

DISSENTING OPINION OF VICE-PRESIDENT  
WELLINGTON KOO

I regret to be unable to concur in the Judgment of the Court which “finds that the Applicants cannot be considered to have established any substantive right or legal interest appertaining to them in the subject-matter of the present claims”. Nor am I able to agree with the reasons upon which it is based. Pursuant to Article 57 of the Statute I propose to state the grounds for my dissent.

I

In the first phase of the instant cases, it will be recalled, the Government of South Africa, in response to the Applications and Memorials of Ethiopia and Liberia, filed four preliminary objections, submitting “that the Governments of Ethiopia and Liberia have no *locus standi* in these contentious proceedings and that the honourable Court has no jurisdiction to hear, or adjudicate upon, the questions of law and fact raised in the Applications and Memorials . . .”. The third objection as finally presented in the oral proceedings of 1962 states that:

“the conflict or disagreement alleged by the Governments of Ethiopia and Liberia to exist between them and the Government of the Republic of South Africa, is by reason of its nature and content not a ‘dispute’ as envisaged in Article 7 of the Mandate for South West Africa, more particularly in that no material interests of the Governments of Ethiopia and/or Liberia or of their nationals are involved therein or affected thereby”.

The Court by its Judgment of 21 July 1962 rejected all the four objections and stated separate reasons for each rejection. With reference to the third objection, the Court stated, *inter alia*:

“For the manifest scope and purport of the provisions of this Article indicate that the Members of the League were understood to have a legal right or interest in the observance by the Mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the Mandated Territory, and toward the League of Nations and its Members.” (*I.C.J. Reports 1962*, p. 343.)

In its operative clause the Judgment states that “The Court, by eight votes to seven, finds that it has jurisdiction to adjudicate upon the merits of the dispute”.

The principal question considered in the present Judgment is, again, whether the Applicants in the instant cases have a legal right or interest

OPINION DISSIDENTE DE M. WELLINGTON KOO,  
VICE-PRÉSIDENT

[Traduction]

Je regrette de ne pouvoir me rallier à l'arrêt de la Cour qui « constate que les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant établi l'existence à leur profit d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet des présentes demandes ». Je ne puis approuver non plus les motifs sur lesquels se fonde cet arrêt. En application de l'article 57 du Statut, je me propose d'exposer les raisons de mon désaccord.

I

On se souviendra que, dans la première phase des présentes affaires, le Gouvernement sud-africain a soulevé quatre exceptions préliminaires en réponse aux requêtes et mémoires de l'Ethiopie et du Libéria et conclu « à ce que les Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria n'ont pas de *locus standi* dans la présente procédure contentieuse et à ce que la Cour n'a pas compétence pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et les mémoires... » La troisième exception telle qu'elle a été finalement formulée dans la procédure orale de 1962, est ainsi conçue :

« le conflit ou désaccord que les Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria prétendent exister entre eux et le Gouvernement de la République sud-africaine n'est pas, eu égard à sa nature et à sa teneur, un « différend » comme il est prévu à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, et cela plus particulièrement en tant qu'aucun intérêt concret des Gouvernements de l'Ethiopie et/ou du Libéria ou de leurs ressortissants n'est en cause ou n'est affecté en l'espèce. »

Par arrêt du 21 juillet 1962, la Cour a rejeté les quatre exceptions, énonçant dans chaque cas les motifs du rejet. En ce qui concerne la troisième exception, elle a déclaré notamment :

« La portée et l'objet manifestes des dispositions de cet article indiquent en effet qu'on entendait par là que les Membres de la Société des Nations eussent un droit ou un intérêt juridique à ce que le Mandataire observât ses obligations à la fois à l'égard des habitants du territoire sous Mandat et à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres. » (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 343.)

Le dispositif de l'arrêt était le suivant : « La Cour, par huit voix contre sept, dit qu'elle est compétente pour statuer sur le fond du différend. »

La principale question que doit trancher l'arrêt rendu aujourd'hui est à nouveau celle de savoir si les demandeurs dans les présentes affaires

in the subject-matter of their claims. The Judgment finds that the Applicants have no such right or interest in the performance provisions of the Mandate for South West Africa. It seems to me that the main arguments in support of this finding are largely derived from the concepts of guardianship or tutelle in municipal law with its restricted notions of contract, parties and interests.

But the mandates system, while it bears some resemblance to, and was probably inspired by, the concept of guardianship or tutelle in private law, the similarity is very limited. Unlike the municipal law concept with its simple characteristics and limited scope, the mandates system has a complex character all of its own, with a set of general and particular obligations for the mandatory to observe or carry out, and with a scheme of multiple control and supervision by the League of Nations with its Council, Assembly, member States and the Permanent Mandates Commission and with judicial protection in the last resort by the Permanent Court. It is a novel international institution. Nothing of the kind had existed before. It is *sui generis*.

At this juncture I think a few words about the historical background of the creation of the mandates system will be useful to enable a full understanding and appreciation of its nature, spirit and purport. As we all know, it was President Wilson, author of the Fourteen Points, who first made the radical proposal in the Council of Ten of the Versailles Peace Conference to renounce in fact the time-honoured principle of annexation by conquest and to set up in its stead a new international mandates system to be operated by the League of Nations and based upon the concept of a sacred trust entirely in the interest of the inhabitants of the territories to be thus placed under mandate. He had at first even proposed direct administration by the League of Nations of the territories taken from the Central Powers. He advocated the mandates system so strongly as to make it practically a *sine qua non* in the peace settlement. It was, however, opposed at first with equal firmness by some of his principal allies in the war, notably some of the British Dominions. The confrontation of the two opposing theses became so serious as to constitute not only a deadlock but even to threaten for a time the break-up of the Peace Conference. It was largely through the conciliatory efforts of Lloyd George that an agreement was finally reached on this difficult question.

The resulting compromise was that the "securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant" of the League of Nations. While paragraphs 7 and 9 of Article 22 of this instrument provide respectively for the rendering to the Council of the League an annual report by the mandatory "in reference to the territory com-

ont un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande. L'arrêt constate que les demandeurs n'ont pas de droit ou intérêt de ce genre en ce qui concerne les dispositions du Mandat pour le Sud-Ouest africain relatives à la gestion. Il me semble que les principaux arguments invoqués à l'appui de cette conclusion procèdent en grande partie de la conception de la tutelle que l'on se fait en droit interne, avec les restrictions que cela comporte quant à la notion de contrat, de parties et d'intérêts.

Mais, s'il est vrai que le système des Mandats se rapproche de la tutelle du droit privé, qui l'a probablement inspiré, la similitude ne va pas très loin. A la différence de la notion de droit interne dont les caractéristiques sont simples et la portée limitée, le système des Mandats a un caractère complexe qui lui est tout à fait propre; il est assorti d'une série d'obligations générales et particulières que le Mandataire doit remplir, d'un dispositif de contrôle et de surveillance multiple faisant intervenir la Société des Nations (Conseil, Assemblée, Etats Membres et Commission permanente des Mandats) et il s'accompagne en dernier ressort de la protection judiciaire de la Cour permanente. C'est une institution internationale nouvelle. Rien de semblable n'avait existé auparavant. C'est une institution *sui generis*.

Je pense qu'à ce stade il est utile de retracer brièvement l'histoire de la création du système des Mandats pour bien faire comprendre et apprécier la nature, l'esprit et le but de cette institution. C'est comme chacun sait, le président Wilson, auteur des Quatorze points, qui a fait pour la première fois au Conseil des Dix de la conférence de la paix de Versailles la proposition radicale tendant à ce que le principe traditionnel de l'annexion par voie de conquête soit en fait abandonné et remplacé par un système nouveau, le système international des Mandats, qui serait mis en œuvre par la Société des Nations et serait fondé sur la notion d'une mission sacrée de civilisation exclusivement conçue dans l'intérêt des habitants des territoires devant être ainsi placés sous Mandat. Le président Wilson avait même proposé d'abord que les territoires enlevés aux Empires centraux fussent administrés directement par la Société des Nations. Il préconisait le système des Mandats si énergiquement qu'il en faisait en quelque sorte une condition *sine qua non* de la conclusion de la paix. Mais certains de ses principaux alliés du temps de guerre, notamment certains dominions britanniques, s'y opposèrent au début avec tout autant de fermeté. Les partisans des deux thèses s'affrontèrent si gravement que non seulement on aboutit à une impasse mais qu'on put craindre pendant quelque temps l'éclatement de la conférence de la paix. C'est en grande partie grâce aux efforts de conciliation de M. Lloyd George que l'on put finalement se mettre d'accord sur cette délicate question.

Le compromis qui en résulta fut « d'incorporer dans le présent Pacte [de la Société des Nations] des garanties pour l'accomplissement de cette mission ». Si les paragraphes 7 et 9 de l'article 22 du Pacte prévoient respectivement que le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel « concernant les territoires dont il a la charge » et qu'une

mitted to its charge” and for the constitution of a permanent commission “to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the Mandates”, not all securities were spelled out in the same instrument. On the contrary by paragraph 8 “the degree of authority, control or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be expressly defined in each case by the Council”. Thus, for example, Article 6 of the Mandate for South West Africa provides for the making of annual reports by the Mandatory “to the satisfaction of the Council”, and Article 7 of the same Mandate provides in the first paragraph that “the consent of the Council of the League of Nations is required for any modification of the terms of the present Mandate” and in the second paragraph (the adjudication clause) that—

“The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations.”

The whole system was inspired by, and built upon, the cardinal purpose of protecting and promoting the welfare of the peoples of the territories placed under mandate. It constituted an international joint enterprise, the success of which was predicated upon the co-operation of all the parts and parties to it under the League—the Council, the Permanent Mandates Commission, the Assembly, the member States and the mandatories. In order to ensure success various securities were provided both in Article 22 of the Covenant and in the respective mandate instruments. The examination and consideration of the mandatories’ annual reports on the administration of their respective territories under mandate by the Council with the assistance and advice of the Permanent Commission and the discussion and debate in the annual session of the Assembly on the chapter on mandate administrations in the Council’s own yearly report, in both cases with the participation of the representatives of the Mandatory Powers, constituted the normal operation of the supervisory functions of the League of Nations. The harmonious and effective working of the securities for the protection of the overriding interests of the inhabitants of the mandated territories manifestly depended upon the whole-hearted co-operation of the mandatory States. But, in view of paragraph 5 of Article 4 of the Covenant requiring representation of a Member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League; paragraph 6 of the same provision conferring the right to cast one vote, and paragraph 1 of Article 5 of the same instrument requiring “the agreement of all the Members of the League represented at the meeting” for decisions at any meeting of the

commission permanente sera chargée « de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats », toutes les garanties ne sont pas énoncées dans ledit instrument. Au contraire, le paragraphe 8 énonce: « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil. » Ainsi, par exemple, l'article 6 du Mandat pour le Sud-Ouest africain dispose que le Mandataire devra envoyer des rapports annuels « satisfaisant le Conseil »; l'article 7 du même Mandat stipule en son premier alinéa: « L'autorisation du Conseil de la Société des Nations est nécessaire pour modifier les dispositions du présent mandat » et en son deuxième alinéa (clause juridictionnelle):

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. »

Le système tout entier était inspiré par la volonté fondamentale de protéger les populations des territoires placés sous Mandat et d'accroître leur bien-être; il était tout entier orienté en ce sens. C'était une entreprise internationale commune, dont le succès dépendait de la coopération de tous les participants dans le cadre de la Société des Nations — le Conseil, la Commission permanente des Mandats, l'Assemblée, les Etats Membres et les Mandataires. Pour assurer son succès, diverses garanties étaient prévues tant dans l'article 22 du Pacte que dans les divers actes de Mandat. Les fonctions normales de surveillance de la Société des Nations comprenaient, d'une part, l'examen et l'étude des rapports annuels des Mandataires sur l'administration des territoires sous Mandat auxquels le Conseil procédait avec l'aide et l'avis de la Commission permanente des Mandats et, d'autre part, les discussions et les débats que l'Assemblée consacrait chaque année au chapitre du rapport annuel du Conseil relatif à l'administration des Mandats; des représentants des Puissances mandataires participaient aux travaux du Conseil comme à ceux de l'Assemblée. La mise en œuvre harmonieuse et efficace des garanties instituées pour la protection des intérêts primordiaux des habitants des territoires sous Mandat dépendait évidemment de la coopération sincère des Etats mandataires. Mais, vu le paragraphe 5 de l'article 4 du Pacte, exigeant que tout Membre fût représenté au Conseil lorsqu'une question qui l'intéressait particulièrement était portée devant ce dernier, vu le paragraphe 6 du même article, stipulant que chaque Membre ne disposait que d'une voix et, vu le paragraphe 1 de l'article 5, exigeant « l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion » pour qu'une décision fût prise par

Assembly or the Council, the authors of the mandates system could not have been unaware of human frailties and therefore the unrealistic nature of any hope and faith on their part that every mandatory could always be relied upon to show an identity of views with the Council on a given matter relating to the particular mandate, or to manifest a never failing spirit of accommodation to yield to the views of the Council in the interest of the peoples of the territories under mandate. To meet such a contingency, however rare it might be, and equally conscious of the primary purpose of the mandates system, the authors of the mandate instruments, appointed by the Principal Allied and Associated Powers in 1919, introduced the adjudication clause first in 'B' mandates and later in 'C' mandates, and used the same text for both categories, in order to provide a means of judicial protection of the interests of the said inhabitants through the exercise by individual Members of the League of their substantive right or legal interest in the observance of the mandate obligations toward them by the respective mandatories.

In other words the legal right or interest of the League Members individually as well as collectively through the Assembly of the League in the observance of the mandates by the mandatories originated with and inherent in the mandates system, as has been demonstrated above, and an adjudication clause was inserted in each mandate not to confer this right or interest, which is already necessarily implied in Article 22 of the Covenant and in the mandate agreement, but to bear testimony to its possession by the League Members and to enable them, if need be, to invoke in the last resort, judicial protection of the sacred trust.

That the above finding of the Applicants' possession of a legal right or interest in the performance of the Mandate for South West Africa is correct is also borne out by the provision and language of Article 7 (2), the text of which has already been cited earlier.

This right or interest is not, as affirmed in effect by the Judgment, limited to the material or national interests of the individual League Members as provided for in Article 5 of the Mandate for South West Africa relating to freedom of missionaries "to enter into, travel and reside in the territory for the purpose of prosecuting their calling". The broad, plain and comprehensive language of the provision implies that the content and scope of the legal right or interest of the Members of the League of Nations is co-extensive with the obligations of the Mandatory under the Mandate; it is not restricted to the content of the said Article 5.

If it were to be interpreted as so limited, such interpretation would obviously be incompatible with the all-embracing term "the provisions of the Mandate". If it had been intended by the authors of the instrument to be so restricted in meaning and content, it would have been a simple

l'Assemblée ou le Conseil, les auteurs du système des Mandats ne pouvaient pas ne pas savoir, conscients qu'ils étaient des faiblesses humaines, qu'il serait peu réaliste de leur part d'espérer ou de croire que les Mandataires et le Conseil seraient toujours d'accord lorsqu'une question donnée touchant à un Mandat particulier se poserait ou que les Mandataires se montreraient toujours disposés à céder devant le Conseil dans l'intérêt des populations des territoires sous Mandat. C'est parce qu'ils désiraient faire face à une telle situation, pour rare qu'elle puisse être, et parce qu'ils étaient également conscients du but premier du système des Mandats que les auteurs des actes de Mandat, désignés par les Principales Puissances alliées et associées en 1919, ont introduit la clause juridictionnelle d'abord dans les Mandats B puis dans les Mandats C et ont utilisé le même texte pour les deux catégories de Mandat — leur but étant d'instituer un moyen de protection judiciaire des intérêts des habitants grâce à l'exercice par les Etats Membres de la Société des Nations, à titre individuel, du droit ou intérêt juridique qu'ils avaient à ce que les différents Mandataires observent, à leur égard, les obligations imposées par les Mandats.

En d'autres termes, le droit ou intérêt juridique des Membres de la Société des Nations, considérés individuellement aussi bien que collectivement par l'intermédiaire de l'Assemblée, à ce que les Mandataires respectent les Mandats est né avec le système des Mandats et était inhérent à ce système, comme je l'ai démontré plus haut, et une clause juridictionnelle a été inscrite dans chaque Mandat non pas pour conférer ce droit ou cet intérêt, qu'impliquaient déjà nécessairement l'article 22 du Pacte et l'accord de Mandat, mais pour attester que les Membres de la Société des Nations le possédaient et pour leur permettre, en cas de besoin, d'invoquer en dernier ressort la protection judiciaire de la mission sacrée de civilisation.

Que la conclusion ci-dessus selon laquelle les demandeurs possèdent un droit ou intérêt juridique à l'exécution des obligations du Mandat pour le Sud-Ouest africain soit exacte, c'est aussi ce que confirment la teneur et le libellé du deuxième alinéa de l'article 7, dont le texte est cité plus haut.

Ce droit ou intérêt n'est pas, comme l'affirme en réalité l'arrêt, limité aux intérêts concrets ou nationaux des Etats Membres de la Société des Nations, considérés individuellement, comme ceux que vise l'article 5 du Mandat pour le Sud-Ouest africain relatif à la liberté pour les missionnaires « de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère ». Le libellé large, clair et général de la disposition implique que le droit ou intérêt juridique des Membres de la Société des Nations a un contenu et une portée qui correspondent aux obligations incombant au Mandataire en vertu du Mandat; il ne concerne pas uniquement ledit article 5.

Si l'on devait interpréter le texte d'une manière aussi limitée, l'on en donnerait une interprétation manifestement incompatible avec la formule très générale « dispositions du Mandat ». Si les auteurs du Mandat avaient voulu ainsi en restreindre le sens et la teneur, il aurait



thing to mention "Article 5" instead of the actual term "the provisions of the Mandate"—as stated in the compromissory clause. There is a Chinese proverb put in the form of a question: Why write a long and big essay on such a small subject? The alleged limited purport and scope of the terms employed in Article 7 (2), such as the term "any dispute" or the "provisions of the Mandate", if the allegation were well-founded, would certainly make the actual language of the compromissory clause appear to be extravagant. And yet we know as a fact that the draft 'B' and 'C' mandates, both containing a similarly worded compromissory clause, were considered by several bodies of the Paris Peace Conference composed of eminent statesmen over a period of several months, such as the Milner Commission and the Council of Heads of Delegations in Paris and later by the Council of the League of Nations—all deeply concerned in the matter of the mandates and the proposed mandates system. In fact, within the membership of these bodies, most, if not all, of the principal mandatory Powers were represented.

Moreover, before the draft 'B' and 'C' mandates were sent to the Council of the League of Nations, they had also been referred to the legal experts of the Drafting Committee of the Peace Conference for the purpose of putting them into the proper legal form. Though these experts were not called upon to discuss the content of the drafts, it is reasonable to assume that if the purport of the compromissory clause had been understood by them to be something much more limited than the actual language employed in the drafts, they would certainly have suggested some revision. But they did not make any such suggestion and left the broad, comprehensive language of the clause as it had been presented to them.

Furthermore, the origin of the compromissory clause and the evolution of its present form of wording as to its content is also significant and throws light on the intention of its authors. As brought out in the separate opinion of Judge Jessup appended to the 1962 Judgment, the compromissory clause was first proposed in the United States' alternative draft for 'B' mandates submitted to the Milner Commission. The representatives of Great Britain and France "both said that they had no objection to the principle of recourse to the international Court" but they objected to the grant of a right to individuals to invoke the jurisdiction of the Court for decision relating to infractions of the rights conferred on them by certain provisions of the draft mandates. However, further discussion resulted in the deletion of the references to the specific articles concerning rights of individuals. All this related to the draft for 'B' mandates, which was, after revision, duly approved by the Commission. Shortly afterwards, a draft was adopted to serve as a pattern for 'C' mandates with a paragraph concerning reference to the Court which "was identical with the first paragraph of the United States' draft", which had embodied the principle of recourse to the international Court and to which the British and French representatives had said that they had no objection. (See Judge Jessup's separate opinion, *I.C.J.*

été très simple de remplacer par « l'article 5 » l'expression « dispositions du Mandat » qui figure dans la clause compromissoire. Il existe un proverbe chinois qui consiste en la question suivante: « Pourquoi tant écrire sur un sujet si mince? » Si les termes employés au deuxième alinéa de l'article 7, comme « tout différend » ou les « dispositions du Mandat », avaient bien le but et la portée limités que l'on prétend leur attribuer selon cette interprétation, le libellé de la clause compromissoire apparaîtrait sans aucun doute extravagant. Or il est de fait, nous le savons, que les projets de Mandat B et C, qui tous deux contenaient une clause compromissoire identique, ont été étudiés pendant plusieurs mois par divers organes de la conférence de la paix de Paris, dont des hommes d'Etat éminents faisaient partie — je songe par exemple à la Commission Milner et au Conseil des chefs de délégations à Paris, puis au Conseil de la Société des Nations, tous organes qu'intéressaient vivement la question des Mandats et le système des Mandats proposé. En fait, la plupart des Principales Puissances mandataires, sinon toutes, étaient représentées au sein de ces organes.

En outre, avant d'être soumis au Conseil de la Société des Nations, les projets de Mandat B et C avaient été renvoyés aux juristes du comité de rédaction de la conférence de la paix pour être dûment mis en forme juridique. Bien que ces experts n'aient pas été chargés d'examiner le contenu des projets, on peut raisonnablement admettre que, s'il leur avait semblé que la portée de la clause compromissoire était beaucoup plus limitée que le libellé effectivement employé dans les projets ne le laissait supposer, ils auraient certainement suggéré une révision. Mais ils n'ont fait aucune suggestion de ce genre et ont maintenu le libellé large et général de la clause tel qu'il leur avait été soumis.

Qui plus est, l'origine de la clause compromissoire et la manière dont on a abouti au contenu que lui donne son libellé actuel sont également significatives et éclairent l'intention de ses auteurs. Comme l'a signalé M. Jessup dans son opinion individuelle jointe à l'arrêt de 1962, la clause compromissoire a d'abord été proposée dans le second projet de Mandat B présenté à la Commission Milner par les Etats-Unis. Les représentants de la Grande-Bretagne et de la France « ont déclaré tous deux qu'ils ne faisaient aucune objection au principe du renvoi à la Cour », mais qu'ils s'opposaient à ce que l'on accorde à des particuliers le droit de faire appel à la juridiction de la Cour en vue d'obtenir une décision sur des infractions aux droits que leur conféraient certaines dispositions des projets de Mandats. Toutefois, après de nouvelles discussions, on a décidé de supprimer toute référence aux articles visant expressément les droits des particuliers. Tout cela concernait le projet de Mandat B qui, après révision, a été dûment approuvé par la Commission. Peu après, la Commission a adopté un projet type pour les Mandats C qui contenait un alinéa prévoyant le renvoi à la Cour « identique au premier alinéa du projet américain », lequel avait énoncé le principe du renvoi à la Cour internationale et n'avait pas soulevé d'objection de la part des représentants de la Grande-Bretagne et de

*Reports 1962*, p. 388.) The revision by the Council of the League of Nations of the phrase "any dispute whatever between the members of the League of Nations . . ." into the phrase now found in Article 7, namely "if any dispute whatever between the Mandatory and another Member of the League of Nations" was explained by Viscount Ishii, the Rapporteur, on the ground that the members of the League other than the Mandatory "could not be forced against their will to submit their difficulties to the Permanent Court". This change was adopted by the Council and the whole Mandate for South West Africa was approved on 17 December 1920. It is thus seen that all those who had anything to do with the original drafting or the final revision of the clause took the implicit principle of judicial protection relating to the observance of the mandate obligations by the respective mandatory Powers as a matter of course and raised no objections whatever.

It should be stated, in addition, that the same adjudication clause with its broad, comprehensive language and a practically identical text, is embodied in all the 'B' and 'C' mandates, notwithstanding the marked difference between the great variety of national or material interests of the member States, as in the case of the Mandate for Palestine, and the one single kind of national or individual interests relating to missionaries and their freedom to practise their calling, as in the case of the Mandate for South West Africa (Article 5). This fact would seem to support the view that Article 7 (2) of the latter Mandate, like similar provisions in the other mandates of 'B' and 'C' categories, is intended to provide a means primarily for the exercise by League Members of their legal right or interest, through the judicial process, in the performance of the mandate by the mandatory as to its obligations toward the inhabitants of the mandated territory and toward the League of Nations, and only secondarily for the judicial protection of the national or material interests of the Members of the League of Nations.

There is indeed yet another fact which throws light on the point of issue under consideration. The order in which the various obligations of the Mandatory are stipulated in the mandate instrument for South West Africa is not without significance. Thus the unquestionably most important of these obligations—those relating to the promotion to the utmost of the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory subject to the present Mandate—are provided for in Article 2. Then follows Article 3 providing for the prohibition of slave-trade and forced labour and the control of the arms traffic and the prohibition of the supply of intoxicating spirits and beverages to the Natives. Article 4 prohibits the military training of the Natives, etc., and finally Article 5 for ensuring in the Territory freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship and the admission of all missionaries, nationals of any States Members of the League of Nations, to enter into, travel and reside in the territory

la France (voir l'opinion individuelle de M. Jessup, *C.I.J. Recueil* 1962, p. 388). Le rapporteur, vicomte Ishii, a expliqué pourquoi le Conseil de la Société des Nations avait substitué au membre de phrase « En cas de différend, quel qu'il soit, entre les Membres de la Société des Nations... » le membre de phrase qui se trouve maintenant dans l'article 7, à savoir, « tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre [le Mandataire] et un autre Membre de la Société des Nations »; il a dit que l'on ne pouvait pas obliger les Membres de la Société autres que le Mandataire à soumettre leurs différends à la Cour permanente sans leur approbation. Le Conseil a adopté cet amendement et l'ensemble du Mandat pour le Sud-Ouest africain a été approuvé le 17 décembre 1920. On voit donc que tous ceux qui ont participé de quelque manière à la rédaction du texte initial ou à la révision du texte définitif de la clause ont accepté comme allant de soi le principe implicite de la protection judiciaire pour ce qui est de l'exécution par les Puissances mandataires des obligations découlant des Mandats et n'ont soulevé aucune espèce d'objection.

Il convient de faire remarquer en outre que la même clause juridictionnelle, au libellé large, général et à peu près identique, figure dans tous les Mandats B et C malgré la grande différence qu'il peut y avoir entre le cas où sont en cause des intérêts nationaux ou concrets très variés (Mandat pour la Palestine) et le cas où les seuls intérêts nationaux ou individuels en jeu concernent les missionnaires et leur liberté d'exercer leur ministère (Mandat pour le Sud-Ouest africain, article 5). Ce fait semblerait corroborer l'opinion selon laquelle le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, comme les dispositions analogues des autres Mandats B et C, vise essentiellement à donner aux Etats Membres de la Société des Nations le moyen d'exercer par la voie judiciaire leur droit ou intérêt juridique à ce que le Mandataire exécute le Mandat tant à l'égard des habitants des territoires sous Mandat qu'à l'égard de la Société des Nations — et seulement subsidiairement à assurer la protection judiciaire de leurs intérêts nationaux ou concrets.

Il est encore un autre fait qui éclaire le point litigieux que nous examinons. L'ordre dans lequel les diverses obligations du Mandataire sont énoncées dans l'acte de Mandat pour le Sud-Ouest africain n'est pas sans signification. Ainsi, celles de ces obligations qui, sans conteste, sont les plus importantes — les obligations ayant trait à l'accroissement, par tous les moyens au pouvoir du Mandataire, du bien-être matériel et moral ainsi que du progrès social des habitants du territoire soumis au Mandat — sont énoncées à l'article 2. Vient ensuite l'article 3 qui est relatif à l'interdiction de la traite des esclaves et du travail obligatoire, au contrôle du trafic de l'armement et à l'interdiction de fournir des spiritueux et des boissons alcooliques aux indigènes. L'article 4 interdit l'instruction militaire des indigènes, etc.; enfin, l'article 5 garantit la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes dans le territoire et reconnaît à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler

for the purpose of prosecuting their calling. After the stipulation of these substantive obligations of the Mandatory follows Article 6 relating to its adjectival obligations of submitting annual reports to the satisfaction of the Council of the League, etc. At the end of the mandate instrument comes Article 7, of which paragraph 1 stipulates the condition for any modification of the terms of the Mandate and paragraph 2 provides the compromissory clause worded in broad comprehensive terms as already noted above. It is therefore not unreasonable to infer from this arrangement the varying degrees of importance which the authors of the instrument attached in their minds to the different categories of obligations of the Mandatory and to conclude that the fact that the compromissory provision with its all-embracing language comes at the end, was intended to apply to all obligations undertaken by the Mandatory and not merely to those under Article 5, thus further confirming the comprehensive scope and purport of Article 7, paragraph 2, as to "*any dispute whatever . . . relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate*".

It will also be recalled that the possession of this legal right or interest by the Applicants is the basis of the Court's finding in the 1962 Judgment that the dispute is one envisaged within the purport of Article 7, to establish its jurisdiction. After recalling the rule of construction based upon the natural and ordinary meaning of a provision and referring to the provisions of Article 7 of the Mandate, which mentions "*any dispute whatever*" arising between the Mandatory and another Member of the League of Nations "*relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate*", the Court said:

"The language used is broad, clear and precise: it gives rise to no ambiguity and it permits of no exception. It refers to any dispute whatever relating not to any one particular provision or provisions, but to 'the provisions' of the Mandate, obviously meaning all or any provisions, whether they relate to substantive obligations of the Mandatory toward the inhabitants of the Territory or toward the other Members of the League or to its obligation to submit to supervision by the League under Article 6 or to protection under Article 7 itself." (*I.C.J. Reports 1962*, p. 343.)

In fact earlier the Advisory Opinion of 1950 by emphasizing simultaneously "the essentially international character of the functions which had been entrusted to the Union of South Africa" and the fact that any Member of the League of Nations could, according to Article 7 of the Mandate, submit to the Permanent Court of International Justice any dispute with the Union Government relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, undoubtedly implied the existence of a legal right or interest of the League Members in the performance of the Mandate. Even the two judges who alone

et de résider dans ledit territoire dans le but d'exercer leur ministère. Après l'énonciation de ces obligations de fond du Mandataire vient l'article 6 qui a trait à ses obligations de procédure — envoi des rapports annuels satisfaisant le Conseil, etc. A la fin de l'acte de Mandat se trouve l'article 7, dont le premier alinéa indique à quelle condition les dispositions du Mandat peuvent être modifiées et dont le deuxième alinéa contient la clause compromissive, libellée en termes larges et généraux, comme je l'ai déjà noté. Il n'est donc pas déraisonnable de déduire de cette présentation l'importance que les auteurs du Mandat ont attachée aux différentes catégories d'obligations s'imposant au Mandataire et de conclure que, si la clause compromissive avec son libellé très général vient en dernier, c'est parce qu'elle devait, dans l'intention des auteurs, s'appliquer à toutes les obligations incombant au Mandataire et non pas simplement aux obligations visées à l'article 5; cela confirme encore la vaste portée et le but général du membre de phrase « *tout différend, quel qu'il soit ...* relatif à l'interprétation ou à l'application des *dispositions* du Mandat » qui figure au deuxième alinéa de l'article 7.

On se souviendra également que la constatation faite par la Cour dans l'arrêt de 1962 pour établir sa compétence et selon laquelle le différend est de ceux auxquels s'applique l'article 7 repose sur le fait que les demandeurs possèdent le droit ou intérêt juridique dont il s'agit. Après avoir rappelé la règle d'interprétation fondée sur le sens naturel et ordinaire d'une disposition et s'être référée à l'article 7 du Mandat, qui mentionne « *tout différend, quel qu'il soit* » qui viendrait à s'élever entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations et serait « *relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat* », la Cour a déclaré :

« Les termes employés sont larges, clairs et précis; ils ne donnent lieu à aucune ambiguïté et n'autorisent aucune exception. Ils se réfèrent à tout différend, quel qu'il soit, relatif non pas à une ou plusieurs dispositions particulières mais « *aux dispositions* » du Mandat, entendant par là, de toute évidence, l'ensemble ou une quelconque de ces dispositions, qu'elles aient trait aux obligations de fond du Mandataire à l'égard des habitants du territoire ou à l'égard des autres Membres de la Société des Nations ou encore à l'obligation du Mandataire de se soumettre à la surveillance de la Société des Nations aux termes de l'article 6 ou à la protection prévue par l'article 7 même. » (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 343.)

En réalité il est indubitable que l'avis consultatif de 1950, en soulignant en même temps « le caractère essentiellement international des fonctions dont était chargée l'Union sud-africaine » et le fait que tout Etat Membre de la Société des Nations pouvait, conformément à l'article 7 du Mandat, porter devant la Cour permanente de Justice internationale tout différend l'opposant au Gouvernement de l'Union relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, reconnaissait déjà implicitement l'existence d'un droit ou intérêt juridique des Membres de la Société des Nations à l'exécution du Mandat. Même les deux juges qui,

dissented with the Opinion of 1950 on the question of transfer of the League's supervisory functions to the General Assembly of the United Nations, affirmed the possession of a legal interest by the members of the League of Nations in the observance of the obligations of the Mandatory. Thus Sir Arnold (now Lord) McNair stated:

“Although there is no longer any League to supervise the exercise of the Mandate, it would be an error to think that there is no control over the Mandatory. Every State which was a Member of the League at the time of its dissolution still has a legal interest in the proper exercise of the Mandate. The Mandate provides two kinds of machinery for its supervision—*judicial*, by means of the right of any Member of the League under Article 7 to bring the Mandatory compulsorily before the Permanent Court, and *administrative*, by means of annual reports and their examination by the Permanent Mandates Commission of the League.” (*I.C.J. Reports, 1950*, p. 158.)

Judge Read, in his separate opinion appended to the same Advisory Opinion of 1950, put the matter of the legal rights of the members of the League even more strongly. He stated:

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

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

Second: the *legal rights and interests* of the Members of the League, in respect of the Mandate, survived with one important exception—in the case of Members that did not become parties to the Statute of this Court, their right to implead the Union before the Permanent Court lapsed.” (Italics added.) (*Ibid.*, p. 169.)

It is also to be noted that the resolution of the Assembly of the League of Nations on mandates adopted on 18 April 1946 at its final session before dissolution, corroborates the above finding. As it will be recalled, the final paragraph of this resolution reads:

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

seuls, se sont désolidarisés de l'avis de 1950 sur la question du transfert des fonctions de surveillance de la Société des Nations à l'Assemblée générale des Nations Unies ont affirmé que les Etats Membres de la Société des Nations avaient un intérêt juridique au respect des obligations du Mandataire. Ainsi, sir Arnold McNair (aujourd'hui lord McNair) a déclaré :

« Bien qu'il n'existe plus de Société des Nations pour surveiller l'exercice du Mandat, ce serait une erreur de croire que le Mandataire n'est soumis à aucun contrôle. Tous les Etats qui faisaient partie de la Société des Nations à l'époque de sa dissolution ont encore un intérêt juridique à ce que le Mandat soit exercé comme il convient. Le Mandat prévoit, pour cette surveillance, deux sortes de mécanismes, un mécanisme *judiciaire*, résultant du droit que l'article 7 réserve à tout Membre de la Société des Nations de citer obligatoirement le Mandataire devant la Cour permanente, et un mécanisme *administratif*, comprenant des rapports annuels et l'examen de ces derniers par la Commission permanente des Mandats de la Société des Nations. » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 158.)

M. Read, dans son opinion individuelle jointe au même avis consultatif de 1950, a insisté davantage encore sur la question des droits des Membres de la Société des Nations. Il a dit :

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

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

En second lieu, les *droits et intérêts juridiques* des Membres de la Société des Nations en matière de Mandat ont subsisté à une exception importante près — dans le cas des Membres qui ne sont pas devenus parties au Statut de la Cour leur droit d'intenter une action contre l'Union devant la Cour permanente est devenu caduc. » (Les italiques sont de nous, *ibid.*, p. 169.)

Il convient également de noter que la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations sur les Mandats adoptée le 18 avril 1946, lors de la dernière session qui a précédé la dissolution, corrobore la conclusion ci-dessus. On se souviendra que le dernier paragraphe de cette résolution est libellé comme suit :

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



agreed between the United Nations and the respective mandatory Powers.”

The “expressed intentions” evidently refer to the official declarations made by the representatives of the various mandatory Powers at the meetings of the Assembly, 9-13 April 1946. It is unnecessary to reproduce them here, since they were fully cited in the text of the 1962 Judgment. Suffice it to say that they were all of the nature of a pledge to continue to administer the respective mandated territories in accordance with their international obligations and with the spirit of the respective mandates.

This League session and the resolution it passed on the mandates has more than ordinary meaning and significance with reference to the question now under consideration. In the first place the Council of the League which normally would, as its proper function, deal with the question of the mandates held no meeting for the purpose and instead “with the concurrence of all the members of the Council which are represented at its present session joined the Assembly” in deciding “that, so far as required, it will, during the present session, assume the functions falling within the competence of the Council”. This would seem to confirm that the right to ensure the performance of the mandate obligations by the mandatory Powers had always been understood to be shared by the Assembly. Secondly, the pledges of the various mandatory Powers to continue to administer their respective mandates in accordance with the obligations stipulated thereunder as far as possible were in effect made not so much to the Assembly as a body as to the member States. For while the latter were meeting collectively as the Assembly, it was the last time they assumed this character. The dissolution of the League of Nations was by its own resolution to take effect the day following and with it the Assembly, as well as the Council and the Permanent Mandates Commission, equally disappeared for good. If the pledges were to serve any purpose at all as to ensure the observance of the Mandates by the mandatory Powers, they must have been, and were in fact, intended to be addressed more effectively to the individual member States, thereby confirming once more the possession by the latter of a substantive right or legal interest in the mandate performance in all cases.

Indeed, on the whole question of the existence of a legal interest of each Member of the League of Nations in the mandates the analysis and conclusion of Judge Read in connection with the Court’s Advisory Opinion in 1950, to which some reference has just been made above, are significant and illuminating. He divided the mandate obligations into three classes.

“The first, and the most important, were obligations designed to secure and protect the well-being of the inhabitants. They did not enure to the benefit of the Members of the League, although

arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires.»

Le membre de phrase « ont exprimé leur intention » évoque manifestement les déclarations officielles faites par les représentants des diverses Puissances mandataires aux séances de l'Assemblée qui ont eu lieu du 9 au 13 avril 1946. Il n'est pas nécessaire de les reproduire ici, car elles ont été citées intégralement dans le texte de l'arrêt de 1962. Qu'il suffise de dire qu'elles se présentaient toutes comme des engagements à continuer d'administrer les différents territoires sous Mandat conformément aux obligations internationales des Mandataires et dans l'esprit des Mandats.

Cette session de la Société des Nations et la résolution qu'elle a adoptée sur les Mandats ont un sens et une importance exceptionnels en ce qui concerne la question qui nous occupe. En premier lieu, il faut noter que le Conseil, qui normalement, comme c'était son rôle, aurait dû s'occuper de la question des Mandats, n'a pas tenu de réunion à cette fin; au lieu de cela « l'Assemblée avec l'assentiment de tous les membres du Conseil représentés à la présente session » a décidé que « pour autant qu'il sera nécessaire, elle assumera, durant la présente session, toutes les fonctions rentrant dans la compétence du Conseil ». Cela semblerait confirmer qu'il avait toujours été admis que l'Assemblée partageait le droit de veiller à l'exécution des obligations des Mandats par les Puissances mandataires. En second lieu, l'engagement des diverses Puissances mandataires à continuer d'administrer leurs Mandats conformément aux obligations stipulées dans lesdits Mandats dans toute la mesure du possible a été pris moins à l'égard de l'Assemblée en tant qu'organe qu'à l'égard des Etats Membres eux-mêmes. En effet, si ces derniers se réunissaient collectivement en tant qu'Assemblée, c'était la dernière fois que cela se produisait. La dissolution de la Société des Nations devait, selon sa propre résolution, prendre effet le lendemain et, de ce fait, l'Assemblée aussi bien que le Conseil et la Commission permanente des Mandats disparaissaient définitivement. Si les engagements devaient permettre en quoi que ce soit d'assurer le respect des Mandats par les Puissances mandataires, c'est qu'ils devaient avoir été pris — ce qui est conforme à la réalité — surtout à l'égard des Etats Membres à titre individuel, et cela confirme une fois encore que ces derniers possédaient un droit ou intérêt juridique à l'exécution des Mandats dans tous les cas.

En ce qui concerne la question même de l'existence d'un intérêt juridique chez chacun des Etats Membres de la Société des Nations à l'égard des Mandats, l'analyse et la conclusion que M. Read a formulées à propos de l'avis consultatif de 1950 et qui ont été évoquées plus haut sont importantes et éclairent le problème. M. Read a classé en trois catégories les obligations imposées dans les Mandats.

« Les premières et les plus importantes étaient les obligations tendant à assurer et à défendre le bien-être des habitants. Elles ne bénéficiaient pas aux Membres de la Société des Nations, en-

each and every Member had a legal right to insist upon their discharge. The most important, the corner-stone of the mandates system, was 'the principle that the well-being and development of such peoples forms a sacred trust of civilization' a principle which was established in paragraph 1 of Article 22 of the Covenant.

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

The third kind of obligation comprised the legal duties which were concerned with the supervision and enforcement of the first and second. There was the compulsory jurisdiction of the Permanent Court, established by Article 7 of the Mandate Agreement; and there was the system of reports, accountability, supervision and modification, under paragraphs 7, 8 and 9 of Article 22 and Articles 6 and 7 of the Mandate Agreement. . . .

These obligations have one point in common. Each Member of the League had a legal interest, vis-à-vis the Mandatory Power, in matters 'relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate'; and had a legal right to assert its interest against the Union by invoking the compulsory jurisdiction of the Permanent Court (Article 7 of the Mandate Agreement). Further, each member, at the time of dissolution, had substantive legal rights against the Union in respect of the Mandate." (*I.C.J. Reports 1950*, pp. 164-165.)

A little further on he said that he regarded "as significant the survival of the rights and legal interests of the Members of the League"; with regard to this point, he observed:

" . . . the same reasons which justify the conclusion that the Mandate and the obligations of the Union were not brought to an end by the dissolution of the League, lead inevitably to the conclusion that the legal rights and interests of the Members, under the Mandate, survived. If the obligations of the Union, one of the 'Mandatories on behalf of the League', continued, the legal rights and interests of the Members of the League must, by parity of reasoning, have been maintained." (*Ibid.*, p. 166.)

Thus from the foregoing account of the origin of the basic concept of the mandates system, the background of events and circumstances which contributed to its establishment, the history of the drafting and incorporation of the adjudication clause in all the 'B' and 'C' mandates and the meaning and purport of the 18 April 1946 resolution of the last session of the Assembly of the League of Nations as well as the broad, comprehensive language of the provisions of Article 7 (2) of the Mandate under consideration (and indeed of similar articles in the other mandates) all point to the existence of a common intention of

core que chacun des Membres individuellement eût le droit d'en exiger l'exécution. La plus importante, la pierre d'angle du système des Mandats, était le principe selon lequel « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation », principe qui se trouvait posé au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

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

Le troisième type d'obligations comprenait les devoirs juridiques relatifs à la surveillance et à l'application du premier et du second. On y trouvait la juridiction obligatoire de la Cour permanente, établie par l'article 7 de l'Accord de Mandat; on y trouvait aussi le régime de rapports, de responsabilité, de surveillance et de modification, issu des paragraphes 7, 8 et 9 de l'article 22 et des articles 6 et 7 de l'Accord de Mandat...

Ces obligations ont un point commun. Chacun des Membres de la Société des Nations est juridiquement intéressé, vis-à-vis de la Puissance mandataire, aux questions « relatives à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat », et jouit du droit d'affirmer son intérêt contre l'Union en invoquant la juridiction obligatoire de la Cour permanente (article 7 de l'Accord de Mandat). De plus, chaque Membre jouit, en matière de Mandat, à l'époque de la dissolution, de droits positifs à l'encontre de l'Union. » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 164-165.)

Un peu plus loin, M. Read a dit qu'il considérait comme importante « la survie des droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations »; sur ce point, il a fait observer:

« les mêmes motifs qui font de la conclusion suivant laquelle le Mandat et les obligations de l'Union n'ont pas pris fin du fait de la dissolution de la Société des Nations amènent nécessairement à conclure que les droits et intérêts juridiques que les Membres tiennent du Mandat subsistent. Si les obligations de l'Union — un des « Mandataires au nom de la Société des Nations » — continuent d'exister, les droits et intérêts juridiques des Membres de la Société des Nations, doivent, par analogie, avoir été maintenus. » (*Ibid.*, p. 166.)

Ainsi, l'exposé qui précède sur l'origine du concept fondamental qu'est le système des Mandats, les événements et les circonstances qui ont marqué sa création, l'historique de la rédaction et de l'insertion de la clause juridictionnelle dans tous les Mandats B et C, le sens et la portée de la résolution du 18 avril 1946 adoptée à la dernière session de l'Assemblée de la Société des Nations, aussi bien que le libellé large et général du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat considéré — comme d'ailleurs le libellé des articles analogues contenus dans les autres Mandats —, tous ces éléments indiquent l'existence chez les

the authors of the mandate system and the parties to the mandate agreements to make it work and to ensure its effective working with the necessary guarantees in the form of administrative supervision and control by the Council of the League and judicial protection by the Permanent Court through the exercise by Members of the League of their legal right or interest in the performance of the mandates.

It has been maintained that the existence of such a common intention was most unlikely when account is taken of the state of development of the concept and institution of compulsory jurisdiction in the period of the early twenties and the general reluctance to assume such an extensive and onerous obligation. But it should be noted that the whole mandates system was at the time a new and novel idea. It was contemporary with the incorporation of the principle of international protection of labour in the Constitution of the International Labour Organisation and a series of conventions which followed, recognizing a legal interest of member States and conferring upon them "the right to file a complaint with the International Labour Office" against any other Member for "effective observance of any convention which both have ratified". (Articles 26, 411 and 423 of the said Constitution of the International Labour Organisation.) The minorities treaties concluded during the same period for the protection of minority populations in the newly created States and the newly transferred territories recognized the legal interest of a Member of the Council of the League of Nations in the observance of these treaties and obligated the State responsible for the protection to accept compulsory jurisdiction of the Permanent Court of International Justice in a dispute brought before it by the other party thereto. (Hudson, *International Legislation*, Vol. I, pp. 312-319.)

The basis concept of the mandates system was strongly opposed by the prospective mandatory at first but it was insisted upon with equal determination more particularly by its primary author, President Wilson. However, once the principle was agreed upon, all parties appeared to be in earnest to make the operation of the system an assured success with its multiple guarantees for the observance of the mandate obligations. It would be incompatible with the principle of good faith to suppose that the mandatory Powers (including the Respondent) having voluntarily accepted the system did not intend really to co-operate for its complete success by respecting the principle of judicial protection embodied in it. That the opposite was the situation is evidenced by the fact that neither the authors of the draft mandates nor the mandatory Powers in approving the respective mandate agreements raised any objection to the plain, all-embracing language of the adjudication clause. On the contrary, the fact of uniform absence of objection on their part to this language of the clause only makes it clear beyond doubt that they all accepted the implicit principle as a matter of course—as an inherently requisite feature of the mandates system itself.

auteurs du système des Mandats et les parties aux accords de Mandat d'une intention commune de voir fonctionner le régime et d'assurer sa bonne marche grâce à l'institution des garanties nécessaires — surveillance et contrôle administratifs exercés par le Conseil, protection judiciaire de la Cour permanente au moyen de l'exercice par les Membres de la Société des Nations de leur droit ou intérêt juridique au regard de l'exécution des Mandats.

On a soutenu que l'existence d'une telle intention commune était tout à fait improbable vu l'état de développement de la notion et de l'institution de la juridiction obligatoire aux alentours de 1920 et vu la répugnance que l'on éprouvait en général à souscrire à une obligation aussi étendue et aussi lourde. Mais il convient de noter qu'à cette époque le système des Mandats était une idée nouvelle et originale. Elle était contemporaine de l'incorporation du principe de la protection internationale du travail dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et une série de conventions postérieures qui ont reconnu aux Etats Membres un intérêt juridique et leur ont conféré le droit de « déposer une plainte au Bureau international du Travail » contre un autre Membre qui « n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée » (articles 26, 411 et 423 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail). Les traités de minorités conclus pendant la même période pour assurer la protection des populations minoritaires dans les Etats nouvellement créés et les territoires nouvellement transférés reconnaissent l'intérêt juridique des Etats membres du Conseil de la Société des Nations à ce que ces traités fussent respectés et obligeaient l'Etat responsable de la protection à accepter la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale dans un différend porté devant elle par l'autre partie intéressée (Hudson, *International Legislation*, vol. I, p. 312-319).

Au début, les Mandataires éventuels se sont violemment opposés à la notion fondamentale que représentait le système des Mandats mais les tenants du système et plus particulièrement son promoteur, le président Wilson, ont insisté avec une détermination égale pour qu'il fût adopté. Mais, une fois le principe admis, toutes les parties ont semblé sérieusement décidées à faire en sorte que le système fonctionne bien grâce aux multiples rouages destinés à garantir l'exécution des obligations prévues dans le Mandat. Il serait incompatible avec le principe de la bonne foi de supposer que les Puissances mandataires qui ont volontairement accepté le système, y compris le défendeur, n'avaient pas l'intention de coopérer réellement pour assurer son plein succès en respectant le principe de la protection judiciaire qu'il comportait. Que la situation ait été tout l'opposé, c'est ce que démontre le fait que ni les auteurs des projets de Mandat ni les Puissances mandataires, lorsqu'elles ont approuvé les accords de Mandat, n'ont élevé d'objection à l'encontre du libellé clair et général de la clause juridictionnelle. Au contraire, l'absence de toute critique de leur part quant au libellé de la clause prouve à l'évidence que tous ont accepté le principe implicite

On this point of ascertaining the common intention of the parties to a legal instrument, it is pertinent to cite here what Judge Lauterpacht wrote:

“Undoubtedly the treaty is the law of the adjudicating agencies. But, at the same time, the treaty is law; it is part of international law. As such it knows of no gaps. The completeness of the law when administered by legal tribunals is a fundamental—the most fundamental—rule not only of customary but also of conventional international law. It is possible for the parties to adopt no regulation at all. They may expressly disclaim any intention of regulating the particular subject-matter. But, in the absence of such explicit precaution, once they have clothed in the form of a legal rule and once they have found themselves in a position in which that subject-matter is legitimately within the competence of a legal tribunal, the latter is bound and entitled to assume an effective common intention of the parties and to decide the issue. That common intention is no mere fiction.”

After citing the Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice on the *Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night* and the Advisory Opinion of the same Court on the *Competence of the International Labour Organisation to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer*, he continued:

“The Court admitted that the treaty in question did not contain a provision expressly conferring upon the Organisation jurisdiction in such a very special case as the present. But it gave an affirmative answer to the question put to it for the reason that such competence of the International Labour Organisation was essential to the accomplishment of the purpose of the Organisation as revealed in the constitution.

In these and similar cases the common intention in relation to the particular case must be derived from the common intention of the Treaty as a whole—from its policy, its object and its spirit . . .” (“Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties”, in *British Year Book of International Law*, 1949, Vol. XXVI, pp. 48-85, at p. 79.)

The principle stressed in the above passage is *a fortiori* applicable to the point of issue under consideration. There is no explicit provision wanting. On the contrary, Article 7 (2) of the Mandate for South West Africa stands out not only to sanction the right of action in the case of the Applicants as Members of the League of Nations but also to bear witness to the implicit existence of a common intention of the parties to the mandate agreement to recognize a legal right or interest

comme allant de soi, qu'ils y ont vu une caractéristique inhérente au système des Mandats lui-même.

Sur le problème de la recherche de l'intention commune des parties à un instrument juridique, il convient de citer ce qu'a écrit sir Hersch Lauterpacht :

« Il est incontestable que le traité est la loi des instances chargées de juger. Mais en même temps le traité est du droit; il fait partie du droit international. En tant que tel, il est sans lacune. C'est une règle fondamentale — la plus fondamentale — non seulement du droit coutumier mais également du droit international conventionnel que le droit forme un tout complet pour les tribunaux qui doivent l'appliquer. Les parties peuvent n'adopter aucune règle. Elles peuvent se défendre d'avoir eu l'intention de régler une question particulière. Mais, si elles n'ont pas pris explicitement la précaution de le dire, dès lors qu'elles ont donné à la question la forme d'une règle juridique et se sont trouvées dans une situation telle que cette question relève légitimement de la compétence d'un tribunal, celui-ci a l'obligation et le droit de supposer une intention commune effective chez les parties et de trancher le litige. Cette intention commune n'est pas une simple fiction. »

Après avoir cité l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur l'*Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes* et l'avis consultatif de la même Cour sur la *Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron*, sir Hersch Lauterpacht a poursuivi :

« Là Cour a admis que le traité en question ne contenait pas de disposition conférant expressément compétence à l'Organisation dans un cas aussi particulier que le cas présent. Mais elle a répondu affirmativement à la question qui lui était posée parce qu'elle estimait qu'il était nécessaire que l'Organisation internationale du Travail ait cette compétence pour que le but de l'Organisation tel qu'il est énoncé dans la Constitution puisse être atteint.

Dans ces affaires comme dans des affaires analogues, l'intention commune doit être déduite de l'intention commune que l'on peut dégager de l'ensemble du traité — de ses principes directeurs, de son objet et de son esprit... » (« Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties », *British Year Book of International Law*, 1949, vol. XXVI, p. 79.)

Le principe énoncé dans le passage ci-dessus s'applique à fortiori au point litigieux qui nous occupe. Aucune disposition explicite ne fait défaut. Au contraire, le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain est là non seulement pour consacrer le droit des demandeurs à se pourvoir devant la Cour, en tant que Membres de la Société des Nations, mais également pour attester que les parties à l'accord de Mandat ont eu implicitement l'intention commune de re-



of such Members in the observance of the mandate agreement by the Respondent.

Moreover, while it may be true that acceptance of the concept of a sacred trust of civilization in and of itself does not necessarily imply more than a moral or humanitarian obligation to respect it, once this concept is made the "corner-stone" of the mandates system and implemented in the legal instruments based upon it such as Article 22 of the Covenant and Article 7 (2) of the Mandate Agreement for South West Africa, full account must be taken of this fact in interpreting the legal relations, the rights and obligations of the parties to these instruments. Such a course does not mean, nor could be said to imply, judicial legislation. It is only a legitimate application of the recognized canons of interpretation, in order to give full effect, as regards the Mandate, to "its policy, its object and its spirit".

In this connection it is also appropriate to recall what this Court said of the Genocide Convention:

"In such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the Convention. Consequently, in a convention of this type one cannot speak of individual advantages or disadvantages to States, or of the maintenance of a perfect contractual balance between rights and duties. The high ideals which inspired the Convention provide, by virtue of the common will of the parties, the foundation and measure of all its provisions." (*I.C.J. Reports 1951*, p. 23.)

The Mandate for South West Africa, like all other mandates, is based upon the principles and provisions of the mandates system as conceived by its authors and as subscribed to by all Members of the League of Nations, including the Respondent, as parties to the Covenant, which is a multilateral treaty. By their common will the high ideals which inspired Article 22 of this treaty, provide "the foundation and measure of all its provisions".

The fact that only one case was brought to the Permanent Court of International Justice by any Member of the League of Nations during the 25 years of its existence under an adjudication clause similar to Article 7 of the Mandate for South West Africa (Article 26 of the Palestine Mandate) in respect of alleged injury to the material interests of a national of the Applicant and that no recourse was ever made to the Court to invoke its protection and ensure due observance by the mandatory Power of its substantive obligations under a given mandate towards the inhabitants of the mandated territory does not necessarily prove that individual League Members had no legal right or interest in such observance. As stated by Judge Read in his separate opinion in 1950, when referring to the obligation of the Union of South Africa

connaître aux Membres de la Société des Nations un droit ou intérêt juridique au regard de l'exécution du Mandat par le défendeur.

En outre, s'il peut être vrai qu'admettre la notion d'une mission sacrée de civilisation n'implique pas nécessairement en soi autre chose qu'une obligation morale ou humanitaire, on n'en doit pas moins tenir pleinement compte de ce que cette notion est devenue la « pierre angulaire » du système des Mandats et de ce qu'elle est mise en œuvre dans les instruments juridiques qu'elle a inspirés comme l'article 22 du Pacte et le deuxième alinéa de l'article 7 de l'accord de Mandat pour le Sud-Ouest africain, lorsqu'on interprète les rapports juridiques, les droits et les obligations des parties à ces instruments. Cela ne signifie pas et ne saurait impliquer que le juge fasse ainsi œuvre de législateur. Ce n'est qu'une application légitime des règles d'interprétation reconnues, afin de donner pleinement effet, en ce qui concerne le Mandat, à « ses principes directeurs, [à] son objet et [à] son esprit ».

A ce sujet, il convient de rappeler ce qu'a dit la Cour actuelle à propos de la convention sur le génocide :

« Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention. Il en résulte qu'on ne saurait, pour une convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des Etats, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. La considération des fins supérieures de la convention est, en vertu de la volonté commune des Parties, le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'elle renferme. » (*C.I.J. Recueil 1951*, p. 23.)

Le Mandat pour le Sud-Ouest africain, comme tous les autres Mandats, est fondé sur les principes et les dispositions du système des Mandats tel qu'il a été conçu par ses auteurs et tel qu'y ont souscrit tous les Membres de la Société des Nations, y compris le défendeur, en tant que parties au Pacte — lequel est un traité multilatéral. Par leur volonté commune, les fins supérieures dont procède l'article 22 de ce traité constituent « le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'[il] renferme ».

Le fait qu'une seule espèce, concernant une prétendue atteinte aux intérêts concrets d'un ressortissant, ait été portée devant la Cour permanente de Justice internationale par un Membre de la Société des Nations pendant les vingt-cinq années de l'existence de la Société en vertu d'une clause juridictionnelle analogue à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain (article 26 du Mandat pour la Palestine) et le fait que l'on n'ait jamais recouru à la Cour pour invoquer sa protection et assurer la bonne exécution par une Puissance mandataire des obligations de fond que lui imposait un Mandat donné à l'égard des habitants du territoire sous Mandat ne prouvent pas nécessairement que les Etats Membres de la Société des Nations n'avaient à titre individuel aucun droit ou intérêt juridique au respect de ces obligations. Voici ce que

to submit to the compulsory jurisdiction of this Court in the case of a dispute relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate under the provisions of Article 7 of the mandate agreement and Article 37 of the Statute, reinforced by Article 94 of the Charter:

“The importance of these provisions cannot be measured by the frequency of their exercise. The very existence of a judicial tribunal, clothed with compulsory jurisdiction, is enough to ensure respect for legal obligations.” (*I.C.J. Reports 1950*, p. 169.)

The legal right or interest of the League Members in the performance of the mandate obligations by the Mandatory has always existed though it might appear to be latent. For so long as the conflict of views on a given subject-matter between the Council of the League of Nations and the Mandatory, either as an *ad hoc* or as a regular member of it, continued to be under discussion and the possibility of reaching an eventual agreement remained, there was no occasion for any member State to resort to judicial action under Article 7, paragraph 2, of the Mandate. For example, the objection of the Mandates Commission to the statement in the preamble of a Frontier Agreement concluded between the Union and Portugal relating to the boundary between Portuguese Angola and the mandated territory that “the Government of the Union of South Africa, subject to the terms of the Mandate, *possesses sovereignty* over the Territory of South West Africa” was raised at its meetings every year in 1926, 1927, 1929 and 1930. After the Council adopted resolutions on the basis of the Commission’s reports and no word of acceptance came from the Mandatory Power, the Commission continued to press for a reply. Finally, “the Union of South Africa, by a letter of 16 April 1930, stated its acceptance of the definition of the powers of the Mandatory contained in the Reports of the Council”. (*I.C.J. Pleadings*, 1950, p. 198.) However, if the Mandatory had persisted in its own view on this question to the end even after the Council should have obtained an advisory opinion of the Court confirming the interpretation by the Council as being in complete conformity with the Covenant and the mandate agreement, there was no certainty that no member State of the League of Nations, in the exercise of its substantive right or legal interest in the performance of this Mandate, would have brought an action in the Permanent Court to obtain a binding decision on the legal question involved in the dispute with the Mandatory. The infrequency of exercising this legal right or interest does not in any sense prove its non-existence.

Nor is it easy to appreciate the cogency or relevance of the argument to the effect that if there were a necessity for judicial protection of the sacred trust under the mandates system the same necessity must exist under the trusteeship system, on the ground that the resolutions of the United Nations General Assembly, although they can be adopted without the concurrence of the administering authority are, when so

M. Read a déclaré dans son opinion individuelle de 1950, à propos de l'obligation de l'Union sud-africaine de se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour en cas de différend relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, en vertu de l'article 7 de l'accord de Mandat et de l'article 37 du Statut, renforcé par l'article 94 de la Charte :

« L'importance de ces dispositions ne peut être mesurée à la fréquence de leur application. L'existence même d'un tribunal revêtu d'une compétence obligatoire suffit à assurer le respect des obligations juridiques. » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 169.)

Le droit ou intérêt juridique des Membres de la Société des Nations à l'exécution du Mandat par le Mandataire a toujours existé bien qu'il puisse sembler latent. Tant que la divergence de vues sur un sujet donné entre le Conseil de la Société des Nations et le Mandataire — que celui-ci y siègeât spécialement ou comme membre ordinaire — continuait de faire l'objet de discussions et tant que la possibilité d'aboutir finalement à un accord demeurait, il n'y avait pas lieu pour un Etat Membre de recourir à l'action judiciaire prévue par l'article 7, deuxième alinéa, du Mandat. C'est ainsi que la Commission permanente des Mandats a soulevé chaque année en 1926, 1927, 1929 et 1930 une objection contre la déclaration qui figurait dans le préambule d'un accord entre l'Union sud-africaine et le Portugal concernant la frontière entre l'Angola portugais et le territoire sous Mandat et selon laquelle « le Gouvernement de l'Union sud-africaine, sous réserve des dispositions [du] Mandat, possède la souveraineté sur le territoire du Sud-Ouest africain ». Comme le Conseil avait adopté des résolutions sur la base des rapports de la Commission et que la Puissance mandataire n'avait pas signifié son acceptation, la Commission a continué à demander instamment une réponse. Finalement, « l'Union sud-africaine, par lettre du 16 avril 1930, a signifié qu'elle acceptait la définition des pouvoirs du Mandataire contenue dans les rapports du Conseil » (*C.I.J. Mémoires*, 1950, p. 198). Toutefois, si le Mandataire avait persisté dans son opinion, alors même que le Conseil aurait obtenu de la Cour un avis consultatif confirmant que son interprétation était tout à fait conforme au Pacte et à l'accord de Mandat, il n'aurait pas été impossible qu'un Etat Membre de la Société des Nations, invoquant son droit ou intérêt juridique à l'exécution de ce Mandat, intentât une action devant la Cour permanente pour obtenir une décision obligatoire sur la question juridique qu'impliquait le différend avec le Mandataire. Que ce droit ou intérêt juridique n'ait été exercé que très rarement ne prouve nullement qu'il n'ait pas existé.

Il n'est pas non plus aisé d'apprécier le bien-fondé ou la pertinence de l'argument selon lequel, s'il était nécessaire d'assurer la protection judiciaire de la mission sacrée de civilisation dans le système des Mandats, il serait également nécessaire de le faire dans le régime de tutelle; on dit en effet que si les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies peuvent être adoptées sans l'adhésion de l'autorité administrante,

adopted, only recommendatory in character and have no binding force and yet the jurisdictional clause embodying the right of action of individual member States to invoke the Court is wholly absent from certain trusteeship agreements falling within the functions of the General Assembly.

Manifestly this argument underestimates the significance of the differences in the basic scheme of supervision and control relating to the implementation of the trusteeship agreements as compared with that which was embodied in the mandates system. It is not necessary to enumerate them here; it suffices to note briefly that under Article 18 of the United Nations Charter decisions of the General Assembly on important questions are made simply by a two-thirds majority in contrast with the requirement of a unanimous vote in the Council of the League of Nations, as also in the Assembly, including, in any matter relating to a Mandate, the affirmative or non-dissent vote of the mandatory Power, particularly, in the Council, either as a regular or *ad hoc* member. Although it is true that the resolutions of the General Assembly relating to trust territories as in many other matters are usually passed in the form of recommendations, the latter are far from being only of the character of a pious wish or moral persuasion. Pursuant to Article 88 of the Charter the Trusteeship Council formulates a questionnaire on the political, economic, social and educational advancement of the inhabitants of each trust territory and, in the language of this provision:

“the administering authority for each trust territory within the competence of the General Assembly shall make an annual report to the General Assembly upon the basis of such questionnaire”.

In the individual trusteeship agreements it is either expressly stipulated, as, for example, by Article 16 of the Trusteeship Agreement for the Territory of Togoland under British Administration, of 13 December 1946, that:

“The Administering Authority shall make to the General Assembly of the United Nations, an annual report on the basis of a questionnaire drawn up by the Trusteeship Council in accordance with Article 88 of the United Nations Charter. *Such reports shall include information concerning the measures taken to give effect to suggestions and recommendations of the General Assembly and the Trusteeship Council . . .*” (Italics added.)

Or it is implicitly provided, as in Article 8 of the Trusteeship Agreement for the Territory of New Guinea of 13 December 1946:

“The Administering Authority undertakes, in the discharge of its obligations under Article 3 of this agreement [undertaking to administer the Territory in accordance with the provisions of the

elles n'ont, dans ce cas, que le caractère de recommandations et sont dépourvues de force obligatoire, ce qui n'empêche que la clause juridictionnelle consacrant le droit des Etats Membres d'intenter, à titre individuel, une action devant la Cour est totalement absente de certains accords de tutelle qui relèvent de la compétence de l'Assemblée générale.

Il est évident que cet argument sous-estime l'importance des différences entre le mécanisme fondamental de surveillance et de contrôle concernant l'application des accords de tutelle et le mécanisme prévu dans le système des Mandats. Il n'est pas nécessaire d'énumérer ici ces différences; il suffit de rappeler brièvement que, en vertu de l'article 18 de la Charte des Nations Unies, les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises simplement à la majorité des deux tiers, alors qu'un vote unanime était requis au Conseil comme à l'Assemblée de la Société des Nations et que, pour toute question ayant trait à un Mandat, le vote favorable ou non défavorable de la Puissance mandataire était nécessaire, en particulier au Conseil où elle siégeait soit spécialement soit comme membre ordinaire. Bien que les résolutions de l'Assemblée générale concernant les territoires sous tutelle, comme d'ailleurs nombre d'autres domaines, se présentent généralement sous forme de recommandations, elles sont loin d'avoir simplement le caractère de vœux pieux ou de directives morales. En application de l'article 88 de la Charte, le Conseil de tutelle établit un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social et dans celui de l'instruction et, pour reprendre les termes de cette disposition:

« l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée générale adresse à celle-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire précité ».

Dans les différents accords de tutelle, il est expressément stipulé dans certains cas, par exemple à l'article 16 de l'accord de tutelle pour le territoire du Togo sous administration britannique en date du 13 décembre 1946:

« L'autorité chargée de l'administration présentera à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport annuel fondé sur un questionnaire établi par le Conseil de tutelle, conformément à l'article 88 de la Charte des Nations Unies. *Ce rapport comportera des données sur les mesures prises en vue de donner suite aux avis et recommandations présentés par l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle...* » (Les italiques sont de nous.)

Dans d'autres cas, il est implicitement prévu, comme à l'article 8 de l'accord de tutelle pour le territoire de la Nouvelle-Guinée en date du 13 décembre 1946:

« Dans l'exécution des obligations qui lui incombent aux termes de l'article 3 du présent accord, l'autorité chargée de l'administration s'engage [engagement à administrer le territoire conformément

Charter and in such a manner as to achieve, in the Territory, the basic objectives of the International Trusteeship System which are set forth in Article 76 of the Charter]:

1. To co-operate with the Trusteeship Council in the discharge of *all the Council's functions* under Articles 87 and 88 of the Charter; . . .”

In practice the General Assembly also keeps a close watch and calls upon each administering authority concerned through the Trusteeship Council to indicate in its annual report what measures it has adopted to implement the suggestions and recommendations of the General Assembly and the Trusteeship Council. For example, resolution 323 (IV) of the General Assembly of 15 November 1949 resolves:

“6. To ask the Trusteeship Council to include in its annual reports to the General Assembly a special section dealing with the implementation by the administering authorities of its *recommendations* concerning the improvement of social conditions in Trust Territories, the abolition of corporal punishment and, in particular, the action taken in pursuance of the *recommendations* contained in paragraph 5 [abolition of all discriminatory laws or practices].”

Again, paragraph 7 of General Assembly resolution 324 (IV) of 15 November 1949 recommends to the Trusteeship Council—

“to include in its annual reports to the General Assembly a special section on the manner in which the Administering Authorities have implemented resolution 36 (III) on the provision of information concerning the United Nations to the peoples of the Trust Territories, resolution 83 (IV) on educational advancement in Trust Territories, free primary education and the training of indigenous teachers, and resolution 110 (V) on higher education in Trust Territories in Africa and, generally, on the implementation of the Council's *recommendations* in the field of education”.

The few illustrations given above suffice to show that in matters relating to the observance of the Charter and the obligations under the trusteeship agreements the resolutions of the General Assembly, though put in the form of recommendations, constitute general directives which the respective administering authorities are expected to observe and implement in practice. Whether these recommendations are to be considered as embodying legal obligations or quasi-legal obligations, is of little practical import in view of the power and authority of the General Assembly under the Charter in general and under the trusteeship system in particular to exercise its supervisory functions over the administration of the trust territories other than those placed under the supervision of the Security Council. In all events, they are expected to be observed and implemented by the administering authorities concerned. If the latter should fail to implement a recommendation, they must give satisfactory reasons, failing which the General

aux dispositions de la Charte et de façon à réaliser, dans le territoire, les fins essentielles du régime international de tutelle qui sont énoncées à l'article 76 de la Charte]:

1. A coopérer avec le Conseil de tutelle dans l'exercice de toutes les fonctions de ce Conseil prévues aux articles 87 et 88 de la Charte;... »

En pratique, l'Assemblée générale surveille de près chaque autorité administrante et lui demande, par l'intermédiaire du Conseil de tutelle, d'indiquer dans son rapport annuel quelles sont les mesures qu'elle a adoptées pour mettre en œuvre les suggestions et les recommandations de l'Assemblée générale et du Conseil de tutelle. Par exemple, dans sa résolution 323 (IV) du 15 novembre 1949 l'Assemblée générale a décidé:

« 6. D'inviter le Conseil de tutelle à réserver, dans ses rapports annuels à l'Assemblée générale, une section spéciale à l'exécution, par les autorités administrantes, des *recommandations* relatives au progrès social dans les territoires sous tutelle, à l'abolition des châtements corporels et, en particulier, aux mesures prises en application de la *recommandation* faite au paragraphe 5 [abolition de toutes les dispositions et pratiques de caractère discriminatoire]. »

Au paragraphe 7 de la résolution 324 (IV) du 15 novembre 1949, l'Assemblée générale a recommandé également au Conseil de tutelle

« d'inclure dans ses rapports annuels à l'Assemblée générale une section spéciale concernant la façon dont les autorités administrantes ont mis en application la résolution 36 (III) sur la diffusion d'informations relatives à l'Organisation des Nations Unies dans les territoires sous tutelle, la résolution 83 (IV) sur l'intensification de l'action des autorités administrantes dans le domaine de l'instruction, la gratuité de l'enseignement primaire et la préparation des professeurs indigènes, ainsi que la résolution 110 (V) sur l'enseignement supérieur dans les territoires africains sous tutelle, et d'une façon générale d'inclure des données sur l'application des *recommandations* du Conseil dans le domaine de l'enseignement ».

Les quelques exemples donnés ci-dessus suffisent à montrer que, pour les questions relatives au respect de la Charte et des obligations imposées par les accords de tutelle, les résolutions de l'Assemblée générale, tout en se présentant sous la forme de recommandations, constituent des directives générales que les autorités administrantes, chacune pour leur part, sont censées observer et mettre en application. Le point de savoir si l'on doit considérer que ces recommandations énoncent des obligations juridiques ou des obligations quasi juridiques, présente peu d'importance pratique étant donné le pouvoir et l'autorité dont l'Assemblée générale est investie, en vertu de la Charte en général et du régime de tutelle en particulier, pour exercer des fonctions de surveillance sur l'administration des territoires sous tutelle autres que les territoires placés sous la surveillance du Conseil de sécurité. De toute façon, on escompte que ces recommandations seront suivies et appliquées par les autorités administrantes intéressées. Si ces dernières ne mettaient



Assembly continues to call on them to implement the recommendation or recommendations in question. There may be or are one or more administering authorities who continue to disregard a given recommendation, but such failure to respect their own undertaking to co-operate, as is called for by Article 88 of the Charter or the relevant provision of a given trusteeship agreement, do not constitute proof that a recommendation of the General Assembly in and of itself has no binding force; it only demonstrates their unwillingness for one reason or another to discharge their freely accepted duty of co-operation.

Even on the general question of the binding force of the resolutions of the General Assembly, it has been affirmed in conclusion on the basis of a comprehensive study that although there is in the Charter no express undertaking to accept recommendations of the General Assembly similar to the agreement in Article 25 to accept and carry out decisions of the Security Council, "it cannot be said that the Charter specifically negates such an obligation, and it may be possible to deduce certain obligations from the Charter as a whole which it would be impossible to establish from an express undertaking". ("The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations" by F. B. Sloan, in *British Year Book of International Law*, 1948, pp. 1-34, at p. 14.) This is *a fortiori* true in respect of a recommendation of the General Assembly dealing with matters connected with the trusteeship system and trusteeship agreements, under which the administering authorities have expressly undertaken to co-operate with the General Assembly and the Trusteeship Council in the exercise of their functions of supervision and control.

Moreover, the fact that under the trusteeship system, because of the differences in its voting procedure for taking decisions as compared with the unanimity rule under the mandates system both in the Council and the Assembly of the League of Nations, there is no necessity for judicial protection of the sacred trust assigned to the administering authority, does not assist in any way to demonstrate the claimed non-existence of a vital need for such protection under the mandates system. The basic structures of the two systems are different though their underlying concepts and principles correspond to each other.

For the reasons stated above, it is to be concluded that the Applicants as member States of the League of Nations under the mandates system as stipulated in Article 22 of the Covenant and implemented in respect of South West Africa by the Mandate Instrument of 17 December 1920, possess a substantive right or legal interest in the observance by the Respondent of all its obligations thereunder.

## II

Having arrived at the foregoing conclusion, I deem it incumbent upon me, if not to deal with all the issues presented in the submissions

pas en œuvre une recommandation, elles devraient donner des raisons satisfaisantes, faute de quoi l'Assemblée générale continuerait à les inviter à mettre à exécution les recommandations en question. Il se peut qu'une ou plusieurs autorités administrantes continuent à ne pas tenir compte d'une recommandation donnée, mais le fait qu'elles ne respectent pas l'engagement qu'elles ont pris de coopérer, et qu'exige l'article 88 de la Charte ou la disposition pertinente de l'accord de tutelle considéré, ne prouve pas qu'une recommandation de l'Assemblée générale n'ait pas en soi force obligatoire; cela démontre seulement la répugnance des autorités administrantes, pour une raison ou pour une autre, à s'acquitter du devoir de coopération qu'elles ont librement accepté.

Même en ce qui concerne la question générale de la force obligatoire des résolutions de l'Assemblée générale, on a pu affirmer ceci en conclusion d'une étude très approfondie: bien que la Charte ne contienne aucune disposition comportant un engagement exprès d'accepter les recommandations de l'Assemblée générale, analogue à l'engagement pris à l'article 25 d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, « on ne saurait dire que la Charte nie expressément une telle obligation, et l'on peut déduire peut-être de l'ensemble de la Charte certaines obligations qu'il serait impossible de faire résulter d'un engagement exprès » (F. B. Sloan, « The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations », *British Year Book of International Law*, 1948, p. 14). Cela est vrai à fortiori d'une recommandation de l'Assemblée générale sur des questions liées au régime de tutelle et aux accords de tutelle, en vertu desquels les autorités administrantes se sont expressément engagées à coopérer avec l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance et de contrôle.

En outre, constater que, vu les différences dans la procédure de vote aboutissant à l'adoption de décisions — qui tiennent à ce que, dans le cas du système des Mandats, la règle de l'unanimité s'appliquait tant au Conseil qu'à l'Assemblée de la Société des Nations — la protection judiciaire de la mission sacrée confiée à l'autorité administrante est inutile dans le régime de tutelle, ne contribue nullement à démontrer qu'une telle protection ne correspond, comme on le prétend, à aucune nécessité vitale dans le système des Mandats. Les structures fondamentales des deux systèmes sont différentes bien que les notions et les principes qui les sous-tendent se correspondent.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il faut conclure que les demandeurs, en tant qu'Etats Membres de la Société des Nations, possèdent, dans le cadre du système des Mandats défini dans l'article 22 du Pacte et mis en œuvre, en ce qui concerne le Sud-Ouest africain, par l'acte de Mandat du 17 décembre 1920, un droit ou intérêt juridique à ce que le défendeur observe toutes les obligations que lui impose ledit Mandat.

## II

Ayant abouti à la conclusion qui précède, j'estime qu'il m'incombe sinon d'examiner toutes les questions formulées dans les conclusions

of the two Parties, at least to reiterate and further elucidate the two cardinal principles of the mandates system, for they constitute the broad basis of the Mandate for South West Africa, as it was also that of all the other mandates. They are the pillars of the whole system. Their importance cannot be over-stressed: full account of them must be taken in determining the intentions of its authors or in interpreting any of its provisions. It is the more necessary, in my view, to emphasize them here again because the question of this Mandate in one aspect or another has been raised before the Court at least five times in the past 15 years. The instant cases alone have lasted over five years since the Applications were first filed on 4 November 1960.

One of the two principles is, in the words of Article 22, paragraph 1, of the Covenant, "the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilization". Manifestly, it was consideration of this basic principle which accounts for the fact that the very first obligation of the Mandatory is stated in the second paragraph of Article 2 of the mandate agreement as follows:

"The Mandatory shall promote to the utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory subject to the present Mandate."

Whatever power and authority the Mandatory possesses under the Mandate are clearly not conferred to serve its own ends or to enure to its own benefit or advantage, but solely for the purpose of enabling it to fulfil its obligations. Any policy it adopts to administer the mandated Territory is subject, among others, to this overriding obligation. Thus the policy of apartheid or separate development (here I refer, not to such policy as is in operation in South Africa, with which the Court is not called upon to deal, but only to that which has been and is pursued in South West Africa) should be examined in the light of this primary obligation. The laws, regulations and measures of the Union (now Republic) of South Africa are relevant to the instant cases only in so far as they, by official proclamations, have been and are applied or made applicable to the mandated Territory.

From the undisputed facts presented in the written and oral pleadings of the Parties and in the testimony and cross-examination of the witnesses and experts before the Court, it appears that this policy, as constituted by the said laws, regulations and measures applied or applicable to South West Africa, consecrates an unjustifiable principle of discrimination based on grounds of race, colour or ethnic origin in establishing the rights and duties of the inhabitants of the Territory. It is applied to the life, work, travel and residence of a non-White or a Native in the Territory. It is enforced in matters relating, for example,

finales des Parties, du moins de réaffirmer et de préciser les deux principes essentiels du système des Mandats, car ces principes constituent le fondement général du Mandat pour le Sud-Ouest africain comme de tous les autres Mandats. Ils sont les piliers de tout le système. On ne saurait en exagérer l'importance et on doit en tenir pleinement compte lorsque l'on cherche à déterminer les intentions des auteurs du Mandat ou à interpréter l'une de ses dispositions. Il est d'autant plus indispensable, à mon avis, de revenir sur ces deux principes dans la présente opinion qu'au cours des quinze dernières années la question du Mandat pour le Sud-Ouest africain a, sous un aspect ou sous un autre, été soulevée au moins cinq fois devant la Cour. Les présentes affaires durent pour leur part depuis cinq ans, puisque les requêtes ont été déposées le 4 novembre 1960.

L'un des deux principes est qu'aux termes de l'article 22, paragraphe 1, du Pacte « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation ». C'est manifestement en application de ce principe fondamental que la première obligation du Mandataire est définie comme suit au deuxième alinéa de l'article 2 de l'accord de Mandat :

« Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent Mandat. »

Quels que soient les pouvoirs et l'autorité que le Mandat reconnaisse au Mandataire, ces pouvoirs et cette autorité ne lui sont manifestement pas conférés pour qu'il les exerce à ses propres fins, dans son propre intérêt ou à son propre avantage, mais uniquement pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations. Quelle que soit la politique qu'il adopte en vue d'administrer le territoire sous Mandat, elle est soumise entre autres à cette obligation première. C'est ainsi que la politique d'*apartheid* ou de développement séparé — je veux parler de celle qui a été et continue à être pratiquée au Sud-Ouest africain et non de celle qui est appliquée en Afrique du Sud, sur laquelle la Cour n'est pas invitée à se prononcer — doit être examinée en fonction de cette obligation primordiale. Les lois, règlements et actes de l'Union sud-africaine (aujourd'hui République sud-africaine) n'intéressent les présentes affaires que dans la mesure où, en vertu d'arrêtés officiels, ils ont été et sont appliqués ou sont rendus applicables au territoire sous Mandat.

Des faits non contestés présentés dans les écritures et les plaidoiries des Parties, ainsi que des dépositions et des réponses des témoins et experts devant la Cour, il ressort que cette politique, telle qu'elle est définie par les lois, règlements et actes appliqués ou applicables au Sud-Ouest africain, procède d'un principe injustifiable de discrimination en fonction de la race, de la couleur ou de l'origine ethnique qui régit la répartition des droits et des devoirs des habitants du territoire. Ce principe régit la vie, le travail, les déplacements et la résidence des habitants non blancs ou indigènes du territoire. Il est appliqué à des

to the ownership of land in the so-called Police Zone, mining and the mining industry, employment in the Railways and Harbours Administration, vocational training and education.

Quite apart from considerations of an international norm or standard of non-discrimination in general international law of today or in the particular sphere of the trusteeship system of the United Nations, such discrimination as practised by the Mandatory was consistently criticized and deprecated even in the days of the Permanent Mandates Commission of the League of Nations.

The ill effects and general detriment produced by the policy of apartheid or separate development upon the vast majority of the people (452,254 non-Whites: 73,464 Whites) of the Territory are great and far-reaching. They are neither marginal nor minimal, as has been claimed. Nor are they justified by arguments based upon the principle of protection, the principle of reciprocity, or the principle of compensation. It is a self-evident truth that a whole consists of its parts and the parts make up the whole. Any nation, community or society is made up of its individual members. It can be a contented, progressive and developed nation or community or society only when the mass of its individual members enjoy well-being and achieve progress and advancement on the basis of equality before the law. The individuals' dissatisfaction and detriment arising from their discriminatory treatment by law inevitably produce adverse effects, however marginal, on the collectivity. In view of the "sacred" mission to enable the peoples of the mandated territories "to stand by themselves under the strenuous conditions of this modern world" (Article 22 of the Covenant), and of the explicit obligations of the Mandatory, stipulated in Article 2 of the Mandate for South West Africa, to do its utmost to attain the objective of self-determination, it is not unreasonable to expect that after 40 years of administration of the Territory by the Mandatory, the people thereof would have attained a substantial degree of political development. Yet it appears from the record that with the possible exception of the Rehoboth Basters (11,257) who have a semblance of limited local self-government in their district, none of the non-White groups are granted any significant measure of the franchise. Even the Ovambos (1960 census figures: 239,363), whose group makes up more than 40 per cent. of the total population of the Territory (526,004) do not enjoy any substantial measure of local self-government. As the Odendaal Commission of Enquiry, a government-appointed body, has reported (January 1964) in connection with its recommendation to relax the control on the liquor traffic: "today they have progressed so far on the road of development that the Commission has recommended that they be granted an advanced form of self-government; and, secondly, that if the Commission failed to comply with the strong representation made by all groups, the latter would not only be bitterly disappointed but would even be aggrieved." (Odendaal Report, p. 487.)

matières telles que la propriété des terres dans la zone dite de police, les mines et les industries extractives, les conditions d'emploi dans les chemins de fer et les ports, la formation professionnelle et l'enseignement.

Indépendamment de toutes considérations relatives à l'existence d'une norme ou d'un « standard » international de non-discrimination dans le droit international général contemporain ou dans le cadre du régime de tutelle des Nations Unies, la discrimination pratiquée par le Mandataire n'a cessé d'être critiquée et désavouée, même à l'époque de la Commission permanente des Mandats de la Société des Nations.

Les conséquences néfastes et généralement préjudiciables de la politique d'*apartheid* ou de développement séparé pour la grande majorité des habitants du territoire (452 254 non-blancs contre 73 464 blancs) sont nombreuses et importantes. Elles ne sont ni superficielles ni minimes, comme on le prétend, et elles ne sauraient être justifiées par des considérations fondées sur un principe de protection, de réciprocité ou de compensation. Il est bien évident qu'un tout est composé de ses diverses parties et que les parties forment le tout. Toute nation, communauté ou société est constituée par ses divers membres. Elle ne peut être considérée comme heureuse, évoluée et en voie de progrès que si l'ensemble de ses membres atteint au bien-être, au développement et au progrès sur la base de l'égalité devant la loi. Le mécontentement des particuliers et les préjudices qu'ils subissent du fait d'une législation discriminatoire ont inévitablement des conséquences néfastes, si superficielles soient-elles, pour la collectivité. Etant donné la mission « sacrée » de civilisation dont l'objet est de permettre aux peuples des territoires sous Mandat « de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » (Pacte, article 22) et l'obligation formelle faite au Mandataire par l'article 2 du Mandat pour le Sud-Ouest africain de mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif de l'autodétermination, il n'était pas déraisonnable d'espérer, après quarante années d'administration par le Mandataire, que les habitants du territoire aient été amenés à un degré appréciable d'évolution politique. Or, il ressort du dossier que, sauf peut-être les Basters de Rehoboth (11 257 personnes) qui bénéficient d'un semblant d'autonomie locale partielle dans leur région, aucun des groupes non blancs ne jouit de droits civiques notables. Même les Ovambos (au nombre de 239 363 au recensement de 1960), dont le groupe représente plus de quarante pour cent de la population totale du territoire (526 004 habitants), ne jouissent d'aucune autonomie locale appréciable. Comme la Commission d'enquête Odendaal nommée par le gouvernement l'a signalé en janvier 1964 à propos de sa recommandation d'adoucir le contrôle du commerce des boissons alcooliques, « ils ont réalisé aujourd'hui de tels progrès sur la voie du développement que la Commission a recommandé qu'on leur accorde une certaine forme avancée d'autonomie; en second lieu, si la Commission ne tenait pas compte des vives protestations de tous les groupes, non seulement ceux-ci seraient déçus, mais ils se sentiraient même lésés » (rapport Odendaal, p. 487).

On the other hand the White group, since the enactment of the South West Africa Constitution Act, 1925, has been exercising a right of self-government through the Legislative Assembly of South West Africa constituted by members they elect periodically. This legislative organ, to which the non-White groups are not entitled to elect representatives, is empowered to make laws for the Territory to cover all matters except those reserved in the said Act, including Native Affairs, railways and harbours, and certain other matters.

The record thus shows that the policy of apartheid or separate development, as pursued in South West Africa, as far as the non-White groups are concerned, has not been and is not compatible with the basic principle of the "sacred trust of civilization" or with the Respondent's obligation under Article 2 of the Mandate "to promote to the utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory subject to the present Mandate".

The second cardinal principle of the mandates system is international accountability for the performance of the sacred trust. It is broadly sanctioned by paragraphs 7, 8 and 9 of Article 22 of the Covenant and more concretely by the provisions of Articles 6 and 7 of the mandate agreement. By virtue of the said Article 6 requiring the Mandatory to "make to the Council of the League of Nations an annual report to the satisfaction of the Council" on its administration of the mandated territory and similar provisions in the other Mandates, this body, by its resolution of 31 January 1923, also adopted a set of rules calling upon the Mandatories to transmit petitions from the inhabitants of each mandated territory to the Permanent Mandates Commission. In short, international accountability necessarily comprises the essential obligations of submission to international supervision and control of the mandatory's administration of the mandated territory and acceptance of the compulsory jurisdiction of the Permanent Court in any dispute between it and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of a given mandate.

These obligations constitute a fundamental feature of the mandates system. The dissolution of the League of Nations and the disappearance of the Council and the Permanent Court did not terminate them. By virtue of Article 37 of the Statute the compulsory jurisdiction of the Permanent Court was transferred to the present Court. In regard to the obligation of international accountability as embodied in the relevant provisions of the Covenant and the Mandate for South West Africa, it had, by virtue of the principle of severability under international law, remained in existence, though latent after the disappearance of the Council and the Permanent Mandates Commission of the League. It only required an arrangement as envisaged in the resolution on mandates unanimously adopted by the Assembly of the League of Nations at its last meeting on 18 April 1946, including the concurrence of the Respondent.

En revanche, depuis la promulgation du *South West Africa Constitution Act* de 1925, le groupe blanc se gouverne lui-même par l'intermédiaire de l'Assemblée législative du Sud-Ouest africain, dont il élit périodiquement les membres. Cet organe législatif, auquel les groupes non blancs n'ont pas le droit d'envoyer de représentants, a le pouvoir de légiférer pour le territoire sur toutes les questions qui ne sont pas réservées par l'*Act*, comme c'est le cas pour les affaires indigènes, les chemins de fer, les ports et certaines autres questions.

Il ressort donc du dossier que pour les groupes non blancs la politique d'*apartheid* ou de développement séparé pratiquée au Sud-Ouest africain n'a été et n'est compatible ni avec le principe fondamental de la « mission sacrée de civilisation », ni avec l'obligation qui incombe au défendeur en vertu de l'article 2 du Mandat d'accroître, « par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent Mandat ».

Le deuxième principe essentiel du système des Mandats est l'obligation pour le Mandataire de rendre compte sur le plan international de l'accomplissement de sa mission sacrée de civilisation. Ce principe est consacré d'une manière générale par les paragraphes 7, 8 et 9 de l'article 22 du Pacte et de façon plus concrète par les dispositions des articles 6 et 7 de l'accord de Mandat. En vertu de l'article 6, qui invite le Mandataire à « envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil » au sujet de son administration du territoire sous Mandat, ainsi qu'en vertu de dispositions analogues des autres Mandats, le Conseil a, par résolution du 31 janvier 1923, adopté une série de règles tendant à ce que les Mandataires transmettent à la Commission permanente des Mandats les pétitions émanant des habitants des territoires sous Mandat. Bref, la responsabilité internationale du Mandataire entraîne nécessairement les obligations fondamentales de se prêter à la surveillance internationale et au contrôle de son administration du territoire sous Mandat et d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour permanente dans tout différend l'opposant à un autre Membre de la Société des Nations au sujet de l'interprétation ou de l'application des dispositions du Mandat.

Ces obligations constituent une caractéristique fondamentale du système des Mandats. La dissolution de la Société des Nations et la disparition du Conseil et de la Cour permanente n'y ont pas mis fin. En vertu de l'article 37 du Statut, la juridiction obligatoire de la Cour permanente a été transférée à la Cour actuelle. Quant à l'obligation de rendre compte sur le plan international établie par les dispositions pertinentes du Pacte et du Mandat pour le Sud-Ouest africain, elle a, en vertu du principe de divisibilité applicable en droit international, survécu d'une manière latente à la disparition du Conseil et de la Commission permanente des Mandats. Il a suffi pour cela de l'arrangement envisagé dans la résolution relative aux Mandats que l'Assemblée de la Société des Nations a adoptée à l'unanimité des votants, y compris le défendeur, lors de sa dernière séance tenue le 18 avril 1946.



It will be recalled that as early as April 1945 at San Francisco, about a year before the dissolution of the League of Nations, when the Charter of the United Nations was being drafted, the Respondent had apparently considered the proposed new international organization to be of an importance equal with, if not greater than, that of the League at Geneva, and announced to the San Francisco Conference its intention to incorporate South West Africa as part of the Union of South Africa. In the first General Assembly of the United Nations in 1946 it submitted a formal proposal of incorporation for approval. When this proposal was rejected, it, while expressing regret and disappointment, announced that it would continue to submit reports on its administration of the mandated territory of South West Africa as it had done before vis-à-vis the League of Nations.

Although the Respondent, in submitting the reports, stated that the action was voluntary on its part and for information only such as provided for by Article 73 (*e*) of the Charter of the United Nations regarding non-self-governing territories, the legal effect of its declaration and act acknowledging the General Assembly as the competent international organ in the matter of the Mandate for South West Africa, in view of its obligation of international accountability under Article 6 of the Mandate, obviously cannot be determined unilaterally by it alone (Article 7 (1)), just as the content and scope of its obligations under that instrument cannot be governed by its own interpretation of Article 7 (2) of the Mandate. Nor could the question of the validity of its subsequent declaration to discontinue further reports to the General Assembly on its administration of the mandated territory, in the actual circumstances, be resolved solely by itself without regard to the attitude and action of the General Assembly.

The General Assembly, on its part, notwithstanding its earlier hesitation (resolution XIV-I, clause 3C, of 12 February 1946), definitely undertook to exercise its powers and functions under the Charter and to deal with the matter of the Mandate for South West Africa, as evidenced by resolution 65 (I) of 14 December 1946, declaring itself "unable to accede to the incorporation of the territory of South West Africa in the Union of South Africa". By resolution 141 (II) of 1 November 1947, it took note of the Respondent's decision not to proceed with the incorporation but to maintain the *status quo*. In fact the competence and determination of the General Assembly to exercise supervision and to receive and examine reports relating to the administration of South West Africa under the Mandate were also confirmed by resolutions 227 (III) of 26 November 1948 and 337 (IV) of 6 December 1949.

It appears clear from the foregoing statements and official acts of the Mandatory as well as the General Assembly that there was, by necessary implication, consent and agreement on the part of both parties in the matter of exercise of supervisory functions by the latter of the administration of the Territory by the former.

On se rappellera que, dès avril 1945, c'est-à-dire un an environ avant la dissolution de la Société des Nations, lors de la conférence de San Francisco consacrée à la rédaction de la Charte des Nations Unies, le défendeur, qui attachait apparemment autant d'importance, sinon plus, à la future organisation internationale qu'à la Société des Nations de Genève, a annoncé son intention d'incorporer le Sud-Ouest africain à l'Union sud-africaine. En 1946, au cours de la première session de l'Assemblée générale des Nations Unies, il a soumis aux fins d'approbation une proposition formelle en ce sens. Cette proposition ayant été rejetée, le défendeur, tout en exprimant ses regrets et sa déception, a annoncé qu'il continuerait à présenter des rapports relatifs à son administration du territoire sous Mandat du Sud-Ouest africain, comme il l'avait fait auparavant dans le cadre de la Société des Nations.

Quoiqu'en présentant ces rapports le défendeur ait précisé qu'il le faisait de son plein gré et uniquement à titre d'information, comme le prévoit l'article 73 e) de la Charte des Nations Unies pour les territoires non autonomes, l'incidence juridique de la déclaration et de l'acte par lesquels il reconnaissait l'Assemblée générale comme organe international compétent à l'égard du Mandat pour le Sud-Ouest africain ne saurait de toute évidence, étant donné son obligation de rendre compte sur le plan international aux termes de l'article 6 du Mandat, être déterminée par lui unilatéralement (article 7, premier alinéa), pas plus que la teneur et la portée de ses obligations en vertu du Mandat ne sauraient être régies par sa propre interprétation du deuxième alinéa de l'article 7 de cet instrument. De même, la question de la validité de la déclaration par laquelle il a, par la suite, annoncé son intention de ne plus adresser à l'Assemblée générale de rapports sur son administration du territoire sous Mandat ne saurait, étant donné les circonstances, être tranchée par sa seule autorité au mépris de l'attitude et des décisions de l'Assemblée générale.

En dépit de ses hésitations premières (résolution XIV-I, paragraphe 3 C, du 12 février 1946), l'Assemblée générale a pour sa part résolument entrepris d'exercer les pouvoirs et fonctions que lui conférait la Charte et de s'occuper de la question du Mandat pour le Sud-Ouest africain, comme en témoigne la résolution 65 (I) du 14 décembre 1946 par laquelle elle a déclaré qu'elle « ne saurait admettre l'incorporation du territoire du Sud-Ouest africain à l'Union sud-africaine ». Dans sa résolution 141 (II) du 1<sup>er</sup> novembre 1947, elle a pris note de la décision du défendeur de ne pas procéder à l'incorporation du Sud-Ouest africain et de maintenir le *statu quo*. En fait, la compétence que l'Assemblée générale avait pour exercer une surveillance et recevoir et examiner des rapports sur l'administration du Sud-Ouest africain en vertu du Mandat, ainsi que sa détermination à le faire, ont été confirmées par ses résolutions 227 (III) du 26 novembre 1948 et 337 (IV) du 6 décembre 1949.

Il ressort clairement des textes qui précèdent, ainsi que des actes officiels du Mandataire et de l'Assemblée générale, qu'il y a eu nécessairement un accord implicite entre les deux parties pour que l'une exerce des fonctions de surveillance sur l'administration du territoire par l'autre.

Moreover, as an original Member of the United Nations, the Respondent had not only participated in the drafting of the Charter including Chapters XII and XIII relating to the international trusteeship system as well as Chapter XI regarding non-self-governing territories and accepted the principles underlying it, but had, by joining in the unanimous vote of the Assembly of the League of Nations to adopt the final resolution of 18 April 1946 on mandates also accepted the understanding embodied in this act. Paragraphs 3 and 4 of this resolution read:

“3. Recognizes that on the termination of the League’s existence, its functions with respect to the mandated territories will come to an end, but notes that Chapters XI, XII and XIII of the Charter of the United Nations embody principles corresponding to those declared in Article 22 of the Covenant of the League;

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

For by paragraph 3 of the above-cited resolution, the Respondent, like the other mandatory Powers and remaining Members of the League, recognized the correspondence to each other of the principles of the trusteeship system and the mandates system and by paragraph 4 it undertook to make an arrangement with the United Nations by mutual agreement, relating to the Mandate for South West Africa.

It is true that the arrangement which the Respondent had envisaged then was for incorporation of the mandated territory into the Union of South Africa. But, as seen earlier, the Respondent, having failed to obtain approval of the proposed incorporation, expressly undertook to continue to send annual reports on its administration in recognition of the General Assembly’s supervisory power over the Mandate, because, to quote its earlier words in the Assembly of the League of Nations:

“The Union Government will nevertheless regard the dissolution of the League as in no way diminishing its obligations under the Mandate, which it will continue to discharge with the full and proper appreciation of its responsibilities, until such time as other arrangements are agreed upon concerning the future status of the Territory.”

By its own initiative the Respondent effected an arrangement with the General Assembly as seen above and as envisaged in paragraph 4 of the League resolution as cited earlier. Further, in a memorandum sent by the South Africa Legation in Washington to the Secretary-General of the United Nations on 17 October 1946, it was likewise stated, though the League had at that time already disappeared: “This responsibility

Au surplus, non seulement le défendeur a, comme Membre originaire des Nations Unies, pris part à la rédaction de la Charte et accepté ses principes fondamentaux — notamment pour ce qui concerne ses chapitres XII et XIII consacrés au régime international de tutelle et son chapitre XI relatif aux territoires non autonomes — mais encore, en participant au vote par lequel l'Assemblée de la Société des Nations a adopté à l'unanimité sa résolution finale du 18 avril 1946 sur les Mandats, il a accepté l'accord consigné dans cette résolution. Aux termes des paragraphes 3 et 4 de ladite résolution, l'Assemblée :

« 3. Reconnaît que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous Mandat, mais note que les principes correspondant à ceux que déclare l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies;

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

Par le paragraphe 3 de la résolution ci-dessus, le défendeur a reconnu, de même que les autres Puissances mandataires et les autres Membres de la Société des Nations, que les principes du régime de tutelle correspondaient à ceux du système des Mandats et, par le paragraphe 4, il s'est engagé à prendre par accord mutuel un arrangement avec les Nations Unies au sujet du Mandat pour le Sud-Ouest africain.

Il est vrai que l'arrangement alors envisagé par le défendeur était l'incorporation du territoire sous Mandat à l'Union sud-africaine. Nous avons vu toutefois que le défendeur n'a pas réussi à faire approuver ce projet d'incorporation et que, reconnaissant le pouvoir de surveillance de l'Assemblée générale à l'égard du Mandat, il s'est expressément engagé à continuer l'envoi de rapports annuels sur son administration; car, comme il l'avait dit précédemment à l'Assemblée de la Société des Nations,

« Le Gouvernement de l'Union se fera, cependant, un devoir de considérer que la disparition de la Société des Nations ne diminue en rien les obligations qui découlent du Mandat; il continuera à s'en acquitter en pleine conscience et avec le juste sentiment de ses responsabilités, jusqu'au moment où d'autres arrangements auront été conclus quant au statut futur de ce territoire. »

C'est donc de sa propre initiative que le défendeur a abouti à un arrangement avec l'Assemblée générale, comme nous l'avons vu ci-dessus et comme l'envisageait le paragraphe 4 de la résolution de la Société des Nations déjà citée. D'ailleurs, dans un mémorandum adressé au Secrétaire général des Nations Unies par la légation d'Afrique du Sud à Washington le 17 octobre 1946, il était dit, quoique à cette date la

of the Union Government as Mandatory is necessarily inalienable.”

The declaration of the Mandatory’s representative in the League Assembly cited above was likewise repeated by the Prime Minister of the Union in a statement to the Fourth Committee of the General Assembly of the United Nations on 4 November 1946.

In view of the foregoing account of the declarations and conduct of the Respondent, expressly or implicitly recognizing the competence and the supervisory authority of the United Nations General Assembly in the matter of the Mandate of South West Africa, its present failure to continue to submit annual reports to it and to accept its supervision is incompatible not only with its basic obligation under Article 6 of the Mandate and with its undertaking toward the League Assembly at its final session but also with its obligations under the United Nations Charter and its undertaking toward the General Assembly.

*(Signed)* V. K. WELLINGTON KOO.

---

Société des Nations eût déjà disparu: « Cette responsabilité du Gouvernement de l'Union en tant que Mandataire est évidemment inaliénable. »

De même, la déclaration que le représentant du Mandataire a faite à l'Assemblée de la Société des Nations et que j'ai reproduite ci-dessus a été répétée par le premier ministre de l'Union le 4 novembre 1946 dans un exposé à la Quatrième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies.

En raison des déclarations et de l'attitude du défendeur que je viens de rappeler et qui constituent une reconnaissance expresse ou implicite de la compétence et du pouvoir de surveillance de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'égard du Mandat pour le Sud-Ouest africain, le fait que le défendeur ait cessé d'envoyer des rapports annuels à l'Assemblée générale et qu'il refuse d'accepter sa surveillance est incompatible non seulement avec l'obligation fondamentale qui lui incombe en vertu de l'article 6 du Mandat et l'engagement qu'il a contracté envers l'Assemblée de la Société des Nations lors de sa dernière session, mais encore avec les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies et avec l'engagement qu'il a pris à l'égard de l'Assemblée générale.

(Signé) V. K. WELLINGTON KOO.