

SEPARATE OPINION OF
JUDGE SIR GERALD FITZMAURICE

I agree with the decision of the Court in this case, and I also consider that the main ground for it, as stated in the Judgment (namely that the claim is not of a character to engage the Court's judicial function), forms a correct and sufficient basis for the decision. I have however certain additional remarks to make, and also an additional ground for reaching the same conclusion. Finally, because of the particular considerations on which the Judgment is founded, the Court has not thought it necessary to consider whether it would have jurisdiction to entertain the claim if the grounds of objection mentioned in the Judgment did not exist. While I think the Court was right in this, I have reasons for wanting to deal with the main jurisdictional issues indicated in the submissions of the Parties.

In this opinion, Parts I and II (pp. 97-100, and 100-108) contain my additional observations on the basis of the Court's decision. Part III (pp. 108-111) gives my additional ground for reaching the same conclusion. In Part IV (pp. 111-127) I consider the jurisdictional issues arising on Article 19 of the Trusteeship Agreement for the former British Cameroons; and in Part V (pp. 127-130) I discuss the objection *ratione temporis* advanced by the Respondent State to the admissibility of a part of the claim.

I

"MOOT"¹ CHARACTER OF THE CASE.
THE QUESTION OF REPARATION

It has been obvious from the start that this case had certain very unusual features, arising from the combined facts that the Applicant State's claim or request related to a situation which was not merely in the past, but wholly terminated and non-recurrent, and which for all practical purposes was so at the date of the Application; while at the same time the latter contained no claim for any compensation or other form of reparation in respect of the illegalities alleged to have been committed during the period when this

¹ The term "moot" is here used in the sense given to it in American legal terminology, as denoting a case or claim which is or has become pointless and without object.

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR GERALD FITZMAURICE

[Traduction]

Je m'associe à la décision rendue par la Cour en l'espèce et je suis aussi d'avis que le motif principal sur lequel elle se fonde, tel qu'il est exposé dans l'arrêt (et d'après lequel la demande n'est pas de nature à mettre en jeu la fonction judiciaire de la Cour) constitue une base exacte et suffisante. J'ai néanmoins certaines autres observations à faire et je voudrais indiquer une raison supplémentaire de parvenir à la même décision. Enfin, étant donné les considérations spéciales sur lesquelles repose l'arrêt, la Cour n'a pas estimé nécessaire de rechercher si elle aurait compétence pour connaître de la demande au cas où les chefs d'exception mentionnés dans l'arrêt n'existeraient pas. L'attitude de la Cour me paraît fondée sur ce point mais j'ai des raisons de vouloir traiter des principales questions touchant à la compétence que les Parties ont indiquées dans leurs conclusions.

Les première et deuxième parties (pp. 97-100, et 100-108) de la présente opinion contiennent les observations supplémentaires que je voudrais faire sur la base de la décision de la Cour. Dans la troisième partie (pp. 108-111) j'expose la raison supplémentaire que j'ai de parvenir à la même conclusion. Dans la quatrième partie (pp. 111-127), j'étudie les questions relatives à la compétence que pose l'article 19 de l'accord de tutelle pour l'ancien Cameroun britannique. Dans la cinquième partie (pp. 127-130), j'examine l'exception *ratione temporis* que l'État défendeur a soulevée quant à la recevabilité d'une partie de la demande

I

LE CARACTÈRE «MOOT»¹ DE L'AFFAIRE.
LA QUESTION DE RÉPARATION

Il est apparu dès le début que l'affaire présentait certains traits fort inhabituels résultant de la combinaison des faits suivants: d'une part, la réclamation ou la demande de l'État demandeur concernait une situation qui non seulement était passée mais encore avait entièrement pris fin et ne pouvait plus se reproduire, situation qui en pratique avait déjà à tous égards ce caractère à la date de la requête; d'autre part, la requête ne contenait aucune demande d'indemnisation ou de réparation sous quelque forme que ce soit,

¹ Le terme «moot» est ici utilisé au sens qui lui est donné dans la terminologie américaine et s'applique à une affaire ou à une demande qui est, ou est devenue, inutile et sans objet.

situation was still actively in existence. Nor was any attempt made to introduce such a claim at any later stage of the proceedings¹.

This combination makes the case almost unique in the annals of international litigation. It concerns alleged breaches of an international agreement, the Trusteeship Agreement for the former British Cameroons. Now, it is in no way singular that an allegation that a breach of treaty has occurred, should not be accompanied by any claim for compensation or other reparation, where the treaty is still in force and operating; for in that case, any finding in favour of the plaintiff State functions as a prohibition on the continuance or repetition of the breach of treaty, and this may be all that is required, and in any event makes the judgment effective². Moreover, the latter necessarily operates as a finding about the correct interpretation or application of the treaty, and therefore serves a useful and effective legal purpose during the life-time of the treaty.

Equally, it would be quite normal to allege in respect of a treaty that was no longer in force, that breaches of it which occurred during its currency had caused damage to the plaintiff State, for which the latter claimed compensation or other reparation. In the absence of such a claim however, the issue of whether there was a breach of the treaty while it was still in force, could only be an academic one: a judgment on that issue, even if favourable to the plaintiff State, could create no rights or obligations for either party to receive, enjoy, do or refrain from doing anything. Nor would the treaty any longer be in existence, so that the judgment could have no operative relevance by way of declaring the treaty's correct interpretation or application. Such a judgment could at most afford a moral satisfaction to the party in whose favour it was pronounced, and could at most have an academic interest, however high its authority as a pronouncement of law. But courts of law are not there to make legal pronouncements in *abstracto*, however

¹ It is not proposed to discuss here whether the framing of such a claim would in fact have been practicable at all, or if so, would have been permissible at a later stage than that of the initial Application. What was quite clear throughout, was that there had been no error or oversight. On the contrary, it was insisted in the most positive manner that the Applicant State was not asking for anything but a declaration that the Respondent State had administered the Trust irregularly.

² This also applies to what may occur in cases such as the *Corfu Channel* case, where the Court, though finding that a violation of territorial sovereignty had taken place, awarded no compensation or other reparation (none was requested), but declared (*I.C.J. Reports 1949*, at pp. 35 and 36) that its finding as to the violation constituted "in itself an appropriate satisfaction". This declaration, however, though it related to a past and irreversible *event*, was also relevant to a *still continuing situation* in which a repetition of the violation of sovereignty could occur, and it had operative legal effect as a prohibition or interdiction on any such repetition. This was quite a different case from the present one.

à raison des illégalités prétendument commises à l'époque où cette situation existait bien. On n'a pas essayé non plus de présenter une demande en ce sens à un stade ultérieur de la procédure¹.

Cette combinaison rend l'affaire quasi unique dans les annales du contentieux international. Il s'agit d'allégations selon lesquelles un accord international — l'accord de tutelle pour l'ancien Cameroun britannique — aurait été violé. Or, il n'est nullement étrange qu'une assertion relative à la violation d'un traité ne s'accompagne pas d'une demande d'indemnisation ou de réparation sous une autre forme lorsque le traité est toujours en vigueur et en cours d'application, car alors toute constatation en faveur du demandeur a pour effet d'interdire que la violation du traité se poursuive ou se répète — c'est peut-être là tout ce qu'on recherche; en tout cas cela donne au jugement un caractère effectif². En outre, le jugement constitue nécessairement une constatation sur le point de savoir si le traité a été bien interprété ou appliqué; par suite il a une utilité et une efficacité sur le plan juridique pendant tout le temps où le traité est en vigueur.

Il serait de même tout à fait normal d'alléguer, à propos d'un traité devenu caduc, que des violations survenues pendant sa validité ont causé un préjudice à l'État demandeur, lequel, de ce fait, réclame une indemnisation ou une autre réparation. En l'absence d'une telle réclamation, cependant, la question de savoir s'il y a eu violation du traité pendant qu'il était en vigueur ne peut avoir qu'un caractère académique: un jugement rendu sur ce point, même en un sens favorable à l'État demandeur, ne pourrait donner le droit ou imposer l'obligation à aucune des parties de recevoir ou d'obtenir quoi que ce soit, de faire ou de s'abstenir de faire quoi que ce soit. Le traité aurait de son côté cessé d'exister, de sorte qu'en disant si le traité a été correctement interprété ou appliqué le jugement ne pourrait avoir aucun intérêt pratique. Un tel jugement pourrait tout au plus fournir une satisfaction d'ordre moral à la partie en faveur de laquelle il serait rendu; il pourrait tout au plus présenter un intérêt académique, quelle que soit d'ailleurs son autorité en

¹ Je ne me propose pas d'étudier ici si, en fait, il eût été possible de formuler une telle demande ou si, dans l'affirmative, il eût été permis de le faire postérieurement au dépôt de la requête initiale. Ce qui n'a cessé d'être fort clair, c'est qu'il n'y a eu ni erreur ni inadvertance. Au contraire, on a souligné de la manière la plus nette que l'État requérant ne demandait rien qu'une déclaration selon laquelle l'État défendeur avait irrégulièrement administré le territoire sous tutelle.

² Cela vaut également pour des situations comme celles qu'on a rencontrées dans l'affaire du *Détroit de Corfou* où la Cour, tout en constatant qu'il y avait eu violation de souveraineté territoriale, n'a accordé ni une indemnité, ni une autre réparation (aucune n'était demandée) et a déclaré que sa constatation quant à la violation constituait « en elle-même une satisfaction appropriée » (*C. I. J. Recueil 1949*, pp. 35-36). Mais si cette déclaration avait trait à un événement passé et irréversible, elle s'appliquait aussi à une situation qui durait puisque la souveraineté pouvait être de nouveau violée; elle avait un effet juridique, celui d'interdire ou de prohiber toute nouvelle violation de ce genre. C'était là un cas fort différent de celui dans lequel nous nous trouvons ici.

great their scientific value as such. They are there to protect existing and current legal rights, to secure compliance with existing and current legal obligations, to afford concrete reparation if a wrong has been committed, or to give rulings in relation to existing and continuing legal situations. Any legal pronouncements that emerge are necessarily in the course, and for the purpose, of doing one or more of these things. Otherwise they serve no purpose falling within or engaging the proper function of courts of law as a judicial institution.

*

Since, in the present case, it is the combination of the two things—the process of alleging breaches of a treaty instrument due to come to an end two days after the Application was filed, coupled with the failure to claim any reparation for these alleged breaches, that gives the case its special character—it is worth considering certain other consequences of the latter circumstance, which would immediately have come to light had the Court proceeded to the merits, and which in my opinion have a direct relevance to the question of the admissibility (or perhaps more appropriately in the context—the examinability) of the Applicant State's request, considered as such.

By not claiming any compensation, the Applicant State placed itself in a position in which, had the Court proceeded to the merits, the Applicant could have obtained a judgment in its favour merely by establishing that breaches of the Trust Agreement had been committed, without having to establish, as it would otherwise have had to do (i.e. if reparation had been claimed) that these breaches were the actual and proximate cause of the damage alleged to have been suffered—that is the incorporation of the Northern Cameroons in the Federation of Nigeria rather than in the Republic of Cameroon; without, in short, having to establish the international *responsibility* of the United Kingdom for this outcome. Neither in the Application or Memorial of the Applicant State, nor in its oral pleadings, did it do more than seek to set up a general presumption that if the United Kingdom, as Administering Authority, had conducted matters differently, the result would have been different. No proof of this was offered, nor even any real *prima facie* evidence of it, and in the nature of the case it hardly could have been. There are, moreover, aspects which suggest that not even

tant que prononcé de droit. Mais les tribunaux ne sont pas là pour énoncer des formules juridiques dans l'abstrait, si grande qu'en soit la valeur scientifique. Ils sont là pour protéger des droits existants et juridiquement valables, pour assurer le respect des obligations existantes et juridiquement valables, pour accorder une réparation concrète si un préjudice a été commis ou pour prendre des décisions ayant trait à des situations juridiques qui existent et doivent durer. C'est nécessairement dans le cadre et aux fins de l'une ou de plusieurs de ces activités qu'un prononcé juridique doit être formulé. S'il en va autrement, le prononcé ne répond à rien qui mette en jeu ou implique la fonction normale de l'institution judiciaire qu'est un tribunal.

*

Puisque le caractère particulier de la présente espèce tient à la combinaison de deux éléments — allégations d'après lesquelles il aurait été contrevenu à un instrument conventionnel devant venir à expiration deux jours après le dépôt de la requête d'une part, absence d'une demande de réparation du chef de ces prétendues violations d'autre part — il est utile d'étudier certaines des conséquences de ce deuxième élément qui seraient immédiatement apparues si la Cour avait procédé à un examen au fond et qui, à mon avis, ont un rapport direct avec la question de la recevabilité de la requête de l'État demandeur considérée comme telle (peut-être d'ailleurs serait-il plus approprié de parler, dans le contexte, d'« exami-nabilité »).

En ne réclamant aucune indemnisation, l'État demandeur s'est placé dans une situation telle que, si la Cour avait statué au fond, il aurait pu obtenir une décision en sa faveur en établissant simplement que des violations de l'accord de tutelle avaient été commises; il n'aurait pas eu à établir — ce qu'il aurait dû faire s'il avait demandé une réparation — que ces violations étaient la cause réelle et directe du préjudice allégué, à savoir l'union du Cameroun septentrional avec le Fédération de Nigéria et non avec la République du Cameroun; il n'aurait pas eu en somme à établir la *responsabilité* internationale du Royaume-Uni à raison de ce fait. Ni dans la requête, ni dans le mémoire, ni dans les plaidoiries, l'État demandeur n'a fait plus que poser une présomption générale d'après laquelle, si le Royaume-Uni, autorité administrante, avait agi différemment, le résultat aurait été différent. Aucune preuve n'a été offerte, aucune apparence de preuve même n'a été réellement fournie et, vu la nature de l'affaire, cela n'eût guère été possible. Certains facteurs, au reste, donnent à penser qu'une présomption en ce sens n'était pas même légitime. Bref, ce qui serait arrivé si telle ou telle cir-

a presumption to that effect could legitimately be drawn. In short, it could only remain entirely speculative what would have happened if this or that circumstance or action had been different¹.

The point is that, on the basis of the Application as framed, and without establishing any actual causal link between the irregularities alleged and the damage complained of, the Applicant State could have called for a judgment in its favour. The result is that, had the Court proceeded to the merits, and had it considered the allegations of irregularities in the administration of the Trust, and in the conduct of the plebiscite leading up to its termination, to be justified, it would have found itself in the position of being obliged to give judgment against the Respondent State, *irrespective* of whether these irregularities had been the cause of the damage complained of.

This is clearly not a position in which the Court ought to allow itself to be placed. It is not the task of an international tribunal to apportion blame *in vacuo*, or to find States guilty of illegalities except as a function of, and relative to a decision that these have been the cause of the consequences complained of, for which the State concerned is accordingly internationally responsible; or except in relation to a still continuing legal situation in which a pronouncement that illegalities have occurred may be legally material and relevant.

II

THE RIGHT OF THE COURT NOT TO GIVE ANY FINDING ON JURISDICTION. THE QUESTION OF JUDICIAL PROPRIETY

The Judgment of the Court in the present case is essentially founded on the view that, *irrespective of the Court's competence to go into the merits of the case* (and even if it is competent to do so),

¹ The majority in favour of joining the Federation of Nigeria was broadly 3-2. It would have needed a heavy swing for this to be converted into a majority the other way. Moreover, the very fact that as many as two out of every five voted to join the Republic of Cameroon, tends to show that the vote was free and uninfluenced by anterior policies. This was equally the view taken in the independent report of the universally respected United Nations Commissioner, Ambassador Abdoh, on which the General Assembly acted in framing its resolution No. 1608 (XV) of 21 April 1961. A further point is that the *Southern* Cameroons, no less than the Northern, had always been administered as an integral part of Nigeria. Yet this did not prevent its population from opting to join the Republic of Cameroon, not Nigeria. The presumption, if any, must be that the previous method of administration had little direct bearing on the result. Yet this previous method of administration constituted the Applicant State's chief ground of complaint.

constance, telle ou telle action avaient été différentes ne pouvait relever que du domaine de l'hypothèse ¹.

L'important est que l'État demandeur aurait pu solliciter un jugement en sa faveur sur la base de la requête telle qu'il l'a présentée et sans avoir à établir un rapport réel de cause à effet entre les irrégularités alléguées et le préjudice prétendu. Par suite, si la Cour avait procédé à l'examen au fond et avait considéré comme justifiées les allégations d'irrégularités concernant l'administration de la tutelle et le déroulement du plébiscite qui a mené à la levée de la tutelle, elle se serait vue obligée de rendre une décision défavorable à l'État défendeur, que ces irrégularités *aient été ou non* la cause du préjudice incriminé.

C'est là manifestement une position dans laquelle la Cour ne doit pas accepter de se trouver placée. Il n'appartient pas à un tribunal international de prononcer un blâme dans le vide ou de déclarer un État coupable d'illégalités, si ce n'est dans le cadre et à propos d'une décision précisant que ces illégalités sont la cause des conséquences incriminées et que l'État visé en est par suite responsable sur le plan international, si ce n'est encore en liaison avec une situation juridique qui doit durer et au sujet de laquelle il peut être juridiquement utile et pertinent de dire que des illégalités ont été commises.

II

DROIT QU'A LA COUR DE NE PAS SE PRONONCER SUR LA COMPÉTENCE. LA QUESTION DE LA FONCTION JUDICIAIRE

L'arrêt de la Cour en la présente espèce est essentiellement fondé sur cette idée que, *indépendamment du point de savoir si la Cour a compétence pour statuer au fond* (et même si elle a cette compétence),

¹ L'union à la Fédération de Nigéria a été décidée à une majorité de trois contre deux environ. Un renversement de majorité aurait nécessité un fort courant. De plus, le fait que deux électeurs sur cinq aient voté pour l'union avec la République du Cameroun tend à montrer que le scrutin a été libre et n'a pas été influencé par les mesures prises antérieurement. C'est également l'opinion que le Commissaire des Nations Unies, l'ambassadeur Abdoh, personnalité universellement respectée, a indiquée dans le rapport indépendant sur lequel l'Assemblée générale s'est fondée pour élaborer la résolution 1608 (XV) du 21 avril 1961. Un autre facteur est celui-ci: le Cameroun *méridional*, tout comme le Cameroun septentrional, a toujours été administré comme partie intégrante de la Nigéria. Cela n'a pas empêché la population d'opter pour l'union avec la République du Cameroun et non pour l'union avec la Nigéria. Si l'on doit présumer quelque chose, c'est plutôt que le système administratif antérieur n'a guère eu d'influence directe sur le résultat. Or c'est le système administratif antérieur qui constitue le grief principal de l'État demandeur.

the claim is of such a character that the Court ought not to entertain it; or alternatively, that any decision that might be given by the Court in favour of the Applicant State (and if none, then *cadit quaestio*), *could only* be of such a character that the Court ought not, in the prevailing circumstances, to give it, and ought not therefore to examine the claim at all. The Court has not, I think, pronounced the claim to be formally inadmissible, but it has in effect (to make use of the French term *recevabilité*) treated it as non-receivable or unexaminable because of the consequences (i.e. strictly, the lack of any) which would ensue if it was acceded to.

In my opinion, however, a claim which would and *could* only have the outcome described in the Judgment of the Court (assuming even, that there was a finding on the merits in favour of the claim), must itself be regarded as inadmissible.

Underlying the Judgment of the Court there are clearly considerations of *propriety*, and this raises a general issue of principle—that is to say, of how far and in what circumstances a court which has, or may have, jurisdiction to go into a case, can and should decline to exercise that jurisdiction (or even to consider the question of jurisdiction) on the ground that it would not be proper for it to do so in the circumstances. Although the Judgment refers to previous cases in which the Court, or its predecessor the Permanent Court, declined to pronounce on certain matters for reasons essentially of unsuitability, and these cases are clearly relevant, I regard them as not quite comparable to the present case, in which the position is that, irrespective of its jurisdiction (and even if it has it), the Court is declining altogether to exercise it, or even to consider whether it has any jurisdiction. This involves an issue familiar in connection with requests for advisory opinions¹, but less so in the field of international litigation, where it may be argued that if a court is competent in relation to a given case, it must exercise that competence, and must therefore consider the question of its competence. This is a serious issue which requires to be dealt with, since it is in a general way evident that courts exist in order to go into and decide the cases they are both duly seised of, and have jurisdiction to entertain, without picking and choosing which they will pronounce upon, and which not².

¹ For a recent judicial affirmation of the right of the Court to decline to give an advisory opinion even where competent to do so, see the case of *Certain Expenses of the United Nations* (*I.C.J. Reports 1962*, at p. 155).

² The fact that jurisdiction is assumed, does not of course mean that the tribunal concerned necessarily proceeds to hear and determine the *merits*, for it may reject the claim *in limine* on some ground of inadmissibility (non-exhaustion of local remedies, undue delay, operation of a time-limit, etc.). Such a rejection however, on grounds of this kind, is itself an exercise of jurisdiction.

la demande a un caractère tel que la Cour ne doit pas en connaître; ou sur cette idée que toute décision que la Cour pourrait rendre en faveur de l'État demandeur (si elle n'en rendait pas, *cadit quaestio*) ne pourrait que revêtir un caractère tel que, vu les circonstances de la cause, la Cour ne devrait pas la prononcer et ne devrait donc pas du tout étudier la demande. La Cour n'a pas dit, je crois, que la demande était *formally inadmissible* mais elle l'a considérée pratiquement (pour reprendre la notion française de recevabilité), comme irrecevable ou «inexaminable» en raison des conséquences (ou plus exactement de l'absence de conséquences) qui s'ensuivraient s'il y était fait droit.

A mon avis, une demande qui n'aurait et ne *pourrait* avoir que le résultat décrit dans l'arrêt de la Cour (même si l'on suppose qu'une décision favorable soit rendue au fond) doit être considérée comme *inadmissible*.

A la base de l'arrêt de la Cour, il y a manifestement des raisons tenant à ce qu'il lui paraît approprié de faire, ce qui pose sur le plan général la question de principe suivante: dans quelle mesure et dans quelles circonstances un tribunal qui a, ou peut avoir, compétence pour connaître d'une affaire, peut-il ou doit-il refuser d'exercer cette compétence (ou même d'examiner la question de compétence) au motif qu'il ne serait pas approprié qu'il le fasse en l'occurrence? Certes, l'arrêt mentionne des cas dans lesquels la Cour ou l'ancienne Cour permanente ont refusé de se prononcer sur certains points, en alléguant essentiellement qu'il ne conviendrait pas qu'elles le fassent; ces précédents sont fort pertinents mais ils ne me paraissent pas tout à fait comparables au cas présent où la situation est celle-ci: indépendamment de sa compétence (et même si elle a compétence), la Cour refuse de l'exercer ou même d'examiner si elle a compétence. Cela soulève une question courante lorsqu'il s'agit de demandes d'avis consultatifs¹ mais plus rare dans le domaine du contentieux international où l'on peut soutenir que, si un tribunal a compétence pour une affaire donnée, il doit exercer cette compétence et donc examiner la question de sa compétence. C'est là un problème important qui appelle un développement car, d'une manière générale, il est évident que les tribunaux sont là pour étudier et trancher les affaires dont ils sont dûment saisis et qu'ils sont habilités à régler, sans pouvoir choisir celles sur lesquelles ils se prononceront et celles sur lesquelles ils ne se prononceront pas².

¹ Pour une récente affirmation du droit qu'a la Cour de refuser de donner un avis consultatif même si elle est habilitée à le faire, voir *Certaines dépenses des Nations Unies* (C. I. J. Recueil 1962, p. 155).

² Le fait que le tribunal reconnaisse sa compétence ne veut pas dire naturellement que le tribunal va nécessairement statuer au *fond*, car il peut rejeter la demande d'emblée pour un motif touchant à l'irrecevabilité (non-épuisement des recours internes, retard excessif, expiration d'un délai, etc.). Mais rejeter une demande pour un motif de ce genre revient, en soi, à exercer la compétence.

No doubt there is a duty in principle for an international tribunal to hear and determine the cases it is both seised of, and competent to go into; and therefore, equally to consider the question of its competence. But there must be limits to this duty. In order to see what these may be, it will be necessary to discuss the general relationship between jurisdiction or competence on the one hand, and, on the other, the considerations which may cause a tribunal to refuse to proceed to the merits.

*

The line between questions of jurisdiction (which basically relate to the competence of the Court to act at all) and questions of admissibility, receivability or examinability (which relate to the nature of the claim, or to particular circumstances connected with it)¹ is apt in certain cases to get blurred. For this reason, international courts have tended to decline to draw too hard and fast a distinction, or to sub-categorise too rigidly the general category of "preliminary objections", or else they have declared the distinction to be of secondary importance²; and there have certainly been cases in which a claim has been pronounced to be inadmissible, even though the objections on the score of jurisdiction had not been fully disposed of, so that strictly the court might not be competent to act at all³. *Per contra*, there have been cases in which a court has found itself to be competent, yet has refused to proceed any further, on what were essentially grounds of propriety⁴.

A given preliminary objection may on occasion be partly one of jurisdiction and partly of receivability, but the real distinction and test would seem to be whether or not the objection is based on,

¹ See generally, *British Year Book of International Law* for 1958, pp. 8-25, and Rosenne, *The International Court of Justice*, pp. 249-259.

² See the Permanent Court in the *Mavrommatis* and *Polish Upper Silesia* cases (P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 10 and No. 6, p. 19).

³ See the *Interhandel* case (Jurisdiction), *I.C.J. Reports 1959*, p. 6, in which the present Court upheld a plea of inadmissibility, although an objection to its jurisdiction was still outstanding, and was never disposed of. The immediate result is the same, but not necessarily in the long run; for a successful objection to the jurisdiction necessarily terminates the affair once and for all, whereas some pleas of inadmissibility (e.g. that local remedies have not been exhausted) relate to defects that may be cured by the subsequent action of the party concerned.

⁴ In the *Monetary Gold* case (*I.C.J. Reports 1954*, at pp. 31-33) the Court, while expressly finding that jurisdiction had been conferred upon it by the Parties, declined to exercise it because of the absence of another State which the Court regarded as a necessary party to the proceedings.

Il n'est pas douteux qu'en principe un tribunal international a le devoir de trancher les affaires dont il est saisi et qu'il est habilité à régler, et qu'il a donc aussi le devoir d'étudier la question de sa compétence. Mais il doit y avoir des limites à cela. Pour voir quelles sont ces limites, il faudra examiner d'une part le rapport d'ensemble entre la compétence ou la juridiction, et d'autre part les autres considérations qui peuvent amener un tribunal à refuser de statuer au fond.

*

Il se peut que, dans certains cas, la délimitation ne soit pas très nette entre les questions de compétence (qui fondamentalement ont trait au point de savoir si la Cour est habilitée à agir) et les questions d'*admissibility*, de recevabilité ou d'« examinabilité » (qui ont trait à la nature de la demande ou aux circonstances particulières la concernant) ¹. C'est pourquoi les tribunaux internationaux ont eu tendance à refuser de faire une distinction trop stricte ou de subdiviser en catégories trop rigides les « exceptions préliminaires » ou bien ils ont déclaré que la distinction avait une importance secondaire ² et il y a sans aucun doute eu des cas où une demande a été jugée irrecevable alors que les exceptions à la compétence n'avaient pas été entièrement tranchées, de sorte qu'à strictement parler la Cour aurait pu n'avoir nullement compétence ³. Par contre, il y a eu des cas où un tribunal qui s'était estimé compétent a refusé cependant d'aller plus avant, pour des motifs tenant essentiellement à ce qui lui paraissait approprié à sa fonction ⁴.

Il se peut qu'une exception préliminaire donnée concerne et la compétence et la recevabilité; mais la distinction, le test réel, dépend semble-t-il du point de savoir si l'exception repose ou est

¹ Voir en général *British Year Book of International Law*, 1958, pp. 8 à 25, et Rosenne, *The International Court of Justice*, pp. 249 à 259.

² Voir les arrêts de la Cour permanente dans les affaires *Mavrommatis et Haute-Silésie polonaise* (C. P. J. I., séries A n° 2, p. 10, et n° 6, p. 19).

³ Voir l'affaire de l'*Interhandel* (exceptions préliminaires) (C. I. J. *Recueil* 1959, p. 6) dans laquelle la Cour a admis une exception d'irrecevabilité bien qu'une des exceptions à la compétence fût en suspens et n'ait jamais été tranchée. Si le résultat est le même dans l'immédiat, il ne l'est pas forcément à long terme; en effet, lorsqu'elle est retenue, une exception à la compétence met fin définitivement à une affaire alors que certaines exceptions d'irrecevabilité (par exemple le non-épuisement des recours internes) concernent des défauts auxquels la partie intéressée peut éventuellement remédier par la suite.

⁴ Dans l'affaire de l'*Or monétaire* (C. I. J. *Recueil* 1954, pp. 31-33) où la Cour a dit expressément que les Parties lui avaient conféré compétence, elle a refusé d'exercer cette compétence en raison de l'absence d'un autre État dont elle considérait la présence à l'instance comme nécessaire.

or arises from, the jurisdictional clause or clauses under which the jurisdiction of the tribunal is said to exist. If so, the objection is basically one of jurisdiction. If it is founded on considerations lying outside the ambit of any jurisdictional clause, and not involving the interpretation or application of such a provision, then it will normally be an objection to the receivability of the claim (see further in Part V hereof).

I have however pointed out elsewhere¹ that the classification of preliminary questions into the two categories of jurisdictional questions and admissibility questions is oversimplified, and can be misleading when it comes to considering and determining at what stage and in what order given objections, of either kind, can properly be acted upon—for each category is capable of subdivision into (*a*) questions which, while remaining preliminary (in the sense of preliminary to the merits), are substantive in character, and (*b*) questions which are of a wholly antecedent or, as it were, “pre-preliminary” character. Considerations of propriety or suitability will certainly figure amongst the latter. Thus in the jurisdictional field, there is the substantive or basic jurisdiction of the Court (i.e. to hear and determine the ultimate² merits), and there is the possibility of (preliminary) objections to the exercise of that jurisdiction. But also, there is the Court’s *preliminary* or “incidental” jurisdiction (e.g. to decree interim measures of protection, admit counterclaims or third-party interventions, etc.) which it can exercise even in advance of any determination of its basic jurisdiction as to the ultimate merits; even though the latter is challenged; and even though it may ultimately turn out that the Court lacks jurisdiction as to the ultimate merits³. Although much (though not all) of this incidental jurisdiction is specifically provided for in the Court’s Statute, or in Rules of Court which the Statute empowers the Court to make, it is really an inherent jurisdiction, the power to exercise which is a necessary condition of the Court—or of any court of law—being able to function at all. Nevertheless, there may in particular cases be objections (which would accordingly be of a pre-preliminary character) to the Court being entitled to exercise this power in relation to some specific part of its incidental jurisdiction. For example, a request for interim measures may be met either with a denial that, *on their merits*, these should be granted, or with a challenge to the *right* of the Court to grant them,

¹ See for instance *British Year Book of International Law* for 1958, pp. 56-60.

² There may be *intermediate* issues of merits—e.g. where interim measures of protection are requested, but the necessity for them is contested on the merits.

³ This occurred in the *Anglo-Iranian Oil Company* case, in which the Court granted a request for the indication of interim measures in advance of any decision as to its competence to go into the ultimate merits, on the basis that it *could have* such competence (*I.C.J. Reports 1951*, at pp. 92-93); but in the subsequent jurisdictional phase of the case the Court decided that it had not—which entailed automatically the cancellation of the interim measures (*I.C.J. Reports 1952*, at p. 114).

fondée sur la clause ou les clauses juridictionnelles en vertu desquelles on prétend établir la compétence. Si tel est le cas, l'exception porte essentiellement sur la compétence. Si elle repose sur des considérations extérieures à une clause juridictionnelle et ne mettant pas en jeu l'interprétation ou l'application d'une telle disposition, il s'agira normalement d'une exception à la recevabilité de la demande (voir la partie V ci-après).

J'ai souligné ailleurs¹ que la classification des exceptions préliminaires en deux catégories, selon qu'elles ont trait aux questions de compétence ou aux questions de recevabilité, est simpliste et peut être trompeuse lorsqu'il s'agit de considérer et de déterminer à quel stade et dans quel ordre il convient de régler des exceptions données de l'une ou l'autre catégorie; car on peut encore subdiviser chaque catégorie et distinguer: *a*) les questions qui, tout en restant préliminaires (en ce sens qu'elles sont préliminaires à l'examen du fond) ont un caractère de fond; et *b*) les questions qui sont à tous égards préalables et, en quelque sorte, d'un caractère « pré-préliminaire ». Entrent à coup sûr dans cette dernière catégorie les considérations tenant à ce qu'il est convenable de faire. C'est ainsi que, sur le plan juridictionnel, il existe une compétence de fond ou de base (consistant à se prononcer sur ce qui est le fond « irréductible »²) et que des exceptions (préliminaires) à l'exercice de cette compétence peuvent être présentées. Mais il existe aussi une compétence *préliminaire* ou « incidente » (faculté de prendre des mesures conservatoires, d'accepter des demandes reconventionnelles ou des interventions de tiers, etc.) que la Cour peut exercer avant même d'avoir statué sur sa compétence quant au fond « irréductible », même si cette dernière est contestée et même s'il se révèle en fin de compte que la Cour n'a pas compétence à cet égard³. Bien que la compétence incidente soit en grande partie (mais pas entièrement) prévue en termes exprès dans le Statut de la Cour ou dans le Règlement que le Statut autorise la Cour à arrêter, il s'agit en réalité d'une compétence inhérente; la faculté de l'exercer est un élément indispensable au fonctionnement de la Cour comme à celui de n'importe quel tribunal. Néanmoins, il peut y avoir, dans des cas particuliers, des exceptions d'après lesquelles la Cour n'aurait pas le droit d'exercer cette faculté quant à l'un des aspects particuliers de sa compétence incidente (ces exceptions auraient par suite un caractère « pré-préliminaire »). Ainsi on peut répondre à une

¹ Voir par exemple *British Year Book of International Law*, 1958, pp. 56-60.

² Il se peut qu'il y ait des questions *intermédiaires* touchant au fond, par exemple lorsque des mesures conservatoires sont demandées mais que leur nécessité est contestée au fond.

³ Le cas s'est produit dans l'affaire de l'*Anglo-Iranian Oil Co.* où la Cour a fait droit à une demande en indication de mesures conservatoires avant toute décision sur sa compétence quant au fond « irréductible », admettant qu'elle *pourrait avoir* cette compétence (*C.I.J. Recueil 1951*, pp. 92-93); mais, dans la phase ultérieure, la Cour a décidé qu'elle n'avait pas cette compétence, ce qui a entraîné automatiquement l'annulation des mesures conservatoires (*C.I.J. Recueil 1952*, p. 114).

or the propriety of its doing so in the given case—in effect a jurisdictional issue ¹.

It is thus clear that arising from its seisin—that is to say from the fact of being duly seised of a case by means of a formally valid application stating the grounds of the claim, and the grounds upon which it is contended that the Court is competent to entertain it ², the Court, irrespective of its substantive jurisdiction in relation to the ultimate merits, becomes immediately possessed of a preliminary competence enabling it to do a variety of things in relation to the case.

*

It is in pursuance of this preliminary competence, which, as I have said, is really inherent in the functioning of any court of law, that the Court must be considered to have acted in the present case in declining to examine the claim, irrespective of its competence to do so. But in considering how far the Court is entitled to act in this way, irrespective of, and without deciding, the question of its competence, it is necessary to bear in mind that there are also different categories of preliminary objections of a non-jurisdictional character, and that the category of questions of receivability is itself sub-divisible.

The essence of any preliminary objection (and this applies as well to receivability as to jurisdictional objections) is that, if good, it holds good and brings the proceedings to an end ³, irrespective of the plaintiff State's ability to prove its case on the merits. But in the field of admissibility or receivability, some objections clearly cannot, or ought not, to be gone into or decided until after the competence of the tribunal is fully established; whereas others can, and must, be taken in advance, and irrespective of any determination of competence. An example of the former category would be pleas of inadmissibility closely connected with the merits, such as the objection *ratione temporis* in the present case, whereby it was sought to exclude *in limine* any complaints about acts or events taking place prior to the Applicant State's admission to the United Nations (see Part V hereof). Another case would be a plea of inadmissibility relating to defects which are capable of being cured

¹ According to its settled jurisprudence, the Court will not insist on its jurisdiction in respect of the ultimate merits being affirmatively established before it grants a request for interim measures. On the other hand, it will not grant the request if it is clear, even at that stage, that there is not any possible basis on which it *could* be competent as to the ultimate merits—see *British Year Book of International Law* for 1958, pp. 109-114.

² Statute, Article 40; Rules of Court, Article 32.

³ Except of course where the objection is joined to the merits or in the type of case mentioned in note 3 on p. 102.

demande de mesures conservatoires en disant que ces mesures ne doivent pas être accordées *au fond* ou en contestant soit le *droit* de la Cour de les accorder, soit qu'il convienne de le faire en l'espèce — ce serait là une question juridictionnelle ¹.

Il est donc clair qu'à la suite de la saisine — c'est-à-dire le fait que la Cour est dûment saisie d'une affaire par la voie d'une requête valable en la forme, qui indique les motifs de la demande et les motifs sur lesquels on s'appuie pour prétendre que la Cour est compétente ² — la Cour possède immédiatement, et indépendamment de sa compétence quant aux éléments touchant irréductiblement au fond, une compétence préliminaire qui l'autorise à procéder à des actes divers à l'égard de l'affaire.

*

C'est dans le cadre de cette compétence préliminaire, laquelle, comme je l'ai dit, est réellement inhérente au fonctionnement de n'importe quel tribunal, qu'on doit considérer que la Cour a agi en l'espèce lorsqu'elle a refusé d'examiner la demande, toute question de compétence à part. Mais, quand on recherche dans quelle mesure la Cour est justifiée à agir de la sorte, indépendamment de toute question de compétence et sans que celle-ci soit tranchée, il faut se rappeler qu'il existe aussi plusieurs catégories d'exceptions préliminaires d'un caractère non juridictionnel et que la catégorie des questions de recevabilité peut être elle-même subdivisée.

Il est de l'essence d'une exception préliminaire (relative à la recevabilité ou à la compétence) qu'elle met fin à l'instance ³ si elle est jugée fondée et si elle est retenue — et cela que l'État demandeur soit ou non en mesure de prouver au fond que sa requête était justifiée. Mais, s'agissant de la recevabilité, il est évident que certaines exceptions ne peuvent ou ne doivent pas être examinées ou tranchées avant que la compétence du tribunal soit pleinement établie, alors que d'autres peuvent et doivent être envisagées au préalable et indépendamment de toute décision sur la compétence. On peut donner comme exemples d'exception de la première catégorie: les exceptions d'irrecevabilité étroitement liées au fond, telle que l'exception *ratione temporis* en l'espèce, en vertu de laquelle on cherche à exclure d'emblée tout grief concernant des actes ou des événements survenus avant l'admission de l'État demandeur aux Nations Unies (voir la partie V

¹ Il est de jurisprudence constante que la Cour n'exige pas que sa compétence soit positivement établie quant au fond « irréductible » avant de faire droit à une demande de mesures conservatoires. D'autre part, elle ne fait pas droit à la requête s'il est clair, même à ce stade, qu'il n'y a pas la moindre base sur laquelle elle *pourrait* étayer cette compétence au fond. Voir *British Year Book of International Law*, 1958, pp. 109-114.

² Statut, art. 40; Règlement, art. 32.

³ Sauf bien entendu lorsque l'exception est jointe au fond, ou dans le genre de cas prévu à la note 3, p. 102.

by appropriate action, such as a plea of non-exhaustion of local remedies: if the plaintiff State is able to cure the defect, it would obviously be absurd for it to return to the Court, only to find that the latter then declared itself to be incompetent on jurisdictional grounds. Therefore, all jurisdictional issues should be disposed of first in such a case¹.

There are however other objections, not in the nature of objections to the competence of the Court, which can and strictly should be taken in *advance* of any question of competence. Thus a plea that the Application did not disclose the existence, properly speaking, of any legal dispute between the parties, must precede competence, for if there is no dispute, there is nothing in relation to which the Court can consider whether it is competent or not. It is for this reason that such a plea would be rather one of admissibility or receivability than of competence. In the present case, this particular ground of objection arose as one of competence, because the jurisdictional clause invoked, namely Article 19 of the Trust Agreement, itself required the existence of a dispute. But irrespective of the particular language of the jurisdictional clause, the requirement that there must be an actual dispute in the proper sense of the term, and not merely (for instance) a simple difference of opinion, is a general one, which must govern and limit the power of any tribunal to act. For reasons I shall give later, I consider that there was not, in this sense, a dispute in the present case.

Very similar considerations apply to the plea that the Application should not be entertained on the ground that, owing to events occurring since it was filed, it has manifestly lost all *raison d'être*—that it has become “moot”—so that a decision on the merits would be objectless. There would clearly be an element of absurdity in the Court going through all the motions of establishing its jurisdiction, if it considered it must then in any event decline to examine the claim on this ground, however competent it might be to do so. This ground is in fact one of those on which the Court has, and rightly, declined to act in the present case.

In the same way, if the Court considered (as it did in the *Monetary Gold* case—*supra*, p. 102, note 4) that because of the absence of a necessary party, it could not examine the claim, this is a conclusion which would make a decision on competence unnecessary², and

¹ That this was not done in the *Interhandel* case (see footnote 3, p. 102 above), was due to the special character, and allegedly “moot” status of the jurisdictional objection ostensibly left open.

² Except where a joinder of the party in question was possible and seemed probable: for it would be pointless to effect the joinder unless the Court was competent—see pp. 102 and 104 *supra*, and footnote 3 on p. 102.

ci-après). On pourrait citer aussi les exceptions d'irrecevabilité relatives à des défauts auxquels une mesure appropriée permet de remédier, par exemple une exception fondée sur le non-épuisement des recours internes: si l'État demandeur peut remédier à ces défauts, il serait manifestement absurde qu'il revienne devant la Cour pour que celle-ci se déclare alors incompétente pour des motifs tenant à la juridiction. Par suite, dans une affaire de ce genre, toutes les questions juridictionnelles devraient être réglées d'abord¹.

Il est cependant d'autres exceptions n'ayant pas le caractère d'exceptions à la compétence de la Cour qui peuvent et, à strictement parler, doivent être examinées *préalablement* à toute question de compétence. Ainsi, une exception d'après laquelle la requête n'a pas révélé qu'il existait véritablement un différend entre les parties doit être discutée avant la compétence, car, s'il n'y a pas de différend, il n'y a rien à propos de quoi la Cour puisse envisager sa compétence ou son incompétence. C'est pour cette raison qu'une telle exception concernerait plutôt la recevabilité que la compétence. En l'espèce, cette exception s'est présentée comme une exception à la compétence parce que la clause juridictionnelle invoquée, à savoir l'article 19 de l'accord de tutelle, exigeait elle-même l'existence d'un différend. Mais, quel que soit le libellé de la clause juridictionnelle, la condition d'après laquelle il doit y avoir un différend réel au sens propre du terme et non pas seulement, par exemple, une divergence d'opinions, est une condition générale qui s'impose nécessairement à tout tribunal et limite sa faculté d'action. Pour des raisons que j'indiquerai plus loin, je considère qu'en ce sens il n'y avait pas de différend en l'espèce.

Des considérations très semblables s'appliquent à l'exception tendant à ce que la requête ne soit pas examinée motif pris de ce que des événements survenus depuis son dépôt lui ont fait perdre manifestement toute raison d'être, l'ont rendue «*moot*», de sorte qu'une décision au fond serait sans objet. Il y aurait nettement quelque chose d'absurde à ce que la Cour se donne le mal d'établir sa compétence, si elle estimait que, même compétente, elle doit en tout cas refuser d'examiner la demande pour la raison qui vient d'être indiquée. C'est là en fait l'un des motifs pour lesquels la Cour a refusé d'agir, avec raison, en la présente affaire.

De même, si la Cour estimait (comme dans l'affaire de l'*Or monétaire*, voir plus haut, p. 102, note 4) qu'en raison de l'absence d'une partie indispensable, elle ne peut étudier la demande, cette conclusion rendrait inutile toute décision sur la compétence²; elle la ren-

¹ Si cela n'a pas été fait dans l'affaire de l'*Interhandel* (voir note 3, p. 102), c'est en raison de la nature spéciale et du caractère prétendument *moot* de l'exception juridictionnelle que l'on a ostensiblement laissée pendante.

² A moins qu'une jonction de la partie en question soit possible et semble probable: il serait en effet inutile d'y procéder si la Cour n'était pas compétente. Voir pp. 102 et 104 ci-dessus et note 3, p. 102.

even impossible if the presence of that party was required not only for a determination of the merits, but also of the question of competence—as the Court might well have held in the present case in relation to the Federation of Nigeria.

A similar sort of position must arise where the objection touches not so much the substance of the claim, as the character of what the Court is requested to do about it, having regard to the surrounding circumstances—as for instance if the Court is asked to do something which does not appear to lie within, or engage, its judicial function as a court of law. In cases of this kind, the question of competence or jurisdiction becomes irrelevant, for it would be inappropriate, and even misleading, for the Court to avoid the issue by simply finding itself to lack jurisdiction, even if it did lack it; or alternatively, to find itself to be competent when it was manifest that it could not in any event exercise that competence for *a priori* reasons touching the whole nature of its function as an international tribunal and judicial institution.

*

It is in the manner above indicated that the dismissal of a claim on what are essentially grounds of propriety, and irrespective of competence, can be reconciled with the general rule that if the Court is in fact competent, it must exercise its competence and proceed to the merits unless the claim falls to be rejected for some reason of inadmissibility arising on its substance; for the issue of propriety is one which, if it arises, will exist irrespective of competence, and will make it unnecessary and undesirable for competence to be gone into, so that there will be no question of the Court deciding that it has jurisdiction but refusing to exercise it.

*

There is another reason also for postulating a certain latitude for the Court, on grounds of policy or propriety, to decline *in limine* to entertain claims that it might be competent to go into, and which might not be open to objection on grounds of straight inadmissibility. In the general international legal field there is nothing corresponding to the procedures found under most national systems of law, for eliminating at a relatively early stage, before they reach the court which would otherwise hear and decide them, claims that are considered to be objectionable or not entertainable on some *a priori* ground. The absence of any corresponding “filter”

draît même impossible si la présence de cette partie était nécessaire, non seulement aux fins d'une décision au fond, mais aussi aux fins d'une décision sur la question de compétence — comme la Cour aurait fort bien pu l'admettre en l'espèce à propos de la Fédération de Nigéria.

On se trouve forcément dans une situation du même genre lorsque l'exception porte moins sur le fond de la demande que sur le caractère de ce que la Cour est priée de faire à ce sujet eu égard aux circonstances — cela se produit par exemple si la Cour est invitée à faire quelque chose qui n'implique pas ou ne met pas en jeu la fonction judiciaire qui est la sienne comme tribunal. Dans des cas de ce genre, la question de compétence ou de juridiction devient sans pertinence, car il serait inapproprié et même fallacieux que la Cour élimine la question simplement en constatant qu'elle n'a pas compétence, même si c'est bien le cas; ou que la Cour s'estime compétente alors qu'il est manifeste qu'elle ne peut en toute hypothèse exercer cette compétence pour des raisons générales *a priori* touchant à la nature de sa fonction comme tribunal international et institution judiciaire.

*

C'est de la manière indiquée plus haut que l'on peut concilier le rejet d'une demande pour des motifs tenant essentiellement à ce qu'il convient de faire — et indépendamment de la compétence — avec cette règle générale que, si la Cour est en fait compétente, elle doit exercer cette compétence et connaître du fond, à moins que la demande doive être rejetée pour une raison d'irrecevabilité tenant au fond; la question de ce qu'il convient de faire est en effet, lorsqu'elle se pose, sans rapport avec la compétence et rend inutile et indésirable un examen de la compétence, de sorte qu'il ne sera pas question que la Cour décide qu'elle a compétence et refuse de l'exercer.

*

Il y a une autre raison d'admettre que la Cour puisse dans une certaine mesure, pour des motifs de politique générale ou sur la base de ce qui lui paraît approprié, refuser d'emblée de connaître des demandes qu'elle pourrait être habilitée à examiner et qui pourraient ne pas être susceptibles de rejet pour des raisons de stricte irrecevabilité. Dans le domaine général du droit international, il n'y a rien qui corresponde aux procédures applicables dans la plupart des systèmes juridiques nationaux et où l'on prévoit l'élimination relativement tôt au cours de l'instance, avant que le tribunal soit appelé à trancher, des demandes considérées comme inacceptables

procedures in the Court's jurisdictional field¹ makes it necessary to regard a right to take similar action, on similar grounds, as being part of the inherent powers or jurisdiction of the Court as an international tribunal.

* * *

It has however been contended that the Applicant State's claim in the present case *would* engage the Court's judicial function, because a judgment in favour of that State could have effects, in the sense that it could be put to *some* use; and that in any case the task of the Court is to declare the law (*dire le droit*) and not to concern itself with the effects of its decisions. This might be true if the decision *could* have some *legal* effect. It is quite another matter when it would manifestly be incapable of any effective legal application at all, for it then becomes a decision of a kind a court of law ought not in principle to render.

Evidently a judgment of the Court, even if not capable of effective *legal* application, could have other uses. It could afford a moral satisfaction. It could act as an assurance to the public opinion of one or other of the parties that something had been done or at least attempted. There might also be political uses to which it could be put. Are these objects of a kind which a judgment of the Court ought to serve? The answer must, I think, be in the negative, if they are the only objects which would be served—that is, if the judgment neither would nor could have any effective sphere of *legal* application.

It was also suggested on behalf of the Applicant State during the oral hearing, that a judgment of the Court in its favour would, or at any rate might, have a legal effect or possible legal application, inasmuch as it might be made the basis of further proceedings, before either the Court itself or some other international tribunal. Whether this would be the case can only be entirely speculative, and the Court could not in any event render a judgment on a hypothetical basis of this kind.

However, *prima facie*, and so far as can be seen at present, no such further proceedings would be possible without the consent of the Respondent State. Furthermore, it would seem that the Court could not, on any subsequent request for an interpretation of its judgment (if it had given one on the merits), declare by way of purported interpretation, that the judgment gave rise to obligations

¹ It may exist in special cases—for instance the European Convention on Human Rights provides for a screening procedure whereby claims can be declared irreceivable before ever they reach the European Commission or Court of Human Rights.

ou ne pouvant être examinées pour un motif *a priori*. Étant donné l'absence d'un « filtrage » analogue dans le domaine juridictionnel où la Cour se meut¹, on doit considérer le droit de prendre des mesures semblables, pour des motifs semblables, comme entrant dans les pouvoirs inhérents ou dans la compétence de la Cour en tant que tribunal international.

* * *

On a cependant soutenu que la demande de l'État requérant mettait effectivement en jeu, en l'espèce, la fonction judiciaire de la Cour parce qu'un jugement en faveur de cet État pourrait avoir des effets, en ce sens qu'on pourrait en faire *quelque* usage; et que, de toute manière, la tâche de la Cour est de dire le droit et non de s'occuper des effets de ses décisions. Cela pourrait être vrai si la décision *pouvait* avoir quelque effet *juridique*. Mais il en va différemment lorsque la décision ne pourrait manifestement avoir aucune application juridique effective, car il s'agit alors d'une décision d'un caractère tel qu'un tribunal ne doit pas en principe en rendre de semblable.

Il va de soi qu'une décision de la Cour, même si elle n'est pas susceptible d'application juridique effective, pourrait être employée à d'autres usages. Elle pourrait fournir une satisfaction morale. Elle pourrait servir à assurer à l'opinion publique de l'une ou l'autre des parties que quelque chose a été fait ou du moins tenté. Elle pourrait être employée aussi à des fins politiques. Mais est-ce là le genre d'objectif qu'un arrêt de la Cour doit avoir? La réponse doit être négative, il me semble, si ce sont là les seules fins que l'arrêt puisse servir et si, par suite, l'arrêt n'avait et ne pouvait avoir aucun domaine d'application *juridique*.

On a également indiqué, au nom de l'État demandeur, pendant la procédure orale, qu'un arrêt de la Cour favorable au demandeur aurait ou, en tout cas, pourrait avoir un effet juridique ou une application juridique dans la mesure où il pourrait constituer la base d'une nouvelle instance soit devant la Cour elle-même, soit devant un autre tribunal international. C'est là une question qui relève nécessairement de la spéculation pure, et la Cour ne pourrait de toute façon rendre un arrêt sur une base hypothétique de ce genre.

Quoi qu'il en soit, au premier abord et autant qu'on puisse le voir maintenant, aucune autre instance de ce genre ne serait possible sans l'assentiment de l'État défendeur. En outre, il semble que, si la Cour était ultérieurement saisie d'une requête portant sur l'interprétation de son arrêt (au cas où elle aurait statué au fond), elle ne pourrait, par la voie interprétative, dire que l'arrêt

¹ Il peut en exister dans des cas particuliers; ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme prévoit une procédure de filtrage, grâce à laquelle des demandes peuvent être déclarées irrecevables avant d'être portées devant la Commission européenne ou la Cour européenne des droits de l'homme.

that had not been asserted in the original claim, and the merits of which (having regard to the considerations set out in the second half of Part I of the present Opinion) would never have been gone into. This would not be to interpret the judgment, but to give effect to a new claim, and without any investigation of it as such, or into the question whether the irregularities, on this hypothesis found to have occurred, had actually been the cause of the result complained of. In the *Right of Asylum* (Interpretation of Judgment) case, the Court was emphatic that it could not, by way of interpretation of its Judgment in the original *Right of Asylum* case, pronounce upon what was essentially a new claim. It said (*I.C.J. Reports 1950*, at p. 403) that the gaps which the Applicant State claimed to have discovered in its original Judgment were "in reality ... new questions which cannot be decided by means of interpretation. Interpretation can in no way go beyond the limits of the Judgment, fixed in advance by the Parties themselves in their submissions." The Court went on to say that, in reality, the object of the questions then being put to it was "to obtain by the indirect means of interpretation, a decision on questions which the Court was not called upon by the Parties to answer". Similarly in the subsequent and related *Haya de la Torre* case (*I.C.J. Reports 1951*, at p. 79), the Court declared that questions "not submitted to the Court [by the original application] and consequently ... not decided by it" could not be made the basis of any deduction "as to the existence or non-existence of an obligation" resulting from the original decision. In the present case, the question of any obligation for the Respondent State to pay compensation or make reparation in any other form, even if the alleged irregularities in the administration of the trust territory were established, has not been submitted to the Court, and does not form part of the claim.

III

THE QUESTION OF THE EXISTENCE OF ANY LEGAL DISPUTE, PROPERLY SO CALLED

The Court could, in my opinion, on another ground have reached the conclusion that it could not examine the claim—namely that there was not, properly speaking and in the legal sense, any dispute between the Parties at the date of the Application to the Court. I cannot share the Court's view that there was a dispute, because it seems to me, as I shall hope to show, that logically the very same considerations which have led the Court to find that it would be incompatible with its judicial function to entertain the claim,

a donné naissance à des obligations non mentionnées dans la demande initiale et que (compte tenu des considérations exposées dans la deuxième moitié de la première partie de la présente opinion) elle n'aurait pas examinées au fond. Cela serait non pas interpréter l'arrêt mais donner effet à une demande nouvelle, sans que celle-ci ait été examinée en tant que telle ou sans qu'ait été étudiée la question de savoir si les irrégularités qui, dans cette hypothèse auraient bien été commises, avaient en fait été la cause du résultat incriminé. Dans l'affaire du *Droit d'asile* (Interprétation), la Cour a nettement souligné qu'elle ne pouvait, par le biais d'une interprétation de l'arrêt rendu dans la première affaire du *Droit d'asile*, se prononcer sur ce qui était par essence une nouvelle demande. Elle a dit (*C. I. J. Recueil 1950*, p. 403) que les lacunes que l'État demandeur croyait apercevoir dans l'arrêt de la Cour étaient « en réalité des points nouveaux sur lesquels il ne peut être statué par voie d'interprétation. L'interprétation ne saurait en aucun cas dépasser les limites de l'arrêt telles que les ont tracées d'avance les conclusions des Parties. » La Cour a ajouté ensuite qu'en réalité les questions qui lui étaient posées tendaient à « obtenir, par la voie indirecte d'un arrêt interprétatif, la solution de questions dont la Cour n'a pas été saisie par les Parties en cause ». De même, dans l'affaire subséquente et connexe *Haya de la Torre* (*C. I. J. Recueil 1951*, p. 79), la Cour a déclaré que des questions qui ne lui avaient pas été soumises par la requête initiale et qu'elle n'avait donc pas tranchées ne pouvaient servir de base à une conclusion quelconque « relative à l'existence ou à l'inexistence d'une obligation » résultant de la décision initiale. Dans l'affaire qui nous occupe, la question relative à une obligation qu'aurait l'État défendeur de verser une indemnité ou de réparer sous une autre forme, — même si l'on établissait le bien-fondé des allégations relatives aux irrégularités qui se seraient produites dans l'administration du territoire sous tutelle — n'a pas été soumise à la Cour et ne fait pas partie de la demande.

III

LA QUESTION DE L'EXISTENCE D'UN DIFFÉREND JURIDIQUE PROPREMENT DIT

A mon avis, la Cour aurait pu parvenir à la conclusion qu'elle ne pouvait examiner la demande en s'appuyant sur un autre motif — à savoir qu'il n'y avait, à proprement parler et au sens juridique, aucun différend entre les Parties à la date à laquelle la requête a été soumise à la Cour. Je ne puis partager l'opinion de la Cour selon laquelle il y a eu différend, car il me semble — et j'espère le démontrer — que logiquement les mêmes considérations qui ont amené la Cour à constater qu'il serait incompatible avec sa fonction judiciaire

should also have led it to hold that there was not, in the proper sense, any legal dispute. The two things are really different aspects of the same basic juridical situation.

The question of the existence of a dispute would of course have arisen on Article 19 of the Trust Agreement, if the Court had gone into that provision. It is however, as I said earlier, a general question, which must arise in any event since, unless there is in the legal sense a dispute, there exists nothing which the Court, as a court of law, can deal with, even for the purpose of determining its competence. On this point, and in order to show that the question is one "which, strictly speaking, does not relate to the jurisdiction of the Court: a problem which, indeed, arises prior to any question of jurisdiction ...", I associate myself with the reasoning contained in Part I of my colleague Judge Morelli's Dissenting Opinion in the *South West Africa* case (Jurisdiction)—*I.C.J. Reports 1962*, at pp. 546-566.

It must be admitted however that it may not be easy in a given case to say whether a dispute exists or not—particularly where, superficially, there may now be all the appearance of one. The Judgment of the Court, in my opinion, proceeds on the basis that since the Parties take different views as to whether the United Kingdom did or did not correctly administer the Trust—one alleging and the other denying this—there must be a dispute between them. This seems to me to beg the question. That there should be difficulty about the matter is due to the lack of any clear definition of what is meant by a dispute for legal purposes. It is generally accepted that if there is a dispute, it must have existed before, and at the date of, the Application to the Court, and that the making of the Application does not suffice *per se* to create a dispute. It is also accepted that the mere assertion or denial of a dispute is not sufficient in itself either to establish or refute its existence; and further, that a dispute must involve something more than a mere difference of opinion. Beyond that, there are only subjective ideas, and there is little agreement on any objective test.

I share the view expressed in Part II of Judge Morelli's Opinion already referred to (*I.C.J. Reports 1962*, pp. 566-588), that there is a minimum required in order to establish the existence of a legal dispute, properly so called—that is (to come very close to the language of the present Judgment itself) a dispute capable of engaging the judicial function of the Court. This minimum is that the one party should be making, or should have made, a complaint, claim, or protest about an act, omission or course of conduct, present or past, of the other party, which the latter refutes, rejects, or denies the validity of, either expressly, or else implicitly by persisting in the acts, omissions or conduct complained of, or by failing to take the action, or make the reparation, demanded. If

de connaître de la requête auraient dû l'amener aussi à dire qu'il n'y a au sens propre aucun différend d'ordre juridique. Ce sont là en fait deux aspects d'une même situation de droit fondamentale.

La question de l'existence d'un différend aurait évidemment été soulevée à propos de l'article 19 de l'accord de tutelle si la Cour avait examiné cette disposition. Il s'agit là cependant, comme je l'ai dit précédemment, d'une question générale qui doit de toute façon se poser car, s'il n'y a pas de différend au sens juridique, il n'existe rien dont la Cour puisse connaître en tant que tribunal, même en vue de se prononcer sur sa compétence. Sur ce point et afin de montrer que c'est là un problème « qui, à proprement parler, ne concerne pas la juridiction de la Cour: d'un problème qui, au contraire, est préalable à toute question de juridiction... », je m'associe au raisonnement indiqué par mon collègue M. Morelli dans la première partie de son opinion dissidente en l'affaire du *Sud-Ouest africain* (Compétence) — *C. I. J. Recueil 1962*, pp. 564-566.

Il faut reconnaître cependant qu'il peut être difficile dans un cas donné de dire s'il existe un différend ou non — en particulier lorsque superficiellement, toutes les apparences d'un différend peuvent être réunies. L'arrêt de la Cour me semble reposer sur la base suivante: puisque les Parties ont des opinions divergentes sur le point de savoir si le Royaume-Uni s'est acquitté convenablement ou non de l'administration de la tutelle — l'une affirmant que tel est le cas et l'autre le contestant —, il doit y avoir différend entre elles. Mais cela me paraît une pétition de principe. S'il y a une difficulté à cet égard, cela provient de l'absence d'une définition claire de ce que l'on entend par un différend à des fins juridiques. Il est généralement admis que, s'il y a un différend, celui-ci doit avoir existé avant la date de présentation de la requête à la Cour et exister encore à cette date, et que le dépôt de la requête ne suffit pas à lui seul pour créer un différend. Il est également admis que la simple affirmation ou dénégation d'un différend ne suffit pas en soi à prouver ou à réfuter son existence et, en outre, qu'un différend doit comporter quelque chose de plus qu'une simple divergence d'opinion. À part cela, il n'y a que des idées subjectives et l'on n'est guère d'accord sur un critère objectif quelconque.

Je partage l'avis qui a été exprimé par M. Morelli dans la deuxième partie de son opinion déjà citée (*C. I. J. Recueil 1962*, pp. 566-568) et selon lequel un certain minimum est requis si l'on veut établir l'existence d'un différend juridique proprement dit — c'est-à-dire (pour rester très près des termes de l'arrêt actuel) d'un différend pouvant mettre en jeu la fonction judiciaire de la Cour. Il faut au moins que l'une des Parties formule ou ait formulé, à propos d'une action, d'une omission ou d'un comportement présents ou passés de l'autre Partie, un grief, une prétention ou une protestation que ladite Partie conteste, rejette ou dont elle dénie la validité, soit expressément, soit implicitement en persistant dans l'action, l'omission ou le comportement incriminés, ou bien en ne prenant pas la

these elements exist, then as Judge Morelli said, it does not matter whether the claim comes first, the rejection (in terms or by conduct) coming afterwards, or whether the conduct comes first, followed by a complaint, protest, or claim that is not acceded to.

However, while this definition embodies the minimum, and is also adequate to cover the great majority of cases, it does not bring out quite clearly what is, to me, the essential ingredient of the existence of a dispute, the one element necessary in order to establish objectively, and beyond possibility of argument, that there exists a legal dispute properly so-called; the element in the absence of which the so-called dispute can only be a mere divergence of view about matters of theoretical, scientific or academic interest¹. For this purpose, I accept the definition of a legal dispute put forward by the Respondent State in this case—the United Kingdom—which, in my opinion, constitutes a useful contribution to the clarification of a difficult matter. According to this definition (which I shall slightly emend) there exists, properly speaking, a legal dispute (such as a court of law can take account of, and which will engage its judicial function), only if its outcome or *result, in the form of a decision of the Court*, is capable of affecting the *legal* interests or relations of the parties, in the sense of conferring or imposing upon (or confirming for) one or other of them, a legal right or obligation, or of operating as an injunction or a prohibition for the future, or as a ruling material to a still subsisting legal situation.

Applying this test in the present case—then, since no compensation or other form of reparation is claimed, a decision of the Court could not award any, and consequently could not impose any obligation to pay or afford such compensation or other reparation, or any right to receive it. Therefore, there can be no dispute between the Parties as to the existence of any such right or obligation. Similarly, the Trusteeship for the Northern Cameroons being terminated, a decision of the Court could not confer or impose any right or obligation on either Party as regards the conduct of the Trust, or as regards its interpretation or application. Again, the basis of termination being irrevocable, and beyond the power of either Party to reverse or alter, a decision of the Court could not deal with that matter. Thus, there can be no dispute between the Parties as to the future conduct of the Trust (since it no longer exists), or as to what should be done about the basis of the termination of the Trust,

¹ Having regard to my earlier references to Judge Morelli's Dissenting Opinion in the *South West Africa* case, it is right that I should say that from this point on, his views diverge from mine. He considers that there *is* a dispute in the present case.

mesure demandée, ou encore en n'accordant pas la réparation souhaitée. Lorsque ces éléments existent, peu importe, comme l'a dit M. Morelli, que la demande vienne d'abord et le rejet (exprès ou résultant d'un certain comportement) ensuite, ou que le comportement soit le premier à apparaître et soit suivi d'une plainte, d'une protestation ou d'une prétention à laquelle il n'est pas fait droit.

Cette définition, qui contient le minimum et qui suffit dans la grande majorité des cas, ne fait toutefois pas très clairement ressortir l'élément essentiel sans lequel, à mon avis, un différend ne peut exister, l'élément à défaut duquel on ne peut prouver de façon objective et indiscutable qu'il existe un différend juridique proprement dit, l'élément en l'absence duquel le soi-disant différend ne saurait être qu'une simple divergence de vues sur des problèmes d'intérêt théorique, scientifique ou académique¹. J'accepte, à cet effet, la définition du différend juridique qui a été présentée par l'État défendeur en l'espèce — le Royaume-Uni — et qui à mon sens contribue à éclaircir utilement un problème difficile. Selon cette définition (que j'amenderais légèrement), il n'existe à proprement parler de différend juridique (pouvant être pris en considération par un tribunal et mettant en jeu la fonction judiciaire de celui-ci) que si l'issue ou le *résultat* du différend, *sous forme de décision de la Cour*, peut affecter les intérêts ou les rapports *juridiques* des parties, en ce sens que cette décision confère ou impose à l'une ou l'autre d'entre elles un droit ou une obligation juridique (ou qu'elle confirme ce droit ou cette obligation), ou bien qu'elle joue le rôle d'une injonction ou d'une interdiction pour l'avenir, ou encore qu'elle constitue un élément de détermination à l'égard d'une situation juridique continuant à exister.

Si l'on applique ce critère en l'espèce, alors qu'aucune indemnisation ni aucune autre forme de réparation n'est demandée, on voit qu'une décision de la Cour ne saurait comporter aucune indemnisation ou réparation ni aucun droit d'en recevoir, ni par conséquent imposer aucune obligation à cet égard. Il ne saurait donc y avoir aucun différend entre les Parties quant à l'existence d'un tel droit ou d'une telle obligation. De même, la tutelle sur le Cameroun septentrional étant levée, une décision de la Cour ne saurait conférer ni imposer aucun droit ni obligation à l'une ou l'autre des Parties en ce qui concerne la gestion de tutelle ou en ce qui concerne l'interprétation ou l'application de l'accord de tutelle. De même encore, comme la base de la levée de la tutelle est irrévocable et que ni l'une ni l'autre des Parties n'a le pouvoir d'y revenir ou de la modifier, une décision de la Cour ne pourrait en traiter. Il ne peut donc y avoir aucun différend entre les Parties, que ce soit

¹ M'étant référé antérieurement à l'opinion dissidente de M. Morelli dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, je dois préciser qu'à partir de ce point ses vues diffèrent des miennes. Il estime qu'il existe un différend dans la présente affaire.

since this is admitted to be irreversible, and no claim that it can or should be altered is put forward.

In short, a decision of the Court neither would, nor could, affect the legal rights, obligations, interests or relations of the Parties in any way; and this situation both derives from, and evidences, the non-existence of any dispute between the Parties to which a judgment of the Court could attach itself in any concrete, or even potentially realizable, form. The conclusion must be that there may be a disagreement, contention or controversy, but that there is not, properly speaking, and as a matter of law, any dispute.

To state the point in another way, the impossibility for a decision of the Court in favour of the Applicant State to have any effective legal application in the present case (and therefore the incompatibility with the judicial function of the Court that would be involved by the Court entertaining the case) is the reverse of a coin, the obverse of which is the absence of any genuine dispute.

Since, with reference to a judicial decision sought as the outcome of a dispute said to exist between the Parties, the dispute must essentially relate to what that decision ought to be, it follows that if the decision (whatever it might be) must plainly be without any possibility of effective legal application at all, the dispute becomes void of all content, and is reduced to an empty shell.

IV

ARTICLE 19 OF THE TRUST AGREEMENT. THE QUESTION OF JURISDICTION

Even if, for the reasons given above, and in the Judgment of the Court itself, I did not consider that the Court is entitled to hold, and right in holding, that it should not examine the claim of the Applicant State, and need not go into the question of its jurisdiction to do so, I should in any event hold that it did not possess such jurisdiction, for broadly the same reasons, *mutatis mutandis*, as those contained in Parts V, VI and VII of the Joint Dissenting Opinion which my colleague Judge Sir Percy Spender and I wrote in the *South West Africa* case (Jurisdiction) (*I.C.J. Reports 1962*, at pp. 518-526 and 547-563).

However, I share the view expressed by Judge Sir Percy Spender in his Separate Opinion in the present case, that this case has features of its own relative to the question of jurisdiction, that require to be dealt with. I am in general agreement with his Opinion and associate myself with it. I can therefore confine my own remarks to certain points I specially want to make. Moreover, having regard

au sujet de la gestion future de la tutelle (puisqu'elle n'existe plus) ou de ce qu'il faudrait faire par rapport à la levée de la tutelle, car l'on admet que celle-ci est irréversible; nul ne prétend qu'elle pourrait ou devrait être modifiée.

Bref une décision de la Cour n'aurait ni ne pourrait avoir aucun effet sur les droits, obligations, intérêts ou rapports juridiques des Parties; cette situation découle — et témoigne — du fait qu'il n'existe pas entre les Parties un différend auquel pourrait se rapporter un arrêt de la Cour sous une forme concrète ou même éventuellement susceptible de réalisation. On doit en conclure qu'il peut y avoir désaccord, opposition de thèses ou controverse, mais qu'il n'y a, à proprement parler, sur le terrain du droit, aucun différend.

Autrement dit, le fait qu'une décision de la Cour en faveur de l'État demandeur ne pourrait en l'espèce avoir aucune application juridique effective (et par conséquent qu'il serait incompatible avec sa fonction judiciaire que la Cour connaisse de l'affaire) est le revers d'une médaille dont l'avvers est l'absence d'un véritable différend.

Puisque, s'agissant d'une décision judiciaire visant à trancher un prétendu différend entre les Parties, le différend doit se rattacher essentiellement à ce que doit être la décision, il s'ensuit que, si la décision (quelle qu'elle puisse être) doit être manifestement insusceptible d'application juridique réelle, le différend se trouve dépourvu de tout contenu et n'est plus qu'une enveloppe vide.

IV

L'ARTICLE 19 DE L'ACCORD DE TUTELLE. LA QUESTION DE COMPÉTENCE

Même si, pour les motifs exposés plus haut et dans l'arrêt de la Cour lui-même, il ne me paraissait pas que la Cour est en droit et a raison de dire qu'elle ne doit pas examiner la demande de l'État requérant et n'a pas à aborder la question de sa compétence pour ce faire, je n'en estimerais pas moins qu'elle ne possède pas cette compétence, essentiellement et *mutatis mutandis*, pour les raisons indiquées dans les parties V, VI et VII de l'opinion dissidente commune que mon collègue sir Percy Spender et moi-même avons rédigée dans l'affaire du *Sud-Ouest africain* (Compétence) (*C. I. J. Recueil 1962*, pp. 518-526 et 547-563).

Cependant, je partage l'avis exprimé en la présente affaire par sir Percy Spender dans son opinion individuelle, selon lequel cette affaire offre certains caractères particuliers du point de vue de la compétence dont il est nécessaire de traiter. Je suis dans l'ensemble en accord avec son opinion et je m'y associe. Je puis donc limiter mes propres observations à certains points que je veux par-

to what is said in Judge Sir Percy Spender's Opinion, I need not deal with the additional reasons which exist in the present case for thinking that such clauses as Article 19 of the Trust Agreement must be interpreted and applied so as to avoid the unreasonable and impossible conflicts (of which the present case could have afforded, and indeed did potentially afford, a conspicuous example) liable to arise if the Court is regarded as having a concurrent jurisdiction with the appropriate political organ or organs, in order to supervise the conduct of the Trust.

For the purposes of what follows, I shall assume that, contrary to the views expressed in Part III above, there is a dispute within the meaning of Article 19, since otherwise *cadit quaestio*.

* * *

1. *The scope of Article 19.*

(a) *Analysis of the provisions of the Trust Agreement. What rights did it confer on what States or other entities?*

The jurisdictional clause of the Trust Agreement for the former British Cameroons, Article 19, was as follows:

“If any dispute whatever should arise between the Administering Authority and another Member of the United Nations relating to the interpretation or application of the provisions of this Agreement, such dispute, if it cannot be settled by negotiation or other means, shall be submitted to the International Court of Justice provided for in Chapter XIV of the United Nations Charter.”

The central issue of jurisdiction arising on this clause (as on Article 7 of the Mandate for South West Africa ¹), is what are the provisions here intended to be referred to by the words “the provisions of this Agreement”. In my opinion, these words must be read as if they were followed by the phrase “in respect of which that Member enjoys substantive rights under the Agreement”. Before giving my main reason for this view, I must briefly state the nature of the Trust Agreement.

Like the former Mandates (and the one remaining one), and like most ² of the other Trusteeships, the British Cameroons Trusteeship involved two classes of provisions—that is of substantive provisions, for Article 19, being a purely jurisdictional clause, stood by itself

¹ But in the *South West Africa* case there was a second central issue arising on the jurisdictional clause, which does not arise in the present case—see *I.C.J. Reports 1962*, at pp. 504 ff.

² Significantly, all those Trusteeships which *only* contained provisions about the administration of the Trust in the interests of the population of the Trust Territory (and did not confer commercial or other rights on Members of the United Nations), did not contain any jurisdictional or adjudication clause.

ticulièrement mettre en lumière. Au surplus, eu égard à ce qui est dit dans l'opinion de sir Percy Spender, je n'ai pas besoin de parler des raisons supplémentaires existant en l'espèce pour lesquelles on doit admettre que des clauses comme l'article 19 de l'accord de tutelle doivent être interprétées et appliquées de manière à éviter les conflits déraisonnables et absurdes (dont la présente affaire aurait pu fournir, et même a virtuellement fourni, un exemple manifeste) qui risqueraient de s'élever si la Cour était considérée comme compétente concurremment à l'organe ou aux organes politiques appropriés pour surveiller la gestion de la tutelle.

Aux fins de ce qui suit, je supposerai que, contrairement aux vues exprimées dans la partie III ci-dessus, il existe un différend au sens de l'article 19 (autrement, *cadit quaestio*).

* * *

I. La portée de l'article 19

a) *Analyse des dispositions de l'accord de tutelle. Quels droits conférerait-il? A quels États ou autres entités?*

La clause juridictionnelle de l'accord de tutelle pour l'ancien Cameroun britannique — l'article 19 — était ainsi conçue:

« Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre l'Autorité chargée de l'administration et un autre Membre des Nations Unies relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Accord, sera, s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen, soumis à la Cour internationale de Justice, prévue au Chapitre XIV de la Charte des Nations Unies. »

La question centrale de compétence qui se pose à propos de cette clause (comme à propos de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain¹) est celle de savoir quelles sont les dispositions que l'on a voulu désigner par les termes « dispositions du présent Accord ». A mon avis, ces mots doivent être lus comme s'ils étaient suivis de l'expression « à l'égard desquelles ce Membre jouit de droits de fond en vertu de l'Accord ». Avant de donner la principale raison pour laquelle je suis de cet avis, je dois indiquer brièvement la nature de l'accord de tutelle.

De même que les anciens Mandats (dont le seul qui existe encore) et de même que la plupart² des autres accords de tutelle, l'accord pour le Cameroun britannique comportait deux catégories de dispositions — ou plutôt de dispositions de fond, car l'article 19,

¹ Mais dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, une deuxième question centrale se posait à propos de la clause juridictionnelle et ne se pose pas en l'espèce. Voir *C. I. J. Recueil 1962*, pp. 504 et suivantes.

² Il est significatif qu'aucun des accords de tutelle qui contenaient uniquement des dispositions sur l'administration de la tutelle dans l'intérêt de la population du territoire sous tutelle (et ne conféraient pas de droits commerciaux ou autres aux Membres des Nations Unies) ne comportait de clause juridictionnelle.

and apart from the substantive provisions. The two classes of the latter were (a) provisions as to the rights and obligations of the Administering Authority (the United Kingdom) for the administration of the Trust in the interests of the population of the Trust Territory—which it will be convenient hereinafter to call “conduct of the Trust” provisions or articles; and (b) provisions in which rights, mainly of an economic or establishment character (equality of treatment, non-discrimination, right to enter, travel or reside in the Territory, to own property there, etc.), were conferred on the Members of the United Nations as a class, for themselves individually as States, or for their nationals. It will be convenient hereinafter to call the provisions in this category “national rights” provisions or articles.

The complaint of the Applicant State in the present case (as with that of the two Applicant States in the *South West Africa* case) related exclusively to the former category of provisions (conduct of the Trust). The Applicant did not invoke or make any claim or complaint in respect of the national rights provisions of Articles 9, 10, 11 and 13.

Three further points require to be stressed:

First, the mention of Members of the United Nations occurred exclusively in the Articles conferring rights upon them in their individual capacity or upon their nationals—Articles 9, 10, 11 and 13. They were not mentioned in any of the conduct of the Trust provisions or even in those of the Preamble to the Agreement. All these provisions referred only to the Administering Authority, or to organs of the United Nations such as the General Assembly or the Trusteeship Council. Correspondingly, these organs were not mentioned in any of the national rights articles, although the Administering Authority naturally was. Thus it can be plainly seen that one of these two categories of provisions (conduct of the Trust) created a link exclusively between the Administering Authority and the United Nations as an entity, or certain of its organs; while it was only the other category (of national rights provisions) that created any link or contractual tie between the Administering Authority and the *Members* of the United Nations individually.

Secondly, to make the picture thus presented even clearer, the Trust Agreement was concluded by being embodied in a resolution of the United Nations Assembly, and it has been common ground throughout the present case that the sole entities formally parties to it were the Administering Authority on the one hand, and the United Nations represented by the General Assembly on the other, and that the Members of the United Nations, as such, were not

étant une clause purement juridictionnelle, était seul de son espèce et indépendamment des clauses de fond. Celles-ci étaient soit *a*) des dispositions relatives aux droits et obligations de l'autorité administrante (le Royaume-Uni) quant à l'administration de la tutelle dans l'intérêt de la population du territoire sous tutelle — qu'il sera commode d'appeler ci-après dispositions ou articles ayant trait à « la gestion de la tutelle »; soit *b*) des dispositions par lesquelles des droits, principalement de nature économique ou d'établissement (égalité de traitement, non-discrimination, droit de pénétrer, de voyager ou résider dans le territoire, d'y posséder des biens, etc.), étaient conférés aux Membres des Nations Unies comme tels, pour eux-mêmes à titre individuel en tant qu'États ou pour leurs ressortissants. Pour des raisons de commodité, on les désignera ci-après par l'expression dispositions ou articles ayant trait aux « droits nationaux ».

Les griefs de l'État demandeur dans la présente affaire (de même que ceux des deux États demandeurs dans le cas du Sud-Ouest africain) concernaient exclusivement la première catégorie de dispositions (gestion de la tutelle). Le demandeur n'a pas invoqué les dispositions relatives aux droits nationaux contenues dans les articles 9, 10, 11 et 13 et n'a émis aucune prétention ou grief à leur sujet.

Trois autres points sont à souligner :

Premièrement, il n'était fait mention des Membres des Nations Unies que dans les articles qui leur conféraient des droits à titre individuel ou en conféraient à leurs ressortissants — articles 9, 10, 11 et 13. Ils n'étaient cités dans aucune des dispositions (relatives à la gestion de la tutelle) ni même dans celles du préambule de l'accord. Toutes ces dispositions ne se référaient qu'à l'autorité administrante ou à des organes des Nations Unies comme l'Assemblée générale ou le Conseil de tutelle. Inversement, ces organes n'étaient mentionnés dans aucun des articles sur les droits nationaux, alors que naturellement l'autorité administrante l'était. Ainsi il apparaît clairement que les dispositions relatives à la gestion de la tutelle ne créaient un lien qu'entre l'autorité administrante et l'Organisation des Nations Unies en tant qu'entité, ou certains de ses organes, alors que seules les dispositions sur les droits nationaux créaient un lien ou une relation contractuelle entre l'autorité administrante et les *Membres* des Nations Unies pris individuellement.

Deuxièmement, pour préciser encore les choses, la conclusion de l'accord de tutelle s'est faite par incorporation dans une résolution de l'Assemblée des Nations Unies; et il a été communément admis au cours de toute la présente affaire que les seules entités qui fussent officiellement parties à cet accord étaient l'autorité administrante d'une part et l'Organisation des Nations Unies représentée par l'Assemblée générale de l'autre, les Membres des

individually parties to the Agreement. The particular rights they individually possessed under certain clauses of it (and those only) were in effect "third-party" rights. It was admitted on behalf of the Applicant State that the Members of the United Nations were third parties in relation to the Trust Agreement, although it was sought to argue that they were a "somewhat special" kind of third party. But it was not seriously suggested that they could, in relation to the Agreement derive direct *individual* rights from their corporate Membership of the entity which alone was, and as such, a party to the Agreement.

Thirdly, although the point is a lesser one, it is worth noticing that, whereas the organs of the United Nations could be relied upon to supervise the execution of the conduct of the Trust provisions with which they were directly concerned, they might well feel no particular interest in the enforcement of the national rights provisions. It was in this latter respect that the role of the Court under Article 19 was a necessary one. It was not in any other respect necessary, given the functions to be carried out by the organs of the United Nations in supervising the administration of the Trust—functions involving a far closer control than any which the League of Nations had exercised in respect of the former Mandates.

*

The situation just described can, in my opinion, lead to only one valid legal conclusion, which is that to be stated in the next sub-section.

(b) *Did the Applicant State have the capacity to invoke Article 19 in respect of matters relating to the conduct of the Trust?*

The real issue that arises on the scope of Article 19 is not what provisions of the Trust Agreement it relates to (its actual language is quite general) but under what provisions the individual Members of the United Nations had rights which they could assert by invoking Article 19. This must be so because it is axiomatic that a State can only invoke the jurisdictional clause of an international agreement in respect of, and in order to assert, rights which (whether as a party to the agreement, or on a "third-party" basis) that State possesses, under or in relation to one or more of the provisions of the agreement. If there are provisions of the agreement relative to which it is clear, *a priori*, that the State concerned has and can

Nations Unies en tant que tels n'étant pas individuellement parties à l'accord. Les droits particuliers qu'ils détenaient individuellement en vertu de certaines clauses de ce dernier (et de celles-là seulement) étaient en fait des droits conférés à des « tiers ». Il a été reconnu au nom de l'État demandeur que les Membres de l'Organisation des Nations Unies étaient des tiers par rapport à l'accord de tutelle bien que l'on ait cherché à faire valoir qu'ils appartenaient à une espèce « un peu spéciale » de tiers. Mais on n'a pas sérieusement donné à entendre qu'ils pourraient, pour ce qui est de l'accord, tirer des droits *individuels* directs de leur appartenance collective à l'entité qui était seule, et en tant que telle, partie à l'accord.

Troisièmement, bien que ce point soit moins important, il vaut la peine d'observer, que si l'on pouvait compter sur les organes des Nations Unies pour surveiller l'application des dispositions sur la gestion de la tutelle qui les intéressaient directement, il était fort possible que ces organes ne s'intéressent pas particulièrement à la mise en œuvre des dispositions sur les droits nationaux. C'est à ce dernier égard que le rôle de la Cour en vertu de l'article 19 était nécessaire. Il n'était nécessaire à aucun autre égard, étant donné les fonctions que devaient remplir les organes des Nations Unies pour la surveillance de l'administration de la tutelle — fonctions comportant un contrôle beaucoup plus serré que celui que la Société des Nations avait exercé à l'égard des anciens Mandats.

*

La situation que je viens de décrire ne peut à mon avis mener qu'à une seule conclusion juridique valide, celle qu'énonce la sous-section suivante.

b) *L'État demandeur avait-il qualité pour invoquer l'article 19 relativement à des questions concernant la gestion de la tutelle?*

La véritable question qui se pose à propos de la portée de l'article 19 est de savoir non pas à quelles dispositions de l'accord de tutelle il se rapportait (son libellé même est très général), mais en vertu de quelles dispositions les Membres des Nations Unies pris individuellement avaient des droits qu'ils pouvaient faire valoir en invoquant l'article 19. S'il doit bien en être ainsi, c'est parce qu'il est évident qu'un État ne peut invoquer la clause juridictionnelle d'un accord international qu'à propos des droits qu'il possède (soit comme partie à l'accord, soit en tant que tiers) en vertu ou à l'égard d'une ou de plusieurs dispositions de l'accord et en vue de faire valoir ces droits. S'il existe des dispositions de l'accord à l'égard

have no substantive rights, then it must necessarily lack capacity to invoke the jurisdictional clause in respect of them¹.

The conclusion just stated results directly and inevitably from the universally accepted principle that, whatever the apparent generality of its language (“any dispute whatever” relating to “the provisions” of the Agreement), a purely jurisdictional clause, such as Article 19 of the Trust Agreement, cannot confer *substantive* rights. The substantive rights it refers to must be sought elsewhere, either in the same instrument or in another one. All a jurisdictional clause can do, is to enable any such rights, whatever they may be (*and if they independently exist*), to be asserted by recourse to the tribunal provided for—this provision being the real purpose of a jurisdictional clause, and all it normally does.

Thus, in the present case, the *scope* of Article 19 is necessarily governed not only by what it says itself, but also, and even more importantly, by what rights were conferred by the *rest* of the Trust Agreement, *and on what parties or entities*. As has already been seen, the Trust Agreement only conferred separate substantive rights on Members of the United Nations individually, by Articles 9, 10, 11 and 13, which are not invoked in the present case. No rights for Member States, as such and individually, were conferred by any of the remaining provisions, which relate to the conduct of the Trust. Hence Article 19 can only be invoked by individual Member States in respect of the former class of provisions, for only under these did the separate Member States possess rights in their individual capacity. This is not merely a valid, but a necessary conclusion, and for the following reason also.

There are in general only two ways in which a State can, as such and individually, claim rights under a treaty: (i) the State may be an actual party to the treaty, in which case (subject of course to any specific exceptions or exclusions contained in the treaty itself) such State will have rights in relation to the treaty as a whole, and can invoke all its provisions, without needing to be expressly indicated as entitled to do so under one or more specific provisions; or (ii) though not a party, a State can enjoy rights if these are expressly conferred on it *eo nomine*, or as a member of a named or indicated class. But from this it follows that, in case (ii), a non-party State can claim only the actual rights conferred on non-parties,

¹ This is of course quite a different question from the question—which can only arise on the merits of any given case—whether, if a State “qualifies” as possessing rights under a particular provision of a treaty, those rights have in fact been violated. The question of qualification itself, is a preliminary one affecting the capacity of the State concerned to invoke the jurisdictional clause of the treaty, and hence affecting the competence of the Court.

desquelles il est clair *a priori* que l'État intéressé n'a et ne saurait avoir aucun droit de fond, il s'ensuit nécessairement que cet État n'a pas qualité pour invoquer la clause juridictionnelle en ce qui les concerne¹.

La conclusion qui vient d'être énoncée résulte directement et nécessairement du principe universellement accepté selon lequel, quelle que soit la généralité apparente de ses termes (« tout différend quel qu'il soit » relatif aux « dispositions » de l'accord), une clause purement juridictionnelle comme l'article 19 de l'accord de tutelle ne peut conférer aucun droit de *fond*. Les droits de fond auxquels une clause de cette sorte se réfère doivent être recherchés ailleurs, soit dans le même instrument soit dans un autre. Tout ce que peut faire une clause juridictionnelle, c'est de permettre de faire valoir de tels droits quels qu'ils puissent être (*et à condition qu'ils existent indépendamment*) en recourant au tribunal prévu — c'est là le but réel d'une clause juridictionnelle et c'est normalement à cela qu'elle se borne.

Ainsi, en l'espèce, la portée de l'article 19 dépend nécessairement de savoir non seulement quel est son énoncé mais aussi, et cela est encore plus important, quels droits sont conférés par le *reste* de l'accord de tutelle et à *quelles parties ou entités*. Ainsi que nous l'avons déjà vu, l'accord de tutelle ne confère des droits de fond distincts aux Membres des Nations Unies pris individuellement que par les articles 9, 10, 11 et 13, lesquels ne sont pas en cause dans la présente affaire. Aucune des autres dispositions, qui concernent la gestion de la tutelle, ne confère de droits aux États Membres pris individuellement en tant que tels. L'article 19 ne peut donc être invoqué par les États Membres à titre individuel qu'à l'égard de la première catégorie de dispositions, car ce n'est qu'en vertu de celle-ci qu'ils possèdent des droits propres. Cette conclusion est non seulement juste mais nécessaire et je vais en donner encore une autre raison.

Il n'y a en général que deux voies par lesquelles un État peut, en tant que tel et individuellement, prétendre avoir des droits en vertu d'un traité: i) cet État peut être effectivement partie au traité, auquel cas (sous réserve, bien entendu, des exceptions ou exclusions figurant expressément dans le texte du traité) il a des droits quant au traité dans son ensemble et il peut en invoquer toutes les dispositions, sans qu'il soit nécessaire qu'une ou plusieurs dispositions spécifiques indiquent expressément qu'il est habilité à le faire; ou bien ii) tout en n'étant pas partie au traité, cet État peut jouir de certains droits si ceux-ci lui sont expressément conférés à titre individuel ou à titre de membre d'une catégorie nommée

¹ C'est là naturellement une question totalement différente de celle — qui ne peut se poser que sur le fond d'une affaire — de savoir si, lorsqu'un État est « qualifié » comme détenant des droits en vertu des dispositions particulières d'un traité, ces droits ont en fait été violés. La question de la qualité est une question préliminaire qui affecte la capacité de l'État intéressé à invoquer la clause juridictionnelle du traité et par conséquent la compétence de la Cour.

and could not claim rights in respect of any other provision of the treaty. Therefore, in the present case, the Members of the United Nations, not being individually parties to the Trust Agreement, could claim rights only under the national rights provisions, and could not individually claim them in respect of the conduct of the Trust provisions. It follows that, since Article 19 could only be invoked by a Member State in respect of the substantive rights it possessed under the Trust Agreement, and since the individual Members of the United Nations did not, as such, possess rights under the conduct of the Trust provisions (being neither named in them nor separate parties to the Agreement as a whole), they could not invoke Article 19 in respect of those provisions.

Whatever the generality of its language, Article 19 must be read subject to the fundamental consideration that it is only a jurisdictional clause, not conferring any substantive rights. The difficulty is not that Article 19 is incapable on its language of applying to the conduct of the Trust provisions, *if the Member States had, in their individual capacities, any rights under these*. But they had not; and Article 19 (being a purely jurisdictional provision) could not by itself create them. It could operate only in respect of rights which the party invoking it already possessed. The Applicant State in the present case had, *as a non-party to the Trust*, no individual rights under the conduct of the Trust provisions which alone it cites, and therefore cannot invoke Article 19 in respect of them. In short the Applicant State lacks the capacity to invoke Article 19 in respect of the only provisions of the Trust which are the subject of its complaint; and if the Applicant State lacks this capacity, then the Court can have no jurisdiction to entertain a claim which, in effect, the Applicant State has no legal right to make.

*

The foregoing conclusion, stated in this particular way—i.e. on the basis not so much of the scope of Article 19, as of the incapacity of Members of the United Nations to invoke it in respect of provisions under which they had no direct rights—seems to me incontrovertible in the present case, and I have wanted to stress this way of looking at it for two reasons which are peculiar to the present case as compared with the *South West Africa* case.

First, whereas in that case it was arguable (though not in my opinion correctly so—see *I.C.J. Reports 1962*, pp. 499-502) that if the Mandate for South West Africa was a treaty, the Members of the former League of Nations were all individually parties to it, this is

ou désignée. Mais il s'ensuit que, dans le deuxième cas, un État tiers ne peut prétendre qu'aux droits effectivement conférés aux tiers et ne saurait réclamer aucun droit quant aux autres dispositions du traité. Ainsi, en l'espèce, les Membres des Nations Unies, qui ne sont pas individuellement parties à l'accord de tutelle, ne peuvent prétendre avoir des droits qu'en vertu des dispositions relatives aux droits nationaux et ils ne peuvent en réclamer au titre des dispositions concernant la gestion de la tutelle. Par conséquent, comme les États Membres des Nations Unies pris individuellement ne peuvent invoquer l'article 19 que relativement aux droits de fond qu'ils possèdent en vertu de l'accord de tutelle et, comme ils ne possèdent, en tant que tels, aucun droit en vertu des dispositions relatives à la gestion de la tutelle (n'étant ni nommés dans celles-ci ni parties distinctes à l'accord dans son ensemble), ils ne peuvent invoquer l'article 19 pour ce qui est de ces dispositions.

Quelle que soit la généralité de ses termes, l'article 19 doit être lu en tenant compte de cette considération essentielle qu'il s'agit uniquement d'une clause juridictionnelle ne conférant aucun droit de fond. La difficulté n'est pas que l'article 19 ne saurait, vu son libellé, s'appliquer aux dispositions sur la gestion de la tutelle, à *supposer que les États Membres aient bien, à titre individuel, des droits en vertu de celles-ci*. En fait, ils n'en ont pas; et l'article 19 (disposition purement juridictionnelle) ne saurait à lui seul en créer. Cet article ne peut jouer qu'à l'égard de droits appartenant déjà à la partie qui l'invoque. L'État demandeur en l'espèce n'a, *en tant que tiers à l'accord de tutelle*, aucun droit individuel en vertu des dispositions sur la gestion de la tutelle, qui sont les seules qu'il cite; il ne saurait donc invoquer de ce chef l'article 19. Bref l'État demandeur n'a pas qualité pour invoquer l'article 19 relativement aux seules dispositions de l'accord de tutelle qui fassent l'objet de sa demande; et, si l'État demandeur n'a pas cette qualité, la Cour n'a pas compétence pour connaître d'une demande qu'en fait l'État demandeur n'a pas juridiquement le droit de présenter.

*

La conclusion qui précède, énoncée sous cette forme — c'est-à-dire en se référant moins à la portée de l'article 19 qu'à l'incapacité des Membres des Nations Unies de l'invoquer relativement à des dispositions qui ne leur confèrent pas de droits directs — me semble en l'espèce indiscutable et j'ai voulu mettre l'accent sur cette façon de l'envisager pour deux raisons qui sont propres à la présente affaire — par comparaison avec l'affaire du *Sud-Ouest africain*.

Premièrement, tandis que dans ce dernier cas on a pu faire valoir (à tort, selon moi — voir *C. I. J. Recueil 1962*, pp. 419-502) que, si le Mandat pour le Sud-Ouest africain était un traité, les Membres de l'ancienne Société des Nations étaient tous individuellement parties

not possible in the present case. It is admitted that they were not parties to the Trust Agreement, and that the United Nations in its corporate capacity was the sole party, apart from the Administering Authority.

Secondly, whereas in the days of the League of Nations it might not universally have been considered that a body such as the League of Nations was, as an entity, possessed of international personality over and above, and distinct from, the aggregation of its Member States, so that it might lack treaty-making capacity (see *I.C.J. Reports 1962*, p. 475, note 1), the Court in the case of *Injuries to United Nations Servants* recognized once and for all the separate and distinct international personality of the United Nations (*I.C.J. Reports 1949*, at p. 179). Its capacity to enter into or be a party to international agreements is admitted—and it has frequently been exercised¹.

The conclusion which inevitably follows from and is necessitated by these unquestionable legal facts, and by the position of the United Nations, in its corporate capacity, as the sole other party to the Trust Agreement, is and must be that the interest of the individual Member States in the conduct of the Trust was exercisable and realizable only through the corporate machinery and action of the United Nations. This is the answer—at least in the present case—to the contention that all Member States had an interest in the conduct of the Trust; they had it, but they could exercise it only through the United Nations, and not through the Court, except as regards provisions of the Trust conferring national rights on them as separate States. This conclusion is not affected by the fact that, in the present case, geographical propinquity gave the Republic of Cameroon a *greater* interest in the conduct of the Trust than was possessed by most other Member States. This could not suffice to entitle the Republic to exercise or realize that interest except through the machinery of the United Nations; for that interest, during the currency of the Trust, was bound up with that of the United Nations, and of the whole Trusteeship System, and could not be independently served or dealt with. And clearly the Applicant State cannot now have other or greater rights or capacities than it enjoyed while the Trust was still in force.

* * *

(c) *The contention that the termination of the Trust was not part of the conduct of the Trust.*

The Respondent State in the present case, while making the considerations just discussed one of its main contentions, also put

¹ See also Article 1 of the General Convention on the United Nations Privileges and Immunities of 13 February 1946.

à celui-ci, en l'espèce cela n'est pas possible. Il est admis que les Membres n'étaient pas parties à l'accord de tutelle et que, en dehors de l'autorité administrante, l'Organisation des Nations Unies à titre collectif y était seule partie.

Deuxièmement, tandis qu'à l'époque de la Société des Nations il aurait pu ne pas être universellement admis qu'un organisme comme la Société des Nations possédait, en tant qu'entité, une personnalité internationale située au-dessus et indépendante de celle des États Membres qui la composaient, de sorte que la Société pouvait ne pas avoir la capacité d'être partie à des traités (voir *C. I. J. Recueil 1962*, p. 475, n. 1), la Cour dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* a reconnu une fois pour toutes la personnalité internationale séparée et distincte de l'Organisation des Nations Unies (*C. I. J. Recueil 1949*, p. 179). Sa capacité de conclure des accords internationaux ou d'y être partie est admise — et il en a fréquemment été fait usage¹.

La conclusion qui découle nécessairement de ces faits juridiques irréfutables et de la position de l'Organisation des Nations Unies, en tant qu'organisme collectif et seule autre partie à l'accord de tutelle, est et doit être que les États Membres pris individuellement ne peuvent réaliser et concrétiser l'intérêt qu'ils ont à la gestion de la tutelle que par l'intermédiaire de l'appareil et de l'action collective des Nations Unies. Telle est la réponse — au moins en l'espèce — à la thèse selon laquelle tous les États Membres avaient un intérêt quant à la gestion de la tutelle; ils en avaient un mais ils ne pouvaient le concrétiser que par la voie des Nations Unies et non celle de la Cour, sauf en ce qui concerne les dispositions de la tutelle leur conférant des droits nationaux à titre distinct. Le fait qu'en l'espèce la proximité géographique ait donné à la République du Cameroun un intérêt à la gestion de la tutelle *plus grand* que celui de la plupart des autres États Membres ne modifie pas cette conclusion. Cela ne pouvait suffire pour donner à la République du Cameroun le droit de réaliser ou de concrétiser cet intérêt autrement qu'au moyen de l'appareil des Nations Unies; car cet intérêt, pendant la durée de la tutelle, était lié à celui des Nations Unies et à celui du régime de tutelle tout entier et l'on ne pouvait y répondre ni en traiter indépendamment. Or, l'État demandeur ne peut manifestement avoir maintenant des droits ou des aptitudes autres, ou plus larges, que ceux dont il jouissait quand la tutelle était encore en vigueur.

* * *

c) *Thèse selon laquelle la levée de la tutelle ne faisait pas partie de la gestion de la tutelle*

Quoique l'État défendeur en l'espèce ait fait de ce qui précède l'un des points essentiels de son argumentation, il a également présenté la

¹ Voir aussi l'article 1 de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies en date du 13 février 1946.

forward an additional argument, to the effect that even if Article 19 were regarded as applying to *all* the provisions of the Trust Agreement, and the Applicant State as having rights under (and as being entitled to invoke) them all, the present case would still not be covered, since it related not to the conduct, but to the *termination* of the Trust, its incidents and outcome, and this was a matter on which the Trust Agreement was wholly silent. It was part of this contention that although the Applicant State did indeed invoke specific provisions of the Trust, and alleged violations of them, it did so only as part of, or in order to lead up to, the complaints relating to the termination of the Trust.

This contention does not seem to me to be well founded. The latter part of it only goes to the motives which the Applicant State may have had in alleging violations of specific provisions of the Trust: it does not alter the fact that they were alleged. Whether the Applicant State would in fact ever have made these allegations except in the context of the termination of the Trust may be doubted; but there can be no doubt that it *could* have invoked these provisions¹, in order to allege irregularities in the conduct of the Trust, quite independently of the Trust's prospective termination, and even if there had been no immediate question of that. In short, allegations of irregularities in the conduct of the Trust, whether justified or not, retain their status as such whatever the aim with which they are made.

Moreover, even if it is literally true that Article 19 speaks of disputes about "the provisions" of the Trust Agreement, and that there are no express provisions about termination, I think that eventual termination must be regarded as being inherent in the declared aim of the Trust, namely of "progressive development towards self-government and independence" (see Article 76 (b) of the United Nations Charter, and the reference in Article 3 of the Trust Agreement to the "basic objectives of the International Trusteeship System laid down in Article 76 of the... Charter"). Since the attainment of these ends "in accordance with the freely-expressed wishes of the peoples" (Article 76 (b)) is regarded as being, if not the whole object, at any rate the chief *raison d'être* of the Trusteeship System, it seems to me difficult not to regard steps taken for that purpose, or in the actual process of its realization (plebiscites, etc.), as being an implied part of the whole conduct of the Trust. I would therefore have to hold that the jurisdictional clause of the Trust Agreement must be regarded as covering disputes about the termination of the Trust, if I regarded that clause as relating to the conduct of the Trust at all. I have thought it right to go into this

¹ Assuming, that is, for purposes of the argument, that Article 19 of the Trust related to these provisions at all.

thèse supplémentaire suivante: même si l'on considérait l'article 19 comme s'appliquant à *toutes* les dispositions de l'accord de tutelle et l'État demandeur comme ayant des droits en vertu de toutes celles-ci (et comme étant en droit de les invoquer toutes), cet article ne s'appliquerait pas pour autant à la présente affaire car elle a trait non pas à la gestion, mais à la *levée* de la tutelle, aux incidents qui l'ont marquée et à son issue, et que c'est là un problème dont l'accord de tutelle ne parlait absolument pas. On a soutenu notamment à cet égard que, si l'État demandeur avait effectivement invoqué des dispositions spécifiques de l'accord de tutelle et allégué des violations de celles-ci, il ne l'avait fait que dans le cadre des griefs relatifs à la levée de la tutelle et pour introduire les griefs en question.

Cette thèse ne me semble pas bien fondée. Dans sa dernière partie, elle ne concerne que les motifs que l'État demandeur peut avoir eus d'alléguer des violations aux dispositions spécifiques de la tutelle: cela ne change rien au fait qu'elles ont été alléguées. On peut douter que l'État demandeur eût en fait jamais présenté ces allégations autrement que dans le contexte de la levée de la tutelle; mais il ne saurait faire de doute qu'il *aurait pu* invoquer ces dispositions¹ pour alléguer des irrégularités dans la gestion de la tutelle, tout à fait indépendamment de la levée prévue de celle-ci et même s'il n'en avait pas été question dans l'immédiat. Bref, justifiées ou non, les allégations concernant des irrégularités dans la gestion de la tutelle conservent leur valeur en tant que telles, quel qu'ait été leur but.

En outre, même s'il est littéralement exact que l'article 19 parle de différends relatifs aux « dispositions » de l'accord de tutelle et qu'aucune disposition ne concerne expressément la levée de celle-ci, je pense que la levée éventuelle doit être considérée comme inhérente à l'objectif déclaré de la tutelle, qui est « l'évolution vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance » (voir l'article 76, alinéa *b*) de la Charte des Nations Unies et la référence de l'article 3 de l'accord de tutelle « aux fins essentielles du Régime international de tutelle énoncées à l'Article 76 de la Charte... »). Comme on considère que la réalisation de ces fins « compte tenu des aspirations librement exprimées des populations » (art. 76 *b*) est, sinon l'unique but, du moins la principale raison d'être du régime de tutelle, il me semble difficile de ne pas envisager les mesures prises à cet effet, ou au cours même de cette réalisation (plébiscites, etc.), comme s'intégrant implicitement à la gestion de la tutelle dans son ensemble. Par conséquent, si j'estimais que la clause juridictionnelle de l'accord de tutelle s'appliquait en quoi que ce fût à la gestion de la tutelle, je devrais reconnaître que cette clause doit être considérée comme couvrant les différends relatifs à la levée de la tutelle. Il

¹ En supposant, aux fins de cette argumentation, que l'article 19 de l'accord de tutelle ait eu un rapport quelconque avec ces dispositions.

matter, since some emphasis was laid upon it in the arguments of the Respondent State.

* * *

2. *The question of settlement by negotiation or other means.*

Article 19 required, finally, that the dispute should be one that could not be settled "by negotiation or other means", and was not. The right to have recourse to the Court, and the competence of the Court to entertain the claim, therefore depended on, and could not arise unless and until, attempts to satisfy this condition had been made and had failed.

(a) *Was there any such settlement?*

It has been contended that the whole matter was in fact settled "by other means", namely when the United Nations Assembly adopted resolution 1608 (XV) of 21 April 1961. As will be indicated presently (p. 123), the phrase "settlement ... by other means" in Article 19, strictly denotes a settlement arrived at by the parties themselves, by or through other means than negotiation (e.g. conciliation, arbitration, etc.), which they have agreed to resort to—rather than a settlement arrived at independently by some third entity, with or without their concurrence. Nevertheless, this contention of the Respondent State is a material one requiring consideration. Moreover, there is a good deal in the Judgment of the Court indirectly to warrant, or lend colour to it, although the Judgment is not based on it, but rather on the different, if related, view that the resolution of the Assembly, if it did not formally settle the dispute as such, rendered it pointless, so that any decision of the Court in regard to it would be pointless too.

But it has to be observed that the pointless character of the dispute did not arise *solely* from the termination of the Trust under Assembly resolution 1608. An essential ingredient was also the absence of any claim for compensation or other reparation for the damage supposedly caused by the form this termination took, allegedly in consequence of the irregularities committed by the Respondent State in the conduct of the Trust. Therefore, the fact that resolution 1608 constituted one of the elements rendering the dispute pointless or without object would not, since the resolution was only part of what was necessary for that purpose, suffice to demonstrate that it constituted in itself a complete and final settlement of the dispute.

However, the Respondent State's contention that it did, is evidently well founded on the assumption (which was also part of the Respondent State's case, and accords with my own view) that the Applicant State had no separate rights in its individual,

m'a semblé utile de traiter de cette question car l'État défendeur lui a donné une certaine importance dans son argumentation.

* * *

2. *La question du règlement par des négociations ou un autre moyen*

L'article 19 exige enfin que le différend ne puisse être réglé et n'ait pas été réglé « par négociations ou un autre moyen ». Le droit de se présenter devant la Cour et la compétence de la Cour pour connaître de la demande dépendent donc de ce que des tentatives pour remplir cette condition aient été faites et aient échoué.

a) *Y a-t-il eu un tel règlement?*

On a soutenu que l'ensemble du problème avait en fait été réglé « par un autre moyen » — lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 21 avril 1961 la résolution 1608 (XV). Comme je le montrerai plus loin (p. 123), l'expression « règlement ... par un autre moyen » qui figure à l'article 19 s'entend strictement d'un règlement auquel les parties parviennent elles-mêmes, par des moyens autres que la négociation (par exemple la conciliation, l'arbitrage, etc.) sur lesquels elles se sont mises d'accord — et non d'un règlement auquel un organisme tiers parvient indépendamment, avec ou sans leur assentiment. Néanmoins, cette thèse de l'État défendeur n'est pas sans pertinence et appelle un examen. En outre, il y a dans l'arrêt de la Cour matière à la justifier ou à la rendre plausible, bien que l'arrêt s'appuie non pas sur cette thèse mais sur l'argument — différent encore que connexe — d'après lequel, si la résolution de l'Assemblée n'a pas réglé formellement le différend en tant que tel, elle l'a rendu sans objet, de sorte que toute décision de la Cour à son égard serait également sans objet.

Mais il faut observer que la levée de la tutelle en application de la résolution 1608 de l'Assemblée n'est pas le *seul* élément qui ait rendu le différend sans objet. Un autre élément essentiel est l'absence de toute demande d'indemnisation ou d'autre réparation pour les dommages prétendument causés par la manière dont la levée de la tutelle a eu lieu, par suite des irrégularités qui auraient été commises par l'État défendeur dans la gestion de la tutelle. Par conséquent, le fait que la résolution 1608 ait été l'un des éléments ôtant toute portée au différend ou le rendant sans objet ne suffirait pas à démontrer qu'elle constituait en elle-même un règlement complet et définitif du différend, puisque cette résolution n'était qu'une partie de ce qui était nécessaire pour cela.

Toutefois l'argument de l'État défendeur selon lequel elle constituait un tel règlement est manifestement bien fondé si l'on part de cette hypothèse (soutenue également par l'État défendeur et qui correspond à ma propre opinion) que le demandeur n'avait pas de

statal, capacity under the conduct of the Trust provisions of the Trust Agreement, but had rights only under the national rights provisions. On that basis (which was the one contended for by the Respondent State—correctly in my view), it was the United Nations alone, as an entity, and as the sole party to the Trust Agreement (apart from the Administering Authority) which, with the consent of the latter, was entitled to deal with the general conduct of the Trust, including its termination, and to “settle” any disputes about such matters. On that basis, the matters here in question were indeed settled by Assembly resolution 1608.

But equally, on that basis, it would of course become irrelevant whether the dispute was so settled or not, since (on that basis) it would not be a dispute to which Article 19 applied at all. The contention that resolution 1608 settled the dispute for the purposes of Article 19 is relevant only on the assumption that, under the Trust Agreement, the separate Members of the United Nations, in their individual capacity as such, did have rights in relation to the general conduct of the Trust which they could assert through the medium of Article 19.

If that assumption had to be made, then I would find myself unable to accept the Respondent State’s contention that resolution 1608 settled the dispute—for if the Applicant State did indeed possess separate individual rights in relation to the conduct of the Trust, distinct from those of the United Nations as an entity, the Assembly could not have been empowered to deal with or settle a dispute between the Applicant State and a third party (the Administering Authority) relating to those rights—at least without the consent of the Applicant State—which, by voting against resolution 1608, did not give its consent to any settlement such as might result from the resolution¹. If, as the Respondent State contended, the Applicant State’s dispute was with the Assembly, this was a separate and additional dispute; for the complaint of the Applicant State was not merely that the Assembly decided to incorporate the Northern Cameroons in the Federation of Nigeria, but also that it was the (allegedly) irregular course of conduct pursued by the Respondent State in the administration of the Trust, which had led the Assembly to do this. Otherwise, it was contended, the Assembly would have decided differently. If resolution 1608 settled any dispute, it settled the dispute between the Applicant State and the Assembly. The arrangements made under that resolution for terminating the Trust, with the consent of the

¹ Whether the Applicant was “bound” by the resolution, in the sense that it had to accept the *fact* of the termination of the Trust on the basis provided for in the resolution is one thing, but not the same thing as whether the resolution could debar it from pursuing any legal right of action it might have against a third party (the Administering Authority) whose alleged wrongful conduct was said to be responsible for this result.

droits distincts, à titre individuel, en tant qu'État en vertu des dispositions de l'accord relatives à la gestion de la tutelle et n'avait de droits qu'en vertu des dispositions relatives aux droits nationaux. Sur cette base (conforme à la thèse soutenue — à juste titre, à mon avis — par l'État défendeur), seule l'Organisation des Nations Unies, comme entité et unique partie à l'accord de tutelle, en dehors de l'autorité administrante était en droit, avec le consentement de cette dernière, de s'occuper sur le plan général de la gestion de la tutelle, y compris de sa levée, et de « régler » tous les différends concernant de tels problèmes. Sur cette base, les problèmes en cause ont bien été réglés par la résolution 1608 de l'Assemblée.

Mais aussi, sur cette base également, la question de savoir si le différend a été ainsi réglé ou non perdrait son importance, puisque ce ne serait pas un différend auquel pourrait s'appliquer l'article 19. La thèse selon laquelle la résolution 1608 a réglé le différend aux fins de l'article 19 est pertinente uniquement si l'on admet qu'en vertu de l'accord de tutelle les différents Membres des Nations Unies, en tant que tels et à titre individuel, avaient effectivement des droits relativement à la gestion générale de la tutelle, qu'ils pouvaient faire valoir au moyen de l'article 19.

Si l'on devait admettre une telle hypothèse, je me trouverais alors dans l'incapacité d'accepter l'argument de l'État défendeur selon lequel la résolution 1608 a réglé le différend. En effet, si l'État demandeur avait possédé en propre et à titre individuel, pour ce qui est de la gestion de la tutelle, des droits distincts de ceux de l'Organisation des Nations Unies en tant qu'entité, l'Assemblée n'aurait pas eu le pouvoir d'examiner ou de régler un différend survenu entre l'État demandeur et un tiers (l'autorité administrante) à propos de ces droits — en tout cas pas sans l'assentiment de l'État demandeur — qui a voté contre la résolution 1608 et n'a donc donné son assentiment à aucun règlement pouvant découler de cette résolution¹. Si, comme l'État défendeur l'a soutenu, l'État demandeur avait un différend avec l'Assemblée, c'était là un différend séparé et supplémentaire: en effet, l'État demandeur ne formulait pas simplement le grief que l'Assemblée avait décidé d'intégrer le Cameroun septentrional dans la Fédération de Nigéria, il prétendait aussi que c'était la ligne de conduite (prétendument) injustifiée adoptée par l'État défendeur dans l'administration de la tutelle qui avait amené l'Assemblée à le faire. Si le défendeur avait agi autrement, affirmait-il, l'Assemblée aurait pris une décision différente. Si la résolution 1608 a réglé un différend quelconque, c'est le différend entre l'État deman-

¹ C'est une chose de savoir si le demandeur était « lié » par la résolution, en ce sens qu'il devait accepter *le fait* de la levée de la tutelle sur la base prévue dans la résolution; c'en est une autre de savoir si cette résolution pouvait l'empêcher de faire valoir un droit d'action qu'il aurait pu avoir à l'encontre d'un tiers (l'autorité administrante) à la gestion prétendument mauvaise duquel il imputait ce résultat.

Administering Authority, were necessarily *res inter alios acta* as respects any dispute between that Authority and the Applicant State, concerning any separate rights the latter might have in its individual capacity, relative to the conduct of the Trust provisions of the Trust Agreement.

The real truth is that the Applicant State did not individually have any such rights, but had rights only in relation to the national rights provisions of the Agreement, which were not, and never have been, in issue in this case. The United Nations alone, as an entity, had conduct of the Trust rights; *and for that reason* the Assembly resolution settled the whole issue of the termination of the Trust. The dispute between the Applicant State and the Respondent State proceeded on the basis of the Applicant State's contention that it enjoyed personally and individually certain rights under the Trust which, in my opinion, it did not in fact possess. But, had it done so, they would have been separate rights and a dispute about them would have been a separate dispute¹.

* * *

¹ Certain other considerations serve to bring out the separate character of the dispute. It would seem that in the period March-April, 1961, the United Kingdom as the Administering Authority, the United Nations Assembly as the supervisory organ, and the Republic of Cameroon as a State geographically interested, were all maintaining different, and in several respects divergent, attitudes about the whole question of the termination of the Trust. The United Kingdom was willing, but in no way specially anxious, that the Trust should be terminated at that time. Its main preoccupation was that if the Trust was to be terminated, this should be on a basis that was workable and, so far as possible, in accordance with, or at any rate not contrary to, the wishes of the peoples concerned. The chief aim of the Fourth Committee and Assembly of the United Nations was to terminate the Trust on any terms that would give the Trust Territory independence, or voluntary incorporation in an independent African State. The Assembly was far more concerned with terminating the Trust as soon as possible, on any reasonable basis, than with the precise form the termination took.

The Republic of Cameroon, on the other hand, was primarily concerned with the *basis* of termination. Rather than accept the form it did take, the Republic would have preferred the Trust to continue, in so far as the Northern Cameroons was concerned, and not to terminate.

It seems therefore that three quite distinct attitudes existed on the question of termination: on the part of the United Kingdom, neutrality, that is willingness either to terminate or to carry on, as the Assembly might direct: on the part of the Assembly, a very definite desire to terminate on any reasonable and defensible basis; but on the part of the Republic of Cameroon, a desire *not* to terminate except on the basis that the Northern Cameroons would go to the Republic.

Moreover, the essence of what the Republic of Cameroon has contended is that, but for certain irregularities allegedly committed by the United Kingdom in the

deur et l'Assemblée. Les dispositions prises en vertu de cette résolution pour mettre fin à la tutelle, avec le consentement de l'autorité administrante, étaient nécessairement *res inter alios acta* en ce qui concerne tout différend entre cette autorité et l'État demandeur au sujet des droits propres que ce dernier pouvait avoir, à titre individuel, relativement aux dispositions de l'accord ayant trait à la gestion de la tutelle.

La vérité est que l'État demandeur, pris individuellement, n'avait aucun droit de ce genre; il n'avait de droits qu'à l'égard des dispositions de l'accord concernant des droits nationaux, qui n'étaient pas et n'ont jamais été en cause dans la présente affaire. Seule l'Organisation des Nations Unies, en tant qu'entité, avait des droits relatifs à la gestion de la tutelle; et c'est *pour cette raison* que la résolution de l'Assemblée a réglé la question de la levée de la tutelle dans son ensemble. Le différend entre l'État demandeur et l'État défendeur procédait de la thèse de l'État demandeur selon laquelle il jouissait personnellement et individuellement de certains droits en vertu de l'accord de tutelle, qu'à mon avis il ne possédait pas en réalité. Mais, à supposer qu'il les eût possédés, il se serait agi de droits distincts et un différend à leur sujet aurait été un différend distinct¹.

* * *

¹ Certaines autres considérations font ressortir le caractère distinct du différend. Il semblerait que, dans la période mars-avril 1961, le Royaume-Uni en tant qu'autorité administrante, l'Assemblée des Nations Unies en tant qu'organe de surveillance et la République du Cameroun en tant qu'État intéressé pour des raisons géographiques avaient tous des attitudes différentes et à plusieurs égards divergentes sur l'ensemble de la question de la levée de la tutelle. Le Royaume-Uni consentait volontiers à voir la tutelle prendre fin à cette date mais sans en être particulièrement désireux. Sa principale préoccupation était que la levée de la tutelle, si elle devait se faire, eût lieu dans des conditions pratiquement satisfaisantes et autant que possible conformes, ou en tout cas non contraires, aux vœux des populations intéressées. Le principal objectif de la Quatrième Commission et de l'Assemblée des Nations Unies était de mettre fin à la tutelle de quelque manière que ce fût, pourvu que le territoire sous tutelle acquit son indépendance ou s'intégrât volontairement dans un État africain environnant. L'Assemblée était beaucoup plus préoccupée de mettre fin à la tutelle aussitôt que possible, dans n'importe quelles conditions raisonnables, que d'envisager la forme exacte de la levée de la tutelle.

En revanche la République du Cameroun était intéressée au premier chef par la *base* de la levée de la tutelle. Plutôt que d'accepter la forme que celle-ci a prise, la République aurait préféré que la tutelle fût maintenue en ce qui concerne le Cameroun septentrional et qu'il n'y fût pas mis fin.

Il semble donc y avoir eu trois attitudes totalement différentes sur la question de la levée de la tutelle: de la part du Royaume-Uni, la neutralité, c'est-à-dire le consentement soit à la levée, soit au maintien de la tutelle, selon les directives de l'Assemblée; de la part de l'Assemblée, le désir bien défini de mettre fin à la tutelle sur n'importe quelle base raisonnable et défendable; mais, de la part de la République du Cameroun, le désir de n'y voir mettre fin que si le Cameroun septentrional sous administration britannique lui revenait.

En outre, l'essence de la thèse de la République du Cameroun est que, n'eussent été certaines irrégularités prétendument commises par le Royaume-Uni dans l'ad-

(b) *Would the Parties in any case have had any authority or capacity to settle the dispute by negotiation or other means?*

The requirement that the dispute should be one that "cannot be settled by negotiation or other means" is clearly meaningless as a condition of the right to have recourse to the Court, and of the competence of the Court to act if such a recourse is attempted, unless two presuppositions are made. These are (1) that the dispute should be one which, in its nature, is *capable* of being settled directly between the parties by negotiation or other means (for if not, it cannot be the kind of dispute contemplated by Article 19); (2) that there shall have been at least some actual attempt at settlement between the parties, by negotiation or other means, such as could afford a basis for a finding by the Court that the dispute could not be so settled, and that in consequence the Court was now competent to settle it by means of a judicial decision. It is, or should be, obvious that a proposal for a reference to the Court, such as was contained in the Applicant State's Note of 1 May 1961, addressed to the United Kingdom Government, could not itself constitute an attempt at settlement for the purposes of Article 19, since that Article made it a pre-condition of any obligation to have recourse to the Court that independent attempts at settlement should already have been made, and have failed. It will be convenient to consider this latter question first.

(i) *Properly speaking, was any attempt at a settlement ever made, other than proposal for a reference to the Court?*

Article 19 is an absolutely common-form jurisdictional clause such as appears, or has appeared, in scores, not to say hundreds, of treaties and other international agreements. Its meaning is perfectly well understood by international lawyers the world over. What it contemplates in the present connection is a settlement or attempted settlement directly *between the parties*—by negotiation or

administration of the Trust, and in the conduct of the final plebiscite, the outcome would have been different, and the Assembly would have decided to incorporate the Northern Cameroons in the Republic of Cameroon. Whether this would have been the case or not can only be speculative; but its relevance to the jurisdictional question is that the Republic is not seeking to reverse or impugn the validity of the Assembly resolution terminating the Trust. What the Republic says in effect, is that this resolution never would have been adopted, but for the alleged United Kingdom maladministration of the Trust, and misconduct of the plebiscite.

It seems clear therefore that these allegations on the part of the Republic involve an issue distinct from the one that was before the Assembly, and not settled by it. The allegations made by the Applicant State involved an issue such as the Assembly was not entitled to settle, if the Applicant State was entitled to make these allegations. It was not in fact entitled to make them because it had no individual rights under the conduct of the Trust provisions of the Agreement. Had it had any, they would necessarily have been separate from those of the United Nations, since it is precisely in this, that their separate character would have consisted.

b) *Les parties auraient-elles eu en tout cas le pouvoir ou la capacité de régler le différend par négociations ou un autre moyen?*

La condition d'après laquelle le différend ne doit pas pouvoir « être réglé par négociations ou un autre moyen » ne saurait manifestement avoir de sens, dans la mesure où elle s'applique au droit de recourir à la Cour et à la compétence de la Cour pour agir si un tel recours est présenté, que si l'on fait deux présuppositions. Il faut : 1) que le différend soit par sa nature *susceptible* d'être réglé directement entre les parties par négociations ou un autre moyen (sinon, ce ne peut être un différend du type envisagé à l'article 19) ; 2) qu'il y ait eu au moins une tentative réelle de règlement entre les parties par négociations ou un autre moyen, ce qui permettrait à la Cour de constater ou non que le différend n'a pu être réglé de la sorte et qu'elle devient ainsi compétente pour le régler par une décision judiciaire. Il est évident — ou il devrait l'être — qu'une proposition de renvoi à la Cour, comme celle que contenait la note adressée par l'État demandeur au Gouvernement du Royaume-Uni le 1^{er} mai 1961, ne saurait par elle-même constituer une tentative de règlement aux fins de l'article 19, puisque cet article soumet toute obligation de recourir à la Cour à la condition préalable que des tentatives indépendantes de règlement aient déjà été faites et aient échoué. Pour des raisons de commodité, j'examinerai d'abord cette dernière question.

i) *Y a-t-il jamais eu à proprement parler tentative de règlement autre que la proposition tendant à soumettre l'affaire à la Cour?*

L'article 19 est une clause juridictionnelle absolument courante, qui figure ou a figuré dans des dizaines, pour ne pas dire des centaines, de traités et autres accords internationaux. Sa signification est parfaitement claire pour les internationalistes du monde entier. Ce qu'elle prévoit dans le cas qui nous occupe, c'est un règlement ou une tentative de règlement direct *entre les parties*

ministration de la tutelle et l'organisation du plébiscite final, le résultat aurait été différent et l'Assemblée aurait décidé d'intégrer le Cameroun septentrional dans la République du Cameroun. La question de l'exactitude ou de l'inexactitude de cette affirmation ne peut avoir qu'un caractère hypothétique, mais sa pertinence pour la question de la compétence est que la République ne cherche pas à faire annuler la résolution de l'Assemblée mettant fin à la tutelle ni à attaquer sa validité. Ce qu'affirme en fait la République, c'est que cette résolution n'aurait jamais été adoptée sans les prétendues fautes commises par le Royaume-Uni dans l'administration du territoire et l'organisation du plébiscite.

Il en ressort à l'évidence que ces allégations de la République font intervenir une question distincte de celle qui se posait à l'Assemblée et que celle-ci n'a pas réglée. Les allégations de l'État demandeur faisaient intervenir une question que l'Assemblée n'était pas en droit de régler, à supposer que l'État demandeur ait été en droit de formuler lesdites allégations. En fait, il n'avait pas le droit de les présenter parce qu'il n'avait pas de droits individuels en vertu des dispositions de l'accord relatives à la gestion de la tutelle. S'il en avait eu, ils auraient été nécessairement distincts de ceux de l'Organisation des Nations Unies puisque c'est précisément en cela qu'aurait consisté leur caractère distinct.

other means. By "other means" is meant such things as conciliation, arbitration, fact-finding enquiries, and so on. Under Article 19 of the Trust Agreement, an attempt at settlement by negotiation, or by one or other of these means, would have had to precede any proposal for a reference to the International Court, before any obligation to have recourse to the Court could arise. It is quite clear that no such attempt at settlement, at least by any normally envisaged "other means", was made in the present case; and here it may be useful to recall that in a common-form jurisdictional clause such as Article 19, settlement by "other means" denotes a settlement by means other than negotiation, but nevertheless by means such as the parties have jointly *agreed* to resort to or employ. It does not include means *imposed* by the one party on the other, or on both of them by an outside agency. The whole point of the ultimate reference to the Court (to which the parties *have* duly agreed under the jurisdictional clause) is that they have not been able to settle the dispute *themselves*, by negotiation or agreed other means. To meet that possibility, the parties have agreed in advance to *one*, but only one, form of *compulsory* settlement—the ultimate reference to the Court. They cannot (*via* the reference to "other means") be held to have agreed in advance to any other (necessarily unspecified) form of compulsory settlement.

*

Was there any attempt at settlement by "negotiation", and what does negotiation mean? It does not, in my opinion, mean a couple of States arguing with each other across the floor of an international assembly, or circulating statements of their complaints or contentions to its member States. That is disputation, not negotiation; and in the Joint Opinion of Judge Sir Percy Spender and myself in the *South West Africa* case, we gave reasons for not regarding this kind of interchange as constituting a negotiation within the contemplation of such a provision as Article 19 of the Trust Agreement.

It was there equally pointed out that, even if it were possible to regard such interchanges as constituting negotiation according to the generally received concept of that term, it would still not be right to hold that a dispute "cannot" be settled by negotiation, when the most obvious means of attempting to do this, namely by direct discussions between the parties, had not even been tried—since it could not be assumed that these would necessarily fail because there had been no success in what was an entirely different, and certainly not more propitious, milieu. Now the only direct interchanges between the parties in the present case were the Notes of May 1961.

— par négociations ou un autre moyen. Par « un autre moyen », on entend la conciliation, l'arbitrage, les enquêtes, etc. En vertu de l'article 19 de l'accord de tutelle, une tentative de règlement par négociations ou par l'un ou l'autre de ces moyens aurait dû précéder toute proposition de renvoi à la Cour internationale, avant que puisse naître une obligation quelconque de recourir à la Cour. Il est parfaitement clair qu'en l'espèce aucune tentative de règlement de ce genre, en tout cas par l'un des autres moyens normalement envisagés, n'a été faite; et peut-être est-il utile de rappeler ici que, dans une clause juridictionnelle courante comme l'article 19, un règlement par « un autre moyen » désigne un règlement par un moyen autre que la négociation, mais néanmoins tel que les parties aient pu décider d'*un commun accord* d'y avoir recours ou de l'employer. Cela ne saurait inclure un moyen *imposé* par l'une des parties à l'autre, ou aux deux par un organisme extérieur. Le renvoi ultime devant la Cour (auquel les parties ont dûment consenti en vertu de la clause juridictionnelle) a un sens lorsque les parties n'ont pas pu régler le différend *elles-mêmes* par négociations ou un autre moyen convenu. Afin de pourvoir à cette éventualité, les parties ont accepté d'avance *une* forme de règlement *obligatoire*, mais une seule — le renvoi ultime devant la Cour. On ne peut admettre que, par le jeu de la formule « un autre moyen », elles aient accepté par avance n'importe quelle autre forme de règlement obligatoire (nécessairement non spécifiée).

*

Y a-t-il eu une tentative de règlement « par négociations » et qu'entend-on par négociations? A mon avis, il ne suffit pas que deux États se cherchent querelle au sein d'une assemblée internationale ou distribuent aux États Membres l'exposé de leurs griefs ou de leurs thèses. Cela, c'est de la controverse et non de la négociation; et, dans l'opinion dissidente commune que sir Percy Spender et moi-même avons déposée dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, nous avons donné les motifs qui empêchent de considérer ce genre d'échanges comme constituant des négociations au sens où l'entend une disposition telle que l'article 19 de l'accord de tutelle.

Il a également été souligné à cet égard que, même si l'on pouvait considérer de tels échanges comme constituant des négociations dans l'acception habituelle de ce terme, il ne serait néanmoins pas exact d'affirmer qu'un différend « ne peut » être réglé par des négociations, lorsque le moyen le plus évident de chercher à le faire, à savoir des discussions directes entre les parties, n'a même pas été essayé — car on ne peut tenir pour acquis qu'elles auraient nécessairement échoué du seul fait qu'elles ont été infructueuses dans ce qui était un cadre entièrement différent et certainement pas plus propice. Or les seuls échanges directs entre les Parties en

The purpose of these Notes, however, was not negotiation on the substance of the dispute, but to consider whether there should be an agreed reference to the Court. These Notes did not even contain any proposal for, or discussion of, a possible basis for settlement. If they involved any negotiations at all, it was about the method of adjudicating the dispute—i.e. the possibility of an agreed reference—to the Court by means of a *compromis*—not about the substance of the dispute itself.

There were also two significant admissions made on behalf of the Applicant State. In the first place, it was conceded, and indeed strenuously contended, that the proceedings in the United Nations Assembly in March-April 1961, were quite separate and distinct from the dispute between the Parties before the Court, and could in no way constitute a settlement of that dispute. But in that case, how could the statements and discussions in the Assembly, or made for the purpose of those proceedings, constitute a negotiation relative to the quite separate matter of the dispute subsequently referred to the Court? And if they consequently did not, and if the May interchange of Notes was not a negotiation, as clearly it was not, what negotiation ever at any time took place? Evidently none.

The second admission made on behalf of the Applicant State—it admission is here the correct term—is that the dispute did not crystallize—did not even receive birth until May 1961, that is until after the adoption of Assembly resolution 1608. If that is so, then since it is not possible to negotiate in relation to a non-existent dispute, nothing that took place *previous* to May 1961 *could* have constituted a negotiation concerning the actual dispute now before the Court; while the May interchange of Notes constituted not a negotiation but the reverse.

(ii) *Was the dispute one that was in its nature capable of settlement between the parties alone, by negotiation or other means?*

The really important matter, however, in relation to the question of a possible settlement, is that arising on the first of the pre-suppositions mentioned on p. 122 above; for there is clearly no purpose in asking whether any attempt at settlement by negotiation or other means ever took place, if the dispute was one which the Parties in any event never could have had the capacity or authority to settle by their own joint action. Clearly, the type of dispute contemplated by Article 19 must have been one which the Parties *could* have settled by negotiation or other means, if they could reach agreement on the terms of settlement; or if they could agree on the other means of settlement (such as arbitration, conciliation, fact-finding com-

l'espèce ont été les notes de mai 1961. L'objet de ces notes était cependant non pas de négocier sur le fond du différend mais d'envisager si l'affaire devait être soumise d'un commun accord à la Cour. Elles ne contenaient même pas de proposition, ni d'indication, quant à une base possible de règlement. Si elles comportaient un élément quelconque de négociation, c'était sur la façon de trancher judiciairement le différend — c'est-à-dire sur la possibilité de s'adresser d'un commun accord à la Cour par voie de compromis — mais non sur le fond du différend lui-même.

Deux aveux significatifs ont été faits au nom de l'État demandeur. Premièrement, celui-ci a admis, et même s'est efforcé de démontrer, que les débats qui s'étaient déroulés à l'Assemblée générale des Nations Unies en mars-avril 1961 étaient tout à fait distincts et indépendants du différend entre les Parties porté devant la Cour et ne pouvaient en aucune manière constituer un règlement de ce différend. Mais alors, comment les déclarations et les discussions à l'Assemblée, ce que l'on a dit ou écrit en vue de ces débats, comment cela pouvait-il constituer des négociations relatives à la question tout à fait distincte qu'est le différend ultérieurement déféré à la Cour? Si donc cela ne pouvait pas constituer une négociation et si l'échange de notes du mois de mai n'était pas non plus une négociation, ce que manifestement il n'était pas, quelles négociations ont jamais eu lieu à aucun moment? Évidemment aucune.

Le second aveu fait au nom de l'État demandeur — si tant est qu'aveu soit ici le terme exact — c'est que le différend ne s'est pas « cristallisé » — n'a pas même pris naissance avant le mois de mai 1961 et ne serait donc né qu'après l'adoption de la résolution 1608 de l'Assemblée. S'il en est ainsi, étant donné que l'on ne peut négocier sur un différend inexistant, rien de ce qui s'est déroulé *avant* mai 1961 ne *saurait* avoir constitué des négociations relatives au différend dont la Cour est actuellement saisie en fait, dès lors que l'échange de notes du mois de mai a constitué non pas une négociation mais l'inverse d'une négociation.

ii) *Le différend était-il par nature susceptible d'être réglé entre les seules parties par négociations ou un autre moyen?*

La question vraiment importante en ce qui concerne la possibilité d'un règlement est toutefois celle qui résulte de la première des présuppositions indiquées plus haut (p. 122), car il serait manifestement inutile de s'interroger sur l'existence d'une tentative de règlement par négociations ou un autre moyen si le différend était de ceux que les parties n'auraient jamais eu la capacité ou le pouvoir de régler par leur propre action commune. Il est évident que les différends envisagés à l'article 19 doivent être d'un type tel que les parties *auraient pu* les régler par négociations ou un autre moyen si elles avaient pu parvenir à un accord sur les termes d'un règlement; ou si elles avaient pu s'entendre sur le choix d'autres moyens

mission, etc.), and if they agreed to abide by the result. It follows therefore, that if the dispute was of such a character that the Parties would not have been entitled to settle it as between themselves by any of these methods, and without reference to, and agreement by, some other entity, such as the United Nations, then it cannot be a dispute of the kind contemplated by Article 19, and falls outside the scope of that provision. In short, the dispute must relate to matters or interests which the Parties could freely deal with themselves, if so minded and able to reach agreement. The moment it appears that in no circumstances could the Parties ever have settled the matters in dispute between them by any joint exercise of their own free wills, it becomes apparent, and follows necessarily, that such a provision as Article 19 can have no application.

In the Joint Opinion in the *South West Africa* case, reasons were given (*I.C.J. Reports 1962*, pp. 551-552) for thinking that questions relating to the conduct of any Mandate would, precisely, constitute an order of question having implications going far beyond the scope of any particular dispute between the mandatory Power and another Member of the League, and therefore as being incapable of independent settlement between them. Exactly similar considerations apply in the case of disputes over the conduct (or termination) of any Trust. But there are certain differences between the two cases which call for consideration. These arise partly from the peculiar position of the Republic of Cameroon in the present case, as compared with that of the two Applicant States in the *South West Africa* case, and partly from a certain difference of wording in the texts of the two respective jurisdictional clauses.

Since in the *South West Africa* case, the two Applicant States possessed literally no interest whatever that was not possessed by any other Member of the United Nations (because only conduct of the Mandate provisions were involved), it seemed impossible to hold (as the Judgment of the Court in that case must imply) that these two States would have, or ever could have had, the capacity to settle with the then Respondent State (South Africa) the issues regarding the conduct of the Mandate raised by their Applications. In the present case, the Republic of Cameroon, racially and geographically had an interest of its own, not possessed by other Members of the United Nations, and it might be argued that it and the Administering Authority had the capacity to settle a dispute regarding this individual interest. As has already been noted however, at the time when attempts to settle the dispute might have been made, this interest was inextricably interwoven with the whole question of the conduct and termination of the Trust, and of the Trusteeship System in general—matters which the Parties to the present proceedings could not possibly have been entitled to deal

de règlement (tels que l'arbitrage, la conciliation, une commission d'enquête, etc.) et se mettre d'accord pour en accepter le résultat. Il s'ensuit donc que, si le différend est d'une nature telle que les parties n'auraient pas été fondées à le régler entre elles par l'une quelconque de ces méthodes et sans en référer à une autre entité, telle que l'Organisation des Nations Unies, pour en obtenir l'assentiment, il s'agit d'un différend qui ne peut être du type envisagé par l'article 19 et qui est exclu du champ de cette disposition. Bref le différend doit avoir trait à des questions, ou à des intérêts dont les parties pourraient librement disposer elles-mêmes si elles en avaient le désir et étaient à même de parvenir à un accord. Du moment qu'il apparaît que les parties n'auraient pu en aucun cas régler entre elles les questions controversées par le jeu conjoint de leur libre volonté, il devient évident et il s'ensuit nécessairement qu'une disposition comme l'article 19 ne saurait avoir d'application.

Dans l'opinion dissidente commune en l'affaire du *Sud-Ouest africain* (C. I. J. Recueil 1962, pp. 551-552) sont exposées les raisons de penser que les problèmes relatifs à la gestion d'un Mandat constituent précisément le genre de problèmes dont les implications dépasseraient largement la portée d'un différend particulier entre la Puissance mandataire et un autre Membre de la Société des Nations et qui ne serait donc pas susceptibles d'être réglés indépendamment entre ces deux pays. Des considérations exactement similaires s'appliquent au cas des différends sur la gestion (ou la levée) d'une tutelle. Mais il y a entre les deux cas quelques différences qu'il faut examiner. Elles résultent, en partie, de la situation particulière de la République du Cameroun dans la présente affaire par rapport à celle des deux États demandeurs dans l'affaire du *Sud-Ouest africain* et, en partie, d'une certaine différence de rédaction entre les textes des deux clauses juridictionnelles.

Étant donné que, dans l'affaire du *Sud-Ouest africain*, les deux États demandeurs n'avaient littéralement aucune espèce d'intérêt que n'importe quel autre État Membre des Nations Unies n'eût pas (car seules des dispositions ayant trait à la gestion du Mandat étaient en cause), il semblait impossible de soutenir (comme l'arrêt de la Cour en l'espèce l'implique nécessairement) que ces deux États auraient eu ou auraient jamais pu avoir la capacité de régler avec l'État défendeur (l'Afrique du Sud) les questions relatives à la gestion du Mandat que soulevaient leurs requêtes. Dans la présente affaire, la République du Cameroun a, pour des raisons ethniques et géographiques, un intérêt propre que d'autres Membres des Nations Unies ne possèdent pas. L'on pourrait soutenir que le Cameroun et l'autorité administrante avaient la capacité voulue pour régler un différend concernant cet intérêt propre. Toutefois, comme on l'a déjà fait observer, au moment où l'on aurait pu essayer de résoudre le différend, cet intérêt était inextricablement lié au problème de la gestion et de la levée de la tutelle dans son ensemble et au problème du régime de tutelle en général — questions que

with or regulate *inter se*, whatever the strength of any personal interest they, or either of them, might have possessed.

The type of settlement contemplated by Article 19 was of course such a settlement as might have been arrived at, by or between the Parties (or resulting from their joint action) previous to the date on which the Application to the Court was made, but which was not so arrived at. It has to be asked therefore whether, at any material time previous to 30 May 1961, the Parties could possibly have had any right or capacity to settle the subject-matter of the Cameroon complaint between them. Even if the Administering Authority had been willing to agree that the territory in question should go to the Republic of Cameroon, what capacity or authority could it possibly have had to do a sort of private deal with the Republic to that effect, when the Assembly was actively exercising its corporate powers in regard to that very same matter—powers which it had both a right and a duty to exercise under the United Nations Charter, to which both the Republic of Cameroon and the United Kingdom were parties? The question has only to be asked, for it to be immediately apparent that it was not for these States to regulate such matters, which must therefore have been quite outside the scope of Article 19.

The other difference between the present case and the *South West Africa* case is that Article 7 of the Mandate for South West Africa spoke only of a dispute that could not be settled “by negotiation”, whereas Article 19 speaks of one that cannot be settled by negotiation “or other means”. It might be contended therefore that, even if it is the fact that this type of dispute (i.e. about the conduct or termination of the Trust) is inherently incapable of being settled by negotiation between the parties, still it cannot have been inherently incapable of settlement by any means at all—for instance, precisely, by action in, or by the action of, the United Nations. The answer to this contention has, in effect, already been given—see pp. 119 and 123 above. It would involve an erroneous interpretation of the notion of settlement by “other means” in a jurisdictional clause such as Article 19. The term “settlement”, as has been seen, denotes settlement between, or by the action of, the parties; or by methods jointly resorted to by them. But it is clear that the Parties in the present case would no more, by themselves, have had the right to settle this class of dispute by these “other means”, than to do so by private negotiation. The conclusions of a fact-finding or conciliation commission, or arbitral tribunal, could not in any way have dealt with the United Nations interests involved, which altogether transcended those of the Parties, and which might have been quite at variance with those conclusions. Nor could these conclusions in any way have bound the United Nations. In short, whether by negotiation, or by other means, there could not have been any real settlement through the action of the Parties alone. There was no question of

les Parties à la présente instance n'auraient manifestement pas été fondées à étudier et à régler entre elles seules, et cela si fort que fût l'intérêt personnel que les deux Parties ou l'une d'entre elles auraient pu avoir.

Le genre de règlement envisagé par l'article 19 était naturellement un règlement qui aurait pu être effectué, par ou entre les Parties (ou par suite de leur action conjointe), avant la date du dépôt de la requête devant la Cour, mais qui ne l'a pas été. On doit donc se demander si, à un moment quelconque avant le 30 mai 1961, les Parties auraient pu avoir le droit ou la capacité de régler entre elles ce sur quoi porte la plainte du Cameroun. Même si l'autorité administrante avait été disposée à admettre que le territoire litigieux devait aller à la République du Cameroun, à quel titre aurait-elle eu la capacité ou le pouvoir voulu pour conclure à cet effet une sorte de marché avec la République, alors que l'Assemblée était en train d'exercer activement ses pouvoirs collectifs sur ce point même — pouvoirs qu'elle avait à la fois le droit et le devoir d'exercer dans le cadre de la Charte des Nations Unies, à laquelle aussi bien la République du Cameroun que le Royaume-Uni étaient parties? Il suffit de poser la question pour voir immédiatement qu'il n'appartenait pas à ces États de résoudre ces problèmes, qui sont donc nécessairement restés hors du domaine de l'article 19.

L'autre différence entre la présente affaire et l'affaire du *Sud-Ouest africain* tient à ce que l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain ne parlait que d'un différend non susceptible d'être réglé « par des négociations » alors que l'article 19 mentionne un différend ne pouvant être réglé par négociations « ou un autre moyen ». On pourrait donc prétendre que, même si c'est un fait que ce genre de différend (sur la gestion ou la levée de la tutelle) est par nature insusceptible d'être réglé par voie de négociations entre les parties, il est impossible que, par nature, il n'ait pu être réglé par un moyen quelconque — par exemple et précisément par l'action des Nations Unies ou une action menée dans le cadre des Nations Unies. On a déjà en fait répondu à cette thèse (voir pp. 119 et 123 ci-dessus). Elle entraînerait une interprétation erronée de la notion de règlement par « un autre moyen » dans une clause juridictionnelle telle que l'article 19. Le terme « règlement », comme on l'a vu, s'entend soit d'un règlement entre les parties ou résultant de l'action des parties, soit d'un règlement effectué par des méthodes utilisées conjointement par les parties. Mais il est clair que les Parties en l'espèce n'auraient pas plus eu le droit de résoudre ce genre de différend par elles-mêmes en recourant à un « autre moyen » que de le régler par voie de négociations privées. Les conclusions d'une commission d'enquête ou de conciliation ou d'un tribunal arbitral n'auraient pu en aucune manière traiter des intérêts des Nations Unies qui étaient en jeu, intérêts qui transcendaient entièrement ceux des Parties et avec lesquels ces conclusions auraient pu être très largement incompatibles. Ces conclusions n'auraient pu non

their referring the matter to the United Nations—it was already there. But had there been any such reference, this could only have implied a recognition of the fact that only the United Nations *could* deal with the matter, which consequently exceeded the scope of Article 19.

V

THE OBJECTION “RATIONE TEMPORIS”

Since, in my view, the Applicant State does not have the right to invoke Article 19 of the Trust Agreement at all in respect of the matters to which the Application relates, and the Court consequently lacks jurisdiction to go into the merits of any part of it, it becomes strictly unnecessary to consider any preliminary objection which might arise on the substance of the claim, such as the objection *ratione temporis* advanced by the Respondent State, to the effect that all that part of the Applicant State's complaint which relates to acts or events having taken place previous to the date when it became a Member of the United Nations (“pre-membership” acts or events) should be ruled out as inadmissible on that ground.

However, since the Parties devoted a considerable part of their argument to this question, and it involves an important issue of principle, I propose to say something about it.

This objection, to my mind, concerns the admissibility of the claim rather than the competence of the Court, and is quite independent of Article 19 of the Trust Agreement, in the sense that even if Article 19 applied in principle to the present type of complaint, and the Court had jurisdiction to entertain a complaint of that type, the objection *ratione temporis* in respect of pre-membership acts and events could still be advanced in order to rule out *in limine* that part of the complaint. The objection was however treated by both sides in the case as a jurisdictional one; and by the Applicant State as depending exclusively on Article 19, in the sense that if, as Article 19 required, the Applicant State was a Member of the United Nations at the moment when the dispute arose and on the date of the lodging of the Application, and if the latter was lodged before Article 19 ceased to be in force because of the termination of the Trust, then, seeing that Article 19 did not in terms *exclude* disputes about pre-membership acts or events, the Applicant State was automatically entitled to include complaints about these acts and events in its Application.

plus lier en aucune manière les Nations Unies. Bref, que ce soit par des négociations ou par un autre moyen, l'action des seules Parties n'aurait pu aboutir à un véritable règlement. Il n'était pas question pour elles de soumettre l'affaire à l'Organisation des Nations Unies — laquelle en était déjà saisie. Mais, à supposer qu'elle lui ait été soumise, on aurait par là implicitement reconnu que seule cette Organisation pouvait s'occuper du problème, qui dépassait par conséquent la portée de l'article 19.

V

L'EXCEPTION « RATIONE TEMPORIS »

Puisque, à mon avis, l'État demandeur n'a aucun droit d'invoquer l'article 19 de l'accord de tutelle à l'égard des questions visées dans la requête et que la Cour est par conséquent sans compétence pour juger au fond une partie quelconque de la requête, il n'est pas nécessaire, à strictement parler, d'examiner les exceptions préliminaires qui peuvent être soulevées sur le fond de la demande, telle que l'exception *ratione temporis* qui a été présentée par l'État défendeur et selon laquelle toute la partie des griefs de l'État demandeur concernant des actes ou événements survenus avant son admission comme Membre des Nations Unies (actes ou événements « antérieurs à l'admission ») doit être rejetée comme irrecevable de ce chef.

Toutefois, puisque les Parties y ont consacré une bonne part de leur argumentation et que cela met en jeu une importante question de principe, je me propose d'en dire quelques mots.

À mon avis, cette exception concerne la recevabilité de la demande plutôt que la compétence de la Cour; elle est tout à fait indépendante de l'article 19 de l'accord de tutelle, en tant que, même si l'article 19 s'appliquait en principe au genre de griefs dont il s'agit présentement et si la Cour était compétente pour en connaître, on pourrait toujours opposer l'exception *ratione temporis* ayant trait aux actes et événements antérieurs à l'admission pour écarter d'emblée cette partie de la demande. Or cette exception a été traitée par les deux Parties en l'espèce comme visant la compétence; l'État demandeur l'a considérée comme exclusivement fondée sur l'article 19 en tant que, si, conformément aux prescriptions de l'article 19, l'État demandeur était Membre des Nations Unies au moment de la naissance du différend et à la date de l'introduction de la requête et si cette requête a été déposée avant que l'article 19 ait cessé d'être en vigueur du fait de l'extinction de la tutelle, il était automatiquement fondé à inclure dans sa requête les griefs visant les actes et événements antérieurs à son admission, vu que l'article 19 n'excluait pas expressément les différends relatifs à ces actes ou événements.

The view that the matter turns wholly on Article 19 is, in my opinion, certainly incorrect. In their nature, questions of admissibility relating to the substance of a claim cannot be disposed of simply by a finding that the jurisdictional clause is in principle applicable. Thus a plea of non-exhaustion of local remedies, or as to the "nationality" of a claim¹, could be advanced and could operate to rule out the claim as inadmissible, even though all the requirements of the jurisdictional clause were met (so that the Court could proceed to the ultimate merits but for these non-jurisdictional objections). Indeed, preliminary objections of this kind cannot, unless the case has some exceptional feature, be heard at all unless the Court has jurisdiction (see pp. 104-105 above).

Since the validity of admissibility objections normally depends on considerations lying outside the jurisdictional clause as such, it is obviously immaterial that the latter has not specifically made the absence of any such grounds of objection a condition of the Court being able to proceed to the ultimate merits. The silence of the jurisdictional clause simply leaves the matter open, to depend on general principles of law, or possibly on other provisions of the instrument concerned. Thus in the present case it is immaterial, and in no way conclusive, that Article 19 did not in terms exclude pre-membership acts and events from its scope. The truth is that Article 19 would have had expressly to *include* them, in order to rule out *a priori* any objection to them based on independent grounds. The case of reservations or conditions *ratione temporis* contained in Declarations made under the Optional Clause of the Court's Statute is quite a different one, and not in point, for reasons to be stated in a moment.

*

Turning now to the substance of the particular objection *ratione temporis* advanced in the present case, it is clear that it could not apply to the *whole* complaint, since part of the latter concerns acts and events taking place subsequent to the Applicant State's admission to the United Nations ("post-membership" acts or events), e.g. in connection with the conduct of the plebiscite in the Northern Cameroons. The objection is however advanced in respect of the most important part of the Applicant State's complaint, which alleges irregularities in the conduct of the Trust (virtually

¹ i.e., that the claimant State is making a claim in respect of an injury to a person or company not of its nationality.

Il ne fait pas de doute à mes yeux que la thèse d'après laquelle la question tourne entièrement autour de l'article 19 est inexacte. Les questions de recevabilité relatives au fond d'une demande ne sauraient, de par leur nature même, être réglées par la simple constatation que la clause juridictionnelle est en principe inapplicable. Ainsi, une exception ayant trait au non-épuisement des recours internes ou à la « nationalité » d'une demande¹ peut être soulevée et servir à écarter la demande comme irrecevable même si toutes les prescriptions de la clause juridictionnelle sont satisfaites (de sorte que, n'étaient les exceptions ne portant pas sur sa compétence, la Cour pourrait procéder à l'examen des questions relevant irréductiblement du fond). Et même, à moins que l'affaire ne présente certains caractères exceptionnels, la Cour ne saurait connaître d'exceptions préliminaires de cette sorte que si elle a compétence (voir pp. 104-105 ci-dessus).

Puisque la validité des exceptions d'irrecevabilité dépend normalement de considérations extérieures à la clause juridictionnelle en tant que telle, il importe évidemment peu que cette clause n'ait pas expressément subordonné à l'absence de tout chef d'exception de cette sorte l'aptitude de la Cour à connaître de ce qui constitue le fond « irréductible ». Le silence de la clause juridictionnelle a pour seul effet que la question reste ouverte et que sa solution dépend des principes généraux du droit ou éventuellement d'autres dispositions de l'instrument dont il s'agit. Ainsi, en l'espèce, il est sans importance et il n'est absolument pas concluant que l'article 19 n'ait pas expressément exclu de son champ d'application les actes et événements antérieurs à l'admission. En vérité, il aurait fallu que l'article 19 les *inclue* expressément pour que toute exception à leur égard fondée sur des motifs indépendants soit écartée *a priori*. Pour des raisons que j'énoncerai dans un instant, le cas des réserves ou limitations *ratione temporis* contenues dans les déclarations faites en vertu de la disposition facultative du Statut de la Cour est tout à fait différent et n'est pas pertinent.

*

Pour en venir à la substance de l'exception *ratione temporis* présentée en l'espèce, il est clair qu'elle ne saurait s'appliquer à l'ensemble de la demande, puisqu'une partie de celle-ci vise des actes et événements survenus après l'admission de l'État demandeur aux Nations Unies (actes ou événements « postérieurs à l'admission »), en liaison par exemple avec la mise en œuvre du plébiscite du Cameroun septentrional. Mais cette exception vise la partie la plus importante des griefs de l'État demandeur, celle qui a trait à de prétendues irrégularités dans la gestion de la tutelle (commises

¹ Cas où l'État requérant présente une demande relative à un dommage subi par une personne ou une société n'ayant pas sa nationalité.

since its inception), but for which the result of the plebiscite would allegedly have been different.

In my opinion, the validity of the objection *ratione temporis* in respect of the pre-membership acts and events depends on whether the Applicant State is making a separate and independent claim in respect of these, or is only citing them in order to establish, or as part of the process of establishing, or as relevant to its complaints about, the *post*-membership acts and events. In so far as the Applicant State is not making use of the earlier matters for the last-named purpose only, but is making them the basis of independent complaints, the claim must, to that extent, be considered inadmissible. The reason is, briefly, that since the Applicant State did not exist as such at the date of these acts or events, these could not have constituted, in relation to it, an international wrong, nor have caused it an international injury. An act which did not, in relation to the party complaining of it, constitute a wrong at the time it took place, obviously cannot *ex post facto* become one. Similarly, such acts or events could not in themselves have constituted, or retroactively have become, violations of the Trust *in relation to the Applicant State*, since the Trust confers rights only on Members of the United Nations, and the Applicant State was not then one, nor even, over most of the relevant period, in existence as a State and separate international *persona*.

It was argued that when States make a Declaration under the Optional Clause of the Statute, accepting the Court's compulsory jurisdiction, they must in terms exclude from the scope of that acceptance disputes relating to past acts, events or situations, if they intend that there shall be such an exclusion, or else must expressly relate their acceptance to the future only. This however proves nothing. These States are already in existence, and admitting that if their Declaration does not exclude the past, this will be regarded as covered—nevertheless it would still be the case that this could be so *only* in respect of those particular past acts, events or situations (previous to the Declaration in question) which took place *after* the State making it had itself come into existence, and therefore *could* have rights or obligations relative to those past acts, events or situations. In relation to anything having occurred previous to its existence as a State, there would be no right or obligation that could be invoked under an Optional Clause Declaration. A State might indeed perhaps have worded its Declaration in such a way that it could, technically, be taken before the Court in such a case, but even if the Court was formally competent, so far as the actual language of the two relevant Declarations went, the claim itself would have to be ruled out as inadmissible so soon as it became clear that it related to a period in respect of which it was impossible *a priori* for the defendant State to be under any obligation.

pratiquement depuis le début de celle-ci), sans lesquelles le résultat du plébiscite aurait été différent.

A mon avis, la validité de l'exception *ratione temporis* fondée sur les actes et événements antérieurs à l'admission dépend du point de savoir si l'État requérant présente une demande distincte et indépendante à leur sujet ou bien s'il ne les cite qu'en vue d'établir l'existence d'actes et d'événements *postérieurs* à son admission, ou dans le cadre de son système de preuve ou à propos des griefs qu'il formule à cet égard. Dans la mesure où l'État demandeur ne se sert pas exclusivement à cette dernière fin des éléments antérieurs et où il en fait la base de griefs indépendants, la demande doit pour autant être considérée comme irrecevable. En bref, la raison en est celle-ci : étant donné que l'État demandeur n'existait pas comme tel à la date de ces actes ou événements, ceux-ci n'ont pu lui faire subir un préjudice international ni lui causer un dommage international. Un acte qui, au moment où il s'est produit, ne constituait pas un préjudice à l'égard de la partie qui s'en plaint ne saurait évidemment devenir préjudiciable *a posteriori*. De même, ces actes ou événements ne sauraient avoir constitué en eux-mêmes, ni être devenus rétroactivement, des violations de l'accord de tutelle *vis-à-vis de l'État demandeur*, puisque l'accord n'a conféré des droits qu'aux seuls Membres des Nations Unies, que l'État demandeur n'en était pas un alors et que, pendant la plus grande partie de la période pertinente, il n'existait même pas comme État et comme personne internationale distincte.

On a soutenu que, si les États qui font une déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour en vertu de la disposition facultative du Statut désirent en exclure les différends relatifs aux actes, événements ou situations passés, ils doivent soit exclure expressément ces différends du domaine de leur acceptation, soit rattacher expressément et exclusivement leur acceptation à l'avenir. Mais cela ne prouve rien. Ces États existent déjà et, étant admis que, si leur déclaration n'exclut pas le passé, on doit considérer qu'elle le couvre, il n'en reste pas moins qu'il ne peut s'agir en l'occurrence que des actes, événements ou situations passés (antérieurs à la déclaration en question) survenus *après* que l'État déclarant a pris naissance et a par conséquent été *en mesure* d'avoir des droits ou obligations quant à ces actes, événements ou situations passés. En ce qui concerne tout ce qui s'est produit avant la venue à l'existence de cet État en tant que tel, aucun droit et aucune obligation ne pourraient être invoqués aux termes d'une déclaration faite en vertu de la disposition facultative. Il se peut bien qu'un État ait rédigé sa déclaration de telle sorte qu'il puisse techniquement être cité devant la Cour en pareil cas mais, même si la Cour est formellement compétente, à ne s'en tenir qu'au texte des deux déclarations pertinentes, la demande doit être écartée comme irrecevable dès lors qu'il apparaît clairement qu'elle vise une période où il était impossible *a priori* que l'État défendeur ait aucune obligation.

Similarly, States cannot, by accepting the Optional Clause, create *rights* for themselves in respect of a period previous to their existence as States. If they *were* then in existence, they naturally could have rights in respect of acts and events then occurring, and could later on invoke an Optional Clause Declaration for the purpose of asserting those rights, in any case where there had been no express exclusion of the past under the Declaration of the other party to the dispute. But in relation to a period in respect of which there were no rights, none can ever arise, unless by express agreement, and no express *exclusion* is necessary. The whole issue is not one of the applicability as such of the jurisdictional clause or Optional Clause Declarations involved, but of whether, *a priori*, there exist, or could exist, any rights for the assertion of which (*via* the Court) these provisions exist. Much more could be said on this subject; but if the position were not as here stated, there would be no limit to the antiquity of the matters in respect of which claims could constantly be made, and perpetually be liable to be re-opened.

In the present case, it comes to the same thing in practice whether the conclusion is put in the form that the Applicant State is precluded from making any claim in respect of pre-membership acts or events, or in the form that complaints relative to these must be ruled out as inadmissible, except for their probative effect in connection with the admissible post-membership claims. Now, according to the way in which the Republic of Cameroon framed its submissions, both in the original Application and at the close of the oral hearing, it was undoubtedly making various pre-membership acts and events a separate and independent ground of complaint. These were indeed an essential element of the claim taken as a whole, and the Applicant State was asking the Court to pronounce upon them as such. Had the Court decided to examine the claim, I consider that these complaints would have had to be ruled out as inadmissible. On the other hand, had the Court proceeded to the merits on the remaining (post-membership) portion of the claim, then the earlier acts and events could, so far as relevant, have been cited by the Applicant State in support of, or to assist in establishing, that part of the claim which was admissible *ratione temporis*.

* * *

I conclude by saying that, while I have thought it desirable to deal with the matters considered in Parts IV and V of this Opinion, this does not affect my earlier expressed view that the Court itself was right not to do so, for the reasons given on pp. 104-106 above.

(Signed) G. G. FITZMAURICE.

De même, des États ne sauraient, en acceptant la disposition facultative, se créer des *droits* concernant une période antérieure à leur existence en tant qu'États. S'ils ont existé à l'époque, ils ont naturellement pu avoir des droits à l'égard des actes et événements alors survenus et ils peuvent invoquer ensuite une déclaration faite en vertu de la disposition facultative afin de faire valoir ces droits, dans tous les cas où le passé n'a pas été expressément exclu de la déclaration de l'autre partie en litige. En ce qui concerne une période où il n'y a pas eu de droits, il ne saurait en naître que par accord exprès; aucune *exclusion* expresse n'est donc nécessaire. Il ne s'agit pas de savoir si la clause juridictionnelle ou les déclarations faites en vertu de la disposition facultative en question sont applicables en tant que telles; il s'agit de savoir si *a priori* il existe, ou il a pu exister, des droits que ces dispositions autorisent à revendiquer (par l'intermédiaire de la Cour). On pourrait s'étendre sur ce sujet; mais, si la situation n'était pas celle que j'ai indiquée, il n'y aurait guère de limite quant à l'ancienneté des questions à l'égard desquelles des demandes pourraient être constamment présentées et seraient perpétuellement susceptibles de resurgir.

Dans la présente affaire, cela revient pratiquement au même de conclure que l'État demandeur ne peut présenter aucune demande à l'égard des actes ou événements antérieurs à son admission, ou que des griefs ayant trait à de tels actes ou événements doivent être écartés comme irrecevables à moins qu'ils n'aient une valeur de preuve au sujet de demandes recevables concernant la période postérieure à l'admission. Or, d'après la manière dont la République du Cameroun a présenté ses conclusions, tant dans sa requête initiale qu'à la fin de ses plaidoiries, elle a fait, sans aucun doute, des actes et événements antérieurs à son admission des griefs distincts et indépendants. Ceux-ci ont en vérité constitué un élément essentiel de la demande prise dans son ensemble et l'État demandeur a invité la Cour à se prononcer sur eux comme tels. Je considère que, si la Cour avait décidé d'examiner la demande, ces griefs auraient dû être écartés comme irrecevables. En revanche, si la Cour avait abordé l'étude au fond des autres griefs (ceux qui portent sur la période postérieure à l'admission), l'État requérant aurait pu citer les actes et événements antérieurs dans la mesure où ils auraient été pertinents pour étayer la partie de la demande qui aurait été recevable *ratione temporis* ou pour contribuer à établir son bien-fondé.

* * *

Pour conclure je dirai que, si j'ai jugé opportun de traiter des questions qui font l'objet de la quatrième et de la cinquième partie de la présente opinion, je reste néanmoins d'avis que la Cour a eu raison de ne pas en parler, pour les motifs indiqués aux pages 104 à 106 ci-dessus.

(Signé) G. G. FITZMAURICE.