

## DISSENTING OPINION OF JUDGE CÓRDOVA

Much to my regret, I have to disagree with both the reasoning and the conclusion reached by the Court in this case.

The judicial authorities of Sweden set up the guardianship of Marie Elisabeth Boll, a minor living in Sweden but of Dutch nationality, on March 18th, 1954. This guardianship, according to Swedish law, only refers to the administration of the interests of the infant, but does not include the custody and control of her person. The same authorities put an end to this guardianship on July 2nd, 1955, when the Supreme Court of Sweden discharged finally the *god man* appointed by the inferior judicial authorities.

The Swedish administrative authorities, on April 26th, 1954, applying Article 22 (a) of the Swedish Law for the Protection of Children and Young Persons (Child Welfare Law) of June 6th, 1924, put Marie Elisabeth Boll under the system called *skyddsuppfostran*, which, according to both Agencies, should be translated into English as "protective upbringing", and as "*éducation protectrice*" into French.

This protective measure—which the Swedish authorities still maintain after four and a half years—according to the Swedish Law gives the custody and control of the infant to the Swedish Infants' Bureau.

On their side, the judicial authorities in Holland, applying the Dutch laws, set up the guardianship of the same infant, and on August 5th, 1954, appointed Mrs. Catharina Postema as her guardian. According to Dutch law, the guardian has the right, as well as the duty, to take custody and control of the infant.

Neither the judicial authorities of Sweden which first set up and afterwards terminated the guardianship, nor the administrative ones which instituted the protective upbringing, in the whole of their proceedings, made the slightest reference to the Convention governing the Guardianship of Infants, signed by their country and Holland on June 12th, 1902, notwithstanding the fact that this Convention was called to their attention (para. 5, Swedish Counter-Memorial).

In putting an end to their own guardianship, the Swedish authorities applied their own law of 1904 (Counter-Memorial, Annex D a). They have, therefore, recognized the Dutch guardian, Mrs. Catharina Postema, with full rights to the administration of the infant's interests, but in fact made it impossible for her to exercise her right of custody and control of the infant's person on account of the infant being subject to the protective upbringing.

Counsel for Sweden tried to justify this disregard of the Convention—among others of lesser importance with which I do not

## OPINION DISSIDENTE DE M. CORDOVA

[Traduction]

A mon grand regret, je suis en désaccord à la fois avec le raisonnement et la conclusion de la Cour en cette affaire.

Le 18 mars 1954, les autorités judiciaires de la Suède ont organisé la tutelle de Marie Elisabeth Boll, une mineure domiciliée en Suède et de nationalité néerlandaise. D'après la loi suédoise, cette tutelle vise uniquement l'administration des intérêts de la mineure et ne s'étend pas à la garde et au contrôle de sa personne. Le 2 juin 1955, les mêmes autorités ont mis fin à cette tutelle, quand la Cour suprême de Suède a définitivement donné décharge au curateur (*god man*), nommé par les instances judiciaires inférieures.

Le 26 avril 1954, les autorités administratives suédoises, appliquant l'article 22 a) de la loi suédoise sur la protection de l'enfance et de la jeunesse du 6 juin 1924, ont placé Marie Elisabeth Boll sous le système dénommé *skyddsuppfostran* qui, d'après les deux agents, doit se traduire en anglais par « *protective upbringing* » et en français par « éducation protectrice ».

Cette mesure de protection — que les autorités suédoises maintiennent encore après quatre ans et demi — donne, d'après la loi suédoise, la garde et le contrôle de la mineure à l'office suédois des mineurs.

De leur côté, les autorités judiciaires aux Pays-Bas, appliquant les lois néerlandaises, ont organisé la tutelle de la même mineure et, le 5 août 1954, nommé tutrice M<sup>me</sup> Catharina Postema. D'après le droit néerlandais, le tuteur a le droit et le devoir d'assurer la garde et le contrôle de la mineure.

Ni les autorités judiciaires suédoises, qui ont d'abord institué, puis mis fin à la tutelle, ni les autorités administratives qui ont institué l'éducation protectrice, n'ont, dans l'ensemble de leurs procédures, fait la moindre allusion à la Convention pour régler la tutelle des mineurs, signée par leur pays et par les Pays-Bas le 12 juin 1902, bien que l'existence de cette Convention leur eut été signalée (par. 5, contre-mémoire suédois).

En mettant fin à la tutelle organisée par elles, les autorités suédoises ont appliqué leur propre loi de 1904 (contre-mémoire, Annexe D a). Elles ont donc reconnu la tutrice néerlandaise, M<sup>me</sup> Catharina Postema, avec tous les droits d'administration des intérêts de la mineure, mais, en fait, elle l'ont mise dans l'impossibilité d'exercer son droit de garde et de contrôle de la personne de cette mineure, celle-ci étant soumise au régime de l'éducation protectrice.

Le conseil de la Suède a tenté de justifier ce dédain de la Convention — parmi d'autres motifs moins importants, dont je ne crois

consider it necessary to deal here—on the main contention that the Convention of 1902 should not be considered as applicable, because the Swedish Law of Protective Upbringing of 1924, being a public law and relating to the public order of the State, may be applied to all infants, Swedish and foreign alike, notwithstanding the provisions of the Convention.

The decision of the Court, although based on different grounds, reaches the same conclusion that the Convention of 1902 is not applicable to the present case.

Without rejecting expressly the *ordre public* theory relied upon by Sweden, the Decision is predicated upon the theory that the Law for the Protection of Children and Young Persons of 1924—under the authority of which the “protective upbringing” was instituted and is still maintained—having a different aim and scope than that of the Convention does not violate the provisions of the latter, even though, in fact, it makes it impossible for the Dutch guardian to fully exercise her rights and fulfil her duties as derived from the Dutch laws and the Convention itself, in so far as it denies her the custody and control of the person of Marie Elisabeth Boll.

The two theories, that of *ordre public* and public law and that of the different aim and scope, have the same effect with regard to a Convention; they both make it possible for the State, party to the Treaty, to avoid the fulfilment of its obligations as prescribed in the international contract by relying on its own laws. The theory upheld by the Court is nothing less than the same theory of *ordre public* under a different guise; but perhaps still more dangerous in its implications. It is true that the decision does not require of the national law to be a public law or one related to public order, but, as far as giving to a State signatory of a Convention the possibility of infringing its provisions and its natural, logical and expected legal consequences, it opens the door still wider than the theory of *ordre public* to the possibility of raising the national laws as exception against the binding force of treaties.

In my opinion there is no national law, whatever its classification might be, either common or public or with different aim and scope, which in the face of a treaty dealing with the same subject-matter can juridically claim priority in its application. Laws of procedure, substantive criminal law, political or fiscal legislation, passport regulations, and even laws related to the sovereignty of a State over its own territory, are sometimes put aside and suspended by treaty provisions and, what is more—in some cases—by international law and by international courtesy alone, even in the absence of any treaty stipulation. Such is the case of the regime of capitulations, of diplomatic criminal immunities and fiscal exemptions, and of transfer of territory by treaty provisions. In all these cases the stipulations of a treaty or convention are binding upon the parties, notwithstanding the public character of their affected national legislations. Therefore, in my opinion, there is not much juridical

pas utile de parler ici — par le motif principal que la Convention de 1902 ne devait pas être considérée comme applicable, parce que, la loi suédoise sur l'éducation protectrice de 1924 étant une loi de droit public et se rapportant à l'ordre public de l'État, cette loi pouvait s'appliquer à tous les mineurs, suédois ou étrangers, nonobstant les dispositions de la Convention.

L'arrêt de la Cour, bien que fondé sur des motifs différents, aboutit à la même conclusion que la Convention de 1902 ne s'applique pas au cas actuel.

Sans rejeter expressément la théorie de l'ordre public invoqué par la Suède, l'arrêt repose sur la théorie que la loi de 1924 sur la protection de l'enfance et de la jeunesse — sous l'autorité de laquelle a été instituée « l'éducation protectrice » maintenue encore à ce jour — ayant un but et une portée différents de ceux de la Convention n'en viole pas les dispositions, bien qu'en fait elle rende impossible à la tutrice néerlandaise d'exercer pleinement ses droits et de remplir ses devoirs, tels qu'ils découlent des lois néerlandaises et de la Convention elle-même, attendu qu'elle lui refuse la garde et le contrôle de la personne de Marie Elisabeth Boll.

Les deux théories, celle de l'ordre public et de la loi de droit public, et celle de la portée et du but différents, ont le même effet au regard d'une convention. L'une et l'autre permettent à l'État partie au traité d'éviter de remplir les obligations prescrites par le contrat international en invoquant ses propres lois. La théorie adoptée par la Cour n'est rien d'autre que la même théorie de l'ordre public sous un autre aspect, mais peut-être encore plus dangereux dans ses implications. Il est vrai que l'arrêt n'exige pas que la loi nationale soit une loi de droit public ou se rapporte à l'ordre public, mais pour ce qui est d'accorder à un État signataire d'une convention la possibilité d'en violer les dispositions et les conséquences légales naturelles, logiques et attendues, il ouvre la porte plus large encore que ne le fait la théorie de l'ordre public à la possibilité d'exciper des lois nationales contre la force obligatoire des traités.

A mon avis, il n'y a pas de loi nationale, quelle qu'en soit la classification, de droit public ou privé, ou avec une portée et un but différents qui, en face d'un traité relatif à la même matière, puisse juridiquement réclamer priorité dans son application. Les lois de procédure, les règles de fond du droit pénal, les lois politiques ou fiscales, la réglementation des passeports et même les lois visant la souveraineté d'un État sur son territoire sont parfois écartées et suspendues par les dispositions des traités et, qui plus est — dans certains cas —, par le droit international et par la courtoisie internationale seule, même en l'absence de toute disposition d'un traité. Tel est le cas du régime des capitulations, des immunités pénales et des exemptions fiscales diplomatiques et des transferts de territoire par voie de traité. Dans tous ces cas, les dispositions d'un traité ou d'une convention sont obligatoires pour les parties, nonobstant le caractère de droit public de leurs lois internes affectées. Je pense

value in the proposition that *ordre public*, or a law with a *scope and aim different* from that of a treaty, can, by themselves alone, be opposed to the application of a convention or treaty, thus making negatory its intended juridical and practical effects. It seems clear to me that the legislation of a State party to a treaty dealing specifically with a subject-matter otherwise normally regulated by its own laws has to yield before the provisions of such treaty.

It has been said that treaties and conventions cannot be set up as a barrier to the power to legislate in the future of a State party to such international contract. The argument is not valid, because treaties and conventions usually may be denounced, leaving the parties in complete liberty to change again their legislative principles and laws; and, even when, as in certain cases of transfer of territory, a treaty may not be considered as subject to denunciation, this restriction upon the legislative power which results for a State party to such treaty should be deemed as a consequence agreed upon of its own will by such State. It has also been argued that there is a well-known principle of interpretation of treaties dealing with conflicts of national laws, the so-called Convention of Private International Law, which gives to the parties to such treaties the right to disregard its provisions relying on their own public laws or on their laws relating to public order. I do not believe that there is such principle of Public International Law—the only law between nations; on the contrary, I have always known the time-honoured and basic principle of *pacta sunt servanda*, which makes it impossible for the States to be released by their own unilateral decision from their obligations according to a treaty which they have signed.

The place to be given to the national laws of *ordre public* and to those with a different scope and aim, whatever their classification might be, depends upon the interpretation of the treaty; but when such interpretation clearly includes within its provisions a subject-matter otherwise normally regulated by those kinds of national laws, the provisions of the treaty should be considered as having priority over them. To decide differently would mean complete anarchy in the relations of States, would leave the binding force of treaties in the unilateral hands of the legislative, judicial and administrative authorities of the States parties to such treaties and, finally, would completely destroy the indispensable hierarchy of the laws of the States and that of the international legislation.

An international jurisdiction, in the interpretation of a treaty or convention, must determine the extent of the consent of the parties to such instrument. In so doing it must take into consideration the real will of the signatory States as determined by the text of the treaty itself, by the antecedents of the international contract, or by any other means at its disposal.

donc qu'on ne peut attacher grande valeur juridique à la proposition d'après laquelle l'ordre public, ou une loi dont la portée et le but sont différents de ceux d'un traité peuvent par eux-mêmes être opposés à l'application d'une convention ou d'un traité, neutralisant ainsi ses effets juridiques et pratiques. Il me semble clair que la législation d'un État partie à un traité qui traite spécifiquement d'une question par ailleurs normalement réglée par ses propres lois, doit s'incliner devant les dispositions d'un tel traité.

On a dit que les traités et les conventions ne peuvent être érigés en obstacles au pouvoir d'un État partie à un tel contrat international de légiférer pour l'avenir. L'argument ne vaut pas parce qu'on peut généralement dénoncer les traités et conventions, laissant les parties complètement libres de modifier leurs principes législatifs et leurs lois. Même si, comme dans certains cas de transfert de territoire, un traité ne peut être considéré comme susceptible de dénonciation, cette restriction au pouvoir législatif qui résulte pour un État partie au traité doit être considérée comme une conséquence acceptée de son plein gré par cet État.

On a également soutenu qu'il existe un principe bien connu d'interprétation des traités relatifs aux conflits de lois nationales, ce qu'on appelle les conventions de droit international privé, d'après lequel les parties à ces traités ont le droit d'en ignorer les dispositions en invoquant leurs propres lois de droit public ou leurs lois relatives à l'ordre public. Je ne crois pas à l'existence d'un tel principe de droit international public — seule loi applicable dans les rapports entre nations; au contraire, j'ai toujours connu la règle ancienne, vénérable et fondamentale: *pacta sunt servanda*, qui interdit aux États de se libérer, par leurs propres décisions unilatérales, des obligations conventionnelles résultant d'un traité qu'ils ont signé.

La place à donner aux lois nationales d'ordre public et à celles qui ont un but et une portée différents, quelle qu'en soit la classification, dépend de l'interprétation du traité, mais quand cette interprétation inclut évidemment dans ses dispositions une question par ailleurs normalement réglemantée par ces sortes de lois nationales, on doit accorder priorité aux dispositions du traité. Une décision en sens contraire signifierait l'anarchie complète dans les rapports entre États, laisserait la force obligatoire des traités à la décision unilatérale des autorités législatives, judiciaires et administratives des États parties aux traités et, en fin de compte, détruirait complètement la hiérarchie indispensable entre les lois internes des États et celles de la législation internationale.

Dans l'interprétation d'un traité ou d'une convention, une juridiction internationale doit fixer la portée du consentement des parties à cet instrument. Ce faisant, elle doit tenir compte de la volonté réelle des États signataires, telle qu'elle est fixée par le texte du traité lui-même, par les origines du contrat international, ou par tout autre moyen dont elle dispose.

I agree with the Court in that the parties to the Convention of 1902 had mainly in mind questions of the conflict of laws with regard to guardianship; and also that they implicitly excluded generally all national laws, either public or common, dealing with subject-matters different from that of guardianship, like criminal laws, those organizing the judiciary and the political structure of the government, passports, and even perhaps the correction of delinquent infants. But I do believe that all matters relating to the guardianship of infants, including all the legal as well as practical effects of guardianship, such as the custody and control of minors, measures relating to the protection and welfare of infants, should be considered as falling within the terms of the Convention, although they might be dealt with by national public laws, laws relating to the public order of the State or by laws with a different aim and scope from that of guardianship. The decision of the Court, although putting aside the theory of *ordre public*, and basing its reasoning on the theory of the aim and scope differing from that of the treaty, nevertheless tries to interpret the Convention of 1902, stating that it was only intended to regulate the conflicts of national legislations regarding guardianship, a subject-matter alien and completely different from the protection of children and young persons, which is the only aim and scope of the Swedish Law of June 6th, 1924. With this basic proposition, I cannot agree.

In my way of thinking, the 1924 Swedish Law—at least as far as its Article 22 (*a*) is concerned—is far from having an aim and scope different from that of the Convention.

In substance, guardianship and the laws for the protection of children are remarkably the same, and their means of realizing their purpose is identical: the custody and control of the person of the minor. As far as the intention of both is concerned, the guardianship dealt with in the Convention and the “protective upbringing” have one and the same objective: the protection of infants. Guardianship fulfils its purpose by giving the custody and control of the child to the individual parent or guardian, and only when this method of protection fails does this system of State protection intervene by means of the “protective upbringing” and other similar measures, taking away from the parent or guardian such custody and control.

In spite of the Netherlands' own admission and Sweden's allegation to the contrary, it is my understanding that Article 7 of the Convention clearly comprehends the protective measures included in Article 22 (*a*) of the Swedish Law of 1924, when it refers to the possibility of the local authorities to take “in all cases of urgency” measures “required for the protection of the person” of the infant. In order to prove the contrary, it has been argued that the national laws of all parties to the Convention, dealing with the protection of infants, were enacted a long time

Je suis d'accord avec la Cour pour dire que les parties à la Convention de 1902 ont envisagé principalement des questions de conflits de lois relatives à la tutelle et aussi qu'elles ont implicitement exclu, généralement, toutes les lois nationales, publiques ou ordinaires, traitant des questions différentes de la tutelle, telles que les lois pénales, les lois d'organisation judiciaire et politique du gouvernement, celles qui visent les passeports et peut-être même la répression de la délinquance juvénile. Mais je suis convaincu que toutes les questions relatives à la tutelle des mineurs, y compris tous les effets légaux ou pratiques de la tutelle, comme la garde et le contrôle des mineurs, les mesures visant la protection et le bien-être des enfants, doivent être considérées comme rentrant dans les termes de la Convention, bien qu'elles aient pu être traitées par des lois nationales de droit public, par des lois relatives à l'ordre public de l'État, ou par des lois ayant un autre but et une autre portée que la tutelle. L'arrêt de la Cour, bien qu'il écarte la théorie de l'ordre public et fonde son raisonnement sur la théorie du but et de la portée différents de ceux du traité, essaie pourtant d'interpréter la Convention de 1902 en disant qu'elle avait simplement pour objet de régler les conflits entre les lois nationales relatives à la tutelle, matière étrangère à celle de la protection de l'enfance et de la jeunesse et complètement différente de cette question, qui est le seul but et le seul domaine de la loi suédoise du 6 juin 1924. Je ne puis me rallier à cette proposition fondamentale.

A mon avis, la loi suédoise de 1924 — tout au moins en ce qui concerne son article 22 a) — est bien loin d'avoir un but et une portée différents de ceux de la Convention.

Au fond, la tutelle et les lois de protection de la jeunesse sont remarquablement semblables et leurs moyens de réaliser leurs buts sont identiques: la garde et le contrôle de la personne du mineur. En ce qui concerne les intentions de l'une et de l'autre, la tutelle, visée par la Convention, et « l'éducation protectrice » ont, l'une et l'autre, le même objectif: la protection des mineurs. La tutelle remplit son but en confiant la garde et le contrôle de l'enfant à un individu, parent ou tuteur, et c'est seulement quand cette méthode de protection échoue qu'intervient le système de la protection par l'État, au moyen de « l'éducation protectrice » et autres mesures semblables qui enlèvent aux parents et au tuteur la garde et le contrôle.

En dépit du propre aveu des Pays-Bas et des allégations suédoises en sens contraire, l'article 7 de la Convention, tel que je le comprends, s'étend clairement aux mesures de protection comprises dans l'article 22 a) de la loi suédoise de 1924, lorsqu'elle vise la possibilité pour les autorités locales de prendre « dans tous les cas d'urgence » les mesures « nécessaires pour la protection de la personne » du mineur. Pour prouver le contraire, on a soutenu que les lois nationales de toutes les parties à la Convention traitant de la protection des mineurs avaient été mises en vigueur longtemps



after the signing of the Convention, but that is not the case, at least with regard to the two States before the Court, the Netherlands and Sweden. I believe that the reference to protective measures included in Article 7 was not accidental and meaningless. Its inclusion strongly suggests that the necessity to introduce a provision making it possible for the States of residence to apply measures of protection to the foreign infant, according to their present or future legislations, in "cases of urgency", was clearly present in the minds of the framers of the Convention. This is the natural and, perhaps, the only reasonable interpretation of Article 7. Moreover, although the Dutch law introducing the system of protection of infants was enacted after the year 1902, such legislation was already contemplated and prepared since 1901, and Sweden enacted its own law regarding protective upbringing in the year 1902, which makes it evident that the Netherlands and Sweden had already in mind the application of protective measures. It seems to me that the framers of the 1902 Convention, seeking only the good of the infants, although mainly referring to guardianship, tried to organize the adequate application of the different protective methods of the signatory States, guardianship as well as any other protective measures. They tried to make compatible the institution of national guardianship with the local protective legislations and measures by giving priority to the former (Articles 1 and 6) over the latter (Article 7).

I hold the above view in spite of the position of both Parties to the litigation before the Court which, as I have pointed out, believe that Article 7 of the Convention is not applicable. If the 1902 Convention had been a bilateral treaty, their common interpretation with regard to one of its Articles—Article 7—would have been enough for me to consider such a construction as final; but the 1902 Convention being a multilateral treaty, it is possible, I believe, to hold a different opinion from that of the two Parties before the Court with reference to the applicability of its Articles.

Since according to the laws of the Netherlands, this right of custody and control belongs to the guardian, there is sufficient legal reason to decide that Catharina Postema, according to the Convention itself, may rightfully claim the custody and control over Marie Elisabeth Boll, the basic principle of the Convention being that guardianship shall be governed by the national law of the infant (Articles 1, 2, 4 and 8 of the Convention). That is undoubtedly the reason why the Netherlands Court of First Instance of Dordrecht, August 5th, 1954, when appointing Madame Postema as guardian, ordered at the same time that the girl should be handed over to her. But if this were not enough, Article 6 of the Convention will take away the slightest doubt when it says: "the administration of the guardian extends to the person..." of the infant.

après celle de la Convention, mais tel n'est pas le cas, tout au moins en ce qui concerne les deux États en cause: les Pays-Bas et la Suède. Je crois que la référence aux mesures de protection mentionnées à l'article 7 n'a été ni accidentelle ni dénuée de sens. Elle suggère nettement que les rédacteurs de la Convention ont clairement pensé à la nécessité d'introduire une disposition permettant aux États du domicile d'appliquer aux mineurs étrangers des mesures de protection, conformément à leurs lois présentes ou à venir, « dans tous les cas d'urgence ». C'est l'interprétation naturelle de l'article 7 et peut-être la seule raisonnable. Au surplus, bien que la loi néerlandaise introduisant le système de la protection des mineurs n'ait été mise en vigueur qu'après l'année 1902, cette législation était déjà envisagée et préparée depuis 1901, et la Suède a promulgué sa propre loi sur l'éducation protectrice en 1902, ce qui démontre que les Pays-Bas et la Suède songeaient déjà à l'application de mesures protectrices. Il me semble que les rédacteurs de la Convention de 1902, uniquement préoccupés de l'intérêt des mineurs, ont essayé, bien que visant principalement la tutelle, d'organiser l'application adéquate des différentes méthodes de protection des États signataires, qu'il s'agisse de la tutelle aussi bien que de toute autre mesure de protection. Ils ont essayé de rendre compatible l'institution de la tutelle nationale avec les lois et les mesures de protection locales, en donnant priorité à la première (articles 1 et 6) sur les secondes (article 7).

Je maintiens cette opinion en dépit de la position des deux Parties au litige soumis à la Cour qui, comme je l'ai signalé, pensent que l'article 7 de la Convention ne s'applique pas. Si la Convention de 1902 avait été un traité bilatéral, leur interprétation commune de l'un de ses articles — l'article 7 — m'aurait suffi pour considérer cette interprétation comme définitive; mais comme la Convention de 1902 est un traité multilatéral, je crois qu'il est possible d'avoir une opinion différente de celle des deux Parties en cause sur l'application de ses articles.

Puisque ce droit de garde et de contrôle appartient au tuteur d'après les lois néerlandaises, il existe des raisons juridiques suffisantes pour décider que Catharina Postema peut, en vertu de la Convention elle-même, réclamer légitimement la garde et le contrôle de Marie Elisabeth Boll, le principe fondamental de la Convention étant que la tutelle sera régie par la loi nationale du mineur (articles 1, 2, 4 et 8 de la Convention). Telle est certainement la raison pour laquelle le Tribunal de première instance néerlandais de Dordrecht, lorsqu'il a nommé tutrice M<sup>me</sup> Postema, le 5 août 1954, a, en même temps, ordonné que l'enfant lui serait confiée. Mais si cela ne suffisait pas, l'article 6 de la Convention lèverait les moindres doutes quand il dit « l'administration tutélaire s'étend à la personne... » du mineur.

Therefore, I feel safe in concluding that the Convention does regulate both the right to custody and control and the protective measures in general, including, of course, the protective measure called "protective upbringing" referred to in Article 22 (*a*) of the Law for the Protection of Children and Young Persons of June 6th, 1924. As a corollary it necessarily follows that the Convention should have been applied by the Court, and the case of Marie Elisabeth Boll should have been decided exclusively according to its terms. The task of the Court should thus have been very much simplified, and its decision should have been, in my opinion, the right one.

Even if the Swedish authorities, on April 26th, 1954, when they instituted the "protective upbringing", did not know about the Dutch nationality of the infant Boll, and even also if they did not take into account the terms of the 1902 Convention, I believe that the protective measure taken by them to put the Dutch girl under the regime of protective upbringing was a legal act according to the terms of the Convention. Thinking their action urgent, as they must necessarily have judged it, this measure is perfectly justified in the light of Article 7 of the Convention, which makes it possible for the local authorities to take, in "all *urgent cases*, the measures required for the protection ... of a foreign infant...". Therefore, the setting up of the protective measure does not constitute in itself a violation of the Convention. I go as far as to believe that the Swedish authorities seem to have been under a moral as well as a legal obligation to take such protective measure judging from the meagre knowledge the Court has of the real situation of the minor Boll.

It only remains to decide if, according also to the terms of the Convention, the maintenance of such protective measure can be considered compatible to the provisions of the Treaty of 1902. In my opinion this question should have been answered in the negative. An urgency of four and a half years is inconceivable, specially having, as I do, the understanding that the urgency contemplated in Article 7 of the Convention requires two elements, one of fact and the other a legal one. That is to say, a practical need of the infant as well as the lack of an efficient protection, either because the guardian has not yet been appointed or, if already appointed, does not or cannot act efficiently.

The practical need may extend for an indefinite period of time, but, once the aim of the Convention is fulfilled in the sense that the foreign infant can be considered as sufficiently protected according to the laws of its own nationality, the concept of urgency cannot any more apply; in the present case, as soon as Madame Postema showed herself legally and practically able to take charge of the infant Boll and to exercise her rights and duties as a guardian according to the Dutch laws. I cannot understand the object of Article 6 of the Convention in any other sense than to make obligatory for the local authorities, should they be judicial or adminis-

J'en conclus donc en toute sécurité que la Convention régit à la fois le droit de garde et de contrôle et les mesures de protection en général, y compris évidemment la mesure de protection dénommée « éducation protectrice » visée à l'article 22 a) de la loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse du 6 juin 1924. Un corollaire nécessaire est que la Convention aurait dû être appliquée par le tribunal et que le cas de Marie Elisabeth Boll aurait dû être réglé exclusivement suivant les dispositions de cette Convention. La tâche du tribunal aurait été ainsi très simplifiée et sa décision, à mon avis, eût été correcte.

Même si les autorités suédoises ignoraient la nationalité néerlandaise de la mineure Boll, quand elles ont institué l'« éducation protectrice » le 26 avril 1954, et même si elles n'ont pas non plus tenu compte des termes de la Convention de 1902, j'estime que la mesure protectrice prise par elles pour placer la mineure néerlandaise sous le régime de l'éducation protectrice était un acte légal aux termes de la Convention. Estimant qu'il y avait urgence, ainsi qu'elles ont dû nécessairement le penser, cette mesure est parfaitement justifiée au regard de l'article 7 de la Convention, qui permet aux autorités locales de prendre « dans tous les *cas d'urgence* les mesures nécessaires pour la protection ... d'un mineur étranger... ».

Par conséquent, l'institution d'une mesure protectrice ne constitue pas en elle-même une violation de la Convention. Je vais jusqu'à penser que les autorités suédoises semblent avoir été dans l'obligation morale aussi bien que légale de prendre de telles mesures de protection, à juger d'après les informations succinctes que possède la Cour sur la vraie situation de la mineure Boll.

Il ne reste qu'à décider si, d'après les termes de la Convention, le maintien de ces mesures de protection peut, lui aussi, être considéré comme compatible avec les dispositions du traité de 1902. A mon sens, il aurait fallu répondre à cette question par la négative. On ne peut concevoir une urgence de quatre ans et demi, en particulier si l'on pense comme moi que l'urgence envisagée par l'article 7 de la Convention appelle deux éléments, l'un de fait, l'autre de droit, c'est-à-dire une nécessité pratique pour l'enfant, aussi bien que l'absence de protection légale efficace, soit parce qu'il n'a pas encore été désigné de tuteur, soit parce que, dans le cas contraire, celui-ci n'agit pas ou ne peut agir efficacement.

La nécessité pratique peut s'étendre sur une période de temps indéfinie mais, une fois que le but de la Convention a été rempli, en ce sens que le mineur étranger peut être considéré comme suffisamment protégé d'après les lois de sa propre nationalité, la notion d'urgence ne peut plus s'appliquer dans le cas actuel; dès que M<sup>me</sup> Postema s'est montrée légalement et pratiquement capable de se charger de la mineure Boll et d'exercer ses droits et devoirs de tutrice conformément aux lois néerlandaises. Il ne m'est pas possible de comprendre l'objet de l'article 6 de la Convention autrement que comme imposant aux autorités locales, judiciaires ou

trative, to release the foreign child to the custody and control of the guardian appointed in compliance with the national laws of the infant; therefore, only in the case that the child Boll will remain in Sweden after having been turned over to the Dutch guardian, and the future facts warrant again the State intervention in favour of the child and against the legally appointed guardian, shall the Swedish authorities be entitled—by their own laws and entirely independent of the Convention with which they had already complied—to set up a new “protective upbringing”, but the provisional one now in existence should be at once discontinued.

I refuse to accept the idea that the Convention is not applicable in this case, and also the interpretation of the Swedish law of protective upbringing, as giving right to the State of residence to keep a foreign minor—in this case Marie Elisabeth Boll—indefinitely in its territory in order to impose upon her its protection by means of denying the release of the child to the legally appointed guardian—Madame Postema—which is the logical, juridical, intended and expected effect of Article 6 of the Convention.

The most strange effect of the law of protective upbringing, to keep a foreign child within the country of residence against the expressed will of the legally appointed foreign guardian, seems to me unwarranted and illegal according to the general principles of international law, even in the absence of a Convention as the one of 1902.

Such would be the case, for instance, of a so-called public law, or law of *ordre public* which would impose forced labour in the fields upon infants, native and foreign alike, in order to collect the needed crops for the community. This law would certainly have an aim and scope completely different from that of the Convention dealing with guardianship, but could one say that the foreign guardian cannot avoid such forced labour being imposed upon this foreign ward by taking him or her out of the country of residence? Could the local law impede the taking out of the country of the foreign infant because it is a public law or related to the public order, or because it has a different aim and scope than that of the Convention?

I would reach the same conclusion, I believe, even in the absence of any treaty or convention in the case of any national law different from the penal ones, which would have the effect of denying the right to a foreigner, adult or minor, to leave the country of residence.

From all that I have said, it is my considered opinion that the Second Final Conclusion of the Dutch Government, which the Agent for the Netherlands included in its Submissions of October 3rd last, that Sweden is under the obligation to end the protective upbringing, should have been granted by the Court.

(Signed) R. CORDOVA.

administratives, de remettre l'enfant étranger à la garde et au contrôle du tuteur nommé conformément aux lois nationales du mineur, et, par conséquent, ce n'est que dans le cas où la mineure Boll resterait en Suède après avoir été remise à la tutrice néerlandaise et où les faits à venir justifieraient encore l'intervention de l'État en faveur de l'enfant et à l'encontre de la tutrice légalement désignée que les autorités suédoises seront fondées — par leur loi nationale et absolument en dehors de la Convention à laquelle elles se sont déjà conformées — d'instituer une nouvelle « éducation protectrice », mais celle qui a été provisoirement créée et qui existe à l'heure actuelle doit prendre fin immédiatement.

Je refuse d'admettre que la Convention ne s'applique pas à ce cas, ainsi que l'interprétation des dispositions de la loi sur l'éducation protectrice comme donnant droit à l'État du domicile de retenir un mineur étranger — dans le cas actuel, Marie Elisabeth Boll — indéfiniment sur son territoire, pour lui imposer sa protection, en refusant de remettre l'enfant à la tutrice légalement désignée — M<sup>me</sup> Postema —, ce qui est l'effet logique, juridique voulu et attendu de l'article 6 de la Convention. L'effet le plus étrange de la loi de l'éducation protectrice, de garder un mineur étranger dans le pays de son domicile contre la volonté exprimée du tuteur étranger légalement désigné, me paraît injustifié et illégal, d'après les principes généraux du droit international, même en l'absence d'une Convention comme celle de 1902.

Tel serait le cas, par exemple, d'une prétendue loi de droit public ou d'une loi d'ordre public qui imposerait aux mineurs, nationaux ou étrangers, un travail forcé dans les champs, afin d'obtenir pour la communauté les récoltes nécessaires. Le but et la portée de cette loi seraient certainement tout différents de ceux d'une convention visant la tutelle, mais pourrait-on dire que le tuteur étranger ne peut empêcher que ce travail forcé soit imposé à son pupille étranger en le retirant du pays de son domicile? La loi locale peut-elle empêcher qu'on retire du pays le mineur étranger parce qu'il s'agit d'une loi de droit public, ou se rapportant à l'ordre public, ou parce qu'elle a un but et une portée différents de ceux de la Convention?

Il me semble que j'arriverais à la même conclusion dans le cas de toute loi nationale autre qu'une loi pénale qui aurait l'effet de refuser à un étranger, adulte ou mineur, le droit de quitter le pays de son domicile.

De tout ce qui précède, j'en arrive à l'opinion mûrement réfléchie que la deuxième conclusion finale du Gouvernement néerlandais, insérée par son agent dans ses conclusions déposées le 3 octobre dernier, aux termes de laquelle la Suède est tenue de mettre fin à l'éducation protectrice, aurait dû être admise par la Cour.

(Signé) R. CORDOVA.