lesquelles il était à souhaiter que la Cour examinât ce point sous tous ses aspects.

Il est admis que la procédure du Conseil de la Société des Nations était régie par le principe de l'unanimité, cette unanimité comprenant non seulement les membres du Conseil, mais aussi des

Members thereof, were invited to sit at its table in connection with a matter under its consideration—a rule which applied also to the representatives of the Mandatory State invited to take part in the proceedings of the Council. However, having regard both to principle and practice, as I interpret them, the ruling of the Court given in its Twelfth Advisory Opinion on the *Interpretation of the Treaty of Lausanne* must be held to apply also to the question with which the Court is now concerned. In that case, the Court held that the principle which was enshrined in Article 15 of the Covenant and which excluded the vote of the parties to the dispute from the requirement of unanimity as a condition of the validity of a recommendation made by the Council, was of general application in so far as it embodied the “well-known rule that no one can be judge in his own suit” (Series B, No. 12, p. 32). That “well-known rule”, henceforth sanctioned by a pronouncement of the Permanent Court of International Justice, must be held to apply to the case in which an international organ, even when acting otherwise under the rule of unanimity, judges in a supervisory capacity the legal propriety of the conduct of a State administering an international mandate or trust. The supervisory organ may do so either directly by pronouncing a verdict upon the conformity of the action of the administering State with its international obligations or indirectly by calling upon it to adopt—or desist from—a certain line of action.

In the absence of cogent proof to the contrary, there is no justification for rendering legally permissible a situation in which a State, bound by virtue of solemn international obligations to observe a definite rule of conduct and to submit to the international supervision of its observance, is at the same time entitled to render, by its adverse vote, such supervision nominal and ineffective. Undoubtedly, international practice knows instances of States reserving for themselves the right to determine the extent of their own obligation and, in a sense, to remain judges in their own case. However, unless such right is reserved in explicit terms, States which thus attempt to avail themselves of their contractual capacity for purposes alien to its primary purpose—which is the creation of binding obligations—act at their peril. Such express reservation of this exceptional right, obnoxious to legal principle and to tenets of good faith, cannot be conclusively inferred from the mere fact that the basic instrument provides for the rule of unanimity. It could not, in particular, be inferred from the rigid wording of Article 5 of the Covenant, which laid down that, unless expressly provided to the contrary, the rule of unanimity should obtain. For, in the absence of a clear provision to the contrary, that rule is in itself qualified by the principle laid down by the Permanent Court of International Justice in the Advisory Opinion on the *Interpretation of the Treaty of Lausanne*. In that Opinion the

États qui, sans faire normalement partie du Conseil, étaient invités à y siéger lors de l'examen d'une question les intéressant ; cette règle s'appliquait également aux représentants de l'État mandataire, invités à prendre part à la procédure devant le Conseil. Toutefois, eu égard au principe comme à la pratique, tels que je les interprète, la décision prise par la Cour dans son douzième avis consultatif sur l'*Interprétation du Traité de Lausanne*, doit être considérée comme s'appliquant également à la question dont la Cour est maintenant saisie. Dans cette affaire, la Cour estima que le principe consacré dans l'article 15 du Pacte et qui excluait le vote des parties au différend dans le calcul de l'unanimité en tant que condition de la validité d'une recommandation du Conseil, était d'application générale, pour autant qu'il incorpore « la règle bien connue d'après laquelle nul ne peut être juge dans sa propre cause » (Série B, n° 12, p. 32). Cette « règle bien connue », sanctionnée désormais par la Cour permanente de Justice internationale, doit être tenue pour applicable au cas où un organe international, même quand il décide en d'autres cas selon la règle de l'unanimité, juge, dans l'exercice d'une surveillance à lui confiée, de la conformité au droit de la conduite d'un État chargé d'un mandat international ou d'une tutelle. L'organe de surveillance peut le faire soit directement en se prononçant sur la conformité des actes de l'État chargé de l'administration à ses obligations internationales ou, indirectement, en l'invitant à adopter une certaine manière d'agir ou à y renoncer.

En l'absence d'une preuve incontestable démontrant le contraire, on n'est pas fondé à laisser subsister la possibilité juridique d'une situation dans laquelle un État tenu, en vertu des obligations internationales solennellement assumées par lui, d'observer une conduite précise et de se soumettre à une surveillance internationale destinée à garantir cette conduite, serait en même temps fondé à rendre, par son vote en sens contraire, cette surveillance nominale et inopérante. Sans doute, la pratique internationale connaît des cas où les États se réservent le droit de déterminer l'étendue de leurs propres obligations et, en un certain sens, de demeurer juges en leur propre cause. Mais, à moins que ce droit ne soit réservé en termes des plus explicites, les États qui tentent ainsi de mettre à profit leur capacité contractuelle pour des fins étrangères à son objet principal — à savoir la création d'obligations liant celui qui les assume — agissent à leurs risques et périls. La réserve expresse de ce droit exceptionnel, contraire au principe juridique et à la bonne foi, ne peut être déduite de façon concluante du seul fait que la constitution prévoit la règle de l'unanimité. Cette réserve ne peut notamment être déduite des termes rigides de l'article 5 du Pacte, selon lequel, sauf disposition prévoyant expressément le contraire, la règle de l'unanimité devait s'appliquer. En effet, en l'absence d'une disposition prévoyant expressément le contraire, cette règle est en elle-même qualifiée par le principe énoncé par la Cour permanente de Justice inter-

Court considered this rule to be of general application for the decisions of the Council when acting in a judicial or arbitral capacity. Its ruling was not limited to cases brought before it by virtue of an extraneous treaty.

It must be conceded that the application of the principle *nemo iudex in re sua* to what is in essence a controversy between the mandatory and the otherwise unanimous Council constitutes an extension of that principle as laid down by the Court. However, the extension is more apparent than real. For the reasons stated above, there does not seem to exist any solid ground for distinguishing between decisions taken in pursuance of the supervisory functions of an international organ and decisions of a judicial or arbitral nature such as that with which the Council of the League was confronted in the matter of the determination of the boundary between Turkey and Iraq. In all cases in which there is a difference of opinion, brought to the point of a formal discordant vote, between the supervising organ and the administering authority as to the conformity of the conduct of the latter with its international obligations, such difference has the essential elements of a dispute as to the application of a binding international instrument. In any such controversy the principle that no one is judge in his own cause must be deemed to apply. To put it differently, there is no valid reason for distinguishing, in connection with the applicability of the principle that no one is judge in his own cause, between the judicial and the supervisory organs. Both administer, in different ways, a system of binding rules of conduct.

* * *

I will now turn from principle to practice. The practice, as I read it, of the League of Nations, does not conclusively support the view that there was an invariable, or even predominant, tendency—in cases in which a Member of the Council was itself a party to the dispute—to attach literal importance to the seemingly rigid or exhaustive provisions of Article 5 of the Covenant in the matter of unanimity. On occasions, the principle of absolute unanimity, including the votes of the parties to the dispute, was acted upon with some rigidity. This occurred in two cases in connection with the application of Article 11 of the Covenant, namely, in the dispute between Poland and Lithuania in 1928 (*Official Journal of the League of Nations*, 1928, p. 896), and, in particular, in the course of the Sino-Japanese dispute in 1931 (*Official Journal of the League of Nations*, 1931, p. 2358). In both cases a resolution of the Council, assented to by all its Members save one of the parties to the dispute, was formally stated not to be binding. It may be observed that with regard to

nationale dans son avis consultatif sur l'*Interprétation du Traité de Lausanne*. Dans cet avis, la Cour a estimé que cette règle était d'application générale pour les décisions du Conseil lorsque ce dernier agissait à titre judiciaire ou arbitral. La règle n'a pas été limitée aux affaires portées devant la Cour en vertu d'un traité étranger.

On doit reconnaître que l'application du principe *nemo iudex in re sua* à ce qui est essentiellement une controverse entre le mandataire et le Conseil par ailleurs unanime, constitue une extension du principe posé par la Cour. Cette extension, cependant, est plus apparente que réelle. Pour les raisons indiquées ci-dessus, il ne me semble pas qu'il y ait un motif valable d'établir une distinction entre les décisions prises dans l'exercice des fonctions de surveillance d'un organe international et les décisions de caractère judiciaire ou arbitral, telles que le Conseil de la Société était appelé à en rendre dans l'affaire relative à la fixation de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Dans tous les cas où il existe une différence d'opinion ayant conduit à un vote discordant entre l'organe de surveillance et l'autorité chargée de l'administration sur la conformité de la conduite de cette dernière à ses obligations internationales, cette différence d'opinion présente les éléments essentiels d'un litige portant sur l'application d'un instrument international obligatoire. Dans un litige de cet ordre, on doit considérer que le principe « nul ne peut être juge dans sa propre cause » s'applique. En d'autres termes, il n'existe pas de motif valable permettant de distinguer entre les organes judiciaires et les organes de surveillance, du point de vue de l'applicabilité du principe selon lequel nul ne peut être juge en sa propre cause. Les deux catégories d'organes appliquent, par des voies différentes, un ensemble de règles de conduite obligatoires.

* * *

Je passe maintenant du principe à la pratique. Telle que je la comprends, la pratique suivie par la Société des Nations ne justifie pas de façon concluante la manière de voir selon laquelle il y aurait eu une tendance invariable, et même prédominante, dans les cas où un membre du Conseil était lui-même partie au différend, à attacher une importance littérale aux dispositions en apparence rigides ou complètes en elles-mêmes de l'article 5 du Pacte en matière d'unanimité. A certaines occasions, on s'est conformé, avec assez de rigueur, au principe de l'unanimité absolue comprenant les votes des parties. Ceci s'est produit dans deux cas, relatifs à l'application de l'article 11 du Pacte, savoir : dans le différend entre la Pologne et la Lithuanie en 1928 (*Journal officiel de la Société des Nations*, 1928, p. 896), et en particulier au cours du différend sino-japonais de 1931 (*Journal officiel de la Société des Nations*, 1931, p. 2358). Dans les deux cas, il fut formellement déclaré que la résolution du Conseil, acceptée par tous ses membres à l'exception d'une des parties au différend, ne

the latter case, Professor Brierly, a writer of authority noted for his restraint, stated that the interpretation of Article II then adopted was "unexpected and doubtfully correct" (*The Covenant and the Charter*, 1947, p. 15). Apart from these rare cases, the tendency was either in the direction of an express amendment of these provisions of the Covenant which, on the face of it, left room for the frustration of an otherwise unanimous decision by a vote of an interested party or in the direction of regarding such amendment as unnecessary and of acting on the view that the principle *nemo iudex in re sua* was already an integral part of the Covenant. Thus, in 1921, the Assembly recommended that, pending the ratification of an express amendment of the Charter to that effect, the votes of the parties to the dispute should be excluded in the voting on the question whether a Member of the League had gone to war in breach of the Covenant (*Records of the Second Assembly, Plenary Meeting*, p. 806). In 1922, the Council seems to have proceeded in two cases on the view that when acting in an arbitral or semi-judicial capacity it was bound to exclude the votes of the parties for the purpose of ascertaining the unanimity required by the Covenant. The first of these cases concerned the claim of India to be included among the eight States of chief industrial importance in connection with representation on the Governing Body of the International Labour Organisation. In that case, the Council endorsed and acted on the legal opinion submitted to it by the Secretariat to the effect that "the Council would act in this affair as arbitrator, and that India could not be both judge and party to the case" (*Official Journal*, 1922, p. 1160). The case is of special importance in the present connection inasmuch as the Council acted in an administrative rather than judicial capacity. In the acute Greco-Bulgarian dispute in 1925, the Council, acting in a private meeting in the absence of the representatives of the two parties, prepared what was described as a "dictatorial request" for acceptance by the parties who declared themselves ready to accept the *decision* of the Council thus subsequently sanctioned by a unanimous vote (*Official Journal*, 1925, p. 1700). In the same year, in the Hungarian Optants dispute between Hungary and Roumania, which came before it under Article II, paragraph 2, of the Covenant, the Council accepted a recommendation by a unanimous vote exclusive of the representatives of the parties after the President of the Council stated that, in inviting the Council to pronounce itself on the recommendation contained in the report, he "deliberately excepted two members of the Council who are parties to the dispute" (1927, p. 1413).

It would thus appear that the Twelfth Advisory Opinion of the Court, in addition to being based on a general principle of

serait pas obligatoire. On peut faire observer qu'à propos de cette dernière affaire, le professeur Brierly, un auteur faisant autorité et connu pour sa réserve, déclara que l'interprétation de l'article 11 adoptée à cette occasion était « inattendue et d'une exactitude douteuse » (*The Covenant and the Charter*, 1947, p. 15). Sauf ces cas peu fréquents, la tendance s'est manifestée, soit dans le sens d'un amendement exprès de ces dispositions du Pacte, qui, à première vue, laissait place à la possibilité de faire échec à une décision par ailleurs unanime, grâce au vote d'une partie intéressée, soit dans le sens qu'un tel amendement était inutile, étant donné que le principe *nemo iudex in re sua* était déjà partie intégrante du Pacte. Ainsi, en 1921, l'Assemblée recommanda qu'en attendant la ratification d'un amendement exprès de la Charte à cet effet, les votes des parties au différend fussent exclus lors du vote sur la question de savoir si un Membre de la Société des Nations avait eu recours à la guerre contrairement au Pacte (*Comptes rendus de la Seconde Assemblée, Séance plénière*, p. 806). En 1922, le Conseil, dans deux cas, semble être parti du principe selon lequel, en agissant en tant qu'organe arbitral ou semi-judiciaire, il était tenu d'exclure les votes des parties pour calculer l'unanimité exigée par le Pacte. La première de ces affaires avait trait à la demande de l'Inde, aux fins d'être comptée parmi les huit États d'importance industrielle prépondérante pour être représentée au Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail. Dans cette affaire, le Conseil a agi d'après l'opinion juridique acceptée par lui, que lui avait soumise le Secrétariat, à savoir que « le Conseil devait agir dans l'espèce comme arbitre et que l'Inde ne pourrait être juge et partie » (*Journal officiel*, 1922, p. 1160). Cette affaire présente une importance particulière au point de vue de la présente espèce, car le Conseil y joua plutôt le rôle d'un organe administratif que d'un organe judiciaire. Dans le différend aigu qui opposa la Grèce à la Bulgarie en 1925; le Conseil, se prononçant en séance privée hors de la présence des représentants des deux parties, élaborà ce qui fut appelé une « demande dictatoriale » destinée à être acceptée par les parties, lesquelles se déclarèrent elles-mêmes prêtes à accepter la *décision* du Conseil, ainsi sanctionnée ultérieurement par un vote unanime (*Journal officiel*, 1925, p. 1700). Au cours de la même année, dans le différend entre la Hongrie et la Roumanie relatif aux optants hongrois dont il était saisi en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, le Conseil accepta une recommandation à l'unanimité, sans compter les voix des représentants des parties, après que le Président du Conseil eut déclaré qu'en invitant le Conseil à se prononcer sur la recommandation contenue dans le rapport, il « exceptait délibérément deux membres du Conseil, parties au différend » (1927, p. 1413).

Il semblerait donc que le douzième avis consultatif de la Cour permanente, outre qu'il se fondait sur un principe général de droit

law of cogent application, was not without support in the practice of the League, both prior and subsequent to the time when it was rendered. It may be useful in this connection to draw attention to the official publication of the Secretariat of the League of Nations, entitled "The Council of the League of Nations, 1920-1938", in which, on page 69, according to the view of the Secretariat, on the question of the inclusion of the votes of the parties in determining unanimity "there is a certain division of opinion as to whether the votes of the parties should or should not be counted".

It has been maintained that whatever may have been the practice of the Council of the League of Nations in the matter of international disputes, in other spheres it strictly adhered to the principle of absolute unanimity. From this the conclusion is drawn that the Mandatory State enjoyed a power of veto with regard to the supervisory function of the Council. I am not persuaded of the accuracy either of what is supposed to be the factual premise or of the conclusion which is being drawn from it. An account of some of the practice of the Council in this sphere is given in a paper prepared by the Secretariat of the United Nations for the working group of the Committee on South Africa and included as No. 39 in the file of documents put at the disposal of the Court. There are other cases to which reference will be made presently. My reading of the practice as recorded is that, while there is no instance of a resolution of the Council being formally declared adopted as against the opposing vote of the mandatory State, there is, on the evidence, no authentic and recorded instance of a contemplated resolution of the Council being frustrated as the result of the adverse vote of the mandatory State. A study of these cases, which were concerned with the mandated territory of South-West Africa, shows that while in no instance a resolution was adopted contrary to the express attitude of the Government of South Africa, this was not necessarily so because of any threatened exercise of the power of veto. In some of these cases, that Government, after having stated its doubts or objections, did not insist on them; in two other cases the Council modified an alternative text submitted by the representative of South Africa; in the sixth case the Government of South Africa eventually decided not to be represented at the resumed discussion of the issue in question. The same solution was adopted by the South African Government in some other cases, of which one relating to the status of the South African Mandate calls for special mention. In its Report, made in 1935, the Mandates Commission noted that it had been informed by the Mandatory Power that the latter had appointed a special Committee to study certain constitutional problems raised by a motion of the Legislative Assembly of the territory aiming at its incorporation as "a fifth province of the Union". The Report concluded with the following passage: "As the guardian of the integrity of the institution of Mandates, the Commission therefore expects to be informed of the Mandatory

d'application irrésistible, ne manquait point d'appui dans la pratique de la Société des Nations, tant avant qu'après le moment où cet avis fut rendu. Il est peut-être utile, à cet égard, de signaler la publication officielle du Secrétariat de la Société des Nations, intitulée « Le Conseil de la Société des Nations, 1920-1938 », où, à la page 69, selon l'avis du Secrétariat au sujet du compte des voix des parties dans le calcul de l'unanimité, il est dit qu'« on note une certaine division des opinions sur le point de savoir si les voix des parties doivent être ou non comptées ».

On a soutenu que, quelle qu'ait pu être la pratique du Conseil de la Société des Nations en matière de différends internationaux, cet organisme est, en d'autres domaines, strictement resté fidèle au principe de l'unanimité absolue. Partant de là, on conclut que l'État mandataire jouissait d'un droit de veto vis-à-vis de la fonction de surveillance du Conseil. Je ne suis pas persuadé de l'exactitude de ce qui est supposé être la prémisse de fait, ni de la conclusion que l'on en tire. On trouve quelques exemples de la pratique suivie par le Conseil en ce domaine dans un document que le Secrétariat des Nations Unies a rédigé pour le groupe de travail du Comité sur l'Afrique du Sud ; c'est le n° 39 du dossier mis à la disposition de la Cour. Il y a d'autres cas dont je ferai mention plus loin. Voici comment j'interprète la pratique du Conseil, telle qu'elle est rapportée : tandis qu'il n'y a pas d'exemple qu'une résolution du Conseil ait été formellement déclarée adoptée en dépit du vote en sens contraire de l'État mandataire, il n'y a, parmi les pièces du dossier, aucun exemple authentique et dûment constaté d'une résolution envisagée par le Conseil, rendue impossible par le vote contraire de l'État mandataire. L'examen de ces cas, qui avaient trait au territoire sous mandat du Sud-Ouest africain, fait ressortir que, s'il n'y a pas d'exemple d'une résolution adoptée contrairement à l'attitude explicite du Gouvernement de l'Afrique du Sud, cela n'était pas nécessairement dû à une menace d'exercer un droit de veto. Dans certains de ces cas, ce Gouvernement, après avoir exposé ses doutes ou ses objections, n'a pas insisté ; dans deux autres cas, le Conseil a modifié une contre-proposition du représentant de l'Afrique du Sud ; dans le sixième cas, le Gouvernement de l'Afrique du Sud décida finalement de ne pas se faire représenter lorsque fut repris l'examen de la question dont il s'agissait. Il prit la même attitude dans certains autres cas, dont l'un, relatif au statut du Mandat sur le territoire du Sud-Ouest africain, mérite une mention spéciale. Dans son rapport, présenté en 1935, la Commission des Mandats releva que la Puissance mandataire lui avait fait savoir qu'elle avait chargé un Comité spécial d'examiner certains problèmes constitutionnels que soulevait une motion de l'Assemblée législative du territoire tendant à la constitution de celui-ci « en cinquième province de l'Union ». Le rapport se terminait par le passage suivant : « Gardienne de l'intégrité de l'institution du Mandat, la Commission s'attend donc à recevoir communication

Power's views on the question, which it will not fail to subject to that careful examination that its international importance demands. The Commission wishes, on this occasion, to draw attention to the Mandatory Power's fundamental obligation to give effect, not only to the provisions of the Mandate, but also to those of Article 22 of the Covenant." (*League of Nations Official Journal*, 1935, p. 1235.) The Report of the Commission on this and other matters was adopted by the Council which instructed the Secretary-General to communicate to the Mandatory Powers the observations of the Commission and to request them to take the action asked for by the Commission (*ibid.*, p. 1148). The Government of South Africa informed the Secretary-General that it would not be represented at the meeting of the Council. It may or may not be profitable to enquire into the reasons which prompted abstention from participation in a decision which had a distinct bearing on an important issue touching upon an essential aspect of the rights and duties of the mandatory. At least on six other occasions the Government of South Africa was not represented at meetings of the Council at which Resolutions were adopted or discussions took place concerning South-West Africa.

The fact which thus emerges with some clarity from a survey of the practice of the Council of the League of Nations on the subject is that it supplies no conclusive or convincing evidence in support of the view that as a matter of practice the rule of unanimity operated and was interpreted in a manner substantiating any right of veto on the part of the mandatory Power. It would probably be more accurate to say that, assuming that it existed during the initial period of the functioning of the League, that right fell into desuetude and lapsed as the result. Undoubtedly, importance was attached to securing the concurring vote of the Mandatory Power by patient efforts at compromise and accommodation, especially with respect to the language of the Resolutions of the Council. It is therefore probable that a case, repeatedly—though rather vaguely—referred to in the argument of the Government of South Africa before the United Nations, in which the Council of the League of Nations desisted in deference to the attitude of South Africa from a proposed course of action, is not wholly apocryphal. There were bound to be a number of cases of that nature. However, these do not tell the whole story. In other—and probably more frequent—cases unanimity was achieved for the reason that the Mandatory Power adapted its attitude to the general sense of the Council, or, in some cases, for the reason that it decided not to participate in the meeting at which the Council accepted the Resolution. It is probable—we cannot put it higher than that—that it adopted that course because it deemed it preferable to open disagreement with an otherwise unanimous Council or to a public debate before an antagonistic and practically unanimous Assembly. From this point of view there is a distinct

des vues de la Puissance mandataire sur la question. Elle ne manquera pas de soumettre celles-ci à l'examen approfondi qu'appelle son importance internationale. La Commission désire rappeler à cette occasion l'obligation fondamentale de la Puissance mandataire de donner effet non seulement aux dispositions du Mandat mais encore à celles de l'article 22 du Pacte. » (*Journal officiel de la Société des Nations*, 1935, p. 1235.) Le rapport de la Commission sur ce point, ainsi que sur d'autres questions, fut adopté par le Conseil, qui chargea le Secrétaire général de communiquer aux Puissances mandataires les observations de la Commission, en les priant d'y donner la suite demandée par la Commission (*ibid.*, p. 1148). Le Gouvernement de l'Afrique du Sud fit savoir au Secrétaire général qu'il ne serait pas représenté à la séance du Conseil. Il peut être utile ou non de rechercher les raisons qui portèrent ce Gouvernement à s'abstenir de participer à une décision qui portait nettement sur une question importante, touchant un aspect essentiel des droits et devoirs du mandataire. Six autres fois au moins, le Gouvernement de l'Afrique du Sud ne se fit pas représenter aux séances où le Conseil adopta des résolutions ou se livra à un échange de vues au sujet du Sud-Ouest africain.

Le fait qui ressort donc assez clairement d'un examen de la pratique du Conseil de la Société des Nations en la matière est que l'on n'y trouve pas de preuve concluante ni convaincante à l'appui de l'opinion selon laquelle, dans la pratique, la règle de l'unanimité s'appliquait et était interprétée d'une manière confirmant l'existence d'un droit de veto en faveur de la Puissance mandataire. Il serait probablement plus exact de dire que, à supposer que ce droit ait existé au début du fonctionnement de la Société des Nations, il tomba en désuétude et, partant, devint caduc. Certes, on s'attacha à obtenir un vote concordant de la Puissance mandataire par des efforts patients de compromis et de concessions réciproques, notamment sur la phraséologie des résolutions du Conseil. Il est donc probable qu'un cas mentionné à plusieurs reprises, encore que d'une façon assez vague, dans l'exposé présenté devant les Nations Unies par le Gouvernement de l'Afrique du Sud, cas où le Conseil de la Société des Nations aurait renoncé, eu égard à l'attitude de l'Afrique du Sud, à une ligne de conduite qu'il avait envisagée, n'est pas entièrement apocryphe. Il a dû nécessairement exister un certain nombre de cas de cette nature. Mais ils n'étaient pas les seuls. Dans d'autres cas, probablement plus nombreux, on obtint l'unanimité parce que la Puissance mandataire adapta son attitude à l'opinion générale du Conseil ou, dans certains cas, parce que la Puissance mandataire décida de ne pas prendre part à la séance au cours de laquelle le Conseil adopta la résolution. Il est probable — nous ne pouvons en dire plus — que cette Puissance adopta cette ligne de conduite parce qu'elle la jugea préférable à un désaccord patent avec le Conseil, par ailleurs unanime, ou à un débat public devant une Assemblée hostile et pratiquement unanime. A ce point de vue,

measure of unreality in the insistence on the absolutely unanimous vote in the Council. The Council was not a mere voting machine.

It is of interest to note that Professor Quincy Wright, in the most exhaustive treatise on the subject of mandates, comes to the following conclusion: "Thus it is possible that a resolution dealing with a particular mandatory might be effective over the adverse vote of that mandatory. On the other hand, it may be thought that the Council in dealing with mandates acts in an administrative rather than a quasi-judicial character, in which case absolute unanimity might be required. It is probable that the character of the particular question before the Council would determine the matter but up to date there has always been absolute unanimity." (*Mandates under the League of Nations* (1930), p. 132. A similar view is expressed on p. 522.) However, as already suggested, the Council, in passing resolutions on mandates, acted essentially in a quasi-judicial capacity. Apart from procedural safeguards, there is probably no basic difference between the judicial and the administrative application of the law. As shown, the circumstance that resolutions had in fact been accepted by absolute unanimity throws no decisive light on the legal position here examined. When Professor Wright stated—a statement subsequently repeated by other well-informed commentators (see Duncan Hall, *Mandates, Dependencies and Trusteeship* (1948), p. 175)—that as a matter of fact decisions of the Council in the matter of mandates were unanimous, the statement, if we disregard the occasional abstention of the Mandatory Power from participation in the meetings, was on the face of it correct. But, as shown, it was clearly intended only as a statement of fact, not of law. That fact is open to varying—and divergent—legal construction.

There is thus in the practice of the Council no conclusive factor which is apt to override the basic legal considerations to which I have referred above, namely, that in an instrument such as the Covenant of the League of Nations the general requirement of unanimity is not in itself sufficient to displace the principle that a party cannot be judge in its own case; that the requirement of unanimity, however expressly stated, is implicitly qualified by the latter principle; and that nothing short of its express exclusion is sufficient to justify a State in insisting that it should, by acting as judge in its own case, possess the right to render inoperative a solemn international obligation to which it has subscribed. This principle ought to be kept prominently in mind when it is a question of the supervised State claiming the right to frustrate by its own vote the legal efficacy of the supervision. The effectiveness of international obligations may not be the only governing consideration

il s'attache nettement un certain degré d'irréalité au fait d'insister sur le caractère absolument unanime du vote au sein du Conseil. Le Conseil n'était pas une simple machine à voter.

Il n'est pas sans intérêt de noter que, dans son ouvrage très complet sur la question des mandats, le professeur Quincy Wright arrive à la conclusion suivante : « Il est donc possible qu'une résolution visant une Puissance mandataire donnée soit effective en dépit du vote en sens contraire de cette dernière. D'autre part, on peut penser que le Conseil, lorsqu'il s'occupe des mandats, exerce une fonction d'ordre administratif plutôt que quasi-judiciaire, auquel cas l'unanimité absolue pourrait être requise. Il est probable que le caractère de la question particulière soumise au Conseil serait décisif, mais jusqu'à présent le Conseil a toujours adopté ses résolutions à l'unanimité absolue. » (*Mandates under the League of Nations* (1930), p. 132. La même opinion est exprimée à la p. 522.) Quoi qu'il en soit, comme on l'a déjà indiqué, le Conseil, en adoptant des résolutions relatives aux mandats, exerçait essentiellement une fonction d'ordre quasi-judiciaire. En dehors des garanties de procédure, il n'y a probablement pas de différence essentielle entre l'application judiciaire et l'application administrative de la loi. Ainsi qu'il a été démontré, la circonstance que des résolutions ont été en fait acceptées à l'unanimité absolue, ne permet pas de se prononcer de façon décisive sur la situation juridique examinée ici. La constatation du professeur Wright, qui a été reproduite ultérieurement par d'autres commentateurs bien informés (voir Duncan Hall, *Mandats, Dependancies and Trusteeship* (1948), p. 175), selon laquelle, en fait, les décisions du Conseil en matière des mandats étaient unanimes, est, à première vue, exacte, si l'on ne tient pas compte de la circonstance que la Puissance mandataire s'est abstenue occasionnellement de prendre part à la réunion. Mais, ainsi qu'il a été démontré, dans l'esprit de son auteur il s'agissait nettement d'une constatation de fait et non de droit. Ce fait se prête à des interprétations juridiques variables et divergentes.

Il n'y a donc, dans la pratique du Conseil, pas d'élément concluant permettant de passer outre aux considérations juridiques fondamentales que j'ai mentionnées ci-dessus, à savoir que, dans un instrument tel que le Pacte de la Société des Nations, la règle générale d'unanimité n'est pas en elle-même suffisante pour écarter le principe selon lequel une partie ne peut être juge en sa propre cause. La condition d'unanimité, si exprès que soient les termes qui la posent, est implicitement limitée par ce dernier principe, et il ne faudrait rien de moins que son exclusion expresse pour autoriser un État à prétendre qu'en agissant comme juge dans sa propre cause il possède le droit de priver de tout effet une obligation internationale solennelle à laquelle il a souscrit. On devrait garder ce principe présent à l'esprit, surtout dans le cas où c'est l'État surveillé qui revendique le droit de réduire à néant, par son propre vote, l'efficacité juridique de la surveillance. L'efficacité des obliga-

in the interpretation of treaties seeing that the parties occasionally intend to render them less effective than is indicated by their apparent purpose. But it is a consideration which cannot be ignored. In so far as the principle *nemo iudex in re sua* is not only a general principle of law, expressly sanctioned by the Court, but also a principle of good faith, it is particularly appropriate in relation to an instrument of a fiduciary character such as a mandate or a trust in which equitable considerations acting upon the conscience are of compelling application. This, too, is a general principle of law recognized by civilized States. There is therefore no sufficient reason for assuming that if the Permanent Court of International Justice had been called upon to apply its ruling in the Twelfth Advisory Opinion to the question of unanimity in connection with the supervisory function of the Council in the matter of mandates, it would have abandoned the principle there enunciated. It may be strange that ten years after the dissolution of the League this Court should be confronted with the same question, but this is not a valid ground for departing from that principle. There is, it may be added, no reason why the Court should not interpret the Covenant of the League as it existed in 1945. The determination of rights validly acquired under treaties or statutes which have lapsed is a frequent occurrence in judicial practice. There is no occasion for any excess of judicial caution in this respect. Moreover, in the present case the Court interprets primarily the Mandate which, as it repeatedly stated in its Opinion of 1950, continues to exist.

I cannot say that I have arrived without hesitation at my conclusion on this aspect of the question or that I would have been prepared to base my affirmative answer to the question put by the General Assembly solely on this ground. I am impressed by the doubts voiced in this connection by Judge Klaestad in his Separate Opinion. For we ought to attach due weight to the general rule of unanimity in the Covenant and the fact that there is no explicit case on record in which the Council affirmed its right to give a valid decision in face of a formal objection of the interested mandatory State. At the same time, I must attach equal—and, I believe, decisive—weight to the general principle as here outlined and as acted upon by the Court itself in the Twelfth Advisory Opinion; to the preponderant practice of the Council of the League in a sphere not confined to the settlement of disputes; and, above all, to the custom—to what in English practice is referred to as a constitutional convention—according to which the Mandatory States never in fact exercised any right of veto. Also, I have some doubts as to the existence of any vested right of South Africa to an immutable system of voting in face of actual or potential changes in the practice of the League of Nations on the subject of the voting procedure. There is no doubt that, in the

tions internationales n'est peut-être pas la seule considération dominante dans l'interprétation des traités, vu que parfois l'intention des parties est de les rendre moins effectifs que leur but apparent ne le donne à penser ; mais c'est une considération qui ne peut être négligée. Dans la mesure où le principe *nemo iudex in re sua* n'est pas seulement un principe général de droit expressément sanctionné par la Cour, mais aussi un principe de bonne foi, cette maxime est particulièrement applicable à propos d'un instrument de caractère fiduciaire, tel qu'un mandat ou une tutelle, auquel les considérations d'équité qui guident la conscience sont nécessairement applicables. Cette maxime est aussi un principe général de droit reconnu par les États civilisés. Il n'y a donc pas de raison suffisante de supposer que, si la Cour permanente de Justice internationale avait été appelée à appliquer le principe posé par elle dans son douzième avis consultatif à la question de l'unanimité à propos de la fonction de surveillance du Conseil en matière de mandat, elle aurait abandonné le principe qu'elle a formulé. Il est peut-être étrange que, dix ans après la dissolution de la Société des Nations, la Cour se trouve en présence de la même question, mais ce n'est pas une raison valable pour s'écarter de ce principe. Au surplus, rien n'empêche la Cour d'interpréter le Pacte de la Société des Nations tel qu'il existait en 1945. Il arrive souvent qu'une juridiction doive statuer sur des droits régulièrement acquis en vertu de traités ou de lois qui ne sont plus en vigueur. Il n'y a pas de raison de pousser ici à l'extrême la prudence judiciaire. En outre, dans le cas présent, la Cour interprète essentiellement le Mandat qui, elle l'a dit à plusieurs reprises dans son avis de 1950, continue d'exister.

Je ne suis pas en mesure d'affirmer que je sois arrivé sans hésitation à ma conclusion sur cet aspect de la question, ou que j'aie été disposé à fonder uniquement sur ce motif ma réponse affirmative à la question posée par l'Assemblée générale. Je suis impressionné par les doutes que M. Klaestad a exprimés à cet égard dans son opinion individuelle. Nous devons, en effet, donner l'importance qu'elle mérite à la règle générale de l'unanimité qui figure dans le Pacte et au fait que l'on ne trouve aucun cas où le Conseil ait explicitement affirmé son droit de prendre une décision valable malgré l'objection formelle de l'État mandataire intéressé. En même temps, je dois attacher une importance égale et, je crois, décisive, au principe général que j'ai examiné et que la Cour elle-même a appliqué dans son douzième avis consultatif ; à la pratique que le Conseil de la Société des Nations a suivie le plus souvent et cela pas seulement pour le règlement des différends ; et surtout à la coutume — qui dans la pratique anglaise porte le nom de « convention constitutionnelle » — selon laquelle les États mandataires n'ont jamais en fait exercé un droit de veto. En outre, je doute que l'Afrique du Sud ait un droit acquis au maintien d'une procédure de vote immuable, étant donné les changements effectifs ou virtuels en la matière dans la pratique de la Société des Nations. Il n'y a pas de

course of time and without any formal amendment, the rule of absolute unanimity ceased to be a factor to which there was invariably attached decisive importance. This, in addition to the practice outlined above, is shown by the gradual adoption of such practices as passing of resolutions by way of a "vœu" or recommendation by simple majority ; by treating some substantive matters as being questions of procedure ; by considering abstention as absence ; and by the practice of majority voting in Committees. When in 1937 Members of the League of Nations expressed their view as to whether absolute unanimity of the Council was required for a request for an Advisory Opinion, a large majority of those who formulated their attitude denied the existence of any such requirement. This was so although in this case there were reasons of some cogency for maintaining the rule of absolute unanimity having regard to the principle that States cannot be compelled, directly or indirectly, to bring their disputes before the Court. A proper interpretation of a constitutional instrument must take into account not only the formal letter of the original instrument, but also its operation in actual practice and in the light of the revealed tendencies in the life of the Organization. This being so, although I am not prepared to say that the main contention of South Africa was wholly unfounded, I cannot accept it as being legally correct.

For these reasons, my conclusion is that the proposed Rule F is not inconsistent with a correct interpretation of the Opinion of the Court of 1950 inasmuch as it is based on the view that the opposing vote of the mandatory State could not in all circumstances adversely affect the required unanimity of the Council of the League of Nations.

* * *

Question 2 : *Has the General Assembly the Power to Proceed by a Voting Procedure other than that laid down in Article 18 of the Charter ?*

Although the Court has decided that it is not necessary for it to consider the South African contention in so far as it is based on the notion that the absolute unanimity of the Council of the League was required for the validity of its decisions, it has not thereby disposed of the issue before it. For there remains the possibility, foreshadowed in the Request for the present Opinion, of alternative voting procedures other than absolute unanimity or the two-thirds majority of Rule F. The General Assembly expressly asked the Court to indicate what other voting procedure should be followed in case it finds that Rule F is inconsistent with its Opinion of 1950. There may be a qualified unanimity (i.e., one

doute qu'avec le temps et sans aucun amendement formel, la règle de l'unanimité absolue a cessé d'être un facteur auquel on attachait invariablement une importance décisive. Outre la pratique indiquée ci-dessus, cela est démontré par l'adoption progressive de pratiques telles que l'adoption de résolutions sous forme de « vœux » ou de recommandations par simple majorité ; par le fait de traiter certaines questions de fond comme étant des questions de procédure ; par le fait de considérer l'abstention comme une absence ; et par la pratique du vote à la majorité dans les comités. Lorsqu'en 1937 les Membres de la Société des Nations ont exprimé leur opinion sur le point de savoir si l'unanimité absolue du Conseil était requise pour demander un avis consultatif, une grande majorité de ceux qui ont exprimé leur opinion ont contesté l'existence de cette condition. Il en fut ainsi, bien que dans ce cas il y eut des raisons d'une certaine importance pour maintenir la règle de l'unanimité absolue ; eu égard au principe que les États ne peuvent être contraints, directement ou indirectement, de soumettre leurs différends à la Cour. Une interprétation correcte d'un instrument constitutionnel doit tenir compte non seulement de la lettre formelle de l'instrument original, mais encore de son fonctionnement dans la pratique effective et à la lumière des tendances qui se sont révélées dans la vie de l'Organisation. Cela étant, bien que je ne sois pas disposé à dire que la thèse principale de l'Afrique du Sud fût entièrement mal fondée, je ne peux l'accepter comme étant juridiquement correcte.

Pour ces raisons, ma conclusion est que l'article F projeté n'est pas incompatible avec une interprétation exacte de l'avis rendu par la Cour en 1950, dans la mesure où il est fondé sur le principe que le vote contraire de l'État mandataire ne pouvait dans tous ces cas détruire l'unanimité requise au sein du Conseil de la Société des Nations.

* * *

Question 2 : L'Assemblée générale peut-elle suivre une procédure de vote différente de la procédure prévue à l'article 18 de la Charte ?

Quoique la Cour ait décidé qu'il n'est pas nécessaire qu'elle examine la thèse de l'Union sud-africaine dans la mesure où celle-ci se fonde sur la proposition d'après laquelle, pour être valables, les décisions du Conseil de la Société des Nations devaient être prises à l'unanimité absolue, la Cour n'aura pas vidé entièrement la question dont elle est saisie. En effet, ainsi que le laisse entrevoir la demande d'avis consultatif, il reste la possibilité de recourir à des procédures de vote autres que l'unanimité absolue ou la majorité des deux tiers prévue par l'article F. L'assemblée générale a expressément demandé à la Cour de lui dire quelle autre procédure de vote elle devrait suivre au cas où elle conclurait que

not including the vote of the Administering State), or some kind of majority half-way between unanimity and two-thirds such as a majority of three-fourths or four-fifths, or any kind of majority which includes certain States or groups of States such as the States represented on the Trusteeship Council or such of these States as administer Trust Territories. Can it be said that all these procedures, as well as that of absolute unanimity, are ruled out for the reason that they are constitutionally inadmissible having regard to the Charter of the United Nations and the fact that the only voting procedure permitted to the General Assembly is that of simple majority or of a two-thirds majority? Is it legally possible for the General Assembly, in any circumstances, to adopt a voting procedure different from that laid down in the Charter, namely, simple majority or a two-thirds majority? Is it legally possible for it to determine that a certain type of question shall be decided in the future by any of the alternative voting procedures as outlined above? If it is legally possible for the General Assembly to adopt any of these voting systems and if Rule F, which replaces the unanimity rule by a two-thirds majority, is not, upon examination, shown to represent the closest possible approximation to the procedure of the Council of the League of Nations, then there arises in an acute form the question of its compatibility with the Opinion of the Court given in 1950. What is the answer to these questions?

To put it in different words, must Rule F be regarded as approximating "as far as possible" to the procedure of the Council of the League for the reason that under the voting system of the Charter no other voting procedure save that of simple majority or a two-thirds majority is possible or permissible? Did the Court have that limitation in mind when it used the expression "as far as possible"? That this was so was repeatedly asserted during the debates in the General Assembly and in the Committee for South-West Africa. It is a problem which is essential to the whole question. Its examination—and an answer to it—cannot be avoided on the ground that a positive answer constitutes a juridical impossibility. The General Assembly did not consider it in that light for, as stated, it specifically asked the Court to say what should be its alternative voting procedure in case the Court should give a negative answer to the main question put to it. Neither can the answer to the constitutional aspect of the question be taken as self-evident by way of "construction" in the sense that as the Court held that the supervision must lie with the General Assembly, the General Assembly can resort for that purpose to a procedure no other than that laid down in the Charter, and that by adopting Rule F it followed the procedure of the Council of the League as far as possible. To do so is to beg the question. Neither do I think it permissible to avoid it because of

l'article F est incompatible avec son avis de 1950. Il peut y avoir une unanimité qualifiée (c'est-à-dire non compris le vote de l'État chargé de l'administration du territoire) ou une forme de majorité intermédiaire entre l'unanimité et la majorité des deux tiers, telles une majorité des trois quarts ou des quatre cinquièmes, ou toute autre majorité dans laquelle seraient comprises les voix de certains États ou groupes d'États, notamment des États représentés au Conseil de Tutelle ou des États chargés de l'administration de territoires sous Tutelle. Peut-on dire que ces diverses procédures de vote, aussi bien que l'unanimité absolue, sont exclues du fait que, constitutionnellement, la Charte des Nations Unies les rend inadmissibles, et que la seule procédure de vote ouverte à l'Assemblée générale est la majorité simple ou la majorité des deux tiers ? Est-il juridiquement possible à l'Assemblée générale, quelles que soient les circonstances, d'adopter une procédure de vote différente de celle que prévoit la Charte, savoir la majorité simple ou la majorité des deux tiers ? Est-elle fondée en droit à décider que les questions d'une catégorie déterminée seront tranchées à l'avenir suivant l'une des procédures de vote susmentionnées ? Si l'Assemblée générale est fondée en droit à adopter l'une quelconque de ces méthodes de vote et si, à l'examen, il apparaît que l'article F, en remplaçant la règle de l'unanimité par la majorité des deux tiers, ne se rapproche pas, autant que possible, de la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations, la question de sa compatibilité avec l'avis rendu par la Cour en 1950 se pose de façon aiguë. Dans quel sens faut-il répondre à ces questions ?

En d'autres termes, faut-il considérer que l'article F se rapproche « autant que possible » de la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations pour la raison que le système de vote prévu par la Charte ne donne ni la possibilité ni la faculté de suivre une procédure de vote différente de la majorité simple ou de la majorité des deux tiers ? La Cour avait-elle cette restriction en vue lorsqu'elle a employé l'expression « autant que possible » ? On a répété à plusieurs reprises au cours des débats de l'Assemblée générale et du Comité du Sud-Ouest africain qu'il en était ainsi. Ce problème est d'une importance primordiale pour l'ensemble de la question. L'on ne saurait éviter de l'examiner — et de le résoudre — en arguant qu'une réponse positive est une impossibilité juridique. L'Assemblée générale ne l'a pas envisagé sous ce jour puisque, comme je viens de le dire, elle a demandé en termes exprès à la Cour, pour le cas où celle-ci répondrait par la négative à la question principale, de dire quelle autre procédure de vote il conviendrait d'adopter. La réponse à cette question d'ordre constitutionnel ne peut davantage être considérée comme évidente en soi par voie d'« interprétation » en ce sens que, la Cour ayant estimé que la surveillance incombe à l'Assemblée générale, celle-ci ne pourrait adopter en la matière une procédure différente de celle que prévoit la Charte, et qu'en adoptant l'article F elle a suivi autant que possible la procédure du Conseil de

the difficulty raised by a baffling practice and by conflicting considerations of principle.

Principle would seem to suggest that it is not legally possible for the General Assembly to decide—whether by an ordinary majority or a two-thirds majority—that any question or category of questions, or all questions, shall be in the future decided by a majority of three-fourths or four-fifths or by a unanimous vote. The reasons for that view are persuasive. If the General Assembly were to make any such decision, it would be depriving some, as yet undetermined, Members of the General Assembly of the right, safeguarded by the Charter, to have a matter determined by a two-thirds majority in which they participate. If that is so, then it would appear that the General Assembly is not legally in the position to adopt any such special procedure of voting even in pursuance of an Advisory Opinion of the Court. Any such change must be the result of an amendment of the Charter. This view is strengthened by jurisprudential considerations of obvious cogency :

The size of the majority required for the validity of the decisions of a corporate political body is not a mere matter of technical convenience or mathematical computation. It is expressive of the basic political philosophy of the organization. A study of the preparatory work of the Conference of San Francisco, including that of the Dumbarton Oaks proposals, shows that the adoption of the existing system of voting was the result of prolonged deliberation. In any case it now forms part of the law of the Charter. Unlike in the League of Nations, the basic philosophy of the Charter of the United Nations is, to put it in a negative form, that of the rejection of the rule of unanimity. There is not a single provision of the Charter which prescribes or authorizes for voting in the General Assembly the requirement of unanimity or any kind of majority other than a simple or two-thirds majority (although, significantly, there is in Articles 108 and 109 a provision for a majority which must include permanent Members of the Security Council). It is outside the purpose of this Opinion to enquire into the reason and objects of that system of voting based on the rejection of unanimity or anything approaching it. It suffices to say that the system as adopted is in accordance with the structure of the United Nations conceived as an entity existing, as it were, independently of its Members and endowed with a personality of its own—one aspect of which is vividly illustrated by the Opinion of the Court in the *Injuries* Case—as distinguished from the League of Nations which in acting, by virtue of the principle of unanimity, by agreement rather than by majority, bore the character of an association of a different character.

la Société des Nations. Ce serait là une pétition de principe. Je ne pense pas non plus qu'il soit permis de l'esquiver parce qu'une pratique déconcertante et des considérations de principe contradictoires sont venues la compliquer.

En principe, il semble qu'il n'est pas juridiquement possible à l'Assemblée générale de décider — à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers — qu'une question ou une catégorie de questions, ou même toutes les questions, devront être tranchées à l'avenir à la majorité des trois quarts ou des quatre cinquièmes ou encore à l'unanimité des voix. Les raisons que l'on peut invoquer à l'appui de cette opinion sont convaincantes. Si l'Assemblée générale prenait une telle décision, elle priverait certains de ses membres, encore indéterminés, du droit qui leur est garanti par la Charte de faire trancher une question par un vote à la majorité des deux tiers auquel ils participent. S'il en est ainsi, il appert que l'Assemblée générale n'est pas fondée en droit à adopter une procédure de vote spéciale, même pour mettre en œuvre un avis consultatif de la Cour. Toute modification à cet ordre nécessite un amendement à la Charte. Cette manière de voir est confirmée par des considérations juridiques d'une force évidente.

L'importance de la majorité requise pour la validité des décisions d'un corps politique constitué n'est pas une simple question de commodité technique ou d'évaluation mathématique. Elle est l'expression de la conception politique sur laquelle se fonde l'organisation. L'étude des travaux préparatoires de la conférence de San-Francisco et des propositions de Dumbarton Oaks révèle que le système de vote actuel ne fut adopté qu'après de longues délibérations. De toute façon, il fait actuellement partie du droit de la Charte. Contrairement au Pacte de la Société des Nations, la Charte des Nations Unies a pour principe fondamental, pour employer une forme négative, le rejet de la règle de l'unanimité. Elle ne contient aucune disposition qui prescrive ou permette à l'Assemblée générale d'exiger l'unanimité ou une forme quelconque de majorité autre que la majorité simple ou la majorité des deux tiers (bien que, et cela est significatif, les articles 108 et 109 prévoient une majorité qui doit nécessairement comprendre les membres permanents du Conseil de Sécurité). Il n'entre pas dans le propos de la présente opinion individuelle de rechercher la raison ou les buts de ce système de vote fondé sur le rejet de la règle de l'unanimité ou de tout système analogue. Il suffit de dire que la méthode adoptée est conforme à la structure de l'Organisation des Nations Unies conçue comme entité existant en quelque sorte indépendamment de ses Membres et dotée d'une personnalité propre — dont l'un des aspects est illustré de manière très nette dans l'avis que la Cour a rendu dans l'affaire des *Dommages* — par opposition à la Société des Nations qui, du fait que ses décisions étaient prises selon le principe de l'unanimité, par voie d'accord plutôt que par un vote à la majorité, présentait les caractéristiques d'une association de nature différente.

Principle would seem to demand that whenever the basic instrument of a corporate political body prescribes the manner in which its collective will is to be formed and expressed, that basic instrument is in this respect paramount and overriding and nothing save a constitutional amendment as distinguished from legislative action can authorize an alternative procedure of voting. On that view it would not seem to matter, in the case of the United Nations, whether the action is taken in pursuance of the objects of organization, or in pursuance of a function accepted under some extraneous instrument such as a treaty. Such function must in any case lie within the orbit of its competence as laid down in the Charter. For the organization cannot accept the fulfilment of a task which lies outside the scope of its functions as determined by its constitution. Thus, for instance, if two or more States were to confer by treaty upon the General Assembly certain functions in the sphere of pacific settlement—e.g., by appointing an arbitration commission or by deciding itself the disputed issue—and if the treaty provided that these functions shall be fulfilled by a three-fourths or four-fifths majority or qualified unanimity, principle would seem to suggest that the General Assembly cannot act in that way. It cannot override a seemingly mandatory provision of the Charter by the device of accepting a task conferred by a treaty. It might otherwise be possible to alter, through extraneous treaties, the character of the Organization in an important aspect of its activity.

These were probably the reasons—although they do not seem to have been expressed in articulate language—which made some Members of the United Nations insist that in giving its Opinion in 1950 the Court must have envisaged the voting procedure of the General Assembly such as it is and must have ruled out the possibility of its being adapted to the governing requirement that the degree of supervision must not exceed that under the System of Mandates. In doing so, they were able to point to the Advisory Opinion No. 12 on the *Interpretation of the Treaty of Lausanne* in which the Court appeared to have laid down the principle that a political body entrusted with a decision by virtue of an extraneous instrument can proceed in the matter only in accordance with its own procedure of voting. If that view, so cogently supported by principle and, apparently, by the Court, is correct, then, clearly, Rule F cannot be challenged on the ground that it is tainted by an avoidable failure to approximate to the voting procedure of the Council of the League. It means, to put it in different words, that Rule F is a correct interpretation of the Opinion of 1950 for the reason : (a) that the absolute unanimity rule, even if it were correct, could not be given effect having regard to the binding character of the voting procedure of the Charter ; and (b) that, for the same reason, it was not legally possible for the General Assembly to

En principe, il semblerait que, dans tous les cas où le texte fondamental d'un corps politique constitué prescrit la manière dont se formera et s'exprimera sa volonté collective, ce texte est souverain en la matière, et qu'il est impossible d'y déroger. Dès lors, seul un amendement constitutionnel et non pas un acte législatif peut autoriser le recours à une autre procédure de vote. Cela étant, il semble que dans le cas des Nations Unies, il importerait peu que la décision soit prise conformément aux buts de l'Organisation des Nations Unies, ou en vertu d'une fonction conférée par un texte qui lui est étranger, tel par exemple un traité. Il faut en tout cas que cette fonction ne sorte pas des limites de sa compétence telle qu'elle est définie dans la Charte. Car l'Organisation ne peut accepter une tâche qui ne rentre pas dans le cadre des fonctions qui lui sont assignées par sa constitution. Ainsi, si deux ou plusieurs États conféraient, par traité, à l'Assemblée générale certaines fonctions relatives au règlement pacifique des différends — par exemple s'ils lui confiaient le soin de nommer à cet effet une commission d'arbitrage ou de trancher elle-même le différend — et si le traité stipulait que les décisions voulues doivent être prises à la majorité des trois quarts ou des quatre cinquièmes, ou à une unanimité qualifiée, il semble qu'en principe l'Assemblée générale ne pourrait s'engager dans cette voie. Elle ne saurait tourner une disposition apparemment impérative de la Charte en acceptant la mission que lui confie un traité. S'il en était autrement, il serait possible de modifier, au moyen de traités extrinsèques, le caractère de l'Organisation dans un secteur important de son activité.

Telles étaient probablement les raisons — bien qu'elles n'aient pas été expressément formulées — qui ont conduit certains Membres des Nations Unies à soutenir qu'en rendant son avis en 1950, la Cour avait en vue la procédure de vote de l'Assemblée générale telle qu'elle existe actuellement et qu'elle avait écarté toute possibilité de la rendre conforme à la prescription dominante selon laquelle le degré de surveillance ne saurait dépasser celui qui a été appliqué sous le Régime des Mandats. Ce faisant, ils ont pu citer l'avis consultatif n° 12, relatif à l'*Interprétation du Traité de Lausanne*, dans lequel la Cour semblait poser le principe qu'un corps politique chargé par un instrument extrinsèque de prendre une décision ne peut le faire que conformément à sa propre procédure de vote. Si cette manière de voir, si fortement confirmée par des considérations de principe et, apparemment, par la Cour, est exacte, il est clair que l'on ne saurait contester la validité de l'article F en alléguant qu'il ne se rapproche pas, comme il aurait dû le faire, de la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations. En d'autres termes, cela signifie que l'article F correspond à une interprétation exacte de l'avis de 1950, étant donné que a) la règle de l'unanimité absolue, même si elle était correcte, ne pouvait être appliquée en raison du caractère absolument obligatoire de la procédure de vote prévue par la Charte, et b) pour la même raison,

contemplate or to adopt any alternative procedure falling short of absolute unanimity.

* * *

However, although the view as here outlined seems to be supported by principle and practice, there are opposing considerations both of practice and principle. In fact, the Permanent Court of International Justice, after enunciating in the Twelfth Advisory Opinion the rule which seems to go one way, qualified it in the same Opinion in the opposite direction. It began by rejecting the view, put forward by Great Britain, that the unanimity rule as laid down in Article 5 of the Covenant, contemplated only the exercise of powers granted in the Covenant itself. It said: "The fact that the present case concerns the exercise of a power outside the normal province of the Council, clearly cannot be used as an argument for the diminution of the safeguards with which, in the Covenant, it was felt necessary to surround the Council's decisions" (Series B, No. 12 p. 30). It thus seems to have adopted the view, which I have described as seemingly being in accordance with principle, that a political body can act only in accordance with the procedure as laid down in its constitution. However, after having said that, the Court proceeded to qualify the apparent general rule. It said: "On the other hand, no one denies that the Council can undertake to give decisions by a majority in specific cases, if express provision is made for this power by treaty stipulations" (at p. 30). Again, after referring to the binding character of the voting procedure of a "body already constituted and having its own rules of organization and procedure", it qualified that statement by adding: "unless a contrary intention has been expressed" (at p. 31).

In thus qualifying the major principle which it enunciated and on which it acted, the Court was in fact able to rely—although it did not refer to—on some substantial practice of the League of Nations. Of that practice the Rules of Procedure adopted by the Assembly and the Council of the League provide a significant example. Article 5 (1) of the Covenant laid down as follows: "Except when otherwise provided in this Covenant or by the terms of the present treaty, decisions of any meeting of the Assembly, or of the Council, require the agreement of all the Members represented at the meeting." However, the Rules of Procedure, subsequently framed with respect to both the Assembly and the Council, effected in this matter an important—though at first sight inconspicuous—change. In Rule 19 (1) of the Rules of Procedure of the Assembly the words of Article 5, paragraph 1, of the Covenant were reproduced with a significant modification. In place of the words "by the terms of the present treaty" there were substituted the words "of a treaty". Article 8, paragraph (1), of the Council's Rules of Procedure

il n'était pas juridiquement possible à l'Assemblée générale d'adopter une autre procédure n'allant pas jusqu'à l'unanimité absolue.

* * *

Bien que la manière de voir exposée ici semble confirmée par des considérations de principe et par la pratique, il existe dans ces deux derniers domaines des considérations en sens contraire. En fait, dans le douzième avis consultatif, après avoir énoncé la règle dans une acception bien déterminée, la Cour permanente de Justice internationale lui donna ensuite le sens exactement opposé. Elle commença par rejeter l'opinion avancée par la Grande-Bretagne, selon laquelle la règle de l'unanimité énoncée à l'article 5 du Pacte ne visait que l'exercice de pouvoirs conférés par le Pacte même. Elle déclara : « Le fait qu'il s'agit en l'espèce d'un pouvoir qui dépasse les attributions ordinaires du Conseil, ne saurait évidemment être invoqué comme un argument pour diminuer les garanties dont le Pacte a cru nécessaire d'entourer les décisions du Conseil » (Série B, n° 12, p. 30). Elle semble donc avoir adopté le point de vue qui, je l'ai dit, est apparemment conforme aux principes, selon lequel un corps politique ne peut agir que conformément à la procédure fixée par sa constitution. Cependant, après cette constatation, la Cour a restreint la portée de cette règle apparemment générale. Elle dit : « Nul ne conteste d'ailleurs que le Conseil puisse accepter de prendre des décisions à la majorité des voix, si ce pouvoir est expressément prévu pour des cas déterminés, dans des textes conventionnels » (p. 30). De même, après avoir mentionné le caractère obligatoire de la procédure de vote « d'un corps déjà constitué, ayant ses propres règles d'organisation et de procédure », elle limita la portée de cette constatation en ajoutant : « si une volonté contraire n'est pas exprimée » (p. 31).

Pour limiter ainsi le principe majeur qu'elle avait énoncé et dont elle s'était inspirée, la Cour pouvait en fait invoquer dans une large mesure — bien qu'elle n'en fit pas mention — une pratique considérable de la Société des Nations. Les règles de procédure, adoptées par l'Assemblée et par le Conseil de la Société, constituent un exemple significatif de cette pratique. Aux termes de l'article 5 (1) du Pacte : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. » Les règles de procédure élaborées par la suite pour l'Assemblée et pour le Conseil apportaient cependant à cette règle une dérogation importante — bien qu'elle n'apparaisse pas à première vue. Les termes de l'article 5, paragraphe 1, du Pacte, reproduits dans l'article 19 (1) du Règlement de l'Assemblée, ont subi une modification importante. Les termes « ou des clauses du présent traité » ont été remplacés par « d'un traité ». La même modification apparaît à l'article 8, paragraphe 1, du Règlement du

made the same change. In the Rules of Procedure of the Council adopted on May 26th, 1933, this aspect of the matter was expressed even more clearly. Article 9 of the revised Rules provided as follows: "Except where otherwise expressly provided by the Covenant, or by the terms of any other instrument which is to be applied, decisions at any meeting of the Council require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting."

Moreover, in a large number of treaties adopted subsequent to the Peace Treaties and in some cases expressly accepted by the Council, provision was made for voting by some kind of majority as distinguished from unanimity. This applied in particular to the "Minorities Treaties" which all contained provisions allowing the Council to proceed by a majority of votes in proposing modifications to these treaties. Similar provisions were incorporated in some other instruments such as Article 4 of the Declaration of November 9th, 1921, of the Principal Allied Powers concerning Albania; Article 15 of the second Geneva Protocol of March 14th, 1924, concerning the economic rehabilitation of Hungary; Article 14 of Annex 2 and Article 4 of Annex 3 of the Memel Agreement of May 8th, 1924, between the Principal Allied Powers and Lithuania; Article 9 of the Financial Agreement of 9 December, 1927, between Bulgaria and Greece; Article 7 of the Agreement of 20 October, 1921, concerning the non-militarization and neutralization of the Aaland Islands; Article 8 of the Locarno Pact of October 16th, 1925; Article 28 (3) of the Agreement on Financial Assistance of 2 October, 1930. And, of course, there were numerous provisions to that effect in the various Peace Treaties to which, as stated, express reference was made in the Covenant. There was no disposition among authors who commented in detail upon the amended Rules of Procedure and the provisions of these treaties to question their propriety in any way (see Schücking-Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 3rd ed., Vol. I (1931), pp. 517, 521; Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (1930), p. 226, 227; Stone in *British Year Book of International Law*, 14 (1933), pp. 33-35).

Having regard to the practice of the League of Nations and to the important qualification of the apparent major principle expressed by the Court in the Twelfth Advisory Opinion, as well as to considerations of a practical character, it cannot be said, by way of an absolute rule, that in no circumstances may the General Assembly act by a system of voting other than that laid down in the Charter. There is no room for any emphasis of language suggesting that any such modification of the voting procedure is a juridical impossibility. Frequent practice of the League of Nations accomplished that juridical impossibility and the Court expressly gave it its approval. On the other hand, in view of the persuasiveness of the contrary considerations outlined above, it does not seem to me permissible to go as far as the Rules of Procedure of the Assembly

Conseil. Dans le Règlement du Conseil, adopté le 26 mai 1933, cet aspect de la question est précisé plus clairement encore. L'article 9 du Règlement révisé dispose : « Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou des clauses de tout autre acte dont il s'agit de faire application, les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

En outre, un grand nombre de traités conclus à la suite des traités de paix, et, dans certains cas, expressément acceptés par le Conseil, prévoyaient une forme quelconque de vote à la majorité, par opposition à l'unanimité. C'est notamment le cas des « traités de Minorités » qui tous contenaient des dispositions permettant au Conseil de proposer des modifications à ces traités par vote à la majorité des voix. Des dispositions analogues furent insérées dans d'autres actes, par exemple l'article 4 de la Déclaration du 9 novembre 1921 des Principales Puissances alliées au sujet de l'Albanie ; l'article 15 du Deuxième Protocole de Genève du 14 mars 1924 concernant le relèvement économique de la Hongrie ; l'article 14 de l'annexe 2 et l'article 4 de l'annexe 3 de l'accord de Memel du 8 mai 1924 conclu entre les Principales Puissances alliées et la Lithuanie ; l'article 9 de l'accord financier du 9 décembre 1927 entre la Bulgarie et la Grèce ; l'article 7 de la convention du 20 octobre 1921 relative à la non-fortification et à la neutralité des îles d'Aland ; l'article 8 du pacte de Locarno du 16 octobre 1925 ; l'article 28 (3) du traité d'assistance financière du 2 octobre 1930. Et, bien entendu, il existait de nombreuses dispositions à cet effet dans les traités de paix qui, comme on l'a déjà dit, ont été mentionnés en termes exprès dans le Pacte. Les auteurs qui ont commenté d'une manière détaillée les amendements apportés aux règles de procédure et aux clauses de ces traités n'ont marqué aucune tendance à mettre en doute d'aucune manière leur opportunité (voir Schücking-Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 3^{me} éd., vol. I (1931), pp. 517, 521 ; Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (1930), pp. 226, 227 ; Stone, dans le *British Year Book of International Law*, 14 (1933), pp. 33-35).

Eu égard à la pratique de la Société des Nations et de la restriction importante au principe, apparemment dominant, qui a été exprimé par la Cour dans son douzième avis consultatif, ainsi que de considérations d'ordre pratique, on ne peut dire, en règle absolue, que l'Assemblée générale ne peut, en aucune circonstance, adopter une méthode de vote autre que celle fixée par la Charte. Il n'y a pas place pour l'emploi de termes tellement forts qu'ils indiqueraient qu'une telle modification de la procédure de vote est une impossibilité juridique. La pratique de la Société des Nations a fréquemment réalisé cette impossibilité juridique et la Cour lui a expressément donné son approbation. D'autre part, étant donné le caractère convaincant des considérations en sens contraire exposées ci-dessus, il me semble qu'il n'est pas permis d'aller aussi loin que le Règlement

or the Council of the League—or, indeed, the Court itself in the Twelfth Advisory Opinion—went in this respect and to hold that a modification of the system of voting is permitted every time when the Organization acts under a treaty other than its own constitutional Charter. The correct rule seems to lie half-way between these two solutions. The available practice and considerations of utility point to the justification of a rule which recognizes in this matter a measure of elasticity not inconsistent with the fundamental structure of the Organization. Within these limits, it is in my view a sound legal proposition that such modification is permissible under the terms of a general treaty, in the general international interest, and in relation to institutions and arrangements partaking of an international status—in particular, in cases in which the General Assembly acts in substitution for a body which has hitherto fulfilled the functions in question. This is the position in the present case. While the powers of the General Assembly in the matter are to be exercised primarily in pursuance of the Charter as interpreted by the Court in its Opinion rendered in 1950, and in particular of Articles 10 and 80, they are also to be exercised in pursuance of the continuing system of Mandates whose obligations were declared by the Court to be binding upon the Union of South-West Africa in respect of the territory which continues to be held under the international Mandate assumed by her in 1920. In view of this, there is room, as a matter of law, for the modification of the voting procedure of the General Assembly in respect of a jurisdiction whose source is of a dual character inasmuch as it emanates both from the Charter and the Mandate. In so far as considerations of international interest constitute a legitimate factor in the situation, they do so with much cogency in a situation which concerns the exercise of an international trust in respect of a territory which is endowed with an international status, which is the subject of an Opinion of this Court, and which has been the cause of international friction.

The question which calls for an answer is whether in the present case there exists a treaty of a character as described above. The words of the Opinion of 1950 seem to suggest a negative answer inasmuch as the Opinion lays down that “the competence of the General Assembly of the United Nations to exercise such supervision and to receive and examine reports is derived from the provisions of Article 10 of the Charter” (at p. 137). However, the passage must be read not in isolation but in the general context of the Opinion and in the light of the dual character of the source of the supervisory function of the General Assembly. The true meaning of the passage in question is that Article 10 of the Charter confers upon the General Assembly the competence to fulfil the functions as derived from the international instrument which establishes the international status of the territory in question, namely, the Mandate. It is the Mandate which is the original source of the

intérieur de l'Assemblée générale ou du Conseil de la Société des Nations — ou, en fait, que la Cour permanente dans son douzième avis consultatif — et d'affirmer que l'Organisation peut modifier sa procédure de vote chaque fois qu'elle est appelée à agir en vertu d'un traité autre que sa propre Charte constitutionnelle. La règle exacte semble se situer à mi-chemin de ces deux solutions. La pratique, ainsi que des considérations d'ordre utilitaire, tendent à justifier une règle permettant une certaine souplesse qui ne serait pas incompatible avec la structure fondamentale de l'Organisation. Dans le cadre de ces limites on est, à mon avis, fondé à dire qu'une telle modification est justifiée en vertu des termes d'un traité général, dans l'intérêt international général, et à propos des institutions et arrangements de portée internationale, plus particulièrement dans les cas où l'Assemblée générale agit en subrogation d'un organe qui, jusque-là, exerçait les fonctions visées. C'est ce qui se présente en l'occurrence. Si l'Assemblée générale doit exercer ses pouvoirs en la matière essentiellement en fonction de la Charte, telle qu'elle a été interprétée par la Cour dans son avis de 1950, et plus particulièrement des articles 10 et 80, elle doit également les exercer en application du Régime des Mandats qui existe toujours et dont les obligations, ainsi que l'a déclaré la Cour, continuent à lier l'Union sud-africaine à l'égard du territoire tenu en vertu du Mandat international assumé par elle en 1920. Cela étant, il y a place, en droit, pour une modification de la procédure de vote de l'Assemblée générale à l'égard des questions relevant de pouvoirs d'origine double en ce sens qu'ils émanent, d'une part, de la Charte et, d'autre part, du Mandat. Dans la mesure où des considérations d'intérêt international peuvent valablement entrer en ligne de compte dans une situation quelconque, elles ont d'autant plus de poids dans la présente affaire où il s'agit de l'exercice d'une tutelle internationale sur un territoire possédant un statut international, qui a déjà fait l'objet d'un avis antérieur de la Cour et qui a donné lieu à des difficultés d'ordre international.

La question à résoudre est de savoir s'il existe en l'occurrence un traité répondant aux caractéristiques ci-dessus. Les termes de l'avis de 1950 amèneraient à répondre par la négative, en ce sens qu'ils précisent que « la compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour exercer un tel contrôle et pour recevoir et examiner des rapports se déduit des termes généraux de l'article 10 de la Charte » (p. 137). Toutefois, ce passage doit être lu non pas isolément mais en tenant compte du contexte de l'avis ainsi que de l'origine double des fonctions de surveillance de l'Assemblée générale. La véritable signification du passage en question est que l'article 10 de la Charte confère à l'Assemblée générale la compétence nécessaire pour exercer les fonctions découlant de l'acte international qui établit le statut international du territoire visé, à savoir, le Mandat. C'est de ce Mandat qu'émanent en premier lieu les pouvoirs de l'Assemblée générale, tandis

powers of the General Assembly. The competence to apply the Mandate is derived from Article 10.

It follows from what has been said above that there is no warrant for considering as a dogma, for which no proof is required and with regard to which any contrary evidence can be ignored, the rule that under no circumstances may the General Assembly act under a voting procedure other than that laid down in Article 18. This being so, what are the modifications of the voting procedure of the General Assembly which may properly be contemplated in this connection? It is clear that any application of the principle of absolute unanimity—which in any case would be ruled out by virtue of the answer given above to Question 1—is inadmissible under the legal principle here formulated for the reason that it offends against a fundamental tenet of the constitution of the United Nations, namely, the abandonment of the doctrine of unanimity. For the same reason there would seem to be no room for a system of qualified unanimity not including the vote of the administering State—a system which would be open to the additional objection that it would place South Africa in some ways in a better position than that obtaining under the procedure of the Council of the League. For the number of States required for unanimity in the General Assembly is about four times as large as in the Council of the League.

Yet there was—and there is—room for exploring the practicability of voting procedures lying half-way between qualified unanimity and a two-thirds majority. This Opinion is not the appropriate occasion for an examination of these solutions. There may be an element of artificiality in some of them inasmuch as they must of necessity leave out of account the differences in the composition of the General Assembly and the Council of the League. The discussions on the General Assembly show a somewhat disturbing absence of attempts to explore some of the more practicable possibilities—though this fact may perhaps be explained by the repetitive and rigid adherence on the part of the Government of South Africa, an adherence unrelieved by alternative proposals, to the notion of absolute unanimity. In particular, there is room for the consideration of a solution consisting, on the analogy of Articles 108 and 109 of the Charter, in qualifying the requirement of a two-thirds majority, as laid down in Rule F, by the additional requirement that it must include either all the Members of the Trusteeship Council other than South Africa or all its Members other than South Africa administering Trust Territories. I am not prepared to say that some such solution, couched in the very language of Article 18 of the Charter, would be inconsistent with it. There is only limited merit in a judicial interpretation intent upon extracting every ounce of rigidity from a written constitution or in simplifying the issue by concentrating exclusively on extreme

que la compétence pour faire exécuter le Mandat découle de l'article 10.

Il résulte de ce qui a été dit plus haut qu'il n'y a pas de raison de considérer comme un dogme, qui ne doit être prouvé et au sujet duquel on peut écarter toute preuve contraire, la règle selon laquelle l'Assemblée générale ne peut en aucune circonstance agir conformément à une procédure différente de celle prescrite par l'article 18. Dans ces conditions, quelles sont les modifications que l'on pourrait, à bon escient, envisager d'apporter à la procédure de vote de l'Assemblée générale à cet égard ? Il est évident qu'en vertu du principe juridique formulé ici, l'on ne saurait envisager d'appliquer la règle de l'unanimité absolue — qui serait de toute façon écartée par suite de la réponse donnée à la question 1 — pour la raison qu'elle s'oppose à la doctrine fondamentale de la Constitution des Nations Unies, à savoir l'abandon de la théorie de l'unanimité. Pour le même motif, il semble qu'il n'y ait pas place pour un système d'unanimité qualifiée, dans laquelle ne serait pas comprise la voix de l'État mandataire — système auquel on pourrait de plus objecter qu'il placerait l'Union sud-africaine dans une position meilleure, à certains égards, que celle dont elle bénéficiait dans le système de vote appliqué par le Conseil de la Société des Nations. En effet, le nombre d'États représentant l'unanimité à l'Assemblée générale est environ quatre fois plus élevé qu'au Conseil de la Société des Nations.

L'on pouvait cependant — et on le peut toujours — examiner la possibilité de recourir à des procédures de vote se situant à mi-chemin d'une unanimité qualifiée et d'une majorité des deux tiers. Il n'entre pas dans le propos de cette opinion d'examiner ces solutions. Certaines d'entre elles présentent sans doute un caractère quelque peu artificiel en ce sens qu'elles doivent nécessairement ignorer les différences de composition de l'Assemblée générale et du Conseil de la Société des Nations. Les débats de l'Assemblée générale révèlent une absence quelque peu troublante d'efforts en vue d'examiner, à cet égard, les possibilités qui semblent le plus praticables — ce qui s'explique peut-être du fait que le Gouvernement de l'Union sud-africaine prétendait s'en tenir, sans en démordre, à la notion de l'unanimité absolue et qu'il n'a pas proposé d'autres solutions. L'on pourrait notamment envisager une solution qui, par voie d'analogie avec les articles 108 et 109 de la Charte, consisterait à atténuer la règle de la majorité des deux tiers, telle qu'elle est énoncée dans l'article F, en stipulant que cette majorité devra inclure, soit tous les membres du Conseil de Tutelle autres que l'Union sud-africaine, soit tous ceux de ses membres chargés d'administrer des territoires sous Tutelle, à l'exception de l'Union sud-africaine. Je ne suis pas disposé à dire qu'une solution de ce genre, qui reprendrait les termes mêmes de l'article 18 de la Charte, serait incompatible avec elle. Il y a peu de mérite dans une interprétation judiciaire

solutions. Thus, while unanimity, absolute or qualified, may be entirely alien to the spirit of the Charter and as such inconsistent with it, this does not apply to alternative solutions falling short of unanimity. In particular, when the General Assembly takes over functions from a body whose procedure it is enjoined to follow as far as possible, it seems to me reasonable to explore, in a spirit of accommodation free from exaggerations of language, other solutions appropriate to the situation and not basically inconsistent with the Charter.

Accordingly, in so far as Rule F fails to provide for practicable modifications of the voting procedure of the General Assembly, not inconsistent with the fundamental principles of the Charter of the United Nations on the subject, I might, if not prevented by my answer to Question 3, feel bound to hold that Rule F does not approximate as far as possible to the voting procedure of the Council of the League and that in so far as it involves a higher degree of supervision it fails to conform with the Opinion rendered in 1950. However, I cannot so hold for the reason that my answer to Question 3 is that, as the decisions of the General Assembly are not of a legal effect equal to that of the decisions of the Council of the League, Rule F does not involve a degree of supervision exceeding that in force under the Mandates System and that it therefore constitutes a correct interpretation of the Opinion rendered by the Court in 1950.

* * *

Question 3: Do the decisions of the General Assembly possess the same legal force in the system of supervision as the decisions of the Council of the League of Nations?

The final, and in my view, decisive question is whether it cannot correctly be said that Rule F is in accordance with the Opinion of the Court rendered in 1950 for the reason that what South Africa is now asked to accept are majority decisions which are not binding or not fully binding in place of decisions which were binding—which means in effect that she is asked to accept a system of supervision which, far from being more exacting, is much less so. Even if it is assumed that she was not bound by decisions of the League Council to which she did not agree and that she could prevent any such decision from coming into force, can it not be said that she is not

qui s'attacherait à rechercher ce qu'il y a de plus rigide dans une constitution écrite et à simplifier la question en se concentrant exclusivement sur les solutions extrêmes. Ainsi, tandis que l'unanimité absolue ou qualifiée peut être absolument étrangère à l'esprit de la Charte, et, à ce titre, incompatible avec elle, cela ne s'applique pas aux autres solutions n'allant pas jusqu'à l'unanimité. En particulier, lorsque l'Assemblée générale reprend les fonctions d'un corps dont on lui enjoint de suivre la procédure autant que possible, il me paraît raisonnable d'examiner dans un esprit d'accommodement et libre de toutes exagérations de langage, les autres solutions appropriées à la situation et qui ne sont pas fondamentalement incompatibles avec la Charte.

En conséquence, dans la mesure où l'article F omet de prévoir la possibilité d'apporter, dans la procédure de vote de l'Assemblée générale, des modifications qui ne seraient pas incompatibles avec les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies applicables en la matière, et si la réponse que je donne à la question 3 ne m'en empêchait pas, je pourrais me voir obligé de considérer que l'article F ne se rapproche pas, autant que possible, de la procédure de vote suivie par le Conseil de la Société des Nations et que, dans la mesure où il implique un degré plus élevé de surveillance, il n'est pas conforme à l'avis rendu en 1950. Telle n'est cependant pas ma conclusion, parce que ma réponse à la question 3 est que, les décisions de l'Assemblée générale n'ayant pas le même effet juridique que celles du Conseil de la Société des Nations, l'article F n'implique pas un degré de surveillance supérieur à celui qui était appliqué sous le Régime des Mandats et que, dès lors, il correspond à une interprétation exacte de l'avis rendu par la Cour en 1950.

* * *

Question 3 : En matière de surveillance, les décisions de l'Assemblée générale ont-elles le même effet juridique que celles du Conseil de la Société des Nations ?

La dernière question et, à mon point de vue, la question décisive, est de savoir si l'on ne peut dire à bon droit que l'article F est conforme à l'avis rendu par la Cour en 1950 vu que ce qu'on demande à l'Afrique du Sud d'accepter, ce sont des décisions prises à la majorité, qui sont ou ne sont pas obligatoires ou pleinement obligatoires, au lieu de décisions qui étaient obligatoires — ce qui revient à dire que ce qu'on lui demande d'accepter c'est un système de surveillance qui, loin d'être plus rigoureux, l'est beaucoup moins. Même si l'on admet que l'Afrique du Sud n'était pas liée par les décisions du Conseil de la Société des Nations auxquelles elle

bound or not fully bound by the decisions of the General Assembly for the simple reason that these are not binding or not fully binding? If the Court were to accept that argument, it would have to reject the assertion that Rule F implies a degree of supervision in excess of that obtaining under the System of Mandates. There would be such excess of supervision if the decision of the General Assembly reached by a two-thirds majority had the same legal and binding force as unanimous resolutions of the Council of the League of Nations. On the other hand, if the position is in fact that, while the supervision by the General Assembly exceeds that of the Council of the League of Nations inasmuch as it is exercised by a majority vote of two-thirds and thus deprived of the safeguards of unanimity, it is at the same time less exacting inasmuch as it is exercised by means of decisions of a character less binding than those of the Council of the League of Nations—if that is the position, can it not be fairly held that there is established a rough equivalence of supervision which brings Rule F within the terms of the ruling of the Court in its Advisory Opinion rendered in 1950? My view is that that contention is fully relevant to the present case and that it is substantially correct.

Although decisions of the General Assembly are endowed with full legal effect in some spheres of the activity of the United Nations and with limited legal effect in other spheres, it may be said, by way of a broad generalisation, that they are not legally binding upon the Members of the United Nations. In some matters—such as the election of the Secretary-General, election of members of the Economic and Social Council and of some members of the Trusteeship Council, the adoption of rules of procedure, admission to, suspension from and termination of membership, and approval of the budget and the apportionment of expenses—the full legal effects of the Resolutions of the General Assembly are undeniable. But, in general, they are in the nature of recommendations and it is in the nature of recommendations that, although on proper occasions they provide a legal authorization for Members determined to act upon them individually or collectively, they do not create a legal obligation to comply with them. This is so although Rule F and the General Assembly's request for the present Opinion both refer to "decisions" which, in ordinary connotation, signify binding expressions of will. In fact, the request of the General Assembly and the special Rule F, in referring to "decisions", contemplate decisions in their wider, somewhat non-technical, sense as used in Article 18 of the Charter of the United Nations. The intended reference is to Resolutions generally, a generic term which, although it does not occur in the Charter, has found an accepted place in the practice of the United Nations. Now "resolutions" cover two distinct matters: They cover occasionally decisions which have a definite binding effect either in

n'avait pas donné son accord et qu'elle pouvait empêcher ces décisions d'être appliquées, ne peut-on dire qu'elle n'est pas liée ou pleinement liée par les décisions de l'Assemblée générale pour la simple raison que celles-ci ne sont pas obligatoires ou pleinement obligatoires ? Si la Cour acceptait cet argument, elle devrait rejeter l'idée que l'article F implique un degré de surveillance qui dépasse celui qui était observé sous le système des Mandats. Cet excès de surveillance serait réalisé si les décisions de l'Assemblée générale prises par une majorité des deux tiers avaient la même force légale et obligatoire que les résolutions unanimes du Conseil de la Société des Nations. Au contraire, si, en fait, la situation est telle que, malgré le dépassement par l'Assemblée générale de la surveillance du Conseil de la Société des Nations, en tant qu'elle s'exerce par la majorité des deux tiers, ce qui fait échec aux garanties qui s'attachent à l'unanimité, cette surveillance est en même temps moins rigoureuse parce qu'elle s'exerce au moyen de décisions d'un caractère moins obligatoire que celles du Conseil de la Société des Nations — si telle est la position, n'est-on pas fondé à dire qu'il y a une équivalence sommaire de surveillance qui ramène l'article F dans les termes posés par la Cour dans son avis consultatif de 1950 ? A mon avis, cet argument est pertinent en l'espèce et exact au fond.

Bien que les décisions de l'Assemblée générale jouissent d'un plein effet juridique dans certains domaines de l'activité des Nations Unies, et d'un effet juridique limité dans d'autres domaines, on peut dire, en généralisant, qu'elles ne sont pas juridiquement obligatoires pour les Membres des Nations Unies. Dans certains domaines — tels que l'élection du Secrétaire général, l'élection des membres du Conseil économique et social et de certains membres du Conseil de Tutelle, l'adoption des règles de procédure, l'admission, la suspension et le retrait de la qualité de membre, l'approbation du budget et la répartition des dépenses — les pleins effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale sont indéniables. Mais, en général, elles se présentent sous forme de recommandations et, de par leur nature même, les recommandations ne créent pas d'obligations juridiques de passer à exécution, bien qu'en certaines circonstances appropriées elles constituent une autorisation légale pour les membres décidés à s'y conformer soit individuellement, soit collectivement. Il en est ainsi, bien que l'article F et la présente requête d'avis de l'Assemblée générale visent l'une et l'autre « des décisions » qui, dans le langage ordinaire, signifient des expressions de volonté obligatoire. En fait, la requête de l'Assemblée générale et l'article spécial F, lorsqu'ils parlent de « décisions », envisagent des décisions dans leur sens plus large et en quelque sorte non technique tel qu'il est employé dans l'article 18 de la Charte des Nations Unies. On a entendu se référer aux résolutions d'une manière générale. C'est un terme générique qui, s'il ne figure pas dans la Charte, a trouvé sa place dans la pratique des Nations

relation to Members of the United Nations or its organs or both, or the United Nations as a whole. But normally they refer to recommendations, properly so called, whose legal effect, although not always altogether absent, is more limited and approaching what, when taken in isolation, appears to be no more than a moral obligation.

This, in principle, is also the position with respect to the recommendations of the General Assembly in relation to the administration of trust territories. The Trusteeship Agreements do not provide for a legal obligation of the Administering Authority to comply with the decisions of the organs of the United Nations in the matter of trusteeship. Thus there is no legal obligation, on the part of the Administering Authority to give effect to a recommendation of the General Assembly to adopt or depart from a particular course of legislation or any particular administrative measure. The legal obligation resting upon the Administering Authority is to administer the Trust Territory in accordance with the principles of the Charter and the provisions of the Trusteeship Agreement, but not necessarily in accordance with any specific recommendation of the General Assembly or of the Trusteeship Council. This is so as a matter both of existing law and of sound principles of government. The Administering Authority, not the General Assembly, bears the direct responsibility for the welfare of the population of the Trust Territory. There is no sufficient guarantee of the timeliness and practicability of a particular recommendation made by a body acting occasionally amidst a pressure of business, at times deprived of expert advice and information, and not always able to foresee the consequences of a particular measure in relation to the totality of legislation and administration of the trust territory. Recommendations in the sphere of trusteeship have been made by the General Assembly frequently and as a matter of course. To suggest that any such particular recommendation is binding in the sense that there is a legal obligation to put it into effect is to run counter not only to the paramount rule that the General Assembly has no legal power to legislate or bind its Members by way of recommendations, but, for reasons stated, also to cogent considerations of good government and administration.

In fact States administering Trust Territories have often asserted their right not to accept recommendations of the General Assembly or of the Trusteeship Council as approved by the General Assembly. That right has never been seriously challenged. There are numerous examples of express refusal on the part of the Administering Authority to comply with a recommendation. This occurred, for instance, with regard to the recommendation of the Trusteeship Council at its Third Session (A/603, *Official Records of the General*

Unies. Or, le mot « résolution » vise deux matières distinctes : tantôt il vise des décisions qui ont, à l'occasion, un effet obligatoire défini soit pour les Membres des Nations Unies, soit pour leurs organes, soit pour les deux, soit pour les Nations Unies dans leur ensemble. Mais, normalement, on entend par là des recommandations, ainsi nommées à bon escient, dont l'effet juridique, s'il n'est pas toujours nul, est plus limité et se rapproche de ce qui, pris isolément, apparaît n'être rien de plus qu'une obligation morale.

Telle est également, en principe, la position concernant les recommandations de l'Assemblée générale se rapportant à l'administration des territoires sous Tutelle. Les accords de Tutelle ne prévoient pas pour l'autorité administrante l'obligation juridique de se conformer aux décisions prises par les organes des Nations Unies en matière de tutelle. Il n'y a donc pas d'obligation juridique de la part de l'autorité administrante d'adopter ou d'abroger une mesure législative ou administrative particulière, dans le but de donner effet à une recommandation de l'Assemblée générale. L'obligation juridique incombant à l'autorité administrante est d'administrer le territoire sous Tutelle conformément aux principes de la Charte et aux dispositions de l'accord de Tutelle, mais pas nécessairement suivant telle recommandation particulière de l'Assemblée générale ou du Conseil de Tutelle. Il en est ainsi à la fois en droit positif et en bon gouvernement. C'est l'autorité administrante et non l'Assemblée générale qui est directement responsable du bien-être de la population du territoire sous Tutelle. Il n'y a pas de garanties suffisantes d'opportunité et d'applicabilité dans une recommandation particulière émanant d'un corps politique qui agit parfois sous la pression de son travail, qui est parfois privé d'avis et d'informations spécialisés, et qui ne peut toutefois prévoir les conséquences d'une mesure donnée dans le cadre de l'ensemble de la législation et de l'administration du territoire sous Tutelle. L'Assemblée générale a fait des recommandations dans le domaine de la Tutelle, à maintes reprises, et comme une chose allant de soi. Prétendre qu'une recommandation particulière est obligatoire, en ce sens qu'il y a obligation légale de lui donner effet, est contraire non seulement à la règle fondamentale que l'Assemblée générale n'a pas le pouvoir législatif et ne peut lier ses membres par des recommandations, mais encore, pour les raisons déjà indiquées, contraire à des considérations importantes de bon gouvernement et de bonne administration.

En fait, les États qui administrent les territoires sous Tutelle ont souvent affirmé leur droit de ne pas accepter les recommandations de l'Assemblée générale ou du Conseil de Tutelle approuvées par l'Assemblée générale. Ce droit n'a jamais été sérieusement contesté. Il y a de nombreux exemples de refus catégorique de la part de l'autorité administrante de se conformer à une recommandation. Cela s'est produit, par exemple, à propos de la recommandation du Conseil de Tutelle qui a considéré, à sa troisième session

Assembly, Third Session, Suppl. No. 4, p. 31) which considered that the existing tribal structure in Tanganyika is an obstacle to the political and social advancement of the indigenous inhabitants—a recommendation which the Administering Authority rejected on the ground that “the great mass of the people everywhere are strongly attached to their tribal institutions and in most cases offer strong resistance to any suggestions of serious modification” (*Report for 1948*, p. 52). When the Trusteeship Council recommended that consideration be given to the introduction of a system of universal suffrage applicable to all inhabitants of Western Samoa (A/933, *Official Records of the General Assembly*, Fourth Session, Supplement No. 4, p. 58) the Administering Authority informed the Council that “it would be entirely wrong to force on the Samoans any radical change in their customs since the introduction of universal suffrage at this stage would be incompatible with that respect for Samoan culture to which it and the Government of Western Samoa are equally urged by the Trusteeship Council” (Document A/1903/Add. 2, p. 9). When the Trusteeship Council recommended in respect of Nauru that the long-term royalty investment funds should not necessarily be limited to Australian Government securities, but should be invested freely in the best interest of the Nauruans, the Administering Authority explained why it was unable to act upon the recommendation (A/933, *Official Records of the General Assembly*, Fourth Session, Suppl. No. 4, p. 77, A/1306, Fifth Session, Suppl. No. 4, p. 134). When the Trusteeship Council recommended the reconsideration of the head tax in the Pacific Islands, the Administering Authority explained why in its opinion this was a satisfactory and desirable form of tax under the economic and political conditions prevailing in the Trust Territory (S/1358, p. 13; S/1628, p. 15 : Reports of the Trusteeship Council to the Security Council).

* * *

I have elaborated at what may appear to be excessive length a point which seems non-controversial, namely, that recommendations of the General Assembly are not binding. I have done it by reference to recommendations which are relevant to the issue now before the Court, namely, the recommendations with respect to Trust Territories. They are so relevant although, of course, the territory of South-West Africa is not a Trust Territory. However, unless adequately explained and qualified, this statement of the legal position is bound to be incomplete to the point of being misleading. For reasons stated at the end of this Opinion, although I am basing my answer to this question on the view that the decisions of the General Assembly do not possess the same legal value

(A/603, *Comptes rendus officiels de l'Assemblée générale*, 3^{me} session, suppl. n° 4, p. 31), que l'organisation des tribus existant au Tanganyika est un obstacle au progrès politique et social de la population indigène — recommandation que l'autorité administrante a rejetée parce que « partout les meilleurs éléments de la population sont fortement attachés aux institutions de leurs tribus et, dans la plupart des cas, opposent une résistance énergique à des suggestions de modifications sérieuses » (*Rapport pour 1948*, p. 52). Quand le Conseil de Tutelle a recommandé une étude du problème de l'introduction d'un système de suffrage universel applicable à tous les habitants du Samoa occidental (A/933, *Comptes rendus officiels de l'Assemblée générale*, 4^{me} session, supplément n° 4, p. 58) l'autorité administrante a fait connaître au Conseil que « ce serait une erreur complète d'imposer aux Samoans un changement radical de leurs coutumes et que l'introduction du suffrage universel au stade actuel serait incompatible avec le respect de la culture samoane, que l'autorité chargée de l'administration, comme les pouvoirs publics du Samoa occidental, ont été priés de respecter par le Conseil de Tutelle » (Document A/1903/Add. 2, p. 9). Quand le Conseil de Tutelle, à propos de Nauru, a recommandé que les valeurs destinées à l'investissement à long terme provenant des redevances ne soient pas nécessairement limitées aux fonds d'État australien mais que ces fonds soient librement investis au mieux des intérêts des habitants, l'autorité administrante a donné les raisons pour lesquelles elle ne pouvait suivre cette recommandation (A/933, *Comptes rendus officiels de l'Assemblée générale*, 4^{me} session, suppl. n° 4, p. 77 ; A/1306, 5^{me} session, suppl. n° 4, p. 134). Lorsque le Conseil de Tutelle a recommandé qu'on examine à nouveau la question de la capitation dans les îles du Pacifique, l'autorité administrante a donné les raisons pour lesquelles, à son avis, c'était une forme d'impôt satisfaisante et souhaitable dans les conditions économiques et politiques existant dans ce territoire sous Tutelle (S/1358, p. 13 ; S/1628, p. 15 : Rapports du Conseil de Tutelle au Conseil de Sécurité).

* * *

J'ai développé, d'une façon qui paraîtra peut-être trop longue, une question qui ne semble pas controversée, à savoir que les recommandations de l'Assemblée générale ne sont pas obligatoires. Je l'ai fait en me référant à des recommandations pertinentes pour la question actuellement soumise à la Cour, à savoir : des recommandations relatives aux territoires sous Tutelle. Elles sont pertinentes bien que le territoire du Sud-Ouest africain ne soit pas un territoire sous Tutelle. Toutefois, à moins qu'on ne l'explique de façon adéquate et avec les réserves nécessaires, cet exposé de la position juridique doit être nécessairement si incomplet qu'il induit en erreur. Pour les raisons énoncées à la fin de cette opinion individuelle, bien que je fonde ma réponse à cette question sur l'idée que

as those of the Council of the League, I consider it essential to explain and to qualify this aspect of the present Separate Opinion. It is one thing to affirm the somewhat obvious principle that the recommendations of the General Assembly in the matter of trusteeship or otherwise addressed to the Members of the United Nations are not legally binding upon them in the sense that full effect must be given to them. It is another thing to give currency to the view that they have no force at all whether legal or other and that therefore they cannot be regarded as forming in any sense part of a legal system of supervision.

In the first instance, not all the resolutions of the General Assembly in the matter are in the form of recommendations addressed to the Administering Authority. They are often, in form and in substance, directives addressed to the organs of the United Nations such as the Trusteeship Council or the Secretary-General. As such, they are endowed with legal validity and effect. They are measures of supervision of a force comparable with the legal effects of such acts of the General Assembly as the election of members of the Trusteeship Council or the confirmation of the Trusteeship Agreements. A survey of the resolutions passed by the General Assembly in the sphere of trusteeship shows the frequency of this aspect of the supervisory function of the General Assembly.

However, even in relation to the Administering Authority the question of the effect of the decision of the General Assembly cannot accurately be answered by the simple statement that they are not legally binding. In general it is clear that as the General Assembly has no power of decision—as distinguished from recommendation—imposing itself with binding force upon the substantive action of the Member States, its Resolutions have *per se* no binding force in relation to the Administering State. Thus that State is not bound to comply with any specific Resolution recommending it to undertake or to abstain from any particular legislative or administrative action. As stated, no considerations of practical persuasiveness permit any different interpretation of the existing law on the subject. I have referred to cases in which the Administering Authority has expressly declined to act upon the recommendation addressed to it. Its right to do so has never been challenged. What has been challenged—and, I believe, properly challenged—is its right simply to ignore the recommendations and to abstain from adducing reasons for not putting them into effect or for not submitting them for examination with the view to giving effect to them. What has been questioned is the opinion that a recommendation is of no legal effect whatsoever. A Resolution recommending to an Administering State a specific course of action creates *some* legal obligation which, however rudimentary, elastic

les décisions de l'Assemblée générale ne possèdent pas la même valeur juridique que celles du Conseil de la Société des Nations, je considère qu'il est essentiel d'expliquer cet aspect de la présente opinion et de l'entourer de réserves. Une chose est d'affirmer le principe à peu près évident que les recommandations de l'Assemblée générale en matière de Tutelle ou en d'autres domaines, adressées aux Membres des Nations Unies, ne sont pas juridiquement obligatoires pour ceux-ci, en entendant par ce terme qu'il y a une obligation de leur donner plein effet, une autre chose est de souscrire à l'opinion que ces recommandations n'ont aucune force, juridique ou autre, et que par conséquent elles ne sauraient faire partie, en aucun sens, d'un système de surveillance juridique.

Tout d'abord, toutes les résolutions de l'Assemblée générale sur la question ne se présentent pas sous la forme de recommandations adressées à l'autorité administrante. Elles ont souvent, en la forme et au fond, la qualité de directives adressées aux organes des Nations Unies, tels que le Conseil de Tutelle ou le Secrétaire général. A ce titre, elles ont une pleine valeur et un plein effet juridiques. Elles sont des mesures de surveillance dont la force est comparable à celle des effets juridiques de décisions de l'Assemblée générale telles que l'élection de membres du Conseil de Tutelle, ou la confirmation des accords de Tutelle. L'examen des résolutions passées par l'Assemblée générale dans le domaine de la Tutelle démontre la fréquence de cet aspect du rôle de surveillance de l'Assemblée générale.

Toutefois, même par rapport à l'autorité administrante, la question de l'effet des décisions de l'Assemblée générale ne peut recevoir de réponse exacte par le seul énoncé du principe qu'elles ne sont pas juridiquement obligatoires. En général, il est clair que l'Assemblée n'ayant pas le pouvoir de décision — par opposition aux recommandations — s'imposant avec force obligatoire aux mesures positives prises par les États membres, ses résolutions n'ont pas en elles-mêmes de force obligatoire pour l'État administrant. Cet État n'est donc pas tenu de se conformer à une résolution particulière lui recommandant de prendre ou de s'abstenir de prendre une mesure législative ou administrative donnée. Comme nous l'avons dit, aucune considération d'une valeur persuasive pratique ne permet une interprétation différente du droit existant en la matière. J'ai mentionné des cas où l'autorité administrante a expressément refusé d'agir à la suite des recommandations qui lui étaient adressées. Son droit de le faire n'a jamais été contesté. Ce qu'on a contesté — et je crois à juste titre —, c'est son droit d'ignorer purement et simplement les recommandations et de s'abstenir de fournir des raisons pour ne pas leur donner effet ou pour ne pas les soumettre à examen en vue de leur donner effet. Ce qu'on a contesté, c'est l'opinion qu'une recommandation est sans aucun effet juridique quelconque. Une résolution recommandant à un État administrant une mesure déterminée crée une *certaine* obligation juridique qui,

and imperfect, is nevertheless a legal obligation and constitutes a measure of supervision. The State in question, while not bound to accept the recommendation, is bound to give it due consideration in good faith. If, having regard to its own ultimate responsibility for the good government of the territory, it decides to disregard it, it is bound to explain the reasons for its decision. These obligations appear intangible and almost nominal when compared with the ultimate discretion of the Administering Authority. They nevertheless constitute an obligation ; they have been acknowledged as such by the Administering Authorities. This appears with some clarity from the searching discussion at the Sixth General Assembly in 1952 which followed upon the presentation by the Secretary-General, in pursuance of a previous recommendation of the General Assembly, of a series of documents entitled *Information on the Implementation of Trusteeship Council and General Assembly Resolutions relating to Trust Territories* (Documents A/1903 ; A/1903/Add.1 ; A/1903/Add.2 ; October 1952. In Resolution 436 (V) of 2 Decèmber, 1950, the General Assembly requested the Secretary-General to report to it on the measures taken by the Administering Authorities to implement the Resolutions of the General Assembly and the Trusteeship Council and if there had been no action on the part of an Administering Authority in respect of any particular Resolution to set forth the reasons given concerning that matter). While pointing to the difficulties in the way of giving effect to some of the recommendations and while affirming their own final responsibility and their own right of ultimate decision, various delegations of the Administering States made no attempt to assert that these recommendations were *bruta fulmina* devoid of any element of legal obligation. Thus at the Sixth General Assembly, in the course of the debate of the Trusteeship Committee, the representative of the United Kingdom stated as follows : "The United Kingdom considered that, in cases where the Trusteeship Council and the General Assembly had adopted Resolutions concerning the Trust Territories, they were perfectly entitled to be informed of the decisions taken by the Administering Authorities in regard to them." (245th Meeting of 12 January, 1952 ; *Sixth General Assembly*, IVth Committee, p. 295.) Although, as stated, the Trusteeship Agreements do not provide for a legal obligation of the Administering Authority to comply with the decisions of an organ of the United Nations, they are not in this respect devoid of an element of legal obligation. In practically all of them the Administering Authority undertakes to collaborate fully with the General Assembly and the Trusteeship Council in the discharge of their functions, to facilitate periodic missions, and the like. Such collaboration, which is a matter of legal duty, is initiated by decisions of the organs of the United Nations.

si rudimentaire, souple et imparfaite qu'elle soit, est cependant une obligation juridique et constitue une mesure de surveillance. L'État en question, s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi. Si, eu égard à sa propre responsabilité en dernier ressort pour la bonne administration du territoire, il décide de ne pas en tenir compte, il doit donner les raisons de sa décision. Ces obligations apparaissent impalpables et presque théoriques quand on les compare avec le pouvoir discrétionnaire en dernier ressort de l'autorité administrante. Elles constituent néanmoins une obligation ; elles ont été reconnues comme telles par les autorités administrantes. Cela résulte assez clairement de la discussion détaillée à la Sixième Assemblée générale en 1952, qui a suivi la présentation par le Secrétaire général, conformément à une recommandation antérieure de l'Assemblée, d'une série de documents intitulés : *Renseignements relatifs à la mise en œuvre des Résolutions du Conseil de Tutelle et de l'Assemblée générale concernant les territoires sous Tutelle* (Documents A/1903 ; A/1903/Add.1 ; A/1903/Add. 2 ; octobre 1952. Dans la résolution 436 (V) du 2 décembre 1950, l'Assemblée a demandé au Secrétaire général de faire rapport sur les mesures prises par les autorités administrantes pour donner effet aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Tutelle et, si aucune mesure n'avait été prise par l'autorité administrante à l'égard d'une résolution particulière, de faire connaître les raisons données à ce sujet). Tout en signalant la difficulté de donner effet à certaines des recommandations et tout en affirmant leur propre responsabilité en dernier ressort et leur propre droit de décision finale, plusieurs délégations des États administrants n'ont pas tenté d'affirmer que ces recommandations étaient *bruta fulmina* privées de tout élément d'obligation juridique. C'est ainsi qu'à la Sixième Assemblée générale, au cours des débats à la Commission de Tutelle, le représentant du Royaume-Uni a déclaré : « Le Gouvernement du Royaume-Uni estime que, lorsque le Conseil de Tutelle et l'Assemblée générale ont adopté des résolutions concernant les territoires sous Tutelle, ces organes ont parfaitement le droit de connaître les décisions prises par les autorités chargées de l'administration concernant ces résolutions. » (245^{me} séance, 12 janvier 1952 ; *Sixième Assemblée générale*, IV^{me} Commission, p. 295). Bien que, comme nous l'avons dit, les accords de Tutelle ne prévoient pas d'obligation juridique pour l'autorité chargée de l'administration de se conformer aux décisions d'un organe des Nations Unies, ces accords ne sont cependant pas dépourvus à cet égard d'un élément d'obligation juridique. Dans presque tous ces accords, l'autorité administrante s'engage à collaborer pleinement avec l'Assemblée générale et le Conseil de Tutelle dans l'exercice de leurs fonctions, à faciliter les missions périodiques, et tout ce qui se rapporte à la surveillance. Cette collaboration, qui constitue un devoir juridique, tire son origine des décisions prises par les organes des Nations Unies.

Both principle and practice would thus appear to suggest that the discretion which, in the sphere of the administration of Trust Territories or territories assimilated thereto is vested in the Members of the United Nations in respect of the Resolutions of the General Assembly, is not a discretion tantamount to unrestricted freedom of action. It is a discretion to be exercised in good faith. Undoubtedly, the degree of application of good faith in the exercise of full discretion does not lend itself to rigid legal appreciation. This fact does not destroy altogether the legal relevance of the discretion thus to be exercised. This is particularly so in relation to a succession of recommendations, on the same subject and with regard to the same State, solemnly reaffirmed by the General Assembly. Whatever may be the content of the recommendation and whatever may be the nature and the circumstances of the majority by which it has been reached, it is nevertheless a legal act of the principal organ of the United Nations which Members of the United Nations are under a duty to treat with a degree of respect appropriate to a Resolution of the General Assembly. The same considerations apply to Resolutions in the sphere of territories administered by virtue of the principles of the System of Trusteeship. Although there is no automatic obligation to accept fully a particular recommendation or series of recommendations, there is a legal obligation to act in good faith in accordance with the principles of the Charter and of the System of Trusteeship. An administering State may not be acting illegally by declining to act upon a recommendation or series of recommendations on the same subject. But in doing so it acts at its peril when a point is reached when the cumulative effect of the persistent disregard of the articulate opinion of the Organization is such as to foster the conviction that the State in question has become guilty of disloyalty to the Principles and Purposes of the Charter. Thus an Administering State which consistently sets itself above the solemnly and repeatedly expressed judgment of the Organization, in particular in proportion as that judgment approximates to unanimity, may find that it has overstepped the imperceptible line between impropriety and illegality, between discretion and arbitrariness, between the exercise of the legal right to disregard the recommendation and the abuse of that right, and that it has exposed itself to consequences legitimately following as a legal sanction.

Moreover—and for similar reasons—even if the view is adopted that the effect of a decision of the General Assembly is no greater than its moral force, a decision thus conceived still constitutes a measure of supervision. A system of supervision devoid of an element of legal obligation and legal sanction can nevertheless provide a powerful degree of supervision because of the moral force inherent

Tant les principes que la pratique semblent donc indiquer que les pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les Membres des Nations Unies à l'égard des résolutions de l'Assemblée générale en ce qui est de l'administration des territoires sous Tutelle et autres territoires assimilés à ceux-ci ne leur donnent cependant pas une liberté d'action illimitée. Ces pouvoirs discrétionnaires doivent être exercés de bonne foi. Sans doute, le degré de bonne foi entrant dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires ne se prête pas à une appréciation juridique stricte. Ce fait ne détruit cependant pas complètement la pertinence juridique des pouvoirs discrétionnaires ainsi exercés. Cela est vrai particulièrement dans le cas d'une série de recommandations visant le même sujet et le même État et qui ont été formellement confirmées par l'Assemblée générale. Quelle que soit la teneur de la recommandation, et quelles que soient la nature et les caractéristiques de la majorité qui l'a votée, la recommandation n'en reste pas moins un acte juridique de l'organe principal des Nations Unies, que tous les Membres de l'Organisation sont juridiquement tenus de considérer avec le respect qui est dû à une résolution de l'Assemblée générale. Les mêmes remarques s'appliquent aux résolutions prises à propos des territoires administrés en vertu du Régime de Tutelle. Bien qu'il n'y ait pas automatiquement obligation d'accepter sans réserve une recommandation ou une série de recommandations particulières, il y a juridiquement obligation d'agir de bonne foi, conformément aux principes de la Charte et du Régime de Tutelle. Il est possible qu'un État mandataire n'agisse pas contrairement au droit en refusant de mettre en œuvre une recommandation ou une série de recommandations portant sur un même sujet. Mais, en agissant de la sorte, il agit à ses risques et périls lorsqu'il arrive au point où les effets cumulés d'une méconnaissance persistante de l'opinion exprimée par l'Organisation conduisent à la conviction que l'État en question s'est rendu coupable de déloyauté à l'égard des principes et des buts de la Charte. Ainsi, l'État mandataire qui persiste à ne pas tenir compte de l'avis de l'Organisation solennellement exprimé et réitéré, et plus particulièrement dans le cas où l'expression de cet avis se rapproche de l'unanimité, peut finir par dépasser la limite imperceptible entre l'impropriété et l'illégalité, entre la discrétion et l'arbitraire, entre l'exercice de la faculté juridique de ne pas tenir compte de la recommandation et l'abus de cette faculté, et qu'il s'est ainsi exposé aux conséquences qui en découlent légitimement sous forme d'une sanction juridique.

En outre — et pour des motifs analogues —, même si l'on adopte le point de vue que les effets d'une décision de l'Assemblée générale ne dépassent pas son influence morale, il n'en reste pas moins qu'une décision ainsi conçue constitue une mesure de surveillance. Un régime de surveillance qui ne comporte aucun élément d'obligation juridique et de sanction juridique peut cepen-

in its findings and recommendations. It will be noted—and the matter is not without significance—that the Advisory Opinion of 1950 lays down not only that the new system must not add to the legal obligations of South Africa; it says that the degree of supervision must not exceed that obtaining under the League of Nations. The phrase “degree of supervision” used in the Advisory Opinion of 1950 does not refer necessarily or exclusively to supervision exercised by means of legally binding or enforceable pronouncements. Moral reprobation following upon non-compliance with a valid recommendation adopted in conformity with the Charter may provide a means of supervision as potent or more potent than a legal sanction.

This absence of a purely legal machinery and the reliance upon the moral authority of the findings and the reports of the Mandates Commission were in fact the essential feature of the supervision of the Mandates System. Public opinion—and the resulting attitude of the Mandatory Powers—were influenced not so much by the formal Resolutions of the Council and Assembly as by the reports of the Mandates Commission which was the true organ of supervision. In legal theory the Mandates Commission was no more than a subsidiary and expert organ of the Council which received and approved its reports and which occasionally softened their impact by the use of diplomatic language intent upon not offending the susceptibilities of the Mandatory Power. The Commission could not communicate directly with the Mandatory Powers and was often reminded of the limitations of its authority. Its representatives who appeared before the Council often acknowledged those limitations and deprecated any intention of exceeding them. But it was a fact which was generally recognized and of which judicial notice must be taken that the actual scrutiny of the conduct of the Mandatory Power rested with the Mandates Commission. Yet no legal sanction was attached to non-compliance with or disregard of the recommendations, the hopes and the regrets of the Commission. The legal sanction of the judicial supervision by the Permanent Court of International Justice, although forming part of all Mandates, was never invoked. The occasional public and detailed discussions before the General Assembly and the Council, which influenced powerfully public opinion and the conduct of the Mandatory, were in pursuance of the reports of the Mandates Commission.

There are two reasons why I have considered it essential to elaborate the point—which in a sense seems to put in doubt the grounds of my own final conclusion—that decisions of the General

dant fournir un degré de surveillance très élevé à raison de la force morale inhérente aux conclusions et recommandations qui en découlent. Il est à noter — et ce point n'est pas sans importance — que l'avis consultatif de 1950 dit non seulement que le nouveau régime ne doit pas augmenter les obligations juridiques de l'Union sud-africaine, il dit aussi que le degré de surveillance ne saurait dépasser celui qui était exercé au temps de la Société des Nations. L'expression « degré de surveillance », utilisée dans l'avis consultatif de 1950, ne vise pas nécessairement ni exclusivement une surveillance exercée par voie de déclarations juridiquement obligatoires ou applicables. La réprobation morale encourue pour ne pas avoir donné suite à une recommandation valable, adoptée en conformité de la Charte, peut fournir un moyen de surveillance aussi puissant et même plus puissant qu'une sanction juridique.

Ce défaut d'appareil purement juridique, ainsi que le fait de s'en remettre à l'autorité morale des conclusions et rapports de la Commission des Mandats, constituaient en fait les caractéristiques essentielles de la surveillance prévue par le Régime des Mandats. L'opinion publique — et l'attitude adoptée en conséquence par les Puissances mandataires — ont été influencées moins par les résolutions formelles du Conseil et de l'Assemblée que par les rapports de la Commission des Mandats, véritable organe de surveillance. Du point de vue théorique, la Commission des Mandats n'était guère plus qu'un organe spécialisé subsidiaire du Conseil, qui recevait et approuvait ses rapports et qui, de temps à autre, les assouplissait par des formes diplomatiques afin de ne pas blesser la susceptibilité de la Puissance mandataire. La Commission n'était pas autorisée à communiquer directement avec les Puissances mandataires et fut fréquemment rappelée à une juste appréciation des limites de son autorité. Ceux de ses membres qui étaient appelés devant le Conseil reconnurent fréquemment ces limites et dénièrent toute intention de les outrepasser. Mais il était un fait généralement admis dont il faut prendre acte judiciairement, à savoir que c'était la Commission des Mandats qui était effectivement chargée de surveiller la conduite de la Puissance mandataire. Et cependant la non-application ou la méconnaissance des recommandations, des vœux et des regrets de la Commission n'appelaient aucune sanction juridique. La sanction juridique du contrôle judiciaire de la Cour permanente de Justice internationale, bien que prévue dans tous les Mandats, ne fut jamais invoquée. Les discussions approfondies et publiques de l'Assemblée générale et du Conseil, qui influencèrent grandement tant l'opinion publique que la conduite du Mandataire, eurent lieu à la suite des rapports de la Commission des Mandats.

Il y a deux raisons pour lesquelles j'ai estimé indispensable de m'étendre sur ce point — qui, en un certain sens, semble mettre en question les motifs de ma propre conclusion finale —, à savoir,

Assembly in the matter of territories administered under the principles of trusteeship have, after all, some legal and certainly some moral effect and that they may therefore be regarded as a factor in the legal system of supervision in which the system of voting is relevant :

In the first instance, the preceding observations show that I have not reached the final conclusion without some hesitation and without having fully weighed the correctness of an opposite conclusion, which is that although the decisions of the General Assembly have no full legal effect they are nevertheless a weighty factor in the system of supervision and that therefore the procedure of the voting by which they are reached is decisive for the purpose of the Opinion of the Court.

The second reason is that, after full allowance has been made for the necessity of stating what is the inexorable legal position resulting from the very nature of "recommendations", it is not admissible to give currency to an interpretation, without qualifying it in all requisite detail, which gratuitously weakens the effectiveness of the Charter. It would be wholly inconsistent with sound principles of interpretation as well as with highest international interest, which can never be legally irrelevant, to reduce the value of the Resolutions of the General Assembly—one of the principal instrumentalities of the formation of the collective will and judgment of the community of nations represented by the United Nations—and to treat them, for the purpose of this Opinion and otherwise, as nominal, insignificant and having no claim to influence the conduct of the Members. International interest demands that no judicial support, however indirect, be given to any such conception of the Resolutions of the General Assembly as being of no consequence.

These considerations, as well as actual practice, prevent me from basing my conclusion on the proposition that the decisions of the General Assembly have no binding effect at all. However, there is no escape from the fact that they are of a legal potency lower than that implicit in the Resolutions of the Council of the League. To that fact I must attach decisive importance. It is unreasonable to claim that decisions of distinctly more limited legal value than that inherent in the decisions of the Council of the League of Nations must be reached by the same exacting and rigid system of voting. The fact that some resolutions of the General Assembly in the matter of trusteeship and elsewhere have a definite legal effect does not alter decisively the normal situation. This being so, I come to the conclusion, with regard to Question 3, that Rule F constitutes a correct interpretation of the Opinion of the Court given in 1950.

que les décisions de l'Assemblée générale à l'égard des territoires administrés selon les principes du Régime de Tutelle ont, en tout état de cause, certains effets juridiques et indubitablement certains effets moraux et qu'on peut, dès lors, les considérer comme l'un des facteurs du régime juridique de surveillance dans lequel la procédure de vote joue un rôle :

En premier lieu, les observations qui précèdent démontrent que je ne suis pas arrivé à ma conclusion finale sans certaines hésitations ni sans avoir pleinement pesé la valeur d'une conclusion opposée selon laquelle, bien que les décisions de l'Assemblée générale soient dépourvues de plein effet juridique, elles sont néanmoins un élément important du système de surveillance et, partant, la procédure de vote par laquelle elles sont prises est un facteur décisif aux fins de l'avis de la Cour.

La seconde raison est que, après avoir largement tenu compte de la nécessité d'exposer la conséquence juridique inexorable découlant de la nature même des « recommandations », on ne doit pas donner cours à une interprétation qui affaiblit gratuitement l'effectivité de la Charte, sans délimiter la portée de cette interprétation dans tous les détails nécessaires. Il serait tout à fait incompatible avec les principes d'une saine interprétation comme avec l'intérêt international supérieur, qui n'est jamais sans pertinence juridique, de minimiser la valeur des résolutions de l'Assemblée générale — l'un des principaux instruments d'élaboration de la volonté et du jugement collectif de la communauté des nations représentée par l'Organisation des Nations Unies — et, aux fins du présent avis comme dans d'autres domaines, de les considérer comme théoriques, insignifiantes et ne pouvant prétendre exercer une influence sur la conduite des Membres. L'intérêt international exige que l'on n'accorde pas d'appui judiciaire, même indirect, à une conception des résolutions de l'Assemblée générale qui les ferait être considérées comme dénuées d'importance.

Ces considérations, de même que la pratique en vigueur, m'empêchent de fonder ma conclusion sur l'opinion que les décisions de l'Assemblée générale sont dépourvues de tout effet obligatoire. Cependant, on ne peut échapper au fait que les résolutions de l'Assemblée générale ont une valeur juridique inférieure à celle qui s'attache aux résolutions du Conseil de la Société des Nations. C'est à ce fait que j'attribue une importance décisive. Il n'est pas raisonnable de prétendre que des décisions d'une portée juridique nettement inférieure à celle qui est inhérente aux décisions du Conseil de la Société des Nations doivent être adoptées selon la même procédure de vote exigeante et rigide. Le fait que certaines des résolutions de l'Assemblée générale en matière de Tutelle et dans d'autres domaines ont nettement un effet juridique ne saurait modifier d'une manière décisive ce qui est la situation normale. Cela étant, j'arrive à la conclusion, en ce qui est de la question 3,

* * *

Accordingly, while I have reached the final result on grounds different from those underlying the Opinion of the Court, I concur in its operative part for the reason :

(1) that, in so far as the doubts as to the correctness of Rule F were prompted by the contention that the vote of the General Assembly on reports and petitions from South Africa is subject to the rule of absolute unanimity on the ground that this was the rule obtaining in the Council of the League of Nations, there is doubt whether such rule can correctly be held to have been in actual operation at the time of the dissolution of the League in the Council of the League acting as the supervisory organ of the Mandates System ;

(2) that, in so far as it is contended that the vote of the General Assembly on these questions might be subject to some other procedure of voting more exacting than a two-thirds majority, though falling short of absolute unanimity, Rule F is nevertheless in accordance with a correct interpretation of the Opinion of the Court given in 1950. This is so for the reason that the decisions of the General Assembly in the meaning of Rule F do not possess a degree of legal authority equal to that of the decisions of the Council of the League of Nations. In view of this, although adopted through a less stringent voting procedure, they cannot be held to involve a degree of supervision exceeding that which obtained under the Mandates System. These considerations would also apply if, contrary to the conclusion (1), it could be held that the decisions of the Council of the League on the subject required absolute unanimity.

(Signed) H. LAUTERPACHT.

que l'article F correspond à une interprétation exacte de l'avis rendu par la Cour en 1950.

* * *

En conséquence, bien que je sois arrivé au résultat final pour des motifs qui diffèrent de ceux sur lesquels se fonde l'avis de la Cour, je suis d'accord sur le dispositif pour les raisons suivantes :

1) dans la mesure où des doutes ont été émis quant au bien-fondé de l'article F, en partant de la thèse selon laquelle le vote de l'Assemblée générale sur les rapports et pétitions émanant de l'Afrique du Sud est soumis à la règle de l'unanimité absolue vu que cette règle était appliquée par le Conseil de la Société des Nations, il est douteux qu'on puisse estimer à bon droit qu'une telle règle ait été effectivement en vigueur, lors de la dissolution de la Société des Nations, au sein du Conseil agissant en tant qu'organe de surveillance du Régime des Mandats ;

2) dans la mesure où l'on soutient que le vote de l'Assemblée générale sur ces questions pourrait être soumis à quelque autre procédure de vote plus rigoureuse qu'une majorité des deux tiers, encore que n'allant pas jusqu'à l'unanimité absolue, l'article F correspond cependant à l'interprétation exacte de l'avis consultatif rendu par la Cour en 1950. Ceci pour le motif que les décisions de l'Assemblée générale, au sens de l'article F, ne possèdent pas un degré d'autorité juridique égal à celui des décisions du Conseil de la Société des Nations. Ceci étant, bien que ces décisions soient prises par l'application d'une procédure de vote moins rigoureuse, on ne peut les considérer comme impliquant un degré de surveillance allant au delà de celui qui prévalait sous le Régime des Mandats. Ces considérations s'appliqueraient également si, contrairement à la conclusion 1), on pouvait estimer que les décisions du Conseil de la Société des Nations en la matière exigeaient l'unanimité absolue.

(Signé) H. LAUTERPACHT.