

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

SOUTH WEST AFRICA CASES

(ETHIOPIA v. SOUTH AFRICA;
LIBERIA v. SOUTH AFRICA)

SECOND PHASE

JUDGMENT OF 18 JULY 1966

1966

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

AFFAIRES DU SUD-OUEST AFRICAIN

(ÉTHIOPIE c. AFRIQUE DU SUD;
LIBÉRIA c. AFRIQUE DU SUD)

DEUXIÈME PHASE

ARRÊT DU 18 JUILLET 1966

Official citation:

South West Africa, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966, p. 6.

Mode officiel de citation:

Sud-Ouest africain, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1966, p. 6.

Sales number Nº de vente:	299
--	------------

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

1966
18 July
General List:
Nos. 46 & 47

YEAR 1966

18 July 1966

SOUTH WEST AFRICA CASES

(ETHIOPIA v. SOUTH AFRICA;
LIBERIA v. SOUTH AFRICA)

SECOND PHASE

Alleged contraventions of League of Nations Mandate for South West Africa—Question of the legal status of the Applicants—Status governed by their position as former members of the League—Antecedent question arising on the merits of the case whether Applicants, as individual States former members of the League, have any legal right or interest in the subject-matter of their claim—Character of the mandates system within the framework of the League—Effect of Article 22 of the League Covenant instituting the system generally—Obligations of each mandatory defined in particular instruments of mandate—Structure of these instruments—Clauses conferring in respect of the mandated territory direct commercial or other special rights on League members in their capacity as separate States—Clauses providing for the carrying out of the mandate as a “sacred trust of civilization” in regard to the inhabitants of the territory—Mandatory’s obligations under latter class of clauses owed to League as an entity, not to member States individually—Lack of any legal right for member States individually to claim performance of these obligations—Additional rights not acquired by reason of dissolution of the League.

Political, moral and humanitarian considerations not in themselves generative of legal rights and obligations.

Jurisdictional clause of the mandates—Effect of decision given by the Court in 1962 on the question of its competence—Relationship between decisions on a preliminary objection and any question of merits—Inability in principle of jurisdictional clauses to confer substantive rights—Capacity to invoke a jurisdictional clause does not imply existence of any legal right or interest relative to the merits

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1966

18 juillet 1966

1966
18 juillet
Rôle général
n^{os} 46 & 47

AFFAIRES DU SUD-OUEST AFRICAÏN

(ÉTHIOPIE c. AFRIQUE DU SUD;
LIBÉRIA c. AFRIQUE DU SUD)

DEUXIÈME PHASE

Infractions alléguées au Mandat de la Société des Nations pour le Sud-Ouest africain — Question du statut juridique des demandeurs — Statut régi par leur situation d'anciens Membres de la Société — Question de fond prioritaire relative au point de savoir si les demandeurs ont à titre individuel, comme anciens Etats Membres de la Société, un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande — Nature du système des Mandats dans le cadre de la Société des Nations — Effet de l'article 22 du Pacte instituant le système d'une manière générale — Obligations de chaque Mandataire définies dans des actes de Mandat — Structure de ces actes — Dispositions conférant directement et individuellement aux Etats Membres des droits commerciaux ou autres droits particuliers concernant le territoire sous Mandat — Dispositions relatives à l'exécution du Mandat en accomplissement d'une « mission sacrée de civilisation » à l'égard des habitants du territoire — Obligations du Mandataire en vertu de ces dernières dispositions dues à la Société des Nations en tant qu'entité et non aux Etats Membres à titre individuel — Etats Membres privés de tout droit de réclamer à titre individuel l'exécution de ces obligations — Absence de droits supplémentaires découlant de la dissolution de la Société des Nations.

Considérations politiques, morales et humanitaires inaptes à engendrer par elles-mêmes des droits et obligations juridiques.

Clause juridictionnelle des Mandats — Effet de la décision rendue par la Cour en 1962 sur sa compétence — Rapport entre des décisions sur une exception préliminaire et toute question de fond — Inaptitude de principe des clauses juridictionnelles à conférer des droits touchant au fond — La qualité pour invoquer une clause juridictionnelle n'implique pas l'existence d'un droit ou intérêt juridique

of the claim—Interpretation of jurisdictional clause of the mandates—Jurisdictional clauses of the minorities treaties not comparable—Analysis of League practice in respect of mandates—Inconsistency with existence of rights now claimed by the Applicants.

Functions of a court of law—Limits of the teleological principle of interpretation—Court not entitled by way of interpretation to revise, rectify or supplement.

JUDGMENT

Present: President Sir Percy SPENDER; Vice-President WELLINGTON KOO; Judges WINIARSKI, SPIROPOULOS, Sir Gerald FITZMAURICE, KORETSKY, TANAKA, JESSUP, MORELLI, PADILLA NERVO, FORSTER, GROS; Judges ad hoc Sir Louis MBANEFO, VAN WYK; Registrar AQUARONE.

In the South West Africa cases,

between

the Empire of Ethiopia,

represented by

H.E. Dr. Tesfaye Gebre-Egzy,

Hon. Ernest A. Gross, Member of the New York Bar,

as Agents,

assisted by

Hon. Edward R. Moore, Under-Secretary of State of Liberia,

Mr. Keith Highet, Member of the New York Bar,

Mr. Frank G. Dawson, Member of the New York Bar,

Mr. Richard A. Falk, Professor of International Law, Princeton University
and Member of the New York Bar,

Mr. Arthur W. Rovine, Member of the Bar of the District of Columbia,

as Counsel,

and by

Mr. Neville N. Rubin, Lecturer in African Law at the School of Oriental and
African Studies of the University of London and Advocate of the Supreme
Court of South Africa,

as Adviser;

the Republic of Liberia,

represented by

H.E. Mr. Nathan Barnes,

Hon. Ernest A. Gross,

as Agents,

Hon. Edward R. Moore,

as Agent and Counsel,

quant au fond de la demande — Interprétation de la clause juridictionnelle des Mandats — Clauses juridictionnelles des traités de minorités non comparables — Analyse de la pratique de la Société des Nations en matière de Mandats — Son incompatibilité avec l'existence des droits actuellement revendiqués par les demandeurs.

Fonctions d'un tribunal — Limites du principe téléologique d'interprétation — Impossibilité pour la Cour de reviser, rectifier ou compléter un texte par voie d'interprétation.

ARRÊT

Présents: Sir Percy SPENDER, *Président*; M. WELLINGTON KOO, *Vice-Président*; MM. WINIARSKI, SPIROPOULOS, sir Gerald FITZMAURICE, MM. KORETSKY, TANAKA, JESSUP, MORELLI, PADILLA NERVO, FORSTER, GROS, *juges*; sir LOUIS MBANEFO, M. VAN WYK, *juges ad hoc*; M. AQUARONE, *Greffier*.

En les affaires du Sud-Ouest africain,

entre

l'Empire d'Ethiopie,

représenté par

S. Exc. M. Tesfaye Gebre-Egzy,

l'honorable Ernest A. Gross, membre du barreau de New York,

comme agents,

assistés par

l'honorable Edward R. Moore, sous-secrétaire d'Etat du Libéria,

M. Keith Highet, membre du barreau de New York,

M. Frank G. Dawson, membre du barreau de New York,

M. Richard A. Falk, professeur de droit international à l'Université de Princeton et membre du barreau de New York,

M. Arthur W. Rovine, membre du barreau du district de Columbia,

comme conseils,

et par

M. Neville N. Rubin, chargé de cours de droit africain à l'Ecole des études orientales et africaines de l'Université de Londres et avocat à la Cour suprême d'Afrique du Sud,

comme conseiller;

la République du Libéria,

représentée par

S. Exc. M. Nathan Barnes,

l'honorable Ernest A. Gross,

comme agents,

l'honorable Edward R. Moore,

comme agent et conseil,

assisted by
 Mr. Keith Highet,
 Mr. Frank G. Dawson,
 Mr. Richard A. Falk,
 Mr. Arthur W. Rovine,
 as Counsel,
 and by
 Mr. Neville N. Rubin,
 as Adviser,

and

the Republic of South Africa,
 represented by

Dr. J. P. verLoren van Themaat, S.C., Professor of International Law at the
 University of South Africa and Consultant to the Department of Foreign
 Affairs,

Mr. R. G. McGregor, Deputy Chief State Attorney,
 as Agents,

and by

Mr. R. F. Botha, Department of Foreign Affairs and Advocate of the
 Supreme Court of South Africa,

as Agent and Adviser,

assisted by

Mr. D. P. de Villiers, S.C., Member of the South African Bar,
 Mr. G. van R. Muller, S.C., Member of the South African Bar,

Dr. P. J. Rabie, S.C., Member of the South African Bar,

Mr. E. M. Grosskopf, Member of the South African Bar,

Dr. H. J. O. van Heerden, Member of the South African Bar,

Mr. A. S. Botha, Member of the South African Bar,

Mr. P. R. van Rooyen, Member of the South African Bar,

as Counsel,

and by

Mr. H. J. Allen, Department of Bantu Administration and Development,

Mr. H. Heese, Department of Foreign Affairs and Advocate of the Supreme
 Court of South Africa,

as Advisers,

THE COURT,

composed as above,

delivers the following Judgment:

By its Judgment of 21 December 1962, the Court rejected the four preliminary objections raised by the Government of South Africa and found that it had jurisdiction to adjudicate upon the merits of the dispute submitted to it on 4 November 1960 by the Applications of the Governments of Ethiopia and Liberia. Time-limits for the filing of the further pleadings on the merits were fixed or, at the request of the Parties, extended, by Orders of 5 February 1963, 18 September 1963, 20 January 1964 and 20 October 1964; and the second

assistés par
 M. Keith Highet,
 M. Frank G. Dawson,
 M. Richard A. Falk,
 M. Arthur W. Rovine,
 comme conseils,
 et par
 M. Neville N. Rubin,
 comme conseiller,

et

la République sud-africaine,
 représentée par

M. J. P. verLoren van Themaat, S.C., professeur de droit international à
 l'Université d'Afrique du Sud et conseiller auprès du département des
 Affaires étrangères,
 M. R. G. McGregor, *Chief State Attorney* adjoint,
 comme agents,
 et par

M. R. F. Botha, du département des Affaires étrangères, avocat à la Cour
 suprême d'Afrique du Sud,
 comme agent et conseiller,

assistés par
 M. D. P. de Villiers, S.C., membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. G. van R. Muller, S.C., membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. P. J. Rabie, S.C., membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. E. M. Grosskopf, membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. H. J. O. van Heerden, membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. A. S. Botha, membre du barreau d'Afrique du Sud,
 M. P. R. van Rooyen, membre du barreau d'Afrique du Sud,
 comme conseils,
 et par

M. H. J. Allen, du département de l'administration et du développement
 bantous,
 M. H. Heese, du département des Affaires étrangères, avocat à la Cour
 suprême d'Afrique du Sud,
 comme conseillers,

LA COUR,
 ainsi composée,

rend l'arrêt suivant:

Par arrêt du 21 décembre 1962, la Cour a rejeté les quatre exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement de l'Afrique du Sud et dit qu'elle était compétente pour statuer sur le fond du différend dont elle avait été saisie le 4 novembre 1960 par des requêtes émanant des Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria. Les délais prévus pour la suite de la procédure sur le fond ont été fixés ou prorogés à la demande des Parties par les ordonnances des 5 février et 18 septembre 1963, 20 janvier et 20 octobre 1964 et l'instance dans sa

phase of the cases became ready for hearing on 23 December 1964, when the Rejoinder of the Government of South Africa was filed.

Pursuant to Article 31, paragraph 3, of the Statute, and the Order of the Court of 20 May 1961, the Governments of Ethiopia and Liberia, acting in concert, chose Sir Louis Mbanefo, Chief Justice of the Eastern Region of Nigeria, to sit as Judge *ad hoc*. In accordance with the same Article, the Government of South Africa chose the Honourable J. T. van Wyk, Judge of the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa, to sit as Judge *ad hoc*. Both judges had sat in the first phase of the proceedings.

On 14 March 1965, the Government of South Africa notified the Court of its intention to make an application to the Court relating to the composition of the Court for the purposes of these cases. The said notification was duly communicated to the Agents for the Applicants. The Court heard the contentions of the Parties with regard to the application at closed hearings held on 15 and 16 March 1965 and decided not to accede to the application. This decision was embodied in an Order of 18 March 1965.

Public sittings of the Court were held during the periods 15 March to 14 July and 20 September to 29 November 1965.

During these public sittings the Court heard the oral arguments and replies to H.E. Mr. Nathan Barnes, Hon. Ernest A. Gross, Agents, and Hon. Edward R. Moore, Agent and Counsel, on behalf of the Governments of Ethiopia and Liberia and of Dr. J. P. verLoren van Themaat, S.C., Mr. R. F. Botha, Agents, Mr. D. P. de Villiers, S.C., Mr. E. M. Grosskopf, Mr. G. van R. Müller, S.C., Mr. P. R. van Rooyen, Dr. H. J. O. van Heerden and Dr. P. J. Rabić, S.C., Counsel, on behalf of the Government of South Africa.

At the hearings from 27 April to 4 May 1965, the Court heard the views of the Parties on a proposal made by counsel for South Africa at the hearing on 30 March 1965 to the effect that the Court should carry out an inspection *in loco* in the Territory of South West Africa and also that the Court should visit South Africa, Ethiopia and Liberia, and one or two countries of the Court's own choosing south of the Sahara. At the hearing on 24 May 1965 the President announced that this request would not be deliberated on by the Court until after all the evidence had been called and the addresses of the Parties concluded. At the public sitting on 29 November 1965 the President announced that the Court had decided not to accede to this request. This decision was embodied in an Order of the same date.

At the hearing on 14 May 1965, the President announced that the Court was unable to accede to a proposal made on behalf of Ethiopia and Liberia that the Court should decide that South Africa, in lieu of calling witnesses or experts to testify personally, should embody the evidence in depositions or written statements. In the view of the Court, the Statute and Rules of Court contemplated a right in a party to produce evidence by calling witnesses and experts, and it must be left to exercise the right as it saw fit, subject to the provisions of the Statute and Rules of Court.

At the hearings from 18 June to 14 July and from 20 September to 21 October 1965, the Court heard the evidence of the witnesses and experts called by the Government of South Africa in reply to questions put to them in examination, cross-examination and re-examination on behalf of the Parties, and by Members of the Court. The following persons gave evidence: Dr. W. W. M. Eiselen, Commissioner-General for the Northern Sotho; Professor E. van den Haag, Professor of Social Philosophy at New York University; Professor J. P. van S. Bruwer, Professor of Social and Cultural Anthropology at the University

deuxième phase s'est trouvée en état le 23 décembre 1964, date du dépôt de la duplique du Gouvernement de l'Afrique du Sud.

En application de l'article 31, paragraphe 3, du Statut et de l'ordonnance de la Cour du 20 mai 1961, les Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria ont désigné d'un commun accord sir Louis Mbanefo, *Chief Justice* de la Nigéria de l'Est, pour siéger comme juge *ad hoc*. En application de ce même article, le Gouvernement de l'Afrique du Sud a désigné pour siéger comme juge *ad hoc* l'honorable J. T. van Wyk, juge à l'*Appellate Division* de la Cour suprême d'Afrique du Sud. Ces deux juges avaient participé à la première phase de la procédure.

Le 14 mars 1965, le Gouvernement de l'Afrique du Sud a notifié à la Cour son intention de lui présenter une requête relative à la composition de la Cour aux fins des affaires qui lui étaient soumises. Cette notification a été dûment communiquée aux agents des demandeurs. La Cour a entendu les observations des Parties au cours d'audiences tenues à huis clos les 15 et 16 mars 1965 et a décidé de ne pas faire droit à la requête. Cette décision a fait l'objet d'une ordonnance du 18 mars 1965.

Des audiences publiques ont été tenues du 15 mars au 14 juillet 1965 et du 20 septembre au 29 novembre 1965.

Au cours de ces audiences, la Cour a entendu en leurs plaidoiries et réponses, pour les Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria: S. Exc. M. Nathan Barnes, l'honorable Ernest A. Gross, agents, et l'honorable Edward R. Moore, agent et conseil; et pour le Gouvernement de l'Afrique du Sud: MM. J. P. verLoren van Themaat, S.C., et R. F. Botha, agents, D. P. de Villiers, S.C., E. M. Grosskopf, G. van R. Muller, S.C., P. R. van Rooyen, H. J. O. van Heerden et P. J. Rabie, S.C., conseils.

Au cours des audiences tenues entre le 27 avril et le 4 mai 1965, la Cour a entendu les observations des Parties sur une proposition faite par le conseil de l'Afrique du Sud à l'audience du 30 mars 1965 tendant à ce que la Cour procède à une descente sur les lieux dans le territoire du Sud-Ouest africain et visite aussi l'Afrique du Sud, l'Ethiopie et le Libéria, ainsi qu'un ou deux pays situés au sud du Sahara à choisir par la Cour. Le Président a annoncé à l'audience du 24 mai que la Cour ne délibérerait sur cette demande que lorsque tous les témoins et experts auraient été entendus et que les Parties auraient achevé leurs plaidoiries. A l'audience publique du 29 novembre 1965, le Président a annoncé que la Cour avait décidé de ne pas retenir la demande. Cette décision a fait l'objet d'une ordonnance du même jour.

A l'audience du 14 mai 1965, le Président a annoncé que la Cour ne saurait faire droit à la proposition de l'Ethiopie et du Libéria tendant à ce que la Cour invite l'Afrique du Sud à consigner les déclarations des témoins ou experts dans des dépositions ou exposés écrits, au lieu de les faire entendre en personne. La Cour a considéré qu'aux termes du Statut et du Règlement une partie à une instance a le droit de produire tous éléments de preuve en faisant citer des témoins ou experts et doit être autorisée à exercer ce droit comme elle l'entend sous réserve des dispositions du Statut et du Règlement.

Au cours des audiences tenues du 18 juin au 14 juillet et du 20 septembre au 21 octobre 1965, la Cour a entendu les témoins et experts présentés par le Gouvernement de l'Afrique du Sud dans leurs réponses aux questions qui leur ont été posées au cours de leurs divers interrogatoires par les Parties et par les membres de la Cour. Ont ainsi déposé: M. W. W. M. Eiselen, commissaire général pour les Sothos du Nord; M. E. van den Haag, professeur de philosophie sociale à l'Université de New York; M. J. P. van S. Bruwer, professeur d'anthropologie sociale et culturelle à l'Université de Port Elizabeth; M. R. F.

of Port Elizabeth; Professor R. F. Logan, Professor of Geography at the University of California, Los Angeles; Mr. P. J. Cillie, Editor of *Die Burger*, Cape Town; The Rev. J. S. Gericke, Vice-Chairman of the Synod of the Dutch Reformed Church of South Africa and Vice-Chancellor of the University of Stellenbosch; Professor D. C. Krogh, Head of the Department of Economics, University of South Africa; Mr. L. A. Pepler, Director of Bantu Development in South Africa; Dr. H. J. van Zyl, Deputy Secretary, Department of Bantu Education; Dr. C. H. Rautenbach, Rector of the University of Pretoria; Mr. K. Dahlmann, Editor of the *Allgemeine Zeitung*, Windhoek; Brigadier-General S. L. A. Marshall, Chief Historian of the United States Army in various theatres; Professor C. A. W. Manning, formerly Professor of International Relations, University of London; Professor S. T. Possony, Director of International Political Studies Programme, Hoover Institute, Stanford University.

In the course of the written proceedings, the following Submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Governments of Ethiopia and Liberia,
in the Applications:

“Wherefore, may it please the Court, to adjudge and declare, whether the Government of the Union of South Africa is present or absent and after such time limitations as the Court may see fit to fix, that:

A. South West Africa is a territory under the Mandate conferred upon His Britannic Majesty by the Principal Allied and Associated Powers, to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa, accepted by His Britannic Majesty for and on behalf of the Government of the Union of South Africa, and confirmed by the Council of the League of Nations on December 17, 1920; and that the aforesaid Mandate is a treaty in force, within the meaning of Article 37 of the Statute of the International Court of Justice.

B. The Union of South Africa remains subject to the international obligations set forth in Article 22 of the Covenant of the League of Nations and in the Mandate for South West Africa, and that the General Assembly of the United Nations is legally qualified to exercise the supervisory functions previously exercised by the League of Nations with regard to the administration of the Territory; and that the Union is under an obligation to submit to the supervision and control of the General Assembly with regard to the exercise of the Mandate.

C. The Union of South Africa remains subject to the obligations to transmit to the United Nations petitions from the inhabitants of the Territory, as well as to submit an annual report to the satisfaction of the United Nations in accordance with Article 6 of the Mandate.

D. The Union has substantially modified the terms of the Mandate without the consent of the United Nations; that such modification is a violation of Article 7 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the consent of the United Nations is a necessary prerequisite and condition to attempts on the part of the Union directly or indirectly to modify the terms of the Mandate.

E. The Union has failed to promote to the utmost the material and moral well-being and social progress of the inhabitants of the Territory; its failure to do so is a violation of Article 2 of the Mandate and Article 22

Logan, professeur de géographie à l'Université de Californie (Los Angeles); M. P. J. Cillie, rédacteur en chef de *Die Burger* (Le Cap); M. J. S. Gericke, vice-président du synode de l'Eglise hollandaise réformée d'Afrique du Sud et vice-chancelier de l'Université de Stellenbosch; M. D. C. Krogh, chef du département d'économie politique à l'Université d'Afrique du Sud; M. L. A. Pepler, directeur du développement bantou en Afrique du Sud; M. H. J. van Zyl, secrétaire adjoint au département de l'enseignement bantou; M. C. H. Rautenbach, recteur de l'Université de Pretoria; M. K. Dahlmann, rédacteur en chef de l'*Allgemeine Zeitung* (Windhoek); le général S. L. A. Marshall, chef historien de l'armée des Etats-Unis sur divers théâtres d'opérations; M. C. A. W. Manning, ancien professeur de relations internationales à l'Université de Londres; M. S. T. Possony, directeur du programme d'études de politique internationale à l'Institut Hoover, Université de Stanford.

Dans la procédure écrite, les conclusions ci après-ont été présentées par les Parties:

Au nom des Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria,
dans les requêtes:

« Plaise à la Cour dire et juger, tant en présence qu'en l'absence du Gouvernement de l'Union sud-africaine et dans les délais que la Cour peut estimer devoir fixer, que:

A. Le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat conféré par les Principales Puissances alliées et associées à S.M. britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, accepté par S.M. britannique agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique de Sud et en son nom, et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920; et que ledit Mandat est un traité en vigueur au sens de l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice.

B. L'Union sud-africaine demeure soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain, et que l'Assemblée générale des Nations Unies est juridiquement qualifiée pour exercer les fonctions de surveillance exercées auparavant par la Société des Nations en ce qui concerne l'administration du territoire, et que l'Union est tenue de se soumettre à la surveillance et au contrôle de l'Assemblée générale en ce qui concerne l'exercice du Mandat.

C. L'Union sud-africaine demeure soumise à l'obligation de transmettre aux Nations Unies les pétitions des habitants du territoire et d'adresser un rapport annuel satisfaisant les Nations Unies, conformément à l'article 6 du Mandat.

D. L'Union a apporté aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies; que cette modification est une violation de l'article 7 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et que l'autorisation des Nations Unies est une condition préalable indispensable à toute tentative de la part de l'Union de modifier directement ou indirectement les dispositions du Mandat.

E. L'Union n'a pas accru, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire; que cette carence est une violation de l'article 2 du Mandat

of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to take all practicable action to fulfil its duties under such Articles.

F. The Union, in administering the Territory, has practised *apartheid*, i.e. has distinguished as to race, color, national or tribal origin in establishing the rights and duties of the inhabitants of the Territory; that such practice is in violation of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to cease the practice of *apartheid* in the Territory.

G. The Union, in administering the Territory, has adopted and applied legislation, regulations, proclamations, and administrative decrees which are by their terms and in their application, arbitrary, unreasonable, unjust and detrimental to human dignity; that the foregoing actions by the Union violate Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to repeal and not to apply such legislation, regulations, proclamations, and administrative decrees.

H. The Union has adopted and applied legislation, administrative regulations, and official actions which suppress the rights and liberties of inhabitants of the Territory essential to their orderly evolution toward self-government, the right to which is implicit in the Covenant of the League of Nations, the terms of the Mandate, and currently accepted international standards, as embodied in the Charter of the United Nations and the Declaration of Human Rights; that the foregoing actions by the Union violate Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to cease and desist from any action which thwarts the orderly development of self-government in the Territory.

I. The Union has exercised powers of administration and legislation over the Territory inconsistent with the international status of the Territory; that the foregoing action by the Union is in violation of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; that the Union has the duty to refrain from acts of administration and legislation which are inconsistent with the international status of the Territory.

J. The Union has failed to render to the General Assembly of the United Nations annual reports containing information with regard to the Territory and indicating the measures it has taken to carry out its obligations under the Mandate; that such failure is a violation of Article 6 of the Mandate; and that the Union has the duty forthwith to render such annual reports to the General Assembly.

K. The Union has failed to transmit to the General Assembly of the United Nations petitions from the Territory's inhabitants addressed to the General Assembly; that such failure is a violation of the League of Nations rules; and that the Union has the duty to transmit such petitions to the General Assembly.

The Applicant reserves the right to request the Court to declare and adjudge with respect to such other and further matters as the Applicant may deem appropriate to present to the Court.

May it also please the Court to adjudge and declare whatever else it may deem fit and proper in regard to this Application, and to make all necessary

et de l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de prendre sur-le-champ toutes les mesures possibles pour remplir ses obligations aux termes de ces articles.

F. Dans l'administration du Territoire, l'Union a pratiqué l'*apartheid*, c'est-à-dire qu'elle a établi une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'elle a fixé les droits et devoirs des habitants du Territoire; que cette pratique constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de cesser sur-le-champ de pratiquer l'*apartheid* dans le Territoire.

G. Dans l'administration du Territoire, l'Union a adopté et appliqué une législation, des règlements, des proclamations et des ordonnances administratives qui par leurs termes et dans leur application sont arbitraires, déraisonnables, injustes et contraires à la dignité humaine; que les mesures officielles de l'Union mentionnées ci-avant violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de rapporter sur-le-champ et de ne pas appliquer ces législations, règlements, proclamations et ordonnances administratives.

H. L'Union a adopté et appliqué une législation, des règlements administratifs et des mesures officielles qui suppriment les droits et les libertés des habitants du Territoire, droits essentiels à l'évolution régulière vers l'autonomie, à laquelle leur donnent implicitement droit le Pacte de la Société des Nations, les dispositions du Mandat et les normes internationales couramment acceptées telles qu'elles sont inscrites dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration des droits de l'homme; que les actes ci-dessus de l'Union violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de cesser et de s'abstenir sur-le-champ de toute action qui entrave le développement régulier de l'autonomie dans le Territoire.

I. L'Union a exercé des pouvoirs d'administration et de législation sur le Territoire incompatibles avec le statut international du Territoire; que l'action susdite de l'Union constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de s'abstenir de tous actes d'administration et de législation qui soient incompatibles avec le statut international du Territoire.

J. L'Union n'a pas envoyé à L'Assemblée générale des Nations Unies des rapports annuels contenant des informations intéressant le Territoire et indiquant les mesures qu'elle a prises pour assurer ses engagements aux termes du Mandat; que cette carence est une violation de l'article 6 du Mandat; et que l'Union a le devoir d'envoyer sur-le-champ ces rapports annuels à l'Assemblée générale.

K. L'Union n'a pas transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire adressées à l'Assemblée générale; que cette carence est une violation de la règle de la Société des Nations; et que l'Union a le devoir de transmettre ces pétitions à l'Assemblée générale.

Le demandeur se réserve le droit de demander à la Cour de statuer à l'égard de toute autre et nouvelle question que le demandeur pourrait juger opportun de lui soumettre.

Plaise également à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant à la présente requête, et ren-

awards and orders, including an award of costs, to effectuate its determinations”;

in the Memorials:

“Upon the basis of the foregoing allegations of fact, supplemented by such facts as may be adduced in further testimony before this Court, and the foregoing statements of law, supplemented by such other statements of law as may be hereinafter made, may it please the Court to adjudge and declare, whether the Government of the Union of South Africa is present or absent, that:

1. South West Africa is a territory under the Mandate conferred upon His Britannic Majesty by the Principal Allied and Associated Powers, to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa, accepted by his Britannic Majesty for and on behalf of the Government of the Union of South Africa, and confirmed by the Council of the League of Nations on December 17, 1920;

2. the Union of South Africa continues to have the international obligations stated in Article 22 of the Covenant of the League of Nations and in the Mandate for South West Africa as well as the obligation to transmit petitions from the inhabitants of that Territory, the supervisory functions to be exercised by the United Nations, to which the annual reports and the petitions are to be submitted;

3. the Union, in the respects set forth in Chapter V of this Memorial and summarized in Paragraphs 189 and 190 thereof, has practised *apartheid*, i.e., has distinguished as to race, color, national or tribal origin in establishing the rights and duties of the inhabitants of the Territory; that such practice is in violation of its obligations as stated in Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant of the League of Nations; and that the Union has the duty forthwith to cease the practice of *apartheid* in the Territory;

4. the Union, by virtue of the economic, political, social and educational policies applied within the Territory, which are described in detail in Chapter V of this Memorial and summarized at Paragraph 190 thereof, has failed to promote to the utmost the material and moral well-being and social progress of the inhabitants of the Territory; that its failure to do so is in violation of its obligations as stated in the second paragraph of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the Union has the duty forthwith to cease its violations as aforesaid and to take all practicable action to fulfill its duties under such Articles;

5. the Union, by word and by action, in the respects set forth in Chapter VIII of this Memorial, has treated the Territory in a manner inconsistent with the international status of the Territory, and has thereby impeded opportunities for self-determination by the inhabitants of the Territory; that such treatment is in violation of the Union's obligations as stated in the first paragraph of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; that the Union has the duty forthwith to cease the actions summarized in Section C of Chapter VIII herein, and to refrain from similar actions in the future; and that the Union has the duty to accord full faith and respect to the international status of the Territory;

SUD-OUEST AFRICAIN (ARRÊT)

12

dre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué;

dans les mémoires:

« Se fondant sur les allégations de fait ci-avant, complétées par tels faits qui pourront ressortir de nouveaux témoignages présentés à la Cour, et sur les conclusions juridiques ci-avant, complétées par toutes autres déclarations qui pourront être faites par la suite, plaise à la Cour dire et juger, tant en présence qu'en l'absence du Gouvernement de l'Union sud-africaine, que:

1. Le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat conféré par les Principales Puissances alliées et associées à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, accepté par Sa Majesté britannique agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud et en son nom, et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920;

2. L'Union sud-africaine demeure soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain, ainsi qu'à l'obligation de transmettre aux Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire, les fonctions de surveillance étant exercées par les Nations Unies auxquelles les rapports annuels et les pétitions doivent être envoyés;

3. L'Union, dans toutes les circonstances exposées au chapitre V du présent mémoire et résumées dans les paragraphes 189 et 190 dudit mémoire, a pratiqué l'*apartheid*, c'est-à-dire qu'elle a établi une discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'elle a fixé les droits et devoirs des habitants du Territoire; que cette pratique constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations; et que l'Union a le devoir de cesser sur-le-champ de pratiquer l'*apartheid* dans le Territoire;

4. Par l'effet des principes économiques, politiques, sociaux et éducatifs appliqués dans le Territoire et décrits en détail au chapitre V du présent mémoire, puis résumés au paragraphe 190 dudit mémoire, l'Union n'a pas accru, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire; et que cette carence constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent au second alinéa de l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que l'Union a le devoir de mettre sur-le-champ un terme aux violations indiquées ci-avant et de prendre toutes les mesures possibles pour remplir ses obligations aux termes desdits articles;

5. L'Union, par ses paroles et par ses actes, a agi à l'égard du Territoire, dans toutes les circonstances exposées au chapitre VIII du présent mémoire, d'une manière incompatible avec le statut international du Territoire et a entravé par là les chances qu'avaient les habitants du Territoire de s'engager dans la voie de l'autodétermination; que ces agissements constituent une violation des obligations de l'Union telles qu'elles figurent au premier alinéa de l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de mettre sur-le-champ un terme aux agissements résumés à la section C du chapitre VIII ci-avant et de s'abstenir dans l'avenir de pareils agissements; et que l'Union a le devoir de respecter en toute bonne foi le statut international du Territoire;

6. the Union, by virtue of the acts described in Chapter VII herein, has established military bases within the Territory in violation of its obligations as stated in Article 4 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; that the Union has the duty forthwith to remove all such military bases from within the Territory; and that the Union has the duty to refrain from the establishment of military bases within the Territory;

7. the Union has failed to render to the General Assembly of the United Nations annual reports containing information with regard to the Territory and indicating the measures it has taken to carry out its obligations under the Mandate; that such failure is a violation of its obligations as stated in Article 6 of the Mandate; and that the Union has the duty forthwith to render such annual reports to the General Assembly;

8. the Union has failed to transmit to the General Assembly of the United Nations petitions from the Territory's inhabitants addressed to the General Assembly; that such failure is a violation of its obligations as Mandatory; and that the Union has the duty to transmit such petitions to the General Assembly;

9. the Union, by virtue of the acts described in Chapters V, VI, VII and VIII of this Memorial coupled with its intent as recounted herein, has attempted to modify substantially the terms of the Mandate, without the consent of the United Nations; that such attempt is in violation of its duties as stated in Article 7 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the consent of the United Nations is a necessary prerequisite and condition precedent to attempts on the part of the Union directly or indirectly to modify the terms of the Mandate.

The Applicant reserves the right to request the Court to declare and adjudge in respect to events which may occur subsequent to the date this Memorial is filed, including any event by which the Union's juridical and constitutional relationship to Her Britannic Majesty undergoes any substantial modification.

May it also please the Court to adjudge and declare whatever else it may deem fit and proper in regard to this Memorial, and to make all necessary awards and orders, including an award of costs, to effectuate its determinations";

in the Reply:

"Upon the basis of the allegations of fact in the Memorials, supplemented by those set forth herein or which may subsequently be adduced before this Honourable Court, and the statements of law pertaining thereto, as set forth in the Memorials and in this Reply, or by such other statements as hereafter may be made, Applicants respectfully reiterate their prayer that the Court adjudge and declare in accordance with, and on the basis of, the Submissions set forth in the Memorials, which Submissions are hereby reaffirmed and incorporated by reference herein.

Applicants further reserve the right to request the Court to declare and adjudge in respect of events which may occur subsequent to the date of filing of this Reply.

Applicants further reiterate and reaffirm their prayer that it may please the Court to adjudge and declare whatever else it may deem fit and proper in regard to the Memorials or to this Reply, and to make all necessary

6. L'Union, par les mesures décrites au chapitre VII ci-avant, a établi des bases militaires sur le Territoire en violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 4 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que l'Union a le devoir de supprimer sur-le-champ toutes les bases militaires établies sur le Territoire; et que l'Union a le devoir de s'abstenir d'établir des bases militaires sur le Territoire;

7. L'Union n'a pas envoyé à l'Assemblée générale des Nations Unies des rapports annuels contenant des informations intéressant le Territoire et indiquant les mesures qu'elle a prises pour assurer ses engagements aux termes du Mandat; que cette carence est une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 6 du Mandat; et que l'Union a le devoir d'envoyer sur-le-champ ces rapports annuels à l'Assemblée générale;

8. L'Union n'a pas transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire adressées à l'Assemblée générale; que cette carence est une violation de ses obligations de Mandataire; et que l'Union a le devoir de transmettre ces pétitions à l'Assemblée générale;

9. L'Union, par ses agissements décrits aux chapitres V, VI, VII et VIII du présent mémoire, s'ajoutant à ses intentions telles qu'elles sont exposées ci-avant, a tenté d'apporter aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies; que cette tentative constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 7 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que l'autorisation des Nations Unies est une condition préalable indispensable à toute tentative de la part de l'Union de modifier directement ou indirectement les dispositions du Mandat.

Le demandeur se réserve le droit de prier la Cour de dire et juger à l'égard de tous événements qui pourraient se produire après la date du dépôt du présent mémoire, y compris tout événement entraînant toute modification de fond dans les rapports juridiques et constitutionnels entre l'Union et Sa Majesté britannique.

Plaise également à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant au présent mémoire et rendre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué »;

dans la réplique:

« Sur la base des faits allégués dans leurs mémoires et de ceux qui sont indiqués dans le présent document ou qui pourraient être ultérieurement présentés à la Cour et sur la base des exposés de droit pertinents qui figurent dans les mémoires et dans la présente réplique, ainsi que de toutes autres déclarations qui pourront être soumises par la suite, les demandeurs réitèrent respectueusement la demande qu'ils ont faite à la Cour de se prononcer en conformité et sur la base des conclusions énoncées dans les mémoires, conclusions qu'ils confirment par les présentes et qui sont incorporées par voie de référence.

Les demandeurs se réservent en outre le droit de prier la Cour de se prononcer sur tous événements qui pourront se produire après la date du dépôt de la présente réplique.

Les demandeurs renouvellent et confirment leur requête tendant à ce qu'il plaise à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant aux mémoires ou à la présente réplique

awards and orders, including an award of costs, to effectuate its determinations.”

On behalf of the Government of South Africa,
in the Counter-Memorial:

“Upon the basis of the statements of fact and law as set forth in the several Volumes of this Counter-Memorial, may it please the Court to adjudge and declare that the Submissions of the Governments of Ethiopia and Liberia as recorded at pages 168 to 169 of their Memorials are unfounded and that no declaration be made as claimed by them.

In particular Respondent submits:

1. That the whole Mandate for South West Africa lapsed on the dissolution of the League of Nations, and that Respondent is, in consequence thereof, no longer subject to any legal obligations thereunder.

2. In the alternative to (1) above, and in the event of it being held that the Mandate as such continued in existence despite the dissolution of the League of Nations:

(a) Relative to Applicants’ Submissions Nos. 2, 7 and 8,
that Respondent’s former obligations under the Mandate to report and account to, and to submit to the supervision of, the Council of the League of Nations, lapsed upon the dissolution of the League, and have not been replaced by any similar obligations relative to supervision by any organ of the United Nations or any other organization or body. Respondent is therefore under no obligation to submit reports concerning its administration of South West Africa, or to transmit petitions from the inhabitants of that Territory, to the United Nations or any other body;

(b) Relative to Applicants’ Submissions Nos. 3, 4, 5, 6 and 9,
that Respondent has not, in any of the respects alleged, violated its obligations as stated in the Mandate or in Article 22 of the Covenant of the League of Nations”;

in the Rejoinder:

“1. Upon the basis of the statements of law and fact set forth in the Counter-Memorial, as supplemented in this Rejoinder and as may hereafter be adduced in further proceedings, Respondent reaffirms the Submissions made in the Counter-Memorial and respectfully asks that such Submissions be regarded as incorporated herein by reference.

2. Respondent further repeats its prayer that it may please the Court to adjudge and declare that the Submissions of the Governments of Ethiopia and Liberia, as recorded in the Memorials and as reaffirmed in the Reply, are unfounded, and that no declaration be made as claimed by them.”

In the oral proceedings the following Submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Governments of Ethiopia and Liberia,
at the hearing on 19 May 1965:

SUD-OUEST AFRICAIN (ARRÊT)

14

et rendre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué.»

Au nom du Gouvernement de l'Afrique du Sud,
dans le contre-mémoire:

« Se fondant sur les considérations de fait et de droit exposées dans les différents volumes du présent contre-mémoire, plaise à la Cour dire et juger que les conclusions des Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria qui figurent aux pages 168 et 169 de leurs mémoires sont sans fondement et que la Cour ne fera aucune des déclarations proposées par les demandeurs.

Le défendeur conclut en particulier:

1. Que le Mandat pour le Sud-Ouest africain dans son ensemble est devenu caduc lors de la dissolution de la Société des Nations et que le défendeur n'est plus en conséquence soumis à aucune des obligations juridiques découlant du Mandat.

2. Subsidiairement, au cas où l'on estimerait que le Mandat en tant que tel est demeuré en vigueur malgré la dissolution de la Société des Nations:

a) en ce qui concerne les conclusions n^{os} 2, 7 et 8 des demandeurs, que les obligations incombant antérieurement au défendeur en vertu du Mandat et consistant à faire rapport et à rendre compte au Conseil de la Société des Nations et à se soumettre à la surveillance de ce Conseil ont pris fin lors de la dissolution de la Société et n'ont pas été remplacées par des obligations similaires concernant une surveillance par un organe quelconque des Nations Unies, par toute autre organisation ou par tout autre organisme. Le défendeur n'est donc tenu ni de présenter des rapports relatifs à son administration du Sud-Ouest africain ni de transmettre les pétitions des habitants du Territoire soit aux Nations Unies soit à tout autre organisme;

b) en ce qui concerne les conclusions n^{os} 3, 4, 5, 6 et 9 des demandeurs, que le défendeur n'a, sur aucun des points allégués, violé les obligations lui incombant d'après le Mandat ou l'article 22 du Pacte de la Société des Nations »;

dans la duplique:

« 1. Vu les exposés de droit et les exposés de fait contenus dans le contre-mémoire, complété par la présente duplique, et tous éléments qui pourraient être présentés par la suite au cours de l'instance, le défendeur confirme les conclusions formulées dans le contre-mémoire et prie respectueusement la Cour de tenir ces conclusions pour incluses dans la présente duplique par voie de référence.

2. Le défendeur renouvelle sa demande tendant à ce qu'il plaise à la Cour dire et juger que les conclusions des Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria, présentées dans les mémoires et reprises dans la réplique, sont sans fondement et que la Cour ne fera aucune des déclarations proposées par les demandeurs. »

Au cours de la procédure orale, les conclusions ci-après ont été présentées par les Parties:

Au nom des Gouvernements de l'Ethiopie et du Libéria,
à l'audience du 19 mai 1965:

“Upon the basis of allegations of fact, and statements of law set forth in the written pleadings and oral proceedings herein, may it please the Court to adjudge and declare, whether the Government of the Republic of South Africa is present or absent, that:

(1) South West Africa is a territory under the Mandate conferred upon His Britannic Majesty by the Principal Allied and Associated Powers, to be exercised on his behalf by the Government of the Union of South Africa, accepted by His Britannic Majesty for and on behalf of the Government of the Union of South Africa, and confirmed by the Council of the League of Nations on 17 December 1920;

(2) Respondent continues to have the international obligations stated in Article 22 of the Covenant of the League of Nations and in the Mandate for South West Africa as well as the obligation to transmit petitions from the inhabitants of that Territory, the supervisory functions to be exercised by the United Nations, to which the annual reports and the petitions are to be submitted;

(3) Respondent, by laws and regulations, and official methods and measures, which are set out in the pleadings herein, has practised apartheid, i.e., has distinguished as to race, colour, national or tribal origin in establishing the rights and duties of the inhabitants of the Territory; that such practice is in violation of its obligations as stated in Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant of the League of Nations; and that Respondent has the duty forthwith to cease the practice of apartheid in the Territory;

(4) Respondent, by virtue of economic, political, social and educational policies applied within the Territory, by means of laws and regulations, and official methods and measures, which are set out in the pleadings herein, has, in the light of applicable international standards or international legal norm, or both, failed to promote to the utmost the material and moral well-being and social progress of the inhabitants of the Territory; that its failure to do so is in violation of its obligations as stated in Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that Respondent has the duty forthwith to cease its violations as aforesaid and to take all practicable action to fulfil its duties under such Articles;

(5) Respondent, by word and by action, has treated the Territory in a manner inconsistent with the international status of the Territory, and has thereby impeded opportunities for self-determination by the inhabitants of the Territory; that such treatment is in violation of Respondent's obligations as stated in the first paragraph of Article 2 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; that Respondent has the duty forthwith to cease such actions, and to refrain from similar actions in the future; and that Respondent has the duty to accord full faith and respect to the international status of the Territory;

(6) Respondent has established military bases within the Territory in violation of its obligations as stated in Article 4 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; that Respondent has the duty forthwith to remove all such military bases from within the Territory; and that Respondent has the duty to refrain from the establishment of military bases within the Territory;

« Vu les allégations de fait et les considérations de droit énoncées dans les écritures et les plaidoiries, plaise à la Cour dire et juger, tant en présence qu'en l'absence du Gouvernement de la République sud-africaine, que :

1. Le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat conféré par les Principales Puissances alliées et associées à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, accepté par Sa Majesté britannique agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud et en son nom, et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 17 décembre 1920;

2. Le défendeur demeure soumis aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain, ainsi qu'à l'obligation de transmettre aux Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire, les fonctions de surveillance étant exercées par les Nations Unies auxquelles les rapports annuels et les pétitions doivent être envoyés;

3. Par les lois et règlements et par les méthodes et actes officiels décrits dans les écritures, le défendeur a pratiqué l'*apartheid*, c'est-à-dire qu'il a établi une distinction fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou tribale, lorsqu'il a fixé les droits et devoirs des habitants du Territoire; que cette pratique constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations; et que le défendeur a le devoir de cesser sur-le-champ de pratiquer l'*apartheid* dans le Territoire;

4. Par l'effet des principes économiques, politiques, sociaux et éducatifs appliqués dans le Territoire, par les lois et règlements et par les méthodes et actes officiels décrits dans les écritures, le défendeur, au regard des « standards » internationaux applicables ou de la norme juridique internationale applicable ou de ces deux critères à la fois, n'a pas accru, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire; que cette carence constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que le défendeur a le devoir de mettre sur-le-champ un terme aux violations indiquées ci-avant et de prendre toutes les mesures possibles pour remplir ses obligations aux termes desdits articles;

5. Le défendeur, par ses paroles et par ses actes, a agi à l'égard du Territoire d'une manière incompatible avec le statut international du Territoire et a entravé par là les chances qu'avaient les habitants du Territoire de s'engager dans la voie de l'autodétermination; que ces agissements constituent une violation des obligations du défendeur telles qu'elles figurent au premier alinéa de l'article 2 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que le défendeur a le devoir de mettre sur-le-champ un terme à ces agissements et de s'abstenir dans l'avenir de pareils agissements; et que le défendeur a le devoir de respecter en toute bonne foi le statut international du Territoire;

6. Le défendeur a établi des bases militaires sur le Territoire en violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 4 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; que le défendeur a le devoir de supprimer sur-le-champ toutes les bases militaires établies sur le Territoire; et que le défendeur a le devoir de s'abstenir d'établir des bases militaires sur le Territoire;

(7) Respondent has failed to render to the General Assembly of the United Nations annual reports containing information with regard to the Territory and indicating the measures it has taken to carry out its obligations under the Mandate; that such failure is a violation of its obligations as stated in Article 6 of the Mandate; and that Respondent has the duty forthwith to render such annual reports to the General Assembly;

(8) Respondent has failed to transmit to the General Assembly of the United Nations petitions from the Territory's inhabitants addressed to the General Assembly; that such failure is a violation of its obligations as Mandatory; and that Respondent has the duty to transmit such petitions to the General Assembly;

(9) Respondent has attempted to modify substantially the terms of the Mandate, without the consent of the United Nations; that such attempt is in violation of its duties as stated in Article 7 of the Mandate and Article 22 of the Covenant; and that the consent of the United Nations is a necessary prerequisite and condition precedent to attempts on the part of Respondent directly or indirectly to modify the terms of the Mandate.

May it also please the Court to adjudge and declare whatever else it may deem fit and proper in regard to these submissions, and to make all necessary awards and orders, including an award of costs, to effectuate its determinations."

On behalf of the Government of South Africa,
at the hearing on 5 November 1965:

"We repeat and re-affirm our submissions, as set forth in Volume I, page 6, of the Counter-Memorial and confirmed in Volume II, page 483, of the Rejoinder. These submissions can be brought up-to-date without any amendments of substance and then they read as follows:

Upon the basis of the statements of fact and law as set forth in Respondent's pleadings and the oral proceedings, may it please the Court to adjudge and declare that the submissions of the Governments of Ethiopia and Liberia, as recorded at pages 69-72 of the verbatim record of 19 May 1965, C.R. 65/35, are unfounded and that no declaration be made as claimed by them.

In particular, Respondent submits—

(1) That the whole Mandate for South West Africa lapsed on the dissolution of the League of Nations and that Respondent is, in consequence thereof, no longer subject to any legal obligations thereunder.

(2) In the alternative to (1) above, and in the event of it being held that the Mandate as such continued in existence despite the dissolution of the League of Nations:

(a) Relative to Applicants' submissions numbers 2, 7 and 8, that the Respondent's former obligations under the Mandate to report and account to, and to submit to the supervision, of the Council of the League of Nations, lapsed upon the dissolution of the League, and have not been replaced by any similar obligations relative to supervision by any organ of the United Nations or any other organization or body. Respondent is therefore under no obligation to submit

7. Le défendeur n'a pas envoyé à l'Assemblée générale des Nations Unies des rapports annuels contenant des informations intéressant le Territoire et indiquant les mesures qu'il a prises pour assurer ses engagements aux termes du Mandat; que cette carence est une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 6 du Mandat; et que le défendeur a le devoir d'envoyer sur-le-champ ces rapports annuels à l'Assemblée générale;

8. Le défendeur n'a pas transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies les pétitions des habitants du Territoire adressées à l'Assemblée générale; que cette carence est une violation de ses obligations de Mandataire; et que le défendeur a le devoir de transmettre ces pétitions à l'Assemblée générale;

9. Le défendeur a tenté d'apporter aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies; que cette tentative constitue une violation de ses obligations telles qu'elles figurent à l'article 7 du Mandat et à l'article 22 du Pacte; et que l'autorisation des Nations Unies est une condition préalable indispensable à toute tentative de la part du défendeur de modifier directement ou indirectement les dispositions du Mandat.

Plaise également à la Cour se prononcer sur tout ce qu'elle pourra estimer pertinent et convenable se rapportant aux présentes conclusions et rendre toute décision et prendre toute ordonnance, y compris une décision sur les dépens, pour donner effet à ce qu'elle aura statué.»

Au nom du Gouvernement de l'Afrique du Sud,

à l'audience du 5 novembre 1965:

« Nous répétons et réitérons les conclusions que nous avons énoncées dans le contre-mémoire, volume I, page 6, et confirmées dans la duplique, volume II, page 483. Ces conclusions, qui peuvent être mises à jour sans amendement de fond, sont les suivantes:

Vu les considérations de fait et de droit énoncées dans les écritures et les plaidoiries du défendeur, plaise à la Cour dire et juger que les conclusions des Gouvernements éthiopien et libérien figurant au compte rendu de l'audience du 19 mai 1965 sont sans fondement et que la Cour ne fera aucune des déclarations proposées par les demandeurs.

Le défendeur conclut en particulier:

1. Que le Mandat pour le Sud-Ouest africain dans son ensemble est devenu caduc lors de la dissolution de la Société des Nations et que le défendeur n'est plus en conséquence soumis à aucune des obligations juridiques découlant du Mandat.

2. Subsidiairement, au cas où l'on estimerait que le Mandat en tant que tel est demeuré en vigueur malgré la dissolution de la Société des Nations:

a) en ce qui concerne les conclusions nos 2, 7 et 8 des demandeurs, que les obligations incombant antérieurement au défendeur en vertu du Mandat et consistant à faire rapport et à rendre compte au Conseil de la Société des Nations et à se soumettre à la surveillance de ce Conseil ont pris fin lors de la dissolution de la Société et n'ont pas été remplacées par des obligations similaires concernant une surveillance par un organe quelconque des Nations Unies, par toute autre organi-

reports concerning its administration of South West Africa, or to transmit petitions from the inhabitants of that Territory, to the United Nations or any other body;

- (b) Relative to Applicants' submissions numbers 3, 4, 5, 6 and 9, that the Respondent has not, in any of the respects alleged, violated its obligations as stated in the Mandate or in Article 22 of the Covenant of the League of Nations."

* * *

1. In the present proceedings the two applicant States, the Empire of Ethiopia and the Republic of Liberia (whose cases are identical and will for present purposes be treated as one case), acting in the capacity of States which were members of the former League of Nations, put forward various allegations of contraventions of the League of Nations Mandate for South West Africa, said to have been committed by the respondent State, the Republic of South Africa, as the administering authority.

2. In an earlier phase of the case, which took place before the Court in 1962, four preliminary objections were advanced, based on Article 37 of the Court's Statute and the jurisdictional clause (Article 7, paragraph 2) of the Mandate for South West Africa, which were all of them argued by the Respondent and treated by the Court as objections to its jurisdiction. The Court, by its Judgment of 21 December 1962, rejected each of these objections, and thereupon found that it had "jurisdiction to adjudicate upon the merits of the dispute".

3. In the course of the proceedings on the merits, comprising the exchange of written pleadings, the oral arguments of the Parties and the hearing of a considerable number of witnesses, the Parties put forward various contentions on such matters as whether the Mandate for South West Africa was still in force,—and if so, whether the Mandatory's obligation under Article 6 of the Mandate to furnish annual reports to the Council of the former League of Nations concerning its administration of the mandated territory had become transformed by one means or another into an obligation to furnish such reports to the General Assembly of the United Nations, or had, on the other hand, lapsed entirely;—whether there had been any contravention by the Respondent of the second paragraph of Article 2 of the Mandate which required the Mandatory to "promote to the utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory",—whether there had been any contravention of Article 4 of the Mandate, prohibiting (except for police and local defence purposes) the "military training of the natives", and forbidding the establishment of military or naval bases, or the erection of fortifications in the territory. The Applicants also alleged that the Respondent had contravened paragraph 1 of Article 7 of the Mandate (which provides that the Mandate can only be modified with the consent of the Council of the League

sation ou par tout autre organisme. Le défendeur n'est donc tenu ni de présenter des rapports relatifs à son administration du Sud-Ouest africain ni de transmettre les pétitions des habitants du Territoire soit aux Nations Unies soit à tout autre organisme;

- b) en ce qui concerne les conclusions n^{os} 3, 4, 5, 6 et 9 des demandeurs, que le défendeur n'a, sur aucun des points allégués, violé les obligations lui incombant d'après le Mandat ou l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.»

* * *

1. Dans la présente instance, les deux Etats demandeurs dont les causes sont identiques et seront considérées ci-après comme constituant une affaire unique, l'Empire d'Ethiopie et la République du Libéria, agissant en qualité d'anciens Etats Membres de la Société des Nations, ont allégué que diverses infractions au Mandat de la Société des Nations pour le Sud-Ouest africain auraient été commises par l'Etat défendeur, la République sud-africaine, en tant qu'autorité administrante.

2. Dans une phase antérieure de l'affaire qui s'est déroulée devant la Cour en 1962, quatre exceptions préliminaires fondées sur l'article 37 du Statut de la Cour et sur la clause juridictionnelle du Mandat pour le Sud-Ouest africain (article 7, deuxième alinéa) ont été soulevées, que le défendeur a plaidées et que la Cour a traitées comme étant toutes des exceptions d'incompétence. Par arrêt du 21 décembre 1962, la Cour a rejeté chacune de ces exceptions et dit qu'elle était «compétente pour statuer sur le fond du différend».

3. Lors de la procédure sur le fond, au cours de laquelle des pièces écrites ont été déposées, des plaidoiries prononcées et un nombre important de témoins entendus, les Parties ont présenté leurs thèses sur divers points parmi lesquels les suivants: le Mandat pour le Sud-Ouest africain est-il toujours en vigueur? Dans l'affirmative, l'obligation incombant au Mandataire en vertu de l'article 6 du Mandat d'envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel sur l'administration du territoire sous Mandat s'est-elle transformée de quelque manière en une obligation d'adresser des rapports à l'Assemblée générale des Nations Unies, ou bien cette obligation est-elle devenue entièrement caduque? Le défendeur a-t-il contrevenu au deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat imposant au Mandataire l'obligation d'accroître, «par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire»? A-t-il contrevenu à l'article 4 du Mandat interdisant «l'instruction militaire des indigènes», sauf pour assurer la police et la défense locales, et prohibant l'installation de bases militaires ou navales ou l'établissement de fortifications dans le territoire? Les demandeurs ont en outre allégué que le défendeur aurait enfreint le premier alinéa de l'article 7 du Mandat, suivant lequel l'autorisation du Conseil de la Société des Nations était nécessaire pour modifier les dispositions du Mandat, en essayant de modifier le Mandat sans l'auto-

of Nations) by attempting to modify the Mandate without the consent of the General Assembly of the United Nations which, so it was contended, had replaced the Council of the League for this and other purposes. There were other allegations also, which it is not necessary to set out here.

4. On all these matters, the Court has studied the written pleadings and oral arguments of the Parties, and has also given consideration to the question of the order in which the various issues would fall to be dealt with. In this connection, there was one matter that appertained to the merits of the case but which had an antecedent character, namely the question of the Applicants' standing in the present phase of the proceedings,—not, that is to say, of their standing before the Court itself, which was the subject of the Court's decision in 1962, but the question, as a matter of the merits of the case, of their legal right or interest regarding the subject-matter of their claim, as set out in their final submissions.

5. Despite the antecedent character of this question, the Court was unable to go into it until the Parties had presented their arguments on the other questions of merits involved. The same instruments are relevant to the existence and character of the Respondent's obligations concerning the Mandate as are also relevant to the existence and character of the Applicants' legal right or interest in that regard. Certain humanitarian principles alleged to affect the nature of the Mandatory's obligations in respect of the inhabitants of the mandated territory were also pleaded as a foundation for the right of the Applicants to claim in their own individual capacities the performance of those same obligations. The implications of Article 7, paragraph 1, of the Mandate, referred to above, require to be considered not only in connection with paragraph (9) and certain aspects of paragraph (2) of the Applicants' final submissions, but also, as will be seen in due course, in connection with that of the Applicants' standing relative to the merits of the case. The question of the position following upon the dissolution of the League of Nations in 1946 has the same kind of double aspect, and so do other matters.

6. The Parties having dealt with all the elements involved, it became the Court's duty to begin by considering those questions which had such a character that a decision respecting any of them might render unnecessary an enquiry into other aspects of the matter. There are two questions in the present case which have this character. One is whether the Mandate still subsists at all, as the Applicants maintain that it does in paragraph (1) of their final submissions; for if it does not, then clearly the various allegations of contraventions of the Mandate by the Respondent fall automatically to the ground. But this contention, namely as to the continued subsistence of the Mandate, is itself part of the Applicants' whole claim as put forward in their final submissions, being so put forward solely in connection with the remaining parts of the claim, and as the necessary foundation for these. For this reason the other question, which (as already mentioned) is that of the Appli-

risation de l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle aurait remplacé le Conseil à cet égard comme à d'autres égards. D'autres allégations ont encore été formulées qu'il est inutile d'indiquer ici.

4. La Cour a étudié les pièces écrites et les plaidoiries des Parties sur tous ces points et s'est préoccupée de l'ordre dans lequel il convenait de les examiner. A ce point de vue, il se pose une question relevant du fond mais ayant un caractère prioritaire: elle concerne la qualité des demandeurs en la phase actuelle de la procédure; en fait, il s'agit non pas de la question de l'aptitude des demandeurs à se présenter devant la Cour, qui a été tranchée par l'arrêt de 1962, mais de la question de fond de leur droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande telle qu'elle a été énoncée dans leurs conclusions finales.

5. En dépit du caractère prioritaire de cette question, la Cour ne pouvait l'examiner avant que les Parties aient présenté leur argumentation sur l'ensemble des points de fond. En effet, qu'il s'agisse de l'existence et de la nature des obligations du défendeur relativement au Mandat ou bien de l'existence et de la nature du droit ou intérêt juridique des demandeurs à cet égard, ce sont les mêmes textes qui sont pertinents. On a soutenu également que certains principes humanitaires, qui auraient une influence sur la nature des obligations du Mandataire concernant les habitants du territoire, seraient à la base du droit des demandeurs d'exiger à titre individuel l'exécution de ces obligations. Les conséquences du premier alinéa de l'article 7 du Mandat, mentionné plus haut, doivent être examinées non seulement par rapport à la conclusion finale n° 9 des demandeurs et à certains éléments de la conclusion n° 2 mais encore, comme on le verra plus loin, par rapport à la question de la qualité des demandeurs au regard du fond. La situation consécutive à la dissolution de la Société des Nations en 1946 soulève elle aussi un problème revêtant un double aspect, et il en est de même pour d'autres points.

6. Les Parties ayant traité de tous les éléments en cause, il est du devoir de la Cour de commencer par examiner les questions présentant un caractère tel qu'une décision à l'égard de l'une d'entre elles peut rendre inutile tout examen des autres aspects de l'affaire. Deux questions revêtent ce caractère en l'espèce. L'une est de savoir si le Mandat subsiste, ce que les demandeurs ont soutenu dans leur conclusion finale n° 1, car, si tel n'était pas le cas, il va de soi que leurs griefs fondés sur les infractions au Mandat qu'ils reprochent au défendeur tomberaient automatiquement. Mais la thèse relative au maintien en vigueur du Mandat n'est qu'un élément de l'ensemble de la demande énoncée dans les conclusions finales des demandeurs, car elle n'a été avancée qu'en liaison avec les autres éléments de la demande dont elle était présentée comme la base nécessaire. C'est pour cette raison que l'autre question, qui concerne, comme on l'a déjà signalé, le droit ou intérêt juridique des demandeurs

cants' legal right or interest in the subject-matter of their claim, is even more fundamental.

*

7. It is accordingly to this last question that the Court must now turn. Before doing so however, it should be made clear that when, in the present Judgment, the Court considers what provisions of the Mandate for South West Africa involve a legal right or interest for the Applicants, and what not, it does so without pronouncing upon, and wholly without prejudice to, the question of whether that Mandate is still in force. The Court moreover thinks it necessary to state that its 1962 decision on the question of competence was equally given without prejudice to that of the survival of the Mandate, which is a question appertaining to the merits of the case. It was not in issue in 1962, except in the sense that survival had to be assumed for the purpose of determining the purely jurisdictional issue which was all that was then before the Court. It was made clear in the course of the 1962 proceedings that it was upon this assumption that the Respondent was arguing the jurisdictional issue; and the same view is reflected in the Applicants' final submissions (1) and (2) in the present proceedings, the effect of which is to ask the Court to declare (*inter alia*) that the Mandate still subsists, and that the Respondent is still subject to the obligations it provides for. It is, correspondingly, a principal part of the Respondent's case on the merits that since (as it contends) the Mandate no longer exists, the Respondent has no obligations under it, and therefore cannot be in breach of the Mandate. This is a matter which, for reasons to be given later in another connection, but equally applicable here, could not have been the subject of any final determination by a decision on a purely preliminary point of jurisdiction.

8. The Respondent's final submissions in the present proceedings ask simply for a rejection of those of the Applicants, both generally and in detail. But quite apart from the recognized right of the Court, implicit in paragraph 2 of Article 53 of its Statute, to select *proprio motu* the basis of its decision, the Respondent did in the present phase of the case, particularly in its written pleadings, deny that the Applicants had any legal right or interest in the subject-matter of their claim,—a denial which, at this stage of the case, clearly cannot have been intended merely as an argument against the applicability of the jurisdictional clause of the Mandate. In its final submissions the Respondent asks the Court, upon the basis, *inter alia*, of "the statements of fact and law as set forth in [its] pleadings and the oral proceedings", to make no declaration as claimed by the Applicants in their final submissions.

* * *

9. The Court now comes to the basis of its decision in the present proceedings. In order to lead up to this, something must first be said about the structure characterizing the Mandate for South West Africa,

au regard de l'objet de la demande, est encore plus fondamentale.

*

7. C'est donc cette dernière question que la Cour examinera maintenant. La Cour tient cependant à préciser au préalable que, en recherchant dans le présent arrêt quelles sont, parmi les dispositions du Mandat pour le Sud-Ouest africain, celles qui impliquent un droit ou intérêt juridique chez les demandeurs, elle ne se prononcera nullement sur la question du maintien en vigueur du Mandat et ne la préjugera en rien. Il y a lieu de souligner en outre que la décision rendue par la Cour en 1962 sur la compétence ne préjugait pas non plus la question du maintien en vigueur du Mandat, laquelle relève du fond. Cette question ne se posait pas en 1962, si ce n'est en ce sens que la Cour devait postuler le maintien en vigueur du Mandat en vue de trancher le problème purement juridictionnel qui était le seul dont elle fût alors saisie. Le défendeur a nettement indiqué dans la procédure de 1962 que telle était l'hypothèse dont il partait pour traiter de la question de compétence; on retrouve la même idée dans les conclusions finales n^{os} 1 et 2 que les demandeurs ont formulées en la phase actuelle et par lesquelles ils ont invité la Cour à dire notamment que le Mandat subsiste et que le défendeur demeure soumis aux obligations qu'il prévoit. De même, l'un des éléments principaux de la thèse soutenue par le défendeur au fond a consisté à arguer que, le Mandat n'existant plus, le défendeur n'a plus d'obligations en vertu de cet instrument et ne saurait donc les violer. C'est une question qui, pour des motifs que la Cour exposera plus loin à un autre propos mais qui valent ici aussi, ne pouvait être tranchée définitivement par une décision rendue sur un point purement préliminaire de compétence.

8. Par les conclusions finales qu'il a soumises en l'espèce, le défendeur s'est borné à demander le rejet des conclusions finales des demandeurs dans leur ensemble et de chacune d'elles en particulier. Il convient toutefois de noter, d'une part, que la Cour a le droit, implicitement reconnu par l'article 53, paragraphe 2, de son Statut, de choisir elle-même les motifs de ses décisions et, d'autre part, que le défendeur a contesté dans la présente phase de l'affaire, en particulier dans ses pièces de procédure écrite, le droit ou intérêt juridique des demandeurs au regard de l'objet de la demande, ce qui, à ce stade de la procédure, ne pouvait être de sa part un simple argument contre l'applicabilité de la clause juridictionnelle du Mandat. Dans ses conclusions finales, le défendeur s'est fondé notamment sur « les considérations de fait et de droit énoncées dans les écritures et les plaidoiries » pour inviter la Cour à ne faire aucune des déclarations proposées par les demandeurs.

* * *

9. La Cour en vient maintenant aux motifs de sa décision en l'espèce. Pour débiter, elle dira quelques mots de la structure caractérisant le Mandat pour le Sud-Ouest africain de même que les autres Mandats;

in common with the other various mandates; and here it is necessary to stress that no true appreciation of the legal situation regarding any particular mandate, such as that for South West Africa, can be arrived at unless it is borne in mind that this Mandate was only one amongst a number of mandates, the Respondent only one amongst a number of mandatorys, and that the salient features of the mandates system as a whole were, with exceptions to be noted where material, applicable indifferently to all the mandates. The Mandate for South West Africa was not a special case.

*

10. The mandates system, as is well known, was formally instituted by Article 22 of the Covenant of the League of Nations. As there indicated, there were to be three categories of mandates, designated as 'A', 'B' and 'C' mandates respectively, the Mandate for South West Africa being one of the 'C' category. The differences between these categories lay in the nature and geographical situation of the territories concerned, the state of development of their peoples, and the powers accordingly to be vested in the administering authority, or mandatory, for each territory placed under mandate. But although it was by Article 22 of the League Covenant that the system as such was established, the precise terms of each mandate, covering the rights and obligations of the mandatory, of the League and its organs, and of the individual members of the League, in relation to each mandated territory, were set out in separate instruments of mandate which, with one exception to be noted later, took the form of resolutions of the Council of the League.

11. These instruments, whatever the differences between certain of their terms, had various features in common as regards their structure. For present purposes, their substantive provisions may be regarded as falling into two main categories. On the one hand, and of course as the principal element of each instrument, there were the articles defining the mandatory's powers, and its obligations in respect of the inhabitants of the territory and towards the League and its organs. These provisions, relating to the carrying out of the mandates as mandates, will hereinafter be referred to as "conduct of the mandate", or simply "conduct" provisions. On the other hand, there were articles conferring in different degrees, according to the particular mandate or category of mandate, certain rights relative to the mandated territory, directly upon the members of the League as individual States, or in favour of their nationals. Many of these rights were of the same kind as are to be found in certain provisions of ordinary treaties of commerce, establishment and navigation concluded between States. Rights of this kind will hereinafter be referred to as "special interests" rights, embodied in the "special interests" provisions of the mandates. As regards the 'A' and 'B' mandates (particularly the latter) these rights were numerous and figured prominently—a fact which, as will be seen later, is significant for the case of the 'C' mandates also, even though, in the latter case,

il convient de souligner à cet égard que l'on ne saurait véritablement apprécier la situation juridique relative à un Mandat donné comme le Mandat pour le Sud-Ouest africain si l'on oublie qu'il n'était qu'un Mandat parmi d'autres, que le défendeur n'était qu'un Mandataire parmi d'autres et que les caractéristiques du système des Mandats dans son ensemble se retrouvaient uniformément dans chacun des Mandats, sauf exceptions qui seront signalées lorsque cela sera pertinent. Le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'était pas un cas spécial.

*

10. Le système des Mandats a été officiellement créé, on le sait, par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Ainsi que ce texte l'indique, il devait y avoir trois catégories de Mandats, appelés respectivement Mandats A, B et C, le Mandat pour le Sud-Ouest africain appartenant à la catégorie C. Les différences entre ces catégories tenaient au caractère et à la situation géographique des territoires, au degré de développement de leurs populations et aux pouvoirs dévolus en conséquence aux autorités administrantes, c'est-à-dire aux Mandataires. Bien que le système en tant que tel ait été établi par l'article 22 du Pacte, les dispositions propres à chacun des Mandats et concernant à l'égard de chaque territoire en cause les droits et les devoirs du Mandataire, ceux de la Société des Nations et de ses organes, ainsi que ceux des Membres de cette organisation à titre individuel, ont été énoncées dans des actes de Mandat distincts qui, à une exception près signalée plus loin, ont pris la forme de résolutions du Conseil de la Société des Nations.

11. Malgré les différences que l'on pouvait remarquer entre certaines de leurs dispositions, ces actes présentaient des similitudes de structure. Aux fins du présent arrêt, on peut considérer que leurs dispositions de fond se répartissaient en deux grandes catégories. D'une part — et c'était là bien entendu l'élément principal de chacun de ces instruments — il y avait des articles définissant les pouvoirs du Mandataire, ses obligations concernant les habitants du territoire et ses obligations envers la Société des Nations et les organes de celle-ci. Ces articles, se rapportant à l'exécution des Mandats en tant que tels, seront dénommés ci-après *dispositions relatives à la gestion des Mandats* ou plus brièvement *dispositions relatives à la gestion*. D'autre part, il y avait des articles qui conféraient directement aux Etats Membres de la Société des Nations dans leur intérêt individuel ou dans l'intérêt de leurs ressortissants, à des degrés variables selon le Mandat ou la catégorie de Mandat, certains droits concernant les territoires sous Mandat. Nombre de ces droits rappelaient ceux que l'on rencontre couramment dans certaines clauses des traités d'établissement, de commerce et de navigation conclus entre Etats. Les dispositions ayant trait à ces droits, qui correspondaient à des *intérêts particuliers*, seront dénommées ci-après *dispositions des Mandats relatives aux intérêts particuliers*. Dans le cas des Mandats A et surtout des Mandats B, les droits de ce genre étaient nombreux et tenaient une grande place; comme

they were confined to provisions for freedom for missionaries (“nationals of any State Member of the League of Nations”) to “enter into, travel and reside in the territory for the purpose of prosecuting their calling”—(Mandate for South West Africa, Article 5). In the present case, the dispute between the Parties relates exclusively to the former of these two categories of provisions, and not to the latter.

12. The broad distinction just noticed was a genuine, indeed an obvious one. Even if it may be the case that certain provisions of some of the mandates (such as for instance the “open door” provisions of the ‘A’ and ‘B’ mandates) can be regarded as having a double aspect, this does not affect the validity or relevance of the distinction. Such provisions would, in their “conduct of the mandate” aspect, fall under that head; and in their aspect of affording commercial opportunities for members of the League and their nationals, they would come under the head of “special interests” clauses. It is natural that commercial provisions of this kind could redound to the benefit of a mandated territory and its inhabitants in so far as the use made of them by States members of the League had the effect of promoting the economic or industrial development of the territory. In that sense and to that extent these provisions could no doubt contribute to furthering the aims of the mandate; and their due implementation by the mandatories was in consequence a matter of concern to the League and its appropriate organs dealing with mandates questions. But this was incidental, and was never their primary object. Their primary object was to benefit the individual members of the League and their nationals. Any action or intervention on the part of member States in this regard would be for that purpose—not in furtherance of the mandate as such.

13. In addition to the classes of provisions so far noticed, every instrument of mandate contained a jurisdictional clause which, with a single exception to be noticed in due course, was in identical terms for each mandate, whether belonging to the ‘A’, ‘B’ or ‘C’ category. The language and effect of this clause will be considered later; but it provided for a reference of disputes to the Permanent Court of International Justice and, so the Court found in the first phase of the case, as already mentioned, this reference was now, by virtue of Article 37 of the Court’s Statute, to be construed as a reference to the present Court. Another feature of the mandates generally, was a provision according to which their terms could not be modified without the consent of the Council of the League. A further element, though peculiar to the ‘C’ mandates, may be noted: it was provided both by Article 22 of the Covenant of the League and by a provision of the instruments of ‘C’ mandates that, subject to certain conditions not here material, a ‘C’ mandatory was to administer the mandated territory “as an integral portion of its own territory”.

*

on le verra plus loin, ce fait était également significatif pour les Mandats C, bien que leurs seules dispositions concernant des intérêts particuliers fussent celles qui visaient la faculté laissée aux missionnaires « sujets ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations ... de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère » (Mandat pour le Sud-Ouest africain, article 5). En l'espèce, le différend entre les Parties concerne exclusivement la première des deux catégories de dispositions indiquées et nullement la seconde.

12. La distinction générale dont on vient de faire état avait un caractère réel et même évident. Que des dispositions de certains Mandats fussent susceptibles d'être rattachées aux deux catégories, telle la clause de la porte ouverte des Mandats A et B, cela n'ôte rien de sa valeur ni de sa pertinence à cette distinction. De telles dispositions relevaient de la première catégorie si l'on se plaçait sur le plan de la gestion des Mandats et de la seconde, celle des intérêts particuliers, si l'on envisageait les avantages commerciaux octroyés aux Membres de la Société des Nations et à leurs ressortissants. Ces clauses commerciales pouvaient naturellement jouer au bénéfice des territoires sous Mandat et de leurs habitants, pour autant que leur application par les Etats Membres avait un effet favorable au développement économique ou industriel des territoires. En ce sens et dans cette mesure, elles pouvaient indubitablement contribuer à la réalisation des objectifs des Mandats; leur bonne exécution par les Mandataires intéressait donc la Société des Nations et ses organes compétents en matière de Mandats. Mais cela était accessoire et n'a jamais constitué leur but principal. Ce but était de favoriser les intérêts des Membres de la Société des Nations et de leurs ressortissants. Une action ou une intervention des Etats Membres en la matière ne pouvait tendre qu'à cela et non à faire exécuter les Mandats en tant que tels.

13. En plus des catégories de dispositions que l'on vient d'indiquer, chaque acte de Mandat contenait une clause juridictionnelle dont, à une exception près qui sera indiquée le moment venu, le libellé était identique, que le Mandat appartint à la catégorie A, à la catégorie B ou à la catégorie C. Cette clause, dont le texte et l'effet seront examinés plus loin, prévoyait le renvoi des différends à la Cour permanente de Justice internationale; or, comme on l'a déjà signalé, la Cour actuelle a jugé dans la première phase de l'affaire que, par application de l'article 37 de son Statut, elle constituait la juridiction compétente à la place de la Cour permanente. Un autre caractère commun des Mandats était de contenir une clause aux termes de laquelle l'autorisation du Conseil était nécessaire pour modifier leurs dispositions. Il y a lieu enfin de noter une caractéristique propre aux Mandats C: aussi bien le Pacte dans son article 22 que ces Mandats dans une de leurs dispositions énonçaient, sous réserve de certaines conditions sans importance ici, que les Mandataires de la catégorie C administreraient les territoires sous Mandat « comme partie intégrante de [leur] territoire ».

*

14. Having regard to the situation thus outlined, and in particular to the distinction to be drawn between the “conduct” and the “special interests” provisions of the various instruments of mandate, the question which now arises for decision by the Court is whether any legal right or interest exists for the Applicants relative to the Mandate, apart from such as they may have in respect of the latter category of provisions;—a matter on which the Court expresses no opinion, since this category is not in issue in the present case. In respect of the former category—the “conduct” provisions—the question which has to be decided is whether, according to the scheme of the mandates and of the mandates system as a whole, any legal right or interest (which is a different thing from a political interest) was vested in the members of the League of Nations, including the present Applicants, individually and each in its own separate right to call for the carrying out of the mandates as regards their “conduct” clauses;—or whether this function must, rather, be regarded as having appertained exclusively to the League itself, and not to each and every member State, separately and independently. In other words, the question is whether the various mandatories had any direct obligation towards the other members of the League individually, as regards the carrying out of the “conduct” provisions of the mandates.

15. If the answer to be given to this question should have the effect that the Applicants cannot be regarded as possessing the legal right or interest claimed, it would follow that even if the various allegations of contraventions of the Mandate for South West Africa on the part of the Respondent were established, the Applicants would still not be entitled to the pronouncements and declarations which, in their final submissions, they ask the Court to make. This is no less true in respect of their final submissions (1) and (2) than of the others. In these two submissions, the Applicants in substance affirm, and ask the Court to declare, the continued existence of the Mandate and of the Respondent’s obligations thereunder. In the present proceedings however, the Court is concerned with the final submissions of the Applicants solely in the context of the “conduct” provisions of the Mandate. It has not to pronounce upon any of the Applicants’ final submissions as these might relate to any question of “special interests” if a claim in respect of these had been made. The object of the Applicants’ submissions (1) and (2) is to provide the basis for their remaining submissions, which are made exclusively in the context of a claim about provisions concerning which the question immediately arises whether they are provisions in respect of which the Applicants have any legal right or interest. If the Court finds that the Applicants do have such a right or interest, it would then be called upon to pronounce upon the first of the Applicants’ final submissions—(continued existence of the Mandate), since if that one should be rejected, the rest would automatically fall to the ground. If on the other hand the Court should find that such a right or interest does not exist, it would obviously be inappropriate and misplaced to make any pronouncement on this first submission of the Applicants, or

14. Compte tenu de la situation ainsi esquissée et en particulier de la distinction à établir entre les dispositions des divers actes de Mandat selon qu'elles visaient la gestion ou les intérêts particuliers, la question à trancher par la Cour est de savoir si les demandeurs ont relativement au Mandat un droit ou intérêt juridique autre que celui qu'ils pourraient avoir au regard des dispositions de la seconde catégorie mais sur lequel la Cour s'abstiendra de se prononcer puisque ces dispositions ne font l'objet d'aucune contestation en l'espèce. Pour ce qui est de la première catégorie, c'est-à-dire des dispositions relatives à la gestion, la question à résoudre est de savoir si, vu la contexture des actes de Mandat et le système des Mandats dans son ensemble, les Membres de la Société des Nations, y compris les demandeurs en la présente affaire, avaient à titre individuel et distinct un droit ou intérêt juridique — ce qui diffère d'un intérêt politique — leur permettant de réclamer l'exécution des dispositions des Mandats relatives à la gestion, ou si l'on doit considérer que cette fonction revenait exclusivement à la Société des Nations et non à chacun des Etats Membres de façon distincte et indépendante. En d'autres termes, il s'agit de savoir si les Mandataires avaient une obligation directe envers les autres Membres de la Société des Nations à titre individuel en ce qui concernait l'exécution des dispositions des Mandats relatives à la gestion.

15. S'il résulte de la réponse à cette question que les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant le droit ou intérêt juridique invoqué, il s'ensuivra que, même à supposer établies les diverses infractions au Mandat pour le Sud-Ouest africain reprochées au défendeur, les demandeurs ne seront pas pour autant fondés à obtenir de la Cour les déclarations qu'ils sollicitent par leurs conclusions finales. Cela est aussi vrai des conclusions finales n^{os} 1 et 2 que des autres. Par ces deux conclusions, les demandeurs ont en substance affirmé, et demandé à la Cour de proclamer, le maintien en vigueur du Mandat ainsi que des obligations imposées par celui-ci au défendeur. Or, dans la présente instance, la Cour est saisie de conclusions finales des demandeurs qui ne visent que les dispositions du Mandat relatives à la gestion. Elle n'a pas à se prononcer sur des conclusions finales des demandeurs se rattachant aux intérêts particuliers, car aucune demande n'a été soumise à ce sujet. L'objet des conclusions n^{os} 1 et 2 des demandeurs était de constituer la base de leurs autres conclusions, uniquement présentées à propos d'une demande visant des dispositions dont on doit chercher à savoir avant toute chose si les demandeurs ont à leur égard un droit ou intérêt juridique. Si la Cour estime que les demandeurs possèdent bien un droit ou intérêt juridique, elle sera alors appelée à se prononcer sur leur conclusion finale n^o 1 relative au maintien en vigueur du Mandat car, au cas où cette conclusion serait rejetée, les autres tomberaient automatiquement. Si, au contraire, la Cour estime que les demandeurs ne possèdent aucun droit ou intérêt juridique, il sera manifestement inapproprié et hors de propos qu'elle se prononce sur leurs conclusions n^{os} 1 ou 2, car, dans le contexte de la présente affaire, la question du maintien en vigueur du Mandat ainsi que des obligations imposées par celui-ci au défendeur ne

on the second, since in the context of the present case the question of the continued existence of the Mandate, and of the Respondent's obligations thereunder, would arise solely in connection with provisions concerning which the Court had found that the Applicants lacked any legal right or interest.

* * *

16. It is in their capacity as former members of the League of Nations that the Applicants appear before the Court; and the rights they claim are those that the members of the League are said to have been invested with in the time of the League. Accordingly, in order to determine what the rights and obligations of the Parties relative to the Mandate were and are (supposing it still to be in force, but without prejudice to that question); and in particular whether (as regards the Applicants) these include any right individually to call for the due execution of the "conduct" provisions, and (for the Respondent) an obligation to be answerable to the Applicants in respect of its administration of the Mandate, the Court must place itself at the point in time when the mandates system was being instituted, and when the instruments of mandate were being framed. The Court must have regard to the situation as it was at that time, which was the critical one, and to the intentions of those concerned as they appear to have existed, or are reasonably to be inferred, in the light of that situation. Intentions that might have been formed if the Mandate had been framed at a much later date, and in the knowledge of circumstances, such as the eventual dissolution of the League and its aftermath, that could never originally have been foreseen, are not relevant. Only on this basis can a correct appreciation of the legal rights of the Parties be arrived at. This view is supported by a previous finding of the Court (*Rights of United States Nationals in Morocco, I.C.J. Reports 1952*, at p. 189), the effect of which is that the meaning of a juridical notion in a historical context, must be sought by reference to the way in which that notion was understood in that context.

17. It follows that any enquiry into the rights and obligations of the Parties in the present case must proceed principally on the basis of considering, in the setting of their period, the texts of the instruments and particular provisions intended to give juridical expression to the notion of the "sacred trust of civilization" by instituting a mandates system.

18. The enquiry must pay no less attention to the juridical character and structure of the institution, the League of Nations, within the framework of which the mandates system was organized, and which inevitably determined how this system was to operate,—by what methods,—through what channels,—and by means of what recourses. One fundamental element of this juridical character and structure, which in a sense governed everything else, was that Article 2 of the Covenant provided that the "action of the League under this Covenant shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council,

se poserait qu'au sujet de dispositions au regard desquelles la Cour aurait jugé que les demandeurs n'ont aucun droit ou intérêt juridique.

* * *

16. C'est en qualité d'anciens Membres de la Société des Nations que les demandeurs se présentent devant la Cour et les droits qu'ils revendiquent sont ceux dont, d'après eux, jouissaient les Membres de la Société des Nations à l'époque de celle-ci. En conséquence, pour déterminer les droits et les devoirs passés et présents des Parties à l'égard du Mandat — à supposer celui-ci encore en vigueur mais sans préjuger la question —, pour déterminer en particulier s'ils comportent, du côté des demandeurs, le droit propre d'exiger la bonne exécution des dispositions relatives à la gestion du Mandat et, du côté du défendeur, l'obligation de répondre de l'administration du Mandat devant les demandeurs, la Cour doit se placer à l'époque où le système des Mandats a été institué et où les actes de Mandat ont été rédigés. Elle doit tenir compte de la situation à cette date, qui est la date critique, et des intentions que les intéressés semblent bien avoir eues ou que l'on peut raisonnablement leur attribuer en fonction de la situation. Les intentions qu'ils auraient pu avoir si le Mandat avait été rédigé beaucoup plus tard, une fois connues certaines circonstances absolument imprévisibles à l'origine, comme la dissolution de la Société des Nations et ses suites, sont sans pertinence. Telle est la seule manière d'apprécier correctement les droits des Parties. Cette opinion trouve une confirmation dans un prononcé antérieur de la Cour (*Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, C.I.J. Recueil 1952, p. 189*), d'après lequel, pour dégager le sens d'une notion juridique dans un contexte historique, il faut tenir compte de la manière dont cette notion était comprise à l'origine dans le contexte.

17. Il en résulte qu'un examen des droits et obligations des Parties dans la présente affaire doit consister principalement à étudier, en les replaçant à leur époque, les textes des instruments et des dispositions particulières qui, en créant le système des Mandats, ont eu pour but de traduire en termes juridiques la notion de « mission sacrée de civilisation ».

18. Cet examen n'en doit pas moins tenir compte de la nature et de la structure juridiques de la Société des Nations; institution dans le cadre de laquelle a été organisé le système des Mandats, car le mode de fonctionnement du système, ses méthodes, ses rouages et ses voies de recours en dépendaient inévitablement. Un élément fondamental de cette nature et de cette structure juridiques, qui en un sens régissait tout le reste, était énoncé à l'article 2 du Pacte: « L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent. » Si l'action de la Société des Nations

with a permanent Secretariat". If the action of the League as a whole was thus governed, it followed naturally that the individual member States could not themselves act differently relative to League matters, unless it was otherwise specially so provided by some article of the Covenant.

*

19. As is well known, the mandates system originated in the decision taken at the Peace Conference following upon the world war of 1914-1918, that the colonial territories over which, by Article 119 of the Treaty of Versailles, Germany renounced "all her rights and titles" in favour of the then Principal Allied and Associated Powers, should not be annexed by those Powers or by any country affiliated to them, but should be placed under an international régime, in the application to the peoples of those territories, deemed "not yet able to stand by themselves", of the principle, declared by Article 22 of the League Covenant, that their "well-being and development" should form "a sacred trust of civilization".

20. The type of régime specified by Article 22 of the Covenant as constituting the "best method of giving practical effect to this principle" was that "the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations ... who are willing to accept it",—and here it was specifically added that it was to be "on behalf of the League" that "this tutelage should be exercised by those nations as Mandatories". It was not provided that the mandates should, either additionally or in the alternative, be exercised on behalf of the members of the League in their individual capacities. The mandatories were to be the agents of, or trustees for the League,—and not of, or for, each and every member of it individually.

21. The same basic idea was expressed again in the third paragraph of the preamble to the instrument of mandate for South West Africa, where it was recited that the Mandatory, in agreeing to accept the Mandate, had undertaken "to exercise it on behalf of the League of Nations". No other behalf was specified in which the Mandatory had undertaken, either actually or potentially, to exercise the Mandate. The effect of this recital, as the Court sees it, was to register an implied recognition (*a*) on the part of the Mandatory of the right of the League, acting as an entity through its appropriate organs, to require the due execution of the Mandate in respect of its "conduct" provisions; and (*b*) on the part of both the Mandatory and the Council of the League, of the character of the Mandate as a juridical régime set within the framework of the League as an institution. There was no similar recognition of any right as being additionally and independently vested in any other entity, such as a State, or as existing outside or independently of the League as an institution; nor was any undertaking at all given by the Mandatory in that regard.

22. It was provided by paragraph 1 of Article 22 of the Covenant that "securities for the performance" of the sacred trust were to be "embodied

dans son ensemble s'exerçait ainsi, il en allait naturellement de même pour les Etats Membres qui, sauf disposition formelle du Pacte en sens contraire, ne pouvaient à titre individuel agir autrement en ce qui concernait les affaires relevant de la Société.

*

19. On sait que le système des Mandats a eu pour origine une décision prise à la conférence de la paix qui a suivi la guerre mondiale de 1914-1918: les territoires coloniaux à l'égard desquels, en vertu de l'article 119 du traité de Versailles, l'Allemagne renonçait à « tous ses droits et titres » en faveur des Principales Puissances alliées et associées devaient être non pas annexés par ces Puissances ou par des pays qui leur seraient liés mais placés sous un régime international, ce qui permettrait d'appliquer aux peuples de ces territoires considérés comme « non encore capables de se diriger eux-mêmes » le principe proclamé à l'article 22 du Pacte selon lequel « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation ».

20. Le genre de régime qui, d'après l'article 22 du Pacte, constituait la « meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe » consistait à « confier la tutelle de ces peuples aux nations développées ... qui consentent à l'accepter »; le texte ajoutait expressément que c'était « au nom de la Société » qu'elles « exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires ». Il n'était pas dit que les Mandats devaient être exercés, en outre ou à défaut, au nom des Membres de la Société des Nations à titre individuel. Les Mandataires devaient être les agents ou *trustees* de la Société des Nations et non de chacun de ses Membres individuellement.

21. La même idée de base a été à nouveau exprimée au troisième considérant du préambule de l'acte de Mandat pour le Sud-Ouest africain, où il était spécifié qu'en acceptant le Mandat le Mandataire avait « entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations ». Il n'était pas précisé que le Mandataire eût entrepris effectivement ou virtuellement d'exercer le Mandat au nom de qui que ce fût d'autre. De l'avis de la Cour, il résulte de ce considérant *a)* que le Mandataire a reconnu implicitement le droit pour la Société des Nations, agissant en tant qu'entité par l'intermédiaire de ses organes compétents, d'exiger la bonne exécution des dispositions relatives à la gestion du Mandat; *b)* que le Mandataire et le Conseil ont reconnu implicitement que le Mandat avait le caractère d'un régime juridique établi dans le cadre de la Société des Nations en tant qu'institution. On n'a nullement reconnu qu'un droit quelconque était conféré en outre et de façon indépendante à une autre entité, un Etat par exemple, ni qu'un droit quelconque existait en dehors ou indépendamment de la Société des Nations en tant qu'institution; le Mandataire n'a pas pris non plus le moindre engagement à cet égard.

22. Aux termes de l'article 22, paragraphe 1, du Pacte, il convenait « d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplisse-

in this Covenant". This important reference to the "performance" of the trust contemplated, as it said, securities to be afforded by the Covenant itself. By paragraphs 7 and 9 respectively of Article 22, every mandatory was to "render to the Council [of the League—not to any other entity] an annual report in reference to the territory committed to its charge"; and a permanent commission, which came to be known as the Permanent Mandates Commission, was to be constituted "to receive and examine" these annual reports and "to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates". The Permanent Mandates Commission alone had this advisory role, just as the Council alone had the supervisory function. The Commission consisted of independent experts in their own right, appointed in their personal capacity as such, not as representing any individual member of the League or the member States generally.

23. The obligation to furnish annual reports was reproduced in the instruments of mandate themselves, where it was stated that they were to be rendered "to the satisfaction of the Council". Neither by the Covenant nor by the instruments of mandate, was any role reserved to individual League members in respect of these reports, furnishable to the Council, and referred by it to the Permanent Mandates Commission. It was the Council that had to be satisfied, not the individual League members. The part played by the latter, other than such as were members of the Council, was exclusively through their participation in the work of the Assembly of the League when, acting under Article 3 of the Covenant, that organ exercised in respect of mandates questions its power to deal with "any matter within the sphere of action of the League". It was as being within the sphere of the League as an institution that mandates questions were dealt with by its Assembly.

24. These then were the methods, and the only methods, contemplated by the Covenant as "securities" for the performance of the sacred trust, and it was in the Covenant that they were to be embodied. No security taking the form of a right for every member of the League separately and individually to require from the mandatories the due performance of their mandates, or creating a liability for each mandatory to be answerable to them individually,—still less conferring a right of recourse to the Court in these regards,—was provided by the Covenant.

*

25. This result is precisely what was to be expected from the fact that the mandates system was an activity of the League of Nations, that is to say of an entity functioning as an institution. In such a setting, rights cannot be derived from the mere fact of membership of the organization in itself: the rights that member States can legitimately claim must be derived from and depend on the particular terms of the instrument constitutive of the organization, and of the other instruments relevant

ment » de la mission sacrée de civilisation. Cette mention importante de l'« accomplissement » de la mission concernait donc des garanties à prévoir dans le Pacte lui-même. En vertu de l'article 22, paragraphes 7 et 9, tout Mandataire devait « envoyer au Conseil [de la Société des Nations — et à aucune autre entité] un rapport annuel concernant les territoires dont il [avait] la charge » et une commission permanente, connue plus tard sous le nom de Commission permanente des Mandats, devait être constituée afin « de recevoir et d'examiner » les rapports annuels et « de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des Mandats ». La Commission permanente des Mandats avait seule ce rôle consultatif, tout comme le Conseil avait seul une fonction de surveillance. La Commission était composée d'experts indépendants nommés à titre personnel et ne représentant ni un Membre donné ni l'ensemble des Membres de la Société des Nations.

23. L'obligation d'envoyer des rapports annuels a été reprise dans les actes de Mandat où l'on spécifiait qu'ils devaient satisfaire le Conseil. Ni le Pacte ni les actes de Mandat ne faisaient jouer aux Membres de la Société des Nations à titre individuel un rôle quelconque à l'égard de ces rapports, qui devaient être adressés au Conseil et étaient renvoyés par celui-ci à la Commission permanente des Mandats. Il s'agissait de satisfaire le Conseil et non les Membres de la Société des Nations individuellement. Les Membres qui ne siégeaient pas au Conseil n'intervenaient que dans la mesure où ils participaient aux travaux de l'Assemblée quand cet organe exerçait, en matière de Mandats, la faculté qu'il avait, en vertu de l'article 3 du Pacte, de connaître « de toute question qui [rentrait] dans la sphère d'activité de la Société ». C'est parce qu'elles entraient dans la sphère d'activité de la Société des Nations en tant qu'institution que l'Assemblée connaissait des questions relatives aux Mandats.

24. Telles étaient donc les méthodes, les seules méthodes, envisagées par le Pacte comme « garanties » pour l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation ; c'est dans le Pacte qu'elles devaient être incorporées. Le Pacte ne prévoyait aucune garantie sous la forme d'un droit pour tout Membre de la Société des Nations d'exiger à titre distinct et individuel la bonne exécution des Mandats par les Mandataires, ou sous la forme d'une obligation imposée à chaque Mandataire de répondre de son administration devant chacun des Membres individuellement, et encore moins sous la forme d'un droit de saisir la Cour en la matière.

*

25. C'est précisément à cela que l'on devait s'attendre dès lors que le système des Mandats s'inscrivait dans les activités de la Société des Nations, c'est-à-dire d'une entité fonctionnant en tant qu'institution. Dans un cadre de ce genre, le simple fait d'appartenir à l'organisation ne crée pas de droits en soi : les droits dont les Etats membres peuvent légitimement se prévaloir doivent découler des dispositions particulières de l'acte constitutif de l'organisation et des autres instruments pertinents

in the context. This principle is necessarily applicable as regards the question of what rights member States can claim in respect of a régime such as results from the mandates system, functioning within the framework of the organization. For this reason, and in this setting, there could, as regards the carrying out of the "conduct" provisions of the various mandates, be no question of any legal tie between the mandatories and other individual members. The sphere of authority assigned to the mandatories by decisions of the organization could give rise to legal ties only between them severally, as mandatories, and the organization itself. The individual member States of the organization could take part in the administrative process only through their participation in the activities of the organs by means of which the League was entitled to function. Such participation did not give rise to any right of direct intervention relative to the mandatories: this was, and remained, the prerogative of the League organs.

26. On the other hand, this did not mean that the member States were mere helpless or impotent spectators of what went on, or that they lacked all means of recourse. On the contrary, as members of the League Assembly, or as members of the League Council, or both, as the case might be, they could raise any question relating to mandates generally, or to some one mandate in particular, for consideration by those organs, and could, by their participation, influence the outcome. The records both of the Assembly and of other League organs show that the members of the League in fact made considerable use of this faculty. But again, its exercise—always through the League—did not confer on them any separate right of direct intervention. Rather did it bear witness to the absence of it.

27. Such is the background against which must be viewed the provisions by which the authority of the various mandatories was defined, and which the Court will now proceed to consider.

*

28. By paragraph 8 of Article 22 of the Covenant, it was provided that the "degree of authority, control or administration" which the various mandatories were to exercise, was to be "explicitly defined in each case by the Council", if these matters had not been "previously agreed upon by the Members of the League". The language of this paragraph was reproduced, in effect textually, in the fourth paragraph of the preamble to the Mandate for South West Africa, which the League Council itself inserted, thus stating the basis on which it was acting in adopting the resolution of 17 December 1920, in which the terms of mandate were set out. Taken by itself this necessarily implied that these terms had not been "previously agreed upon by the Members of the League". There is however some evidence in the record to indicate that in the context of the mandates, the allusion to agreement on the part of "the Members of the League" was regarded at the time as referring only to the five Principal Allied and Associated Powers engaged in the drafting; but this

dans le contexte et doivent être régis par ces dispositions. Ce principe s'applique nécessairement à la question des droits que les Etats membres pouvaient invoquer à l'égard d'un régime fonctionnant dans le cadre de l'organisation comme celui qu'instaurait le système des Mandats. C'est pourquoi, dans ce cadre et en ce qui concernait l'exécution des dispositions des Mandats relatives à la gestion, il ne pouvait être question de liens juridiques entre les Mandataires et les autres Etats Membres à titre individuel. La compétence attribuée aux Mandataires par des décisions de l'organisation ne pouvait créer de liens juridiques qu'entre chacun d'eux, comme Mandataire, et l'organisation elle-même. Les Etats Membres de l'organisation ne pouvaient avoir une part dans le processus administratif qu'en participant aux travaux des organes par l'intermédiaire desquels la Société des Nations pouvait agir. Cette participation ne leur donnait aucun droit d'intervention directe à l'égard des Mandataires, ce qui était et demeura une prérogative des organes de la Société des Nations.

26. Il n'en résulte pas pour autant que les Etats Membres assistaient aux événements en spectateurs passifs ou impuissants, ou qu'ils n'avaient aucun moyen d'action. Loin de là ; comme membres de l'Assemblée ou du Conseil ou des deux, selon le cas, ils pouvaient soumettre à l'examen de ces organes toutes questions intéressant les Mandats d'une manière générale ou un Mandat en particulier et pouvaient, par leur participation, avoir une influence sur le résultat. Les procès-verbaux de l'Assemblée et des autres organes de la Société des Nations montrent que les Etats Membres ont en pratique largement utilisé cette faculté. Cependant, le fait de l'exercer, toujours par l'intermédiaire de la Société des Nations, ne leur donnait aucun droit propre d'intervention directe. Il témoignait plutôt de l'inexistence d'un tel droit.

27. C'est dans cette perspective que l'on doit envisager les dispositions par lesquelles les pouvoirs des Mandataires ont été définis et que la Cour va maintenant examiner.

*

28. L'article 22, paragraphe 8, du Pacte, stipule : « Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil. » Ce paragraphe a été textuellement reproduit dans le quatrième considérant que le Conseil a lui-même inséré dans le préambule du Mandat pour le Sud-Ouest africain, afin d'indiquer sur quelle base il adoptait sa résolution du 17 décembre 1920 contenant les dispositions du Mandat. Ce fait même impliquait nécessairement que les termes du Mandat n'avaient pas « fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société ». Toutefois, le dossier contient des indications selon lesquelles on estimait à l'époque que « les Membres de la Société » entre lesquels une convention devait intervenir au sujet des Mandats étaient uniquement les cinq Principales Puissances alliées et associées participant aux travaux de rédaction, mais cela ne peut évidemment que renforcer l'opinion

of course could only lend emphasis to the view that the members of the League generally were not considered as having any direct concern with the setting up of the various mandates; and the record indicates that they were given virtually no information on the subject until a very late stage.

29. There is also evidence that the delays were due to difficulties over certain of the commercial aspects of the mandates, but that the Principal Powers had already decided that the mandates should in any event be issued by the Council of the League, thereby giving them a definitely institutional basis. Preliminary and private negotiations and consideration of drafts by member States, or certain of them, is a normal way of leading up to the resolutions adopted by an international organ, and in no way affects their character as eventually adopted. Accordingly the League Council proceeded to issue the Mandate which, being in the form of a resolution, did not admit of those processes of separate signature and ratification generally utilized at the time in all cases where participation on a "party" basis was intended. This method was common to all the mandates, except the 'A' mandate for Iraq which, significantly, was embodied in a series of treaties between the United Kingdom, as Mandatory, and Iraq. No other member of the League was a party to these treaties. It was to the League Council alone that the United Kingdom Government reported concerning the conclusion of these treaties, and to which it gave assurances that the general pattern of their contents would be the same as for the other mandates.

30. Nor did even the Principal Allied and Associated Powers as a group have the last word on the drafting of the Mandate. This was the Council's. In addition to the insertion as already mentioned, of the fourth paragraph of the preamble, the Council made a number of alterations in the draft before finally adopting it. One of these is significant in the present context. Unlike the final version of the jurisdictional clause of the Mandate as issued by the Council and adopted for all the mandates, by which the Mandatory alone undertook to submit to adjudication in the event of a dispute with another member of the League, the original version would have extended the competence of the Court equally to disputes referred to it by the Mandatory as plaintiff, as well as to disputes arising between other members of the League *inter se*. The reason for the change effected by the Council is directly relevant to what was regarded as being the status of the individual members of the League in relation to the Mandate. This reason was that, as was soon perceived, an obligation to submit to adjudication could not be imposed upon them without their consent. But of course, had they been regarded as "parties" to the instrument of Mandate, as if to a treaty, they would thereby have been held to have given consent to all that it contained, including the jurisdictional clause. Clearly they were not so regarded.

d'après laquelle les Membres de la Société des Nations en général n'étaient pas tenus pour directement intéressés à l'élaboration des Mandats; le dossier montre d'ailleurs qu'ils n'ont vraiment reçu d'informations en la matière qu'à un stade très tardif.

29. Il se révèle également que les retards intervenus ont été causés par des difficultés concernant certains problèmes d'ordre commercial soulevés par les Mandats mais que les Principales Puissances avaient déjà décidé que les Mandats seraient en tout cas promulgués par le Conseil, ce qui devait leur donner sans conteste un caractère institutionnel. Il est normal, avant qu'un organe international adopte des résolutions, que les Etats membres ou certains d'entre eux procèdent à des négociations et examinent les projets en privé mais cela n'affecte en rien la nature des résolutions finalement approuvées. Le Conseil a donc promulgué le Mandat sous la forme d'une résolution, excluant ainsi le processus de signature et de ratification séparées généralement utilisé à l'époque lorsque l'on participait à un acte en tant que *partie*. La même méthode a été suivie pour tous les Mandats, sauf le Mandat A pour l'Irak qui, fait significatif, a été constitué par une série de traités entre le Royaume-Uni, Mandataire, et l'Irak. Aucun autre Membre de la Société des Nations n'y a été partie. C'est au Conseil et à lui seul que le Gouvernement du Royaume-Uni a fait rapport sur la conclusion de ces traités et a donné l'assurance qu'ils auraient d'une manière générale le même contenu que les autres Mandats.

30. Le groupe des Principales Puissances alliées et associées lui-même n'a pas eu le dernier mot quant à la rédaction du Mandat. C'est le Conseil qui est intervenu en dernier ressort. En plus de l'insertion, déjà mentionnée, du quatrième considérant du préambule, le Conseil a apporté au projet un certain nombre de modifications avant de l'adopter. L'une de ces modifications présente de l'intérêt en l'occurrence. D'après la dernière version de la clause juridictionnelle du Mandat, telle qu'elle a été promulguée par le Conseil et adoptée pour tous les Mandats, seul le Mandataire s'est engagé à se soumettre au règlement judiciaire pour tout différend qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, alors que, d'après la version antérieure, la juridiction de la Cour se serait étendue aussi aux différends portés devant elle par le Mandataire comme demandeur et aux différends survenant entre les autres Membres de la Société des Nations. La raison de la modification faite par le Conseil concerne directement le statut des Membres de la Société des Nations par rapport au Mandat tel qu'on l'envisageait. Cette raison était que, comme on s'en est rapidement aperçu, on ne pouvait leur imposer sans leur consentement une obligation de se soumettre au règlement judiciaire. Il va sans dire que, si l'on avait considéré que les Etats Membres étaient *parties* à l'acte de Mandat comme à un traité, ils auraient été censés avoir par là même donné leur consentement à tout ce que le texte contenait, y compris la clause juridictionnelle. Manifestement, on ne les a pas considérés comme des parties.

31. Another circumstance calling for notice is that, as mentioned earlier, the Mandate contained a clause—paragraph 1 of Article 7 (and similarly in the other mandates)—providing that the consent of the Council of the League was required for any modification of the terms of the Mandate; but it was not stated that the consent of individual members of the League was additionally required. There is no need to enquire whether, in particular cases—for instance for the modification of any of their “special interests” under the mandate—the consent of the member States would have been necessary, since what is now in question is the “conduct” provisions. As to these, the special position given to the Council of the League by paragraph 1 of Article 7 confirms the view that individual member States were not regarded as having a separate legal right or interest of their own respecting the administration of the Mandate. It is certainly inconsistent with the view that they were considered as separate parties to the instrument of mandate.

*

32. The real position of the individual members of the League relative to the various instruments of mandate was a different one. They were not parties to them; but they were, to a limited extent, and in certain respects only, in the position of deriving rights from these instruments. Not being parties to the instruments of mandate, they could draw from them only such rights as these unequivocally conferred, directly or by a clearly necessary implication. The existence of such rights could not be presumed or merely inferred or postulated. But in Article 22 of the League Covenant, only the mandatories are mentioned in connection with the carrying out of the mandates in respect of the inhabitants of the mandated territories and as regards the League organs. Except in the procedural provisions of paragraph 8 (the “if not previously agreed upon” clause) the only mention of the members of the League in Article 22 is in quite another context, namely at the end of paragraph 5, where it is provided that the mandatories shall “also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League”. It is the same in the instruments of mandate. Apart from the jurisdictional clause, which will be considered later, mention of the members of the League is made only in the “special interests” provisions of these instruments. It is in respect of these interests alone that any direct link is established between the mandatories and the members of the League individually. In the case of the “conduct” provisions, mention is made only of the mandatory and, where required, of the appropriate organ of the League. The link in respect of these provisions is with the League or League organs alone.

* * *

33. Accordingly, viewing the matter in the light of the relevant texts and instruments, and having regard to the structure of the League,

31. Un autre fait à signaler est que, comme on l'a dit plus haut, le Mandat contenait, ainsi que les autres Mandats, une clause subordonnant toute modification de ses dispositions à l'autorisation du Conseil (article 7, premier alinéa), mais qu'il n'exigeait pas en outre l'assentiment des Membres de la Société des Nations à titre individuel. Il n'y a pas lieu de rechercher si, dans un cas particulier, par exemple pour la modification d'une disposition du Mandat relative à l'un de leurs intérêts particuliers, l'assentiment des Etats Membres aurait été nécessaire, puisque seules sont présentement en cause les dispositions relatives à la gestion. S'agissant de ces dernières, la situation spéciale reconnue au Conseil par le premier alinéa de l'article 7 confirme que l'on ne considérerait pas que les Etats Membres eussent à titre individuel un droit ou intérêt juridique propre quant à l'administration du Mandat. Cette situation est certainement incompatible avec l'idée que les Etats Membres auraient été tenus pour des parties distinctes à l'acte de Mandat.

*

32. Le véritable statut des Membres de la Société des Nations par rapport aux actes de Mandat était différent. Ils n'étaient pas parties aux Mandats mais, dans une mesure limitée et à certains égards seulement, ils étaient à même d'en tirer des droits. N'étant pas parties aux actes de Mandat, ils ne pouvaient en retirer que des droits conférés sans équivoque, soit directement, soit implicitement mais de manière claire et inéluctable. L'existence de pareils droits ne saurait se présumer ou se fonder simplement sur une déduction ou un postulat. Or, à l'article 22 du Pacte, seuls les Mandataires étaient mentionnés s'agissant de l'exécution des Mandats à l'égard des habitants des territoires sous Mandat et vis-à-vis des organes de la Société des Nations. Les Membres de la Société des Nations, si l'on excepte les dispositions procédurales du paragraphe 8 relatives à l'absence d'une « convention antérieure », n'étaient mentionnés dans cet article qu'au sujet d'une tout autre question, à la fin du paragraphe 5 où il était stipulé que les Mandataires assureraient « également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». Dans les actes de Mandat, il en allait de même. En dehors de la clause juridictionnelle, qui sera examinée plus loin, ces actes ne faisaient mention des Membres de la Société des Nations que dans leurs dispositions relatives aux intérêts particuliers. C'est à propos de ces intérêts et d'eux seuls qu'un lien direct était établi entre les Mandataires et les Membres de la Société des Nations à titre individuel. Dans les dispositions relatives à la gestion des Mandats, il n'était question que des Mandataires et, le cas échéant, de l'organe compétent de la Société des Nations. Pour ces dispositions, le lien n'était établi qu'avec la Société des Nations ou ses organes.

* * *

33. En conséquence, compte tenu des textes et instruments pertinents et de la structure de la Société des Nations, dans le cadre de laquelle

within the framework of which the mandates system functioned, the Court considers that even in the time of the League, even as members of the League when that organization still existed, the Applicants did not, in their individual capacity as States, possess any separate self-contained right which they could assert, independently of, or additionally to, the right of the League, in the pursuit of its collective, institutional activity, to require the due performance of the Mandate in discharge of the "sacred trust". This right was vested exclusively in the League, and was exercised through its competent organs. Each member of the League could share in its collective, institutional exercise by the League, through their participation in the work of its organs, and to the extent that these organs themselves were empowered under the mandates system to act. By their right to activate these organs (of which they made full use), they could procure consideration of mandates questions as of other matters within the sphere of action of the League. But no right was reserved to them, individually as States, and independently of their participation in the institutional activities of the League, as component parts of it, to claim in their own name,—still less as agents authorized to represent the League,—the right to invigilate the sacred trust,—to set themselves up as separate custodians of the various mandates. This was the role of the League organs.

34. To put this conclusion in another way, the position was that under the mandates system, and within the general framework of the League system, the various mandatories were responsible for their conduct of the mandates solely to the League—in particular to its Council—and were not additionally and separately responsible to each and every individual State member of the League. If the latter had been given a legal right or interest on an individual "State" basis, this would have meant that each member of the League, independently of the Council or other competent League organ, could have addressed itself directly to every mandatory, for the purpose of calling for explanations or justifications of its administration, and generally to exact from the mandatory the due performance of its mandate, according to the view which that State might individually take as to what was required for the purpose.

35. Clearly no such right existed under the mandates system as contemplated by any of the relevant instruments. It would have involved a position of accountability by the mandatories to each and every member of the League separately, for otherwise there would have been nothing additional to the normal faculty of participating in the collective work of the League respecting mandates. The existence of such an additional right could not however be reconciled with the way in which the obligation of the mandatories, both under Article 22 of the League Covenant, and (in the case of South West Africa) Article 6 of the instrument of Mandate, was limited to reporting to the League Council,

fonctionnait le système des Mandats, la Cour estime que, même à l'époque de la Société des Nations, même en tant que Membres de cette organisation quand elle existait encore, les demandeurs ne possédaient à titre individuel comme Etats aucun droit propre et autonome pouvant être invoqué indépendamment ou en plus du droit conféré à la Société des Nations de réclamer, dans l'accomplissement de son activité collective et institutionnelle, la bonne exécution du Mandat conformément à la « mission sacrée de civilisation ». Ce droit revenait exclusivement à la Société des Nations, pour être exercé par ses organes compétents. Chaque Membre de la Société des Nations pouvait prendre part à l'exercice collectif et institutionnel de ce droit, en participant aux travaux des organes de la Société et dans la mesure où ceux-ci avaient eux-mêmes le pouvoir d'agir dans le cadre du système des Mandats. Ayant le droit de saisir lesdits organes, droit dont ils ont fait pleinement usage, les Membres pouvaient obtenir que des questions concernant les Mandats fussent examinées tout comme les autres questions entrant dans la sphère d'activité de la Société des Nations. Mais, en dehors de leur participation à l'activité institutionnelle de l'organisation en tant que Membres de celle-ci, ils n'avaient aucun droit individuellement comme Etats à veiller à l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation et à s'ériger ainsi en curateurs aux Mandats, soit en leur nom propre soit, encore moins, comme agents autorisés à représenter la Société des Nations. C'était là le rôle des organes de la Société des Nations.

34. La situation était autrement dit la suivante: dans le système des Mandats et dans le cadre général de la Société des Nations, les Mandataires ne répondaient de la gestion des Mandats que devant la Société des Nations, en particulier devant le Conseil; ils n'étaient pas en outre responsables à titre distinct envers chacun des Etats Membres. Si un droit ou intérêt juridique avait été conféré aux Etats à titre individuel, chaque Membre de la Société des Nations aurait pu s'adresser directement à chaque Mandataire, sans passer par le Conseil ou par un autre organe compétent de la Société des Nations, pour lui demander des explications ou des justifications sur son administration et d'une manière générale aurait pu exiger de chaque Mandataire la bonne exécution du Mandat, selon l'opinion qu'il se serait faite lui-même de ce qui était requis à cet effet.

35. Il est manifeste qu'aucun droit de ce genre n'existait dans le système des Mandats tel qu'il était envisagé dans les instruments pertinents. Un tel droit aurait eu pour effet de rendre les Mandataires responsables envers chacun des Membres de la Société des Nations à titre distinct, sans quoi il se serait confondu avec la faculté de participer normalement à l'activité collective de la Société des Nations en matière de Mandats. Or, l'existence de ce droit supplémentaire aurait été inconciliable avec le fait que l'obligation imposée aux Mandataires, tant en vertu de l'article 22 du Pacte que de la disposition des actes de Mandat qui dans le cas du Sud-Ouest africain faisait l'objet de l'article 6, consistait sim-

and to its satisfaction alone. Such a situation would have been particularly unimaginable in relation to a system which, within certain limits, allowed the mandatories to determine for themselves by what means they would carry out their mandates: and *a fortiori* would this have been so in the case of a 'C' mandate, having regard to the special power of administration as "an integral portion of its own territory" which, as already noted, was conferred upon the mandatory respecting this category of mandate.

36. The foregoing conclusions hold good whether the League is regarded as having possessed the kind of corporate juridical personality that the Court, in its Advisory Opinion in the case of *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (I.C.J. Reports 1949, p. 174), found the United Nations to be invested with,—or whether the League is regarded as a collectivity of States functioning on an institutional basis, whose collective rights in respect of League matters were, as Article 2 of the Covenant implied, exercisable only through the appropriate League organs, and not independently of these.

*

37. In order to test the conclusions thus reached, it is legitimate to have regard to the probable consequences of the view contended for by the Applicants,—or at any rate to the possibilities that would have been opened up if each member of the League had individually possessed the standing and rights now claimed. One question which arises is that of how far the individual members of the League would have been in a position to play the role ascribed to them. The Applicants, as part of their argument in favour of deeming the functions previously discharged by the Council of the League to have passed now to the General Assembly of the United Nations, insisted on the need for "informed" dealings with the Mandatory: only a body sufficiently endowed with the necessary knowledge, experience and expertise could, it was said, adequately discharge the supervisory role. Yet at the same time it was contended that individual members of the League,—not directly advised by the Permanent Mandates Commission,—not (unless members of the Council) in touch with the mandates questions except through their participation in the work of the League Assembly,—nevertheless possessed a right independently to confront the various mandatories over their administration of the mandates, and a faculty to call upon them to alter their policies and adjust their courses accordingly. The two contentions are inconsistent, and the second affronts all the probabilities.

38. No less difficult than the position of a mandatory caught between a number of possible different expressions of view, would have been

plement à envoyer au Conseil des rapports satisfaisant celui-ci et celui-ci seulement. Cette situation aurait été particulièrement difficile à imaginer, s'agissant d'un système qui, sous réserve de certaines limitations, autorisait les Mandataires à décider eux-mêmes des moyens d'exécuter leur Mandat; cela aurait été encore plus difficile à imaginer dans le cas d'un Mandat C, eu égard au pouvoir d'administrer le pays «comme une partie intégrante de son territoire» qui était spécialement conféré, comme on l'a déjà noté, à tout Mandataire chargé d'un Mandat de cette catégorie.

36. Les conclusions qui précèdent ne dépendent pas du point de savoir si l'on considère que la Société des Nations avait une personnalité juridique du genre de celle que la Cour a reconnue à l'Organisation des Nations Unies dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (C.I.J. Recueil 1949, p. 174), ou si l'on estime que la Société des Nations constituait une collectivité d'Etats fonctionnant de manière institutionnelle et ne pouvant, comme l'impliquait l'article 2 du Pacte, exercer leurs droits collectifs en ce qui concernait les affaires relevant de la Société que par l'intermédiaire des organes compétents de celle-ci et non en dehors d'eux.

*

37. Pour vérifier le bien-fondé des conclusions auxquelles on est ainsi parvenu, il est légitime de tenir compte des conséquences que la thèse des demandeurs aurait probablement engendrées, ou du moins de tenir compte de ce qui aurait pu se produire si chaque Membre de la Société des Nations avait possédé à titre individuel la qualité et les droits aujourd'hui invoqués. La question se pose de savoir dans quelle mesure les Membres de la Société des Nations auraient pu jouer le rôle qu'on veut leur attribuer. Dans l'argumentation qu'ils développent pour expliquer que les anciennes fonctions du Conseil de la Société des Nations sont désormais dévolues à l'Assemblée générale des Nations Unies, les demandeurs soulignent la nécessité de traiter «en connaissance de cause» avec le Mandataire: d'après eux, seul peut s'acquitter convenablement de la fonction de surveillance un organe ayant les connaissances, l'expérience et la compétence technique voulues. Or, les demandeurs n'en soutiennent pas moins en même temps que les Membres de la Société des Nations, qui ne recevaient pas directement d'avis de la Commission permanente des Mandats et qui, sauf s'ils siégeaient au Conseil, ne s'occupaient de questions concernant les Mandats que dans la mesure où ils participaient aux travaux de l'Assemblée, possédaient à titre indépendant le droit de demander aux Mandataires des explications sur leur administration et la faculté de les inviter à modifier leur politique et à changer en conséquence leur ligne de conduite. Ces deux arguments sont incompatibles et le second défie toute vraisemblance.

38. Le Conseil, dont l'autorité aurait été nécessairement sapée et l'action fréquemment compromise s'il y avait eu quelque quarante ou

that of the League Council whose authority must have been undermined, and its action often frustrated, by the existence of some 40 or 50 independent centres of invigilatory rights.

39. Equally inconsistent would the position claimed for individual League members have been with that of the mandatory as a member of the Council on mandates questions. As such, the mandatory, on the basis of the normal League voting rule, and by virtue of Article 4, paragraphs 5 and 6, and Article 5, paragraph 1, of the Covenant, possessed a vote necessary to the taking of any formal Council decision on a question of substance relative to its mandate (at least in the sense that, if cast, it must not be adversely cast); so that, in the last resort, the assent, or non-dissent, of the mandatory had to be negotiated.

40. In the opinion of the Court, those who intended the one system cannot simultaneously have intended the other: and if in the time of the League,—if as members of the League,—the Applicants did not possess the rights contended for,—evidently they do not possess them now. There is no principle of law which, following upon the dissolution of the League, would operate to invest the Applicants with rights they did not have even when the League was still in being.

* * *

41. The Court will now turn to the various contentions that have been or might be advanced in opposition to the view it takes; and will first deal with a number of points which have a certain general affinity.

42. Firstly, it may be represented that the consequences described above as being rendered possible if individual members of the League had had the rights now contended for by the Applicants, are unreal,—because the true position under the mandates system was that, even if in all normal circumstances the mandatories were responsible to the Council of the League alone, nevertheless the individual members of the League possessed a right of last resort to activate the Court under the jurisdictional clause if any mandate was being contravened. The Court will consider the effect of the jurisdictional clause later; but quite apart from that, the argument is misconceived. It is evident that any such right would have availed nothing unless the members of the League had individually possessed substantive rights regarding the carrying out of the mandates which they could make good before the Court, if and when they did activate it. If, however, they possessed such rights then, as already noted, irrespective of whether they went to the Court or not, they were entitled at all times, outside League channels, to confront the mandatories over the administration of their mandates, just as much as in respect of their “special interests” under the mandate. The theory that the members of

cinquante centres indépendants de droit de contrôle, se serait trouvé dans une situation non moins difficile que le Mandataire pris dans un réseau de demandes éventuellement contradictoires.

39. De même, il y aurait eu incompatibilité entre la situation où les divers Membres de la Société des Nations se seraient ainsi trouvés et la situation du Mandataire en tant que membre du Conseil lorsque celui-ci traitait de questions relatives aux Mandats. Suivant la règle de vote normalement applicable à la Société des Nations et en vertu de l'article 4, paragraphes 5 et 6, et de l'article 5, paragraphe 1, du Pacte, le vote positif, ou tout au moins l'absence d'opposition, du Mandataire était nécessaire pour que le Conseil puisse prendre une décision sur une question importante concernant le Mandat; dans ces conditions, on devait en fin de compte négocier avec le Mandataire pour obtenir qu'il donne son assentiment ou qu'il ne fasse pas opposition.

40. De l'avis de la Cour, il est impossible que l'on ait voulu à la fois l'un et l'autre système et, si à l'époque où la Société des Nations existait et où ils en étaient Membres les demandeurs ne possédaient pas les droits qu'ils invoquent, ils ne les possèdent évidemment pas aujourd'hui. Il n'existe aucun principe de droit qui ait eu pour effet de conférer aux demandeurs, à la dissolution de la Société des Nations, des droits qu'ils n'avaient jamais eus alors que cette organisation existait encore.

* * *

41. La Cour examinera maintenant les arguments qui sont avancés ou pourraient l'être à l'encontre de l'opinion qu'elle adopte; elle réglera d'abord quelques points qui d'une manière générale sont du même ordre.

42. Tout d'abord, pourrait-on alléguer, les conséquences dont il a été indiqué plus haut qu'elles auraient pu se produire, si les Membres de la Société des Nations avaient eu à titre individuel les droits invoqués aujourd'hui par les demandeurs, sont dépourvues de vraisemblance; en effet, la véritable situation dans le système des Mandats était celle-ci: si les Mandataires étaient normalement responsables devant le seul Conseil, les Etats Membres n'en avaient pas moins à titre individuel le droit de saisir la Cour en dernier ressort en vertu de la clause juridictionnelle, au cas où il serait contrevenu à un Mandat. La Cour examinera plus loin l'effet de la clause juridictionnelle mais l'argument est de toute façon mal fondé. Le droit de saisir la Cour n'aurait évidemment servi à rien si les Etats Membres n'avaient eu individuellement la possibilité de faire valoir, au cas où ils auraient saisi la Cour, des droits de fond à l'égard de l'exécution des Mandats. Or, s'ils avaient eu de pareils droits, ils auraient, comme on l'a déjà signalé, été fondés à tout moment, qu'ils saisissent la Cour ou non, à demander aux Mandataires des explications sur leur administration des Mandats sans passer par la Société des Nations, tout comme ils auraient pu

the League possessed such rights, but were precluded from exercising them unless by means of recourse to adjudication, constitutes an essentially improbable supposition for which the relevant texts afford no warrant. These texts did not need to impose any such limitation, for the simple reason that they did not create the alleged rights.

43. Again, it has been pointed out that there is nothing unprecedented in a situation in which the supervision of a certain matter is, on the political plane, entrusted to a given body or organ, but where certain individual States—not all of them necessarily actual parties to the instruments concerned—have parallel legal rights in regard to the same matter, which they can assert in specified ways. This is true but irrelevant, since for the present purposes the question is not whether such rights could be, but whether they were in fact conferred. In various instances cited by way of example, not only was the intention to confer the right and its special purpose quite clear,—it was also restricted to a small group of States, members, either permanent or elected, of the supervisory organ concerned. In such a case, the right granted was, in effect, part of the institutional or conventional machinery of control, and its existence could occasion no difficulty or confusion. This type of case, which will be further discussed later, in connection with the jurisdictional clause of the mandates, is not the same as the present one.

44. Next, it may be said that a legal right or interest need not necessarily relate to anything material or “tangible”, and can be infringed even though no prejudice of a material kind has been suffered. In this connection, the provisions of certain treaties and other international instruments of a humanitarian character, and the terms of various arbitral and judicial decisions, are cited as indicating that, for instance, States may be entitled to uphold some general principle even though the particular contravention of it alleged has not affected their own material interests;—that again, States may have a legal interest in vindicating a principle of international law, even though they have, in the given case, suffered no material prejudice, or ask only for token damages. Without attempting to discuss how far, and in what particular circumstances, these things might be true, it suffices to point out that, in holding that the Applicants in the present case could only have had a legal right or interest in the “special interests” provisions of the Mandate, the Court does not in any way do so merely because these relate to a material or tangible object. Nor, in holding that no legal right or interest exists for the Applicants, individually as States, in respect of the “conduct” provisions, does the Court do so because any such right or interest would not have a material or tangible object. The Court simply holds that such rights or interests, in order to exist, must be clearly vested in those who claim them, by some text or instrument, or rule of law;—and that in the present case, none were ever vested in individual members of the League under any of the relevant instruments, or as a

le faire à propos des dispositions des Mandats relatives à leurs intérêts particuliers. La thèse selon laquelle les Membres de la Société des Nations auraient possédé ces droits sans pouvoir toutefois les exercer par une autre voie qu'un recours en justice constitue une supposition essentiellement improbable qui n'est pas justifiée par les textes pertinents. Il était inutile que ces textes imposent une telle limitation, pour la simple raison qu'ils ne créaient pas les droits en question.

43. On soutient encore qu'il n'est nullement sans précédent que la surveillance dans un domaine donné soit confiée sur le plan politique à un certain organe ou organisme et que, parallèlement, des Etats qui ne sont pas tous nécessairement de véritables parties aux instruments en cause aient à titre individuel, dans le même domaine, des droits qu'ils peuvent faire valoir selon des modalités déterminées. Cela est vrai mais sans pertinence, car aux fins de la présente affaire la question n'est pas de savoir si de tels droits pouvaient être conférés mais s'ils l'ont effectivement été. Dans certains des exemples invoqués, non seulement l'intention de conférer un droit et sa raison d'être étaient très claires, mais encore ce droit était limité à un petit groupe d'Etats qui faisaient partie de l'organe de surveillance en cause soit à titre permanent, soit à titre électif. En pareil cas, le droit conféré était en fait un élément du mécanisme institutionnel ou conventionnel de contrôle et son existence ne pouvait entraîner de difficulté ni prêter à confusion. Ce cas, sur lequel on reviendra au sujet de la clause juridictionnelle des Mandats, n'est pas le même que le cas actuel.

44. On peut dire d'autre part qu'un droit ou intérêt juridique ne se rapporte pas nécessairement à un objet concret ou tangible et peut être atteint même en l'absence de tout préjudice matériel. A cet égard, on cite les dispositions de certains traités et autres instruments internationaux de caractère humanitaire, ainsi que les termes de diverses décisions arbitrales et judiciaires, pour montrer par exemple que des Etats peuvent demander qu'un principe général soit observé, même si l'infraction alléguée à ce principe ne touche pas à leur intérêt concret propre, pour montrer aussi que des Etats peuvent avoir un intérêt juridique à réclamer le respect d'un principe de droit international, même s'ils n'ont subi dans un cas d'espèce aucun préjudice matériel ou ne demandent qu'une réparation symbolique. Sans chercher à discuter jusqu'à quel point et dans quelles circonstances particulières cela peut être vrai, il suffira de signaler que, si la Cour juge en l'espèce que les demandeurs n'auraient pu avoir de droits ou intérêts juridiques qu'à l'égard des dispositions du Mandat relatives aux intérêts particuliers, ce n'est nullement pour le seul motif que leur objet est concret ou tangible. De même, si la Cour estime que les demandeurs n'ont pas individuellement comme Etats de droits ou intérêts juridiques à l'égard des dispositions relatives à la gestion, ce n'est pas parce que de tels droits ou intérêts juridiques n'auraient pas d'objet concret ou tangible. La Cour juge simplement que ces droits ou intérêts juridiques ne sauraient exister que s'ils ont été clairement conférés à ceux qui les revendiquent par un texte, un instrument ou une règle de droit et qu'en l'espèce on

constituent part of the mandates system as a whole, or otherwise.

45. Various miscellaneous propositions are also advanced: the Mandate is more deserving of protection than the "special interests" of any particular State;—there would be nothing extraordinary in a State having a legal right to vindicate a purely altruistic interest;—and so forth. But these are not really legal propositions: they do not eliminate the need to find the particular provisions or rules of law the existence of which they assume, but do not of themselves demonstrate.

*

46. It is also asked whether, even supposing that the Applicants only had an interest on the political level respecting the conduct of the Mandate, this would not have sufficed to enable them to seek a declaration from the Court as to what the legal position was under the Mandate, so that, for instance, they could know whether they would be on good ground in bringing before the appropriate political organs, acts of the mandatory thought to involve a threat to peace or good international relations.

47. The Court is concerned in the present proceedings only with the rights which the Applicants had as former members of the League of Nations—for it is in that capacity alone that they are now appearing. If the contention above described is intended to mean that because, for example, the Applicants would, under paragraph 2 of Article 11 of the League Covenant, have had "the friendly right . . . to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance . . . which threatens to disturb international peace or the good understanding . . . upon which peace depends", they would therefore also—and on that account—have had the right to obtain a declaration from the Court as to what the mandatory's obligations were, and whether a violation of these had occurred;—if this is the contention, the Court can only reply to it in the negative. A provision such as Article 11 of the Covenant could at most furnish a motive why the Applicants (or other members of the League) might wish to know what the legal position was. It could not of itself give them any right to procure this knowledge from the Court which they would not otherwise have had under the Mandate itself.

48. On the other hand, an appropriate organ of the League such as the Council could of course have sought an advisory opinion from the Court on any such matter. It is in this connection that the chief objection to the theory under discussion arises. Under the Court's Statute as it is at present framed, States cannot obtain mere "opinions" from the Court. This faculty is reserved to certain international organs empowered to exercise it by way of the process of requesting the Court for an advisory opinion. It was open to the Council of the League to make use of this process in case of any doubt as to the rights of the League or its

n'en a jamais conféré aux Membres de la Société des Nations à titre individuel, que ce soit par l'un des instruments pertinents ou dans le cadre général du système des Mandats ou d'une autre manière.

45. On formule aussi divers arguments consistant à dire par exemple que le Mandat requiert une protection plus grande que les intérêts particuliers de tel ou tel Etat, ou qu'il n'y aurait rien d'extraordinaire à ce qu'un Etat ait le droit de défendre un intérêt purement altruiste. Mais il ne s'agit pas là de véritables arguments de droit: encore faut-il rechercher les dispositions ou règles de droit dont ces arguments présumant l'existence sans la démontrer.

*

46. On demande en outre si, à supposer même que les demandeurs n'aient eu qu'un intérêt d'ordre politique au regard de la gestion du Mandat, cela n'aurait pas suffi à les habiliter à solliciter de la Cour une déclaration sur la situation juridique existant en vertu du Mandat, afin de savoir, par exemple, s'ils étaient fondés à soumettre aux organes politiques compétents les actes du Mandataire censés constituer une menace pour la paix ou pour les bonnes relations internationales.

47. La Cour n'a à connaître dans la présente instance que des droits des demandeurs en leur qualité d'anciens Membres de la Société des Nations, puisque c'est à ce seul titre qu'ils se présentent aujourd'hui devant la Cour. La Cour doit rejeter la thèse ci-dessus mentionnée pour autant qu'elle signifie que, parce qu'ils auraient eu, par exemple, aux termes de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, «le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance ... qui menace ... de troubler la paix ou la bonne entente ... dont la paix dépend», les demandeurs auraient également eu de ce chef le droit d'obtenir de la Cour une déclaration sur la teneur des obligations du Mandataire et sur l'existence d'une violation éventuelle de ces obligations. Une disposition telle que l'article 11 du Pacte pouvait tout au plus constituer une raison pour les demandeurs ou d'autres Membres de la Société des Nations de chercher à savoir quelle était la situation juridique. Elle ne pouvait par elle-même leur donner aucun droit de le demander à la Cour, si par ailleurs ce droit ne leur était pas octroyé par le Mandat.

48. En revanche, il est évident qu'un organe compétent de la Société des Nations, comme le Conseil, aurait pu demander à la Cour un avis consultatif sur une question de ce genre. C'est là que réside la principale objection à la thèse dont il s'agit. D'après le texte actuel du Statut de la Cour, aucun Etat ne saurait obtenir de la Cour un simple *avis*. Cette faculté est réservée à certains organes internationaux habilités à l'exercer par la voie de requêtes pour avis consultatif soumises à la Cour. Le Conseil pouvait recourir à cette procédure en cas de doute quant aux droits de la Société des Nations ou de ses Membres en matière

members relative to mandates. But in their individual capacity, States can appear before the Court only as litigants in a dispute with another State, even if their object in so doing is only to obtain a declaratory judgment. The moment they so appear however, it is necessary for them, even for that limited purpose, to establish, in relation to the defendant party in the case, the existence of a legal right or interest in the subject-matter of their claim, such as to entitle them to the declarations or pronouncements they seek: or in other words that they are parties to whom the defendant State is answerable under the relevant instrument or rule of law.

* * *

49. The Court must now turn to certain questions of a wider character. Throughout this case it has been suggested, directly or indirectly, that humanitarian considerations are sufficient in themselves to generate legal rights and obligations, and that the Court can and should proceed accordingly. The Court does not think so. It is a court of law, and can take account of moral principles only in so far as these are given a sufficient expression in legal form. Law exists, it is said, to serve a social need; but precisely for that reason it can do so only through and within the limits of its own discipline. Otherwise, it is not a legal service that would be rendered.

50. Humanitarian considerations may constitute the inspirational basis for rules of law, just as, for instance, the preambular parts of the United Nations Charter constitute the moral and political basis for the specific legal provisions thereafter set out. Such considerations do not, however, in themselves amount to rules of law. All States are interested—have an interest—in such matters. But the existence of an “interest” does not of itself entail that this interest is specifically juridical in character.

51. It is in the light of these considerations that the Court must examine what is perhaps the most important contention of a general character that has been advanced in connection with this aspect of the case, namely the contention by which it is sought to derive a legal right or interest in the conduct of the mandate from the simple existence, or principle, of the “sacred trust”. The sacred trust, it is said, is a “sacred trust of civilization”. Hence all civilized nations have an interest in seeing that it is carried out. An interest, no doubt;—but in order that this interest may take on a specifically legal character, the sacred trust itself must be or become something more than a moral or humanitarian ideal. In order to generate legal rights and obligations, it must be given juridical expression and be clothed in legal form. One such form might be the United Nations trusteeship system,—another, as contained in Chapter XI of the Charter concerning non-self-governing territories, which makes express reference to “a sacred trust”. In each case the legal rights and obligations are those, and only those, provided for by the relevant texts, whatever these may be.

52. In the present case, the principle of the sacred trust has as its sole

de Mandats. Pour leur part, les Etats ne peuvent se présenter devant la Cour à titre individuel qu'en tant que parties à un différend avec un autre Etat, même s'ils ne cherchent à obtenir qu'un jugement déclaratoire. Au moment où ils se présentent devant la Cour, ils doivent, ne poursuivraient-ils même qu'un objectif aussi limité, établir qu'ils ont vis-à-vis du défendeur en l'espèce un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande leur permettant d'obtenir les déclarations qu'ils sollicitent, ou en d'autres termes qu'ils sont des parties devant lesquelles l'Etat défendeur est responsable en vertu de l'instrument ou de la règle de droit pertinents.

* * *

49. La Cour abordera maintenant certaines questions plus générales. Tout au long de la présente affaire, on a dit ou laissé entendre que des considérations humanitaires suffisent à faire naître des droits et obligations juridiques et que la Cour peut et doit agir en conséquence. La Cour ne le pense pas. La Cour juge le droit et ne peut tenir compte de principes moraux que dans la mesure où on leur a donné une forme juridique suffisante. Le droit, dit-on, répond à une nécessité sociale, mais c'est précisément pour cette raison qu'il ne peut y répondre que dans le cadre et à l'intérieur des limites de la discipline qu'il constitue. Autrement, ce n'est pas une contribution juridique qui serait apportée.

50. Des considérations humanitaires peuvent inspirer des règles de droit; ainsi le préambule de la Charte des Nations Unies constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite. De telles considérations ne sont pas cependant en elles-mêmes des règles de droit. Tous les Etats s'intéressent à ces questions; ils y ont un *intérêt*. Mais ce n'est pas parce qu'un intérêt existe que cet intérêt a un caractère spécifiquement juridique.

51. C'est compte tenu de ces considérations que la Cour doit examiner l'argument général qui est peut-être le plus important de ceux que l'on avance à propos de cet aspect de l'affaire: on soutient qu'un droit ou intérêt juridique au regard de la gestion du Mandat découlerait de la simple existence de la « mission sacrée » ou de ce principe. La mission sacrée, dit-on, est une « mission sacrée de civilisation ». Par suite, toutes les nations civilisées auraient un intérêt à son accomplissement. Un intérêt certainement; mais, pour que cet intérêt puisse prendre un caractère spécifiquement juridique, il faut que la mission sacrée elle-même soit ou devienne quelque chose de plus qu'un idéal moral ou humanitaire. Pour engendrer des droits et des obligations juridiques, elle doit avoir une expression et une forme juridiques. Une de ces formes pourrait être le régime de tutelle des Nations Unies; une autre pourrait être celle que prévoit pour les territoires non autonomes le chapitre XI de la Charte, qui se réfère expressément à une « mission sacrée ». Dans chaque cas, les droits et les obligations juridiques sont ceux et uniquement ceux que prévoient les textes pertinents, quels qu'ils soient.

52. Dans la présente espèce, le principe de la mission sacrée de civili-

juridical expression the mandates system. As such, it constitutes a moral ideal given form as a juridical régime in the shape of that system. But it is necessary not to confuse the moral ideal with the legal rules intended to give it effect. For the purpose of realizing the aims of the trust in the particular form of any given mandate, its legal rights and obligations were those, and those alone, which resulted from the relevant instruments creating the system, and the mandate itself, within the framework of the League of Nations.

53. Thus it is that paragraph 2 of Article 22 of the Covenant, in the same breath that it postulates the principle of the sacred trust, specifies in terms that, in order to give "effect to this principle", the tutelage of the peoples of the mandated territories should be entrusted to certain nations, "and that this tutelage should be exercised by them" as mandatories "on behalf of the League". It was from this that flowed all the legal consequences already noticed.

54. To sum up, the principle of the sacred trust has no residual juridical content which could, so far as any particular mandate is concerned, operate *per se* to give rise to legal rights and obligations outside the system as a whole; and, within the system equally, such rights and obligations exist only in so far as there is actual provision for them. Once the expression to be given to an idea has been accepted in the form of a particular régime or system, its legal incidents are those of the régime or system. It is not permissible to import new ones by a process of appeal to the originating idea—a process that would, *ex hypothesi*, have no natural limit. Hence, although, as has constantly been reiterated, the members of the League had an interest in seeing that the obligations entailed by the mandates system were respected, this was an interest which, according to the very nature of the system itself, they could exercise only through the appropriate League organs, and not individually.

*

55. Next, it may be suggested that even if the legal position of the Applicants and of other individual members of the League of Nations was as the Court holds it to be, this was so only during the lifetime of the League, and that when the latter was dissolved, the rights previously resident in the League itself, or in its competent organs, devolved, so to speak, upon the individual States which were members of it at the date of its dissolution. There is, however, no principle of law which would warrant such a conclusion. Although the Court held in the earlier 1962 phase of the present case that the members of a dissolved international organization can be deemed, though no longer members of it, to retain rights which, as members, they individually possessed when the organization was in being, this could not extend to ascribing to them, upon and by reason of the dissolution, rights which, even previously as members, they never did individually possess. Nor of

sation a pour seule expression juridique le système des Mandats. Il représente ainsi un idéal moral qui a donné lieu à un régime juridique sous la forme du système des Mandats. Mais il ne faut pas confondre l'idéal moral et les règles juridiques destinées à le mettre en application. Les droits et les obligations juridiques qui permettaient d'accomplir la mission à l'égard d'un Mandat déterminé étaient ceux et uniquement ceux qui découlaient des actes pertinents créant le système et le Mandat lui-même dans le cadre de la Société des Nations.

53. C'est ainsi que l'article 22, paragraphe 2, du Pacte, en même temps qu'il posait le principe de la mission sacrée de civilisation, spécifiait expressément que, pour «réaliser ... ce principe», la tutelle des peuples des territoires sous Mandat devait être confiée à certaines nations qui «exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société». C'est de cela que découlaient toutes les conséquences juridiques déjà indiquées.

54. En résumé, le principe de la mission sacrée de civilisation ne contient aucun élément juridique résiduel pouvant, dans le cas d'un Mandat particulier, donner à lui seul naissance à des droits et à des obligations juridiques en dehors du système des Mandats et, de même, il n'existe des droits et des obligations juridiques à l'intérieur de ce système que dans la mesure où des dispositions expresses le prévoient. Une fois admis qu'une idée s'exprimera sous la forme d'un régime ou d'un système particulier, ses éléments juridiques sont ceux de ce régime ou de ce système. On ne saurait en introduire de nouveaux en se référant à l'idée de base, car on se trouverait de ce fait entraîné dans un processus sans fin. En conséquence, bien que les Membres de la Société des Nations aient eu, comme on l'a rappelé sans cesse, un intérêt à ce que les obligations prévues par les Mandats fussent respectées, ils ne pouvaient, vu la nature même du système, faire valoir cet intérêt que par l'intermédiaire des organes compétents de la Société des Nations et non individuellement.

*

55. On pourrait soutenir ensuite que, même si les demandeurs et les autres Membres de la Société des Nations se sont trouvés dans la situation juridique indiquée par la Cour, il en a été ainsi uniquement pendant l'existence de la Société et que, à la dissolution de celle-ci, les droits antérieurement conférés à l'organisation elle-même ou à ses organes compétents ont été en quelque sorte dévolus à titre individuel aux Etats qui en étaient Membres à cette date. Or, il n'existe aucun principe de droit qui justifie pareille conclusion. La Cour a jugé en 1962, dans la phase antérieure de la présente affaire, que les anciens membres d'une organisation internationale dissoute, tout en n'en faisant plus partie, sont censés conserver les droits qu'ils possédaient individuellement à titre de membres lorsque l'organisation existait; mais on ne saurait aller jusqu'à leur attribuer, dès la dissolution et à raison de celle-ci, des droits qu'ils n'avaient jamais possédés individuellement, même

course could anything that occurred subsequent to the dissolution of the League operate to invest its members with rights they did not, in that capacity, previously have,—and it is the rights which they had as members of the League that are now in question.

56. The Court can equally not read the unilateral declarations, or statements of intention as they have been called, which were made by the various mandatories on the occasion of the dissolution of the League, expressing their willingness to continue to be guided by the mandates in their administration of the territories concerned, as conferring on the members of the League individually any new legal rights or interests of a kind they did not previously possess.

*

57. Another argument which requires consideration is that in so far as the Court's view leads to the conclusion that there is now no entity entitled to claim the due performance of the Mandate, it must be unacceptable. Without attempting in any way to pronounce on the various implications involved in this argument, the Court thinks the inference sought to be drawn from it is inadmissible. If, on a correct legal reading of a given situation, certain alleged rights are found to be non-existent, the consequences of this must be accepted. The Court cannot properly postulate the existence of such rights in order to avert those consequences. This would be to engage in an essentially legislative task, in the service of political ends the promotion of which, however desirable in itself, lies outside the function of a court-of-law.

* * *

58. The Court comes now to a more specific category of contention arising out of the existence and terms of the jurisdictional clause of the Mandate, and of the effect of the Court's Judgment of 21 December 1962 in that regard. The Court's present Judgment is founded on the relevant provisions of the Covenant of the League of Nations, the character of the League as an organization, and the substantive provisions of the instrument of Mandate for South West Africa. The question now to be considered is whether there is anything arising out of its previous Judgment, or the terms of the jurisdictional clause of the Mandate, which should lead the Court to modify the conclusions arrived at on those foundations.

59. In the first place, it is contended that the question of the Applicants' legal right or interest was settled by that Judgment and cannot now be reopened. As regards the issue of preclusion, the Court finds it unnecessary to pronounce on various issues which have been raised in this connection, such as whether a decision on a preliminary objection constitutes a *res judicata* in the proper sense of that term,—whether it ranks as a "decision" for the purposes of Article 59 of the Court's

à titre de membres. D'autre part, aucun des événements qui ont suivi la dissolution de la Société des Nations n'a évidemment pu avoir l'effet de conférer à ses Membres des droits qu'ils n'avaient pas auparavant en tant que tels; or, ce sont les droits qu'ils avaient en qualité de Membres de la Société des Nations qui sont présentement en question.

56. La Cour ne saurait non plus interpréter les déclarations unilatérales, dites déclarations d'intention, par lesquelles les Mandataires ont, à l'occasion de la dissolution de la Société des Nations, annoncé qu'ils étaient disposés à continuer à s'inspirer des Mandats aux fins de l'administration des territoires en cause, comme conférant à titre individuel aux Membres de l'organisation des droits ou intérêts juridiques nouveaux qu'ils ne possédaient pas antérieurement.

*

57. Il y a encore lieu d'examiner l'argument d'après lequel l'opinion de la Cour serait inacceptable dans la mesure où elle amène à conclure qu'il n'existe plus actuellement d'entité fondée à réclamer la bonne exécution du Mandat. Sans vouloir en rien se prononcer sur tout ce qu'implique cet argument, la Cour estime inadmissible la déduction que l'on cherche à en tirer. Si, après avoir interprété d'une manière juridiquement exacte une situation donnée, on considère que certains droits allégués n'existent pas, on doit en accepter les conséquences. Il n'appartient pas à la Cour de postuler l'existence de ces droits pour éviter de telles conséquences. Ce faisant, elle se livrerait à une tâche essentiellement législative, pour servir des fins politiques qu'il n'entre pas dans les fonctions d'un tribunal de favoriser, si désirable cela soit-il.

* * *

58. La Cour traitera ensuite d'arguments reposant plus spécialement sur l'existence et les termes de la clause juridictionnelle du Mandat et sur l'effet à cet égard de l'arrêt rendu par la Cour le 21 décembre 1962. Le présent arrêt de la Cour se fonde sur les dispositions pertinentes du Pacte, sur la nature de la Société des Nations en tant qu'organisation et sur les dispositions de l'acte de Mandat pour le Sud-Ouest africain qui touchent au fond. La Cour doit donc rechercher maintenant s'il existe dans son précédent arrêt ou dans les termes de la clause juridictionnelle du Mandat un élément de nature à modifier les conclusions auxquelles elle est parvenue sur cette base.

59. On soutient en premier lieu que la question du droit ou intérêt juridique des demandeurs a été réglée par l'arrêt de 1962 et qu'elle ne saurait être rouverte. La Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur les divers points qui ont été soulevés au sujet d'une telle forclusion, comme le point de savoir si une décision sur une exception préliminaire a force de chose jugée au sens propre du terme, si elle constitue une « décision » aux fins de l'article 59 du Statut ou si elle est « définitive »

Statute, or as "final" within the meaning of Article 60. The essential point is that a decision on a preliminary objection can never be preclusive of a matter appertaining to the merits, whether or not it has in fact been dealt with in connection with the preliminary objection. When preliminary objections are entered by the defendant party in a case, the proceedings on the merits are, by virtue of Article 62, paragraph 3, of the Court's Rules, suspended. Thereafter, and until the proceedings on the merits are resumed, the preliminary objections having been rejected, there can be no decision finally determining or pre-judging any issue of merits. It may occur that a judgment on a preliminary objection touches on a point of merits, but this it can do only in a provisional way, to the extent necessary for deciding the question raised by the preliminary objection. Any finding on the point of merits therefore, ranks simply as part of the motivation of the decision on the preliminary objection, and not as the object of that decision. It cannot rank as a final decision on the point of merits involved.

*

60. It is however contended that, even if the Judgment of 1962 was, for the above-mentioned reasons, not preclusive of the issue of the Applicants' legal right or interest, it did in essence determine that issue because it decided that the Applicants were entitled to invoke the jurisdictional clause of the Mandate, and that if they had a sufficient interest to do that, they must also have a sufficient interest in the subject-matter of their claim. This view is not well-founded. The faculty of invoking a jurisdictional clause depends upon what tests or conditions of the right to do so are laid down by the clause itself. To hold that the parties in any given case belong to the category of State specified in the clause,—that the dispute has the specified character,—and that the forum is the one specified,—is not the same thing as finding the existence of a legal right or interest relative to the merits of the claim. The jurisdictional clause of the Mandate for South West Africa (Article 7, paragraph 2), which appeared in all the mandates, reads as follows:

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

Looking at this provision; assuming the existence of a dispute; assuming that negotiations had taken place; that these had not settled the dispute; and that the Court was, by the operation of Article 37 of its Statute, duly substituted for the Permanent Court as the competent forum (all of which assumptions would be in accordance with the Court's

au sens de l'article 60. L'essentiel est qu'en aucun cas une décision sur une exception préliminaire ne saurait empêcher l'examen d'une question relevant du fond, que celle-ci ait été en fait traitée ou non à propos de l'exception préliminaire. Lorsque dans une affaire le défendeur présente des exceptions préliminaires, la procédure sur le fond est suspendue conformément à l'article 62, paragraphe 3, du Règlement. Jusqu'à ce que cette procédure soit reprise, en cas de rejet des exceptions préliminaires, il ne peut y avoir de décision qui règle définitivement ou préjuge une question de fond. Il se peut qu'un arrêt sur une exception préliminaire touche à un point de fond, mais cela n'est possible qu'à titre provisoire et dans la mesure nécessaire pour décider la question soulevée par l'exception. Toute déclaration sur le point de fond constitue donc simplement un motif de la décision sur l'exception et non l'objet de celle-ci. Ce ne saurait être une décision définitive sur le point de fond.

*

60. On soutient cependant que, même s'il n'empêche pas pour les motifs énoncés ci-dessus l'examen de la question du droit ou intérêt juridique des demandeurs, l'arrêt de 1962 a en substance tranché cette question parce qu'il a décidé que les demandeurs étaient fondés à invoquer la clause juridictionnelle du Mandat et que, s'ils avaient un intérêt suffisant à le faire, ils avaient aussi nécessairement un intérêt suffisant quant à l'objet de la demande. Cette opinion n'est pas fondée. La faculté d'invoquer une clause juridictionnelle dépend des conditions ou des critères auxquels cette clause subordonne le droit d'agir. C'est une chose de dire que les parties à une affaire donnée appartiennent à la catégorie d'Etats mentionnés dans la clause, que le différend a le caractère spécifié et que le tribunal est celui qui a été indiqué; c'est autre chose de constater l'existence d'un droit ou intérêt juridique quant au fond de la demande. La clause juridictionnelle qui figure dans le Mandat pour le Sud-Ouest africain (article 7, deuxième alinéa) comme dans tous les autres Mandats est ainsi conçue:

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

Si l'on considère cette clause et si l'on suppose qu'un différend existe, que des négociations ont eu lieu, qu'elles n'ont pas réglé le différend et que, par le jeu de l'article 37 du Statut, la Cour constitue la juridiction compétente à la place de la Cour permanente, suppositions toutes conformes à l'arrêt rendu par la Cour en 1962, on voit qu'il suffisait

Judgment of 1962);—then all that the Applicants had to do in order to bring themselves under this clause and establish their capacity to invoke it, was to show (a) *ratione personae*, that they were members of the League, constructively if not actually, or must be deemed still so to be for the purposes of this provision, notwithstanding the dissolution of the League; and (b) *ratione materiae*, that the dispute did relate to the interpretation or application of one or more provisions of the Mandate. If the Court considered that these requirements were satisfied, it could assume jurisdiction to hear and determine the merits without going into the question of the Applicants' legal right or interest relative to the subject-matter of their claim; for the jurisdictional clause did not, according to its terms, require them to establish the existence of such a right or interest for the purpose of founding the competence of the Court.

61. Hence, whatever observations the Court may have made on that matter, it remained for the Applicants, on the merits, to establish that they had this right or interest in the carrying out of the provisions which they invoked, such as to entitle them to the pronouncements and declarations they were seeking from the Court. Since decisions of an interlocutory character cannot pre-judge questions of merits, there can be no contradiction between a decision allowing that the Applicants had the capacity to invoke the jurisdictional clause—this being the only question which, so far as this point goes, the Court was then called upon to decide, or could decide,—and a decision that the Applicants have not established the legal basis of their claim on the merits.

*

62. It is next contended that this particular jurisdictional clause has an effect which is more extensive than if it is considered as a simple jurisdictional clause: that it is a clause conferring a substantive right,—that the substantive right it confers is precisely the right to claim from the Mandatory the carrying out of the “conduct of the Mandate” provisions of the instrument of mandate,—and that in consequence, even if the right is derivable from no other source, it is derivable from and implicit in this clause.

63. Let it be observed first of all that it would be remarkable if this were the case,—that is to say if so important a right, having such potentially far-reaching consequences,—intended, so the Applicants contend, to play such an essential role in the scheme of the Mandate—of all the mandates, and of the system generally—had been created indirectly, and in so casual and almost incidental a fashion, by an ordinary jurisdictional clause, lacking as will shortly be seen in any of the special features that might give it the effect claimed,—and which would certainly be requisite in order to achieve that effect. The Court considers it highly unlikely that, given the far-reaching consequences involved and, according to the Applicants, intended, the framers of the mandates system, had

aux demandeurs, pour pouvoir bénéficier de la clause et établir leur aptitude à l'invoquer, de prouver *a) ratione personae*, qu'ils étaient Membres de la Société des Nations, sinon effectivement du moins par voie d'interprétation, ou qu'ils devaient être considérés comme l'étant encore aux fins de la clause malgré la dissolution de la Société des Nations; *b) ratione materiae*, que le différend était relatif à l'interprétation ou à l'application d'une ou plusieurs dispositions du Mandat. Si elle estimait ces conditions satisfaites, la Cour pouvait, sans aborder la question du droit ou intérêt juridique des demandeurs quant à l'objet de la demande, se déclarer compétente pour examiner et trancher le fond, car, d'après ses termes, la clause juridictionnelle n'imposait pas aux demandeurs de prouver l'existence de ce droit ou intérêt juridique en vue d'établir la compétence de la Cour.

61. Il s'ensuit que, quelques observations que la Cour ait pu faire à cet égard, il restait aux demandeurs à établir au fond qu'ils avaient un droit ou intérêt juridique quant à l'exécution des dispositions par eux invoquées et qu'ils étaient fondés à obtenir de la Cour les déclarations par eux sollicitées. Les décisions interlocutoires ne pouvant préjuger les questions de fond, il ne saurait y avoir d'opposition entre la décision admettant que les demandeurs avaient qualité pour invoquer la clause juridictionnelle, seul point que la Cour était alors requise de juger ou pouvait juger, et la décision d'après laquelle les demandeurs n'ont pas établi la base juridique de leur demande au fond.

*

62. On soutient enfin que la clause juridictionnelle du Mandat a une portée plus grande que celle d'une simple clause juridictionnelle et qu'elle confère un droit au fond, qui est précisément celui de réclamer du Mandataire l'exécution des dispositions de l'acte de Mandat relatives à la gestion; en conséquence, même à défaut d'autre source, ce droit procéderait implicitement de la clause juridictionnelle.

63. Il convient tout d'abord de noter le caractère surprenant de cette thèse, d'après laquelle un droit aussi important, pouvant avoir des conséquences aussi étendues et destiné selon la thèse des demandeurs à jouer un rôle aussi essentiel dans le cadre du Mandat, c'est-à-dire de tous les Mandats et du système des Mandats en général, aurait été institué indirectement et en somme presque incidemment par une clause juridictionnelle de type courant totalement dépourvue, comme on le verra plus loin, des éléments particuliers qui auraient pu lui conférer l'effet prétendu et qui auraient certainement été nécessaires pour le lui conférer. La Cour considère comme tout à fait invraisemblable, étant donné l'ampleur des conséquences éventuelles, conséquences voulues

they had any such intention, would have chosen this particular type of jurisdictional clause as the method of carrying it out.

64. In truth however, there is nothing about this particular jurisdictional clause to differentiate it from many others, or to make it an exception to the rule that, in principle, jurisdictional clauses are adjectival not substantive in their nature and effect. It is of course possible to introduce into such a clause extra paragraphs or phrases specifically conveying substantive rights or imposing substantive obligations; but the particular section of any clause which provides for recourse to an indicated forum, on the part of a specified category of litigant, in relation to a certain kind of dispute—or those words in it which provide this—cannot simultaneously and *per se* invest the parties with the substantive rights the existence of which is exactly what they will have to demonstrate in the forum concerned, and which it is the whole object of the latter to determine. It is a universal and necessary, but yet almost elementary principle of procedural law that a distinction has to be made between, on the one hand, the right to activate a court and the right of the court to examine the merits of the claim,—and, on the other, the plaintiff party's legal right in respect of the subject-matter of that which it claims, which would have to be established to the satisfaction of the Court.

65. In the present case, that subject-matter includes the question whether the Applicants possess any legal right to require the performance of the “conduct” provisions of the Mandate. This is something which cannot be predetermined by the language of a common-form jurisdictional clause such as Article 7, paragraph 2, of the Mandate for South West Africa. This provision, with slight differences of wording and emphasis, is in the same form as that of many other jurisdictional clauses. The Court can see nothing in it that would take the clause outside the normal rule that, in a dispute causing the activation of a jurisdictional clause, the substantive rights themselves which the dispute is about, must be sought for elsewhere than in this clause, or in some element apart from it,—and must therefore be established *aliunde vel aliter*. Jurisdictional clauses do not determine whether parties have substantive rights, but only whether, if they have them, they can vindicate them by recourse to a tribunal.

66. Such rights may be derived from participation in an international instrument by a State which has signed and ratified, or has acceded, or has in some other manner become a party to it; and which in consequence, and subject to any exceptions expressly indicated, is entitled to enjoy rights under all the provisions of the instrument concerned. Since the Applicants cannot bring themselves under this head, they must show that the “conduct” provisions of the mandates conferred rights in terms on members of the League as individual States, in the same way that the “special interests” provisions did. It is however contended that there is a third possibility, and that on the basis of the jurisdictional clause alone, the Applicants, as members of the League, were part of the institutional machinery of control relative to the man-

au dire des demandeurs, que les auteurs du système des Mandats aient choisi ce type de clause juridictionnelle pour donner effet à leur intention, à supposer qu'ils aient bien eu pareille intention.

64. En réalité, rien ne distingue la clause juridictionnelle dont il s'agit de nombreuses autres clauses juridictionnelles; rien n'en fait une exception à la règle d'après laquelle les clauses juridictionnelles sont en principe, par leur nature et par leur effet, des dispositions de procédure et non de fond. Certes, il est toujours possible d'y ajouter des alinéas ou des membres de phrase créant expressément des droits ou des obligations quant au fond, mais la section ou les termes d'une clause qui autorisent une catégorie donnée de parties à recourir à un tribunal déterminé au sujet d'un certain type de différends ne sauraient en même temps conférer par eux-mêmes aux parties les droits touchant au fond dont celles-ci doivent précisément établir l'existence devant le tribunal et que le tribunal a pour fonction même de déterminer. C'est un principe universel, nécessaire et cependant presque élémentaire du droit de la procédure qu'il faut distinguer entre, d'une part, le droit de saisir un tribunal et le droit du tribunal de connaître du fond de la demande et, d'autre part, le droit au regard de l'objet de la demande que le demandeur doit établir à la satisfaction du tribunal.

65. En l'espèce, l'objet de la demande est notamment de savoir si les demandeurs ont le droit de réclamer l'exécution des dispositions du Mandat relatives à la gestion. Cette question ne saurait avoir été tranchée à l'avance par le texte d'une clause juridictionnelle rédigée sur un mode aussi courant que le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain. Cet article est conçu, à quelques nuances près dans la rédaction et la présentation, sous la même forme que nombre d'autres clauses juridictionnelles. La Cour n'y trouve rien qui puisse faire écarter la règle normale selon laquelle, lorsqu'un différend fait jouer une clause juridictionnelle, les droits touchant au fond sur lesquels porte le différend doivent être recherchés ailleurs que dans la clause juridictionnelle et être établis en dehors d'elle. La clause juridictionnelle ne détermine pas si une partie a des droits de fond, mais seulement si, à supposer qu'elle les ait, elle peut les faire valoir devant un tribunal.

66. Un Etat peut tirer de tels droits de sa participation à un instrument international s'il l'a signé et ratifié, y a adhéré ou y est devenu partie de toute autre manière et est fondé en conséquence, sauf exception expressément formulée, à avoir des droits au regard de toutes les dispositions de cet instrument. Faute d'être dans ce cas, les demandeurs doivent montrer que, tout comme les dispositions relatives aux intérêts particuliers, les dispositions des Mandats relatives à la gestion attribuaient expressément des droits aux Etats Membres de la Société des Nations à titre individuel. On soutient cependant qu'il existe une troisième possibilité qui serait la suivante: sur la seule base de la clause juridictionnelle, les demandeurs participaient, en tant que Membres de la Société des Nations, au mécanisme institutionnel de contrôle

dates, and that in this capacity they had a right of action of the same kind as, for instance, members of the League Council had under the jurisdictional clauses of the minorities treaties of that period, for the protection of minority rights. On this footing the essence of the contention is that the Applicants do not need to show the existence of any substantive rights outside the jurisdictional clause, and that they had—that all members of the League had—what was in effect a policing function under the mandates and by virtue of the jurisdictional clause.

67. The Court has examined this contention, but does not think that the two cases are in any way comparable. When States intend to create a right of action of this kind they adopt a different method. Such a right has, in special circumstances, been conferred on States belonging to a body of compact size such as the Council of the League of Nations, invested with special supervisory functions and even a power of intervention in the matter, as provided by the jurisdictional clause of the minorities treaties—see for instance Article 12 of the minorities treaty with Poland, signed at Versailles on 28 June 1919, which was typical. Even so the right, as exercisable by members of the League Council, in effect as part of the Council's work, with which they would *ex hypothesi* have been fully familiar, was characterized at the time by an eminent Judge and former President of the Permanent Court as being "in every respect very particular in character" and as going "beyond the province of general international law". The intention to confer it must be quite clear; and the Court holds that for the reasons which have already been given, and for others to be considered later, there was never any intention to confer an invigilatory function of this kind on each and every member of the League.

68. It has to be asked why, if anything of the sort was thought necessary in the case of the mandates, it was not done in the same way as under the minorities clauses (which, in general, were drafted contemporaneously by the same authors)—namely by conferring a right of action on members of the League Council as such, seeing that it was the Council which had the supervisory function under the mandates? This would have been the obvious, and indeed the only workable method of procedure. Alternatively, it must be asked why, if it was indeed thought necessary in the case of mandates to invest all the members of the League with this function, for the protection of the mandates, it was apparently considered sufficient in the minorities case to bring in only the members of the League Council?

69. The Court finds itself unable to reconcile the two types of case except upon the assumption, strongly supported by every other factor involved, that, as regards the mandates, the jurisdictional clause was intended to serve a different purpose, namely to give the individual members of the League the means, which might not otherwise be available to them through League channels, of protecting their "special interests" relative to the mandated territories. In the minorities case, the right of action of the members of the Council under the jurisdictional clause

sur les Mandats et avaient en cette qualité un droit d'action semblable, par exemple, à celui que les clauses juridictionnelles des traités de minorités en vigueur à l'époque donnaient aux membres du Conseil pour la protection des droits des minorités. Cet argument revient essentiellement à dire que les demandeurs n'ont pas à prouver l'existence de droits au fond en dehors de la clause juridictionnelle et qu'ils avaient, comme tous les Membres de la Société des Nations, ce qui constituait en réalité une fonction de police à exercer dans le cadre des Mandats et en vertu de la clause juridictionnelle.

67. La Cour estime, après avoir examiné cet argument, que les deux cas ne sont nullement comparables. Lorsque des Etats veulent créer un droit d'action de ce genre, ils adoptent une méthode différente. Il est arrivé que, dans des circonstances particulières, un tel droit ait été attribué à des Etats appartenant à un organisme de dimension restreinte comme le Conseil de la Société des Nations, lequel était doté de pouvoirs de surveillance spéciaux et même d'un pouvoir d'intervention aux termes de la clause juridictionnelle des traités de minorités — voir par exemple l'article 12 du traité de minorités conclu avec la Pologne et signé à Versailles le 28 juin 1919, qui était caractéristique. Même dans ce cas, un juge éminent, ancien président de la Cour permanente, a pu dire que ce droit, qui pouvait en fait être exercé par les membres du Conseil comme un élément de l'action de celui-ci, à laquelle ils étaient par définition pleinement associés, avait « à tous égards un caractère très particulier et exorbitant du droit international général ». L'intention de le conférer doit être parfaitement claire et la Cour estime que, pour les motifs déjà donnés et pour d'autres motifs qu'elle examinera plus loin, on n'a jamais eu l'intention de conférer une fonction de contrôle de ce genre à chaque Membre de la Société des Nations.

68. Si quelque chose de cet ordre a été considéré comme nécessaire dans le cas des Mandats, pourquoi n'a-t-on pas alors procédé comme pour les clauses relatives aux minorités, qui ont été en général rédigées en même temps et par les mêmes auteurs? Autrement dit, pourquoi n'a-t-on pas conféré de droit d'action aux membres du Conseil en tant que tels, puisque c'est le Conseil qui exerçait la fonction de surveillance dans le cadre des Mandats? Cette méthode aurait dû s'imposer et en vérité c'était la seule qui pût fonctionner. Inversement, si, pour la protection des Mandats, on a effectivement jugé nécessaire d'attribuer cette fonction à tous les Membres de la Société des Nations, pourquoi a-t-on paru considérer, dans le cas des minorités, qu'il suffisait de faire uniquement intervenir les membres du Conseil?

69. La Cour ne parvient à concilier les deux cas qu'en partant de l'hypothèse, nettement confirmée par tous les autres facteurs en jeu, qu'en ce qui concerne les Mandats la clause juridictionnelle avait un autre but, qui était de donner aux Membres de la Société des Nations le moyen, qu'autrement les rouages de l'organisation ne leur auraient peut-être pas fourni, de protéger leurs intérêts particuliers relatifs aux territoires sous Mandat. Dans le cas des minorités, le droit d'action des membres du Conseil en vertu de la clause juridictionnelle ne visait

was only intended for the protection of minority populations. No other purpose in conferring a right of action on members of the League Council would have been possible in that case. This was not so in regard to the mandates, the provisions of which afforded another and perfectly natural explanation of the jurisdictional clause and of its purpose; whereas, if a policing function had been intended, it is obviously to the members of the Council that it would have been given, and in the same sort of terms as in the minorities case.

70. In this last connection it is of capital importance that the right as conferred in the minorities case was subjected to certain characterizations which were wholly absent in the case of the jurisdictional clause of the mandates. Any "difference of opinion" was characterized in advance as being justiciable, because it was to be "held to be a dispute of an international character" within the meaning of Article 14 of the Covenant (this was the well-known "deeming" clause), so that no question of any lack of legal right or interest could arise. The decisions of the Court were moreover, to be final and, by means of a reference to Article 13 of the Covenant, were given an effect *erga omnes* as a general judicial settlement binding on all concerned. The jurisdictional clause of the mandates on the other hand, was essentially an ordinary jurisdictional clause, having none of the special characteristics or effects of those of the minorities treaties.

71. That the League Council had functions in respect of mandates, just as it did in respect of minorities, can only serve to underline the fact that in the former case no right of recourse to the Court was conferred on the members of the Council in their capacity as such, although the mandates were drafted in full knowledge of what the minorities treaties contained. The true significance of the minorities case is that it shows that those who framed the mandates were perfectly capable of doing what the Applicants claim was done, when they intended to. The conclusion must be that in the case of the mandates they did not intend to.

*

72. Since the course adopted in the minorities case does not constitute any parallel to that of the mandates, the Applicants' contention is seen to depend in the last analysis almost entirely on what has been called the broad and unambiguous language of the jurisdictional clause—or in other words its literal meaning taken in isolation and without reference to any other consideration. The combination of certain phrases in this clause, namely the reference to "any dispute whatever", coupled with the further words "between the Mandatory and another Member of the League of Nations" and the phrase "relating ... to the provisions of the Mandate", is said to permit of a reference to the Court of a dispute about any provision of the Mandate, and thus to imply, reflect or bear witness to the existence of a legal right or interest for every member of the League in the due execution of every such provision. The Court does not however consider

que la protection des populations minoritaires. L'attribution d'un droit d'action aux membres du Conseil n'aurait pu avoir aucun autre but en l'occurrence. Il n'en allait pas de même pour les Mandats dont les dispositions justifiaient autrement et d'une manière parfaitement naturelle l'existence et l'objet de la clause juridictionnelle; si l'on avait songé à une fonction de police, c'est évidemment aux membres du Conseil qu'on l'aurait confiée et selon le même genre de formule que lorsqu'il s'était agi des minorités.

70. Sur ce dernier point, il est essentiel de noter que le droit octroyé dans le cas des minorités était assorti de certaines limitations qui étaient totalement absentes des clauses juridictionnelles des Mandats. On admettait d'avance que toute « divergence d'opinion » pouvait faire l'objet d'un recours en justice puisqu'on devait l'assimiler à un « différend ayant un caractère international » au sens de l'article 14 du Pacte — la clause bien connue de l'*assimilation* — de sorte que la question de l'existence d'un droit ou intérêt juridique ne pouvait pas se poser. Au surplus, les décisions de la Cour devaient être définitives et, par le jeu d'un renvoi à l'article 13 du Pacte, elles produisaient effet *erga omnes* et constituaient ainsi un règlement judiciaire général s'imposant à tous les intéressés. En revanche, la clause juridictionnelle des Mandats était essentiellement une clause juridictionnelle de type courant, sans aucun des caractères ou des effets particuliers de la clause qui figurait dans les traités de minorités.

71. Le fait que le Conseil exerçait des fonctions tant à l'égard des Mandats qu'à l'égard des minorités ne peut que souligner que, dans le premier cas, le droit de saisir la Cour n'a pas été attribué aux membres du Conseil en tant que tels, bien que les Mandats aient été rédigés à un moment où l'on connaissait très bien le contenu des traités de minorités. Le cas des minorités prouve véritablement que les auteurs des Mandats savaient parfaitement comment faire, quand ils le voulaient, ce que les demandeurs prétendent avoir été fait. On doit conclure que, s'agissant des Mandats, ils n'ont pas eu pareille intention.

*

72. Les méthodes suivies dans le cas des minorités et dans celui des Mandats n'étant donc pas comparables, on voit que la thèse des demandeurs repose entièrement en dernière analyse sur le libellé de la clause juridictionnelle, que l'on a qualifié de large et sans équivoque, autrement dit sur son sens littéral envisagé isolément et en dehors de toute autre considération. On dit que la juxtaposition de certains membres de phrase: « tout différend, quel qu'il soit », « entre lui [le Mandataire] et un autre Membre de la Société des Nations » et « relatif [... aux ...] dispositions du Mandat », permet de soumettre à la Cour un différend concernant n'importe laquelle des dispositions du Mandat et qu'elle implique, traduit ou atteste l'existence d'un droit ou intérêt juridique de chaque Membre de la Société des Nations au regard de la bonne exécution de toute disposition du Mandat. La Cour ne considère pas

that the word "whatever" in Article 7, paragraph 2, does anything more than lend emphasis to a phrase that would have meant exactly the same without it; or that the phrase "any dispute" (whatever) means anything intrinsically different from "a dispute"; or that the reference to the "provisions" of the Mandate, in the plural, has any different effect from what would have resulted from saying "a provision". Thus reduced to its basic meaning, it can be seen that the clause is not capable of carrying the load the Applicants seek to put upon it, and which would result in giving such clauses an effect that States accepting the Court's jurisdiction by reason of them, could never suppose them to have.

73. In this connection the Court thinks it desirable to draw attention to the fact that a considerable proportion of the acceptances of its compulsory jurisdiction which have been given under paragraph 2 of Article 36 of the Statute of the Court, are couched in language similarly broad and unambiguous and even wider, covering all disputes between the accepting State and any other State (and thus "any dispute whatever")—subject only to the one condition of reciprocity or, in some cases, to certain additional conditions such as that the dispute must have arisen after a specified date. It could never be supposed however that on the basis of this wide language the accepting State, by invoking this clause, was absolved from establishing a legal right or interest in the subject-matter of its claim. Otherwise, the conclusion would have to be that by accepting the compulsory jurisdiction of the Court in the widest terms possible, States could additionally create a legal right or interest for themselves in the subject-matter of any claim they chose to bring, and a corresponding answerability on the part of the other accepting State concerned. The underlying proposition that by conferring competence on the Court, a jurisdictional clause can thereby and of itself confer a substantive right, is one which the Court must decline to entertain.

* * *

74. The Court must now, though only as a digression, glance at another aspect of the matter. The present Judgment is based on the view that the question of what rights, as separate members of the League, the Applicants had in relation to the performance of the Mandate, is a question appertaining to the merits of their claim. It has however been suggested that the question is really one of the admissibility of the claim, and that as such it was disposed of by the Court's 1962 Judgment.

75. In the "dispositif" of the 1962 Judgment, however, the Court, after considering the four preliminary objections advanced—which were objections to the competence of the Court—simply found that it had "jurisdiction to adjudicate upon the merits". It thus appears that the Court in 1962 did not think that any question of the admissibility of

cependant que les mots « quel qu'il soit » aient d'autre effet au deuxième alinéa de l'article 7 que de souligner une expression qui sans eux aurait exactement le même sens, que les termes « tout différend » (quel qu'il soit) aient intrinsèquement une autre signification que *un différend*, ni que la mention des « dispositions » du Mandat au pluriel introduise une autre idée que si l'on avait dit *une disposition*. Si on la réduit ainsi à sa signification essentielle, on voit que la clause ne saurait avoir la portée que les demandeurs prétendent lui attribuer et qui aurait pour résultat de faire produire aux dispositions du même genre un effet que les Etats acceptant la juridiction obligatoire de la Cour à raison de ces dispositions ne songeraient jamais à leur imputer.

73. A cet égard, la Cour estime opportun de signaler que de nombreuses déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire faites en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut sont rédigées en termes aussi larges et aussi peu équivoques, voire plus généraux, et s'appliquent à tous les différends entre l'Etat auteur de la déclaration et tout autre Etat et ainsi à « tout différend, quel qu'il soit », sous la seule condition de la réciprocité ou, dans quelques cas, sous certaines conditions supplémentaires, l'une d'elles étant par exemple que le différend soit né après une date spécifiée. On ne saurait cependant supposer que, en raison de la vaste portée des termes utilisés, l'Etat auteur de la déclaration soit dispensé, quand il invoque cette clause, d'établir l'existence d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de sa demande. S'il en allait autrement, il faudrait en conclure que, en acceptant la juridiction obligatoire de la Cour dans les termes les plus larges, les Etats pourraient créer à leur profit un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de toute demande qu'ils décideraient de porter devant la Cour, avec l'obligation réciproque que cela comporterait de la part des autres Etats intéressés ayant fait une déclaration. La Cour ne saurait admettre la proposition que ce raisonnement sous-entend et d'après laquelle une clause juridictionnelle attributive de compétence pourrait conférer en elle-même un droit quant au fond.

* * *

74. La Cour doit maintenant envisager, mais de manière purement incidente, un autre aspect du problème. Le présent arrêt se fonde sur la conception selon laquelle la question des droits que les demandeurs avaient individuellement en tant que Membres de la Société des Nations au regard de l'exécution du Mandat est une question de fond. On dit néanmoins que cette question concerne à proprement parler la recevabilité de la demande et que, à ce titre, elle a été réglée dans l'arrêt rendu par la Cour en 1962.

75. Or, dans le dispositif de son arrêt de 1962, la Cour a simplement dit, après avoir examiné les quatre exceptions préliminaires qui avaient été soulevées et qui concernaient sa juridiction, qu'elle était « compétente pour statuer sur le fond ». La Cour n'a donc pas considéré en 1962 qu'elle avait à trancher une question concernant la recevabilité

the claim, as distinct from that of its own jurisdiction arose, or that the Respondent had put forward any plea of inadmissibility as such: nor had it,—for in arguing that the dispute was not of the kind contemplated by the jurisdictional clause of the Mandate, the purpose of the Respondent was to show that the case was not covered by that clause, and that it did not in consequence fall within the scope of the competence conferred on the Court by that provision.

76. If therefore any question of admissibility were involved, it would fall to be decided now, as occurred in the merits phase of the *Nottebohm* case (*I.C.J. Reports 1955*, p. 4); and all that the Court need say is that if this were so, it would determine the question in exactly the same way, and for the same reasons, as in the present Judgment. In other words, looking at the matter from the point of view of the capacity of the Applicants to advance their present claim, the Court would hold that they had not got such capacity, and hence that the claim [was inadmissible.

* * *

77. Resuming the main thread of its reasoning, the Court will now refer to a supplementary element that furnishes indications in opposition to the interpretation of the jurisdictional clause advanced by the Applicants. This contra-indication is afforded by the genesis of the jurisdictional clause appearing in all the instruments of mandate. The original drafts contained no jurisdictional clause. Such a clause was first introduced in connection with the 'B' mandates by one of the States participating in the drafting, and concurrently with proposals made by that same State for a number of detailed provisions about commercial and other "special interests" rights (including missionary rights) for member States of the League. It was little discussed but, so far as it is possible to judge from what is only a summary record, what discussion there was centred mainly on the commercial aspects of the mandates and the possibility of disputes arising in that regard over the interests of nationals of members of the League. This appears very clearly from the statements summarized on pages 348, 349 and 350 of Part VI A of the *Recueil des Actes* of the Paris Peace Conference, 1919-1920, if these statements are read as a whole. No corresponding clear connection emerges between the clause and possible disputes between mandatories and individual members of the League over the conduct of the mandates as mandates. That such disputes could arise does not seem to have been envisaged. In the same way, the original drafts of the 'C' mandates which, in a different form, contained broadly all that now appears in the first four articles of the Mandate for South West Africa, had no jurisdictional clause and no "missionary clause" either. The one appeared when the other did.

78. The inference to be drawn from this drafting history is confirmed by the very fact that the question of a right of recourse to the Court arose

de la demande, distincte de la question de sa propre compétence, ou que le défendeur avait formulé une exception d'irrecevabilité en tant que telle; le défendeur ne l'a d'ailleurs pas fait, car, en soutenant que le différend n'était pas de ceux que prévoyait la clause juridictionnelle du Mandat, il avait pour but de montrer que l'affaire ne relevait pas de la clause et n'entraînait donc pas dans le domaine de compétence que la clause a attribué à la Cour.

76. Si par conséquent une question de recevabilité se posait, c'est maintenant qu'il faudrait la trancher, comme cela s'est produit dans l'affaire *Nottebohm* à la phase du fond (*C.I.J. Recueil 1955*, p. 4); la Cour se bornera à dire qu'en pareil cas elle trancherait la question exactement de la même manière et pour les mêmes motifs que dans le présent arrêt. En d'autres termes, si elle envisageait le problème du point de vue de l'aptitude des demandeurs à présenter la demande, la Cour dirait qu'ils n'ont pas cette aptitude et que la demande est par conséquent irrecevable.

* * *

77. Pour reprendre la ligne principale de son raisonnement, la Cour examinera maintenant une autre objection qui peut être opposée à l'interprétation de la clause juridictionnelle donnée par les demandeurs. Cette objection a trait à la genèse de la clause juridictionnelle qui se retrouve dans tous les actes de Mandat. Les premiers projets ne contenaient pas de clause juridictionnelle. Cette clause a été introduite au sujet des Mandats B par l'un des Etats participant aux travaux de rédaction, lequel a proposé en même temps un certain nombre de dispositions détaillées reconnaissant aux Etats Membres de la Société des Nations des droits relatifs à des intérêts commerciaux et autres intérêts particuliers et concernant notamment les missionnaires. La discussion a été brève mais, pour autant qu'on puisse en juger d'après des comptes rendus sommaires, elle a essentiellement porté sur les problèmes d'ordre commercial soulevés par les Mandats et sur l'éventualité de différends relatifs aux intérêts des ressortissants des Etats Membres en la matière. Cela ressort très clairement, si on les lit dans leur ensemble, des déclarations résumées aux pages 348, 349 et 350 de la partie VI A du *Recueil des actes* de la conférence de la paix de Paris de 1919-1920. En revanche, on ne voit nettement apparaître aucun lien de corrélation entre la clause et les différends opposant éventuellement les Mandataires aux Membres de la Société des Nations au sujet de la gestion des Mandats en tant que tels. Que pareils différends puissent survenir, cela ne semble pas avoir été envisagé. De même, les premiers projets de Mandat C, qui, sous une forme différente, contenaient en général toutes les dispositions constituant actuellement les quatre premiers articles du Mandat pour le Sud-Ouest africain, ne comportaient ni clause juridictionnelle ni disposition relative aux missionnaires. L'une est apparue en même temps que l'autre.

78. La déduction à tirer des travaux de rédaction est confirmée par le fait que la question du droit de saisir la Cour ne s'est posée qu'au stade

only at the stage of the drafting of the instruments of mandate, and that as already mentioned, no such right figured among the "securities" for the performance of the sacred trust embodied in the League Covenant.

79. After going through various stages, the jurisdictional clause finally appeared in the same form in all the mandates, except that in the case of the Mandate for Tanganyika (as it then was) a drafting caprice caused the retention of an additional paragraph which did not appear, or had been dropped in all the other cases. Once the principle of a jurisdictional clause had been accepted, the clause was then introduced as a matter of course into all the mandates. This furnishes the answer to the contention that, in the case of the 'C' mandates, it must have been intended to relate to something more than the single "missionary clause" (Article 5 in the Mandate for South West Africa). Also, it must not be forgotten that it was simultaneously with the missionary clause that the jurisdictional clause was introduced; and that at the time much importance was attached to missionary rights. In any event, whatever the purpose of the jurisdictional clause, it was the same for all the mandates, and for the three categories of mandate. It is in the light of the mandates system generally that this purpose must be assessed, —and, so considered, the purpose is clear.

* * *

80. The Court will now consider a final contention which has been advanced in support of the Applicants' claim of right, namely the so-called "necessity" argument.

81. In order to do this, and at the risk of some unavoidable repetition, it is necessary to review a little more closely the functioning of the mandates system. This system, within the larger setting of the League, was an entirely logical one. The various mandatories did not deal with the individual members of the League over the "conduct" provisions of their mandates, but with the appropriate League organs. If any difficulty should arise over the interpretation of any mandate, or the character of the mandatory's obligations, which could not be cleared up by discussion or reference to an *ad hoc* committee of jurists—a frequent practice in the League—the Council could in the last resort request the Permanent Court for an advisory opinion. Such an opinion would not of course be binding on the mandatory—it was not intended that it should be—but it would assist the work of the Council.

82. In the Council, which the mandatory was entitled to attend as a member for the purposes of any mandate entrusted to it, if not otherwise a member—(Article 4, paragraph 5, of the Covenant), the vote of the mandatory, if present at the meeting, was necessary for any actual "decision" of the Council, since unanimity of those attending was the basic voting rule on matters of substance in the main League organs—(Article 5, paragraph 1, of the Covenant). Thus there could never be any formal clash between the mandatory and the Council as such. In practice, the unanimity rule was frequently not insisted upon, or its

de la rédaction des actes de Mandat et que, comme on l'a déjà signalé, ce droit ne figurait pas parmi les « garanties » incorporées dans le Pacte pour l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation.

79. Après diverses modifications, la clause juridictionnelle a fini par prendre la même forme dans tous les Mandats, sauf le Mandat sur le Tanganyika — tel était alors le nom de ce pays — où, par suite d'une anomalie, on a maintenu un alinéa supplémentaire qui ne figurait pas dans les autres Mandats ou en avait été rayé. Une fois admis son principe, la clause juridictionnelle a été tout naturellement insérée dans chacun des Mandats. Cela réfute la thèse d'après laquelle on a voulu donner à la clause juridictionnelle des Mandats C un champ d'application plus vaste que la seule disposition relative aux missionnaires (Mandat pour le Sud-Ouest africain, article 5). Il convient aussi de ne pas perdre de vue que la clause juridictionnelle et la disposition relative aux missionnaires ont été introduites en même temps et que l'on attachait à l'époque une grande importance aux droits des missionnaires. En tout cas, quel qu'il fût, le but de la clause juridictionnelle était le même pour tous les Mandats et pour les trois catégories de Mandat. C'est en fonction du système des Mandats en général qu'il faut apprécier ce but; dans cette perspective, il est clair.

* * *

80. La Cour traitera enfin d'un dernier argument avancé à l'appui du droit que revendiquent les demandeurs, l'argument dit de la nécessité.

81. A cette fin, il convient, au risque d'inévitables répétitions, d'examiner d'un peu plus près le fonctionnement du système des Mandats. Ce système était, dans le cadre plus large de la Société des Nations, parfaitement cohérent. En ce qui concernait les dispositions relatives à la gestion de leurs Mandats, les Mandataires n'avaient pas affaire aux Membres de la Société des Nations à titre individuel mais aux organes compétents de la Société. Si des difficultés survenaient au sujet de l'interprétation d'un Mandat ou de la nature des obligations d'un Mandataire et que ces difficultés ne puissent être réglées par des discussions ou par un renvoi à un comité *ad hoc* de juristes, procédure courante à la Société des Nations, le Conseil pouvait en dernier ressort demander à la Cour un avis consultatif. L'avis ne lierait évidemment pas le Mandataire — tel n'était pas le but recherché — mais assisterait le Conseil dans ses travaux.

82. Au sein du Conseil, où, s'il n'en était pas déjà membre, un Mandataire avait le droit de siéger pour toutes les affaires concernant un Mandat dont il était chargé (Pacte, article 4, paragraphe 5), sa voix était nécessaire, lorsqu'il était présent, pour que le Conseil puisse prendre une véritable *décision*, puisque la règle de vote essentielle des organes principaux de la Société des Nations s'agissant de questions importantes était la règle de l'unanimité des présents (Pacte, article 5, paragraphe 1). Il ne pouvait donc y avoir d'opposition formelle entre le Mandataire et le Conseil en tant que tel. En pratique, il était fréquent que l'on

impact was mitigated by a process of give-and-take, and by various procedural devices to which both the Council and the mandatory lent themselves. So far as the Court's information goes, there never occurred any case in which a mandatory "vetoed" what would otherwise have been a Council decision. Equally, however, much trouble was taken to avoid situations in which the mandatory would have been forced to acquiesce in the views of the rest of the Council short of casting an adverse vote. The occasional deliberate absence of the mandatory from a meeting, enabled decisions to be taken that the mandatory might have felt obliged to vote against if it had been present. This was part of the above-mentioned process for arriving at generally acceptable conclusions.

83. Such were the methods, broadly speaking, adopted in the relations between the various mandatorys and the League over the conduct of the mandates, and it can be seen how out of place in the context would have been the existence of substantive rights for individual members of the League in the conduct of the mandates (particularly if backed up by a right of recourse to the Court) exercisable independently of the Council at the will of the member State. On the other hand—and here again the concept was entirely logical—by the combined effect of the "special interests" provisions and the jurisdictional clause—(the latter alone could not have sufficed)—a right of recourse was given to the individual League members in respect of such interests, since the League Council could not be expected to act in defence of a purely national, not "League", interest.

84. Under this system, viewed as a whole, the possibility of any serious complication was remote; nor did any arise. That possibility would have been introduced only if the individual members of the League had been held to have the rights the Applicants now contend for. In actual fact, in the 27 years of the League, all questions were, by one means or another, resolved in the Council; no request was made to the Court for an advisory opinion; so far as is known, no member of the League attempted to settle direct with the mandatory any question that did not affect its own interests as a State or those of its nationals, and no cases were referred to the Permanent Court under the adjudication clause except the various phases of one single case (that of the *Mavrommatis Concessions*) coming under the head of "special interests". These facts may not be conclusive in themselves; but they have a significance which the Court cannot overlook, as suggesting that any divergences of view concerning the conduct of a mandate were regarded as being matters that had their place in the political field, the settlement of which lay between the mandatory and the competent organs of the League,—not between the mandatory and individual members of the League.

*

n'insiste pas sur la règle de l'unanimité ou que l'on en atténue les effets au moyen de compromis et d'artifices de procédure auxquels le Conseil et le Mandataire se prêtaient. A la connaissance de la Cour, aucun Mandataire n'a jamais opposé son veto à une décision éventuelle du Conseil. On a par ailleurs pris grand soin d'éviter de mettre les Mandataires dans l'obligation d'avoir à choisir entre l'adoption du point de vue des autres membres du Conseil et un vote contraire. En s'abstenant volontairement de siéger à telle ou telle séance, le Mandataire permettait au Conseil de prendre des décisions contre lesquelles il aurait cru devoir voter s'il avait été présent. Cela faisait partie des moyens d'aboutir à des conclusions généralement acceptables, qui viennent d'être mentionnés.

83. Telles étaient d'une manière générale les méthodes adoptées en ce qui concernait les relations entre les Mandataires et la Société des Nations s'agissant de la gestion des Mandats; on voit combien étranger au contexte aurait été l'existence de droits de fond touchant à la gestion des Mandats, que les Membres de la Société des Nations auraient pu exercer à leur gré et à titre individuel, indépendamment du Conseil, surtout si ces droits avaient été assortis du droit de saisir la Cour. En revanche — et cela aussi était tout à fait logique — par l'effet combiné des dispositions relatives aux intérêts particuliers et de la clause juridictionnelle, qui n'aurait pas suffi à elle seule, les Membres de la Société des Nations avaient un droit propre de saisir la Cour d'affaires visant lesdits intérêts, car on ne pouvait attendre du Conseil qu'il prenne la défense d'intérêts purement nationaux ne concernant pas la Société des Nations.

84. Envisagé dans son ensemble, ce système tendait à écarter toute possibilité de complications sérieuses et il ne s'en est d'ailleurs pas produit. Il aurait pu y en avoir uniquement si l'on avait considéré que les Membres de la Société des Nations possédaient à titre individuel les droits auxquels prétendent aujourd'hui les demandeurs. En fait, durant les vingt-sept années d'existence de la Société des Nations, le Conseil a résolu d'une manière ou d'une autre toutes les questions qui se sont posées; la Cour n'a reçu aucune demande d'avis consultatif; autant qu'on le sache, aucun Membre de la Société des Nations n'a essayé de régler directement avec un Mandataire une question n'affectant ni ses propres intérêts en tant qu'Etat ni ceux de ses ressortissants; et la Cour permanente ne s'est vu soumettre en vertu de la clause juridictionnelle qu'une seule affaire relative à des intérêts particuliers, à savoir l'affaire des *Concessions Mavrommatis* en ses diverses phases. Sans doute ces faits ne sont-ils pas déterminants par eux-mêmes, mais la Cour ne peut manquer d'y voir l'indication que l'on considérait les différends relatifs à la gestion d'un Mandat comme relevant de l'ordre politique et comme devant être réglés entre le Mandataire et les organes compétents de la Société des Nations et non entre le Mandataire et les Etats Membres à titre individuel.

85. Such then is the background against which the "necessity" argument has to be viewed. The gist of the argument is that since the Council had no means of imposing its views on the mandatory, and since no advisory opinion it might obtain from the Court would be binding on the latter, the mandate could have been flouted at will. Hence, so the contention goes, it was essential, as an ultimate safeguard or security for the performance of the sacred trust, that each member of the League should be deemed to have a legal right or interest in that matter and, in the last resort, be able to take direct action relative to it.

86. It is evident on the face of it how misconceived such an argument must be in the context of a system which was expressly designed to include all those elements which, according to the "necessity" argument, it was essential to guard or provide securities against. The Court will leave on one side the obvious improbability that had the framers of the mandates system really intended that it should be possible in the last resort to impose a given course or policy on a mandatory, in the performance of the sacred trust, they would have left this to the haphazard and uncertain action of the individual members of the League, when other much more immediate and effective methods were to hand—for instance, by providing that mandatories should not be members of the Council for mandates purposes, though entitled to attend, or should not be entitled to exercise a vote on mandates questions; or again by investing members of the Council itself with a right of action before the Court, as in the minorities case. The plain fact is that, in relation to the "conduct" provisions of the mandates, it was never the intention that the Council should be able to impose its views on the various mandatories—the system adopted was one which deliberately rendered this impossible. It was never intended that the views of the Court should be ascertained in a manner binding on mandatories, or that mandatories should be answerable to individual League members as such in respect of the "conduct" provisions of the mandates. It is scarcely likely that a system which, of set purpose, created a position such that, if a mandatory made use of its veto, it would thereby block what would otherwise be a decision of the Council, should simultaneously invest individual members of the League with, in effect, a legal right of complaint if this veto, to which the mandatory was entitled, was made use of. In this situation there was nothing at all unusual. In the international field, the existence of obligations that cannot in the last resort be enforced by any legal process, has always been the rule rather than the exception,—and this was even more the case in 1920 than today.

87. As regards the possibility that a mandatory might be acting contrary not only to the views of the rest of the Council but to the mandate itself, the risk of this was evidently taken with open eyes; and that the risk was remote, the event proved. Acceptance of the Applicants' contention on the other hand, would involve acceptance of the proposition that even if the Council of the League should be perfectly satisfied with the way in which a mandatory was carrying out its mandate, any individual

85. C'est dans cette perspective qu'il faut considérer l'argument de la nécessité, argument qui consiste essentiellement en ceci: puisque le Conseil n'avait aucun moyen d'imposer son point de vue au Mandataire et qu'un avis consultatif de la Cour n'aurait pu être obligatoire pour ce dernier, le Mandat aurait pu être tourné à volonté; il était par suite essentiel, à titre d'ultime sauvegarde ou garantie pour l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation, que chaque Membre de la Société des Nations se voie reconnaître un droit ou intérêt juridique en la matière et puisse en dernier ressort agir directement à cet égard.

86. On voit d'emblée combien l'argument de la nécessité est mal fondé, dans le contexte d'un système visant expressément à englober tous les éléments contre lesquels, dans la logique même de l'argument, il était essentiel de se prémunir ou de se garantir. La Cour ne tiendra pas compte du fait évident que, au cas où les auteurs du système des Mandats auraient réellement voulu que l'on puisse en dernier ressort imposer à un Mandataire, dans l'accomplissement de la mission sacrée de civilisation, une ligne de conduite ou une politique déterminée, ils ne s'en seraient pas remis à l'action aléatoire et incertaine des Membres de la Société des Nations à titre individuel, alors que s'offraient des méthodes beaucoup plus immédiates et efficaces: on aurait pu prévoir par exemple que les Mandataires ne seraient pas membres du Conseil aux fins des affaires de Mandats, même s'ils étaient autorisés à assister aux séances, ou qu'ils ne seraient pas admis à voter sur les questions touchant aux Mandats ou encore que les membres du Conseil auraient le droit de saisir la Cour, comme dans le cas des minorités. En fait, l'intention n'a jamais été que le Conseil puisse imposer son point de vue aux Mandataires au sujet des dispositions des Mandats relatives à la gestion; cela, le système adopté l'empêchait à dessein. L'intention n'a jamais été d'obtenir de la Cour des prononcés liant les Mandataires ni de rendre les Mandataires responsables devant les Membres de la Société des Nations à titre individuel au regard des dispositions relatives à la gestion des Mandats. Il est peu vraisemblable, alors qu'on a donné de propos délibéré aux Mandataires le pouvoir d'empêcher par leur veto le Conseil de prendre une décision, qu'on ait en même temps attribué aux Membres de la Société des Nations à titre individuel le droit d'agir en justice au cas où le Mandataire ferait usage du droit de veto dont il pouvait se prévaloir. La situation envisagée n'avait rien d'anormal. Dans le domaine international, l'existence d'obligations dont l'exécution ne peut faire en dernier ressort l'objet d'une procédure juridique a toujours constitué la règle plutôt que l'exception; cela était encore plus vrai en 1920 qu'aujourd'hui.

87. Le risque que les Mandataires agissent d'une manière contraire non seulement à l'opinion des autres membres du Conseil mais encore aux dispositions mêmes des Mandats a de toute évidence été consciemment accepté; les faits ont d'ailleurs prouvé que ce risque était négligeable. En revanche, accepter la thèse des demandeurs serait admettre que, même si le Conseil était parfaitement satisfait de la manière dont un Mandataire exécutait son Mandat, chaque Membre de la

member of the League could independently invoke the jurisdiction of the Court in order to have the same conduct declared illegal, although, as mentioned earlier, no provision for recourse to the Court was included amongst the "securities" provided for by the Covenant itself. Here again the difference is evident between this case and that of the minorities, where it was the members of the Council itself who had that right. The potential existence of such a situation as would have arisen from investing all the members of the League with the right in question is not reconcilable with the processes described above for the supervision of the mandates. According to the methods and procedures of the League as applied to the operation of the mandates system, it was by argument, discussion, negotiation and co-operative effort that matters were to be, and were, carried forward.

*

88. For these reasons the Court, bearing in mind that the rights of the Applicants must be determined by reference to the character of the system said to give rise to them, considers that the "necessity" argument falls to the ground for lack of verisimilitude in the context of the economy and philosophy of that system. Looked at in another way moreover, the argument amounts to a plea that the Court should allow the equivalent of an "*actio popularis*", or right resident in any member of a community to take legal action in vindication of a public interest. But although a right of this kind may be known to certain municipal systems of law, it is not known to international law as it stands at present: nor is the Court able to regard it as imported by the "general principles of law" referred to in Article 38, paragraph 1 (c), of its Statute.

* * *

89. The Court feels obliged in conclusion to point out that the whole "necessity" argument appears, in the final analysis, to be based on considerations of an extra-legal character, the product of a process of after-knowledge. Such a theory was never officially advanced during the period of the League, and probably never would have been but for the dissolution of that organization and the fact that it was then considered preferable to rely on the anticipation that mandated territories would be brought within the United Nations trusteeship system. It is these subsequent events alone, not anything inherent in the mandates system as it was originally conceived, and is correctly to be interpreted, that give rise to the alleged "necessity". But that necessity, if it exists, lies in the political field. It does not constitute necessity in the eyes of the law. If the Court, in order to parry the consequences of these events, were now to read into the mandates system, by way of, so to speak, remedial action, an element wholly foreign to its real character and structure as originally contemplated when the system was instituted, it

Société des Nations pouvait invoquer indépendamment la juridiction de la Cour en vue de faire déclarer la gestion du Mandat illicite, bien que, comme on l'a noté plus haut, aucune disposition permettant de saisir la Cour ne fût comprise parmi les « garanties » prévues par le Pacte. Il y a là encore une différence évidente entre le présent cas et celui des minorités, où ce droit était prévu au bénéfice des membres du Conseil. La situation qui aurait pu se créer si les Membres de la Société des Nations avaient tous eu ce même droit aurait été inconciliable avec les méthodes de surveillance des Mandats rappelées plus haut. Etant donné les méthodes et les procédures de la Société des Nations, c'est par la voie de la persuasion, de la discussion, de la négociation et de la coopération que son action en matière de Mandats devait être menée et l'a été.

*

88. Pour ces motifs, la Cour, tenant compte de ce que les droits des demandeurs doivent être établis en fonction de la nature du système qui est censé leur avoir donné naissance, considère l'argument de la nécessité comme sans fondement, du fait de son invraisemblance au regard de l'économie générale et de l'esprit du système. Au surplus, si on l'envisage sous un autre angle, cet argument revient à dire que la Cour devrait admettre une sorte d'*actio popularis*, ou un droit pour chaque membre d'une collectivité d'intenter une action pour la défense d'un intérêt public. Or, s'il se peut que certains systèmes de droit interne connaissent cette notion, le droit international tel qu'il existe actuellement ne la reconnaît pas et la Cour ne saurait y voir l'un des « principes généraux de droit » mentionnés à l'article 38, paragraphe 1 c), de son Statut.

* * *

89. La Cour croit devoir relever pour conclure qu'en dernière analyse l'argument de la nécessité semble entièrement fondé sur des considérations extra-juridiques découvertes à posteriori. On n'a jamais invoqué officiellement aucune théorie de ce genre à l'époque de la Société des Nations; on ne l'aurait sans doute même jamais fait si l'organisation n'avait été dissoute et s'il n'avait alors été jugé préférable d'escompter que les territoires sous Mandat seraient placés sous le régime de tutelle des Nations Unies. La prétendue nécessité est née uniquement des événements ultérieurs, et non d'éléments inhérents au système des Mandats tel qu'il a été conçu à l'origine et tel qu'il doit être correctement interprété. Or cette nécessité, si elle existe, relève du domaine politique. Ce n'est pas une nécessité au regard du droit. Si la Cour devait maintenant, pour pallier les conséquences des événements, introduire dans le système des Mandats à titre de remède un élément entièrement étranger à sa nature et à sa structure véritables telles qu'elles ont été conçues au moment de son institution, elle s'engagerait dans un processus rétrospectif

would be engaging in an *ex post facto* process, exceeding its functions as a court of law. As is implied by the opening phrase of Article 38, paragraph 1, of its Statute, the Court is not a legislative body. Its duty is to apply the law as it finds it, not to make it.

90. It is always open to parties to a dispute, if they wish the Court to give a decision on a basis of *ex aequo et bono*, and are so agreed, to invoke the power which, in those circumstances, paragraph 2 of this same Article 38 confers on the Court to give a decision on that basis, notwithstanding the provisions of paragraph 1. Failing that, the duty of the Court is plain.

91. It may be urged that the Court is entitled to engage in a process of "filling in the gaps", in the application of a teleological principle of interpretation, according to which instruments must be given their maximum effect in order to ensure the achievement of their underlying purposes. The Court need not here enquire into the scope of a principle the exact bearing of which is highly controversial, for it is clear that it can have no application in circumstances in which the Court would have to go beyond what can reasonably be regarded as being a process of interpretation, and would have to engage in a process of rectification or revision. Rights cannot be presumed to exist merely because it might seem desirable that they should. On a previous occasion, which had certain affinities with the present one, the Court declined to find that an intended three-member commission could properly be constituted with two members only, despite the (as the Court had held) illegal refusal of one of the parties to the jurisdictional clause to appoint its arbitrator—and although the whole purpose of the jurisdictional clause was thereby frustrated. In so doing, the Court (*I.C.J. Reports 1950*, p. 229) said that it was its duty "to interpret the Treaties, not to revise them". It continued:

"The principle of interpretation expressed in the maxim: *Ut res magis valeat quam pereat*, often referred to as the rule of effectiveness, cannot justify the Court in attributing to the provisions for the settlement of disputes in the Peace Treaties a meaning which, as stated above, would be contrary to their letter and spirit."

In other words, the Court cannot remedy a deficiency if, in order to do so, it has to exceed the bounds of normal judicial action.

*

92. It may also be urged that the Court would be entitled to make good an omission resulting from the failure of those concerned to foresee what might happen, and to have regard to what it may be presumed the framers of the Mandate would have wished, or would even have made express provision for, had they had advance knowledge of what was to occur. The Court cannot however presume what the wishes and intentions of those concerned would have been in anticipation of events

outrepassant ses fonctions de tribunal. Or, ainsi qu'il ressort du début de l'article 38, paragraphe 1, du Statut, la Cour n'est pas un organe législatif. Sa mission est d'appliquer le droit tel qu'elle le constate et non de le créer.

90. Si les parties à un différend désirent que la Cour statue *ex aequo et bono* et sont d'accord pour qu'elle le fasse, il leur est toujours loisible d'invoquer la faculté qu'en de telles circonstances le paragraphe 2 du même article 38 confère à la Cour de prononcer sa décision sur cette base, nonobstant les dispositions du paragraphe 1. En dehors de ce cas, le devoir de la Cour est clair.

91. On peut faire valoir que la Cour serait fondée à combler des lacunes en application d'un principe téléologique d'interprétation aux termes duquel il faudrait donner aux instruments leur effet maximum en vue d'assurer l'accomplissement de leurs objectifs fondamentaux. Il n'y a pas lieu de discuter dans le présent arrêt d'un principe dont la portée exacte est fortement sujette à controverse, car ce principe ne saurait évidemment s'appliquer en des circonstances où la Cour devrait sortir du domaine que l'on peut normalement considérer comme celui de l'interprétation pour entrer dans celui de la rectification ou de la revision. On ne saurait présumer qu'un droit existe simplement parce que son existence peut paraître souhaitable. Dans une affaire précédente qui n'est pas sans rapport avec l'affaire actuelle, la Cour s'est refusée à dire qu'une commission devant comporter trois membres pourrait être valablement constituée de deux membres seulement, bien qu'elle ait jugé illicite le refus de l'une des parties à la clause juridictionnelle de désigner un arbitre et que ce refus allât à l'encontre du but même de cette clause. Ce faisant, la Cour a dit qu'elle était appelée « à interpréter les traités, non à les reviser » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 229). Elle a poursuivi en ces termes :

« Le principe d'interprétation exprimé par la maxime *ut res magis valeat quam pereat*, principe souvent désigné sous le nom de principe de l'effet utile, ne saurait autoriser la Cour à entendre la clause de règlement des différends insérée dans les traités de paix dans un sens qui, comme il vient d'être exposé, contredirait sa lettre et son esprit. »

Autrement dit, la Cour ne saurait remédier à une lacune si cela doit l'amener à déborder le cadre normal d'une action judiciaire.

*

92. On pourrait également alléguer que la Cour est fondée à réparer une omission due à l'imprévoyance des auteurs du Mandat et à prendre en considération ce qu'on peut imaginer qu'ils auraient souhaité ou même auraient expressément prévu s'ils avaient su d'avance ce que réservait l'avenir. Mais la Cour ne saurait présumer les vœux et les intentions des intéressés à l'égard d'événements futurs qu'ils n'ont pas prévus et qui étaient imprévisibles; le pourrait-elle, il n'en serait pas moins impossible

that were neither foreseen nor foreseeable; and even if it could, it would certainly not be possible to make the assumptions in effect contended for by the Applicants as to what those intentions were.

93. In this last connection, it so happens that there is in fact one test that can be applied, namely by enquiring what the States who were members of the League when the mandates system was instituted did when, as Members of the United Nations, they joined in setting up the trusteeship system that was to replace the mandates system. In effect, as regards structure, they did exactly the same as had been done before, with only one though significant difference. There were of course marked divergences, as regards for instance composition, powers, and voting rules, between the organs of the United Nations and those of the League. Subject to that however, the Trusteeship Council was to play the same sort of role as the Permanent Mandates Commission had done, and the General Assembly (or Security Council in the case of strategic trusteeships) was to play the role of the League Council; and it was to these bodies that the various administering authorities became answerable. No right of supervision or of calling the administering authority to account was given to individual Members of the United Nations, whose sphere of action, as in the case of the League members, is to be found in their participation in the work of the competent organs.

94. The significant difference referred to lies in the distribution of the jurisdictional clause amongst the various trusteeship agreements. The clause itself is almost identical in its terms with that which figured in the mandates, and was clearly taken straight from these ("any dispute whatever", "between the Administering Authority and another Member of the United Nations", "relating to . . . the provisions of this Agreement"). But whereas the jurisdictional clause appeared in all the mandates, each of which contained "special interests" provisions, it figures only in those trusteeship agreements which contain provisions of this type, and not in agreements whose provisions are confined entirely to the performance of the trust in accordance with the basic objectives of the system as set out in Article 76 of the Charter.

95. If therefore, the contention put forward by the Applicants in the present case were correct in principle (and this contention is in a major degree founded on the existence and wording of the jurisdictional clause, and also involves the erroneous assumption that it can *per se* confer substantive rights), it would follow that, in the case of some of the trusteeships, individual members of the United Nations would be held to have a legal right or interest in the conduct and administration of the trust, but in relation to others they would not, although these were no less trusteeships,—no less an expression of the "sacred trust of civilization". The implications become even more striking when it is realized that the trusteeships to which no jurisdictional clause attaches are three previous Pacific 'C' mandates—that is to say the class of

d'accepter les hypothèses avancées en substance par les demandeurs quant à ces intentions.

93. Il est un critère applicable à cet égard, celui qui consiste à rechercher ce que les Etats qui étaient Membres de la Société des Nations au moment de l'institution du système des Mandats ont fait, lorsque, devenus Membres de l'Organisation des Nations Unies, ils ont participé à l'établissement du régime de tutelle destiné à remplacer le système des Mandats. Or, s'agissant de la structure du régime, ils ont fait exactement la même chose qu'auparavant à une seule exception près, significative il est vrai. Il existe évidemment de nettes différences entre les organes de la Société des Nations et ceux des Nations Unies notamment quant à la composition, à la compétence et aux règles de vote, mais, sous cette réserve, le Conseil de tutelle joue un rôle semblable à celui de la Commission permanente des Mandats et l'Assemblée générale ou, pour les accords de tutelle concernant des zones stratégiques, le Conseil de sécurité jouent le même rôle que le Conseil de la Société des Nations; c'est devant ces organes que les autorités administrantes sont devenues responsables. Les Membres des Nations Unies ne se sont vu attribuer aucun droit propre de surveiller l'autorité administrante ou de lui demander des comptes; comme pour les Membres de la Société des Nations, leur action consiste à participer aux travaux des organes compétents.

94. La différence significative dont on vient de faire état a trait à la présence ou à l'absence de la clause juridictionnelle dans les accords de tutelle. La clause elle-même est conçue presque dans les mêmes termes que celle des Mandats et il est clair qu'elle en procède directement: « Tout différend, quel qu'il soit ... entre l'Autorité chargée de l'administration et tout autre Membre des Nations Unies, relativement [...] dispositions du présent Accord. » Cependant, tandis que la clause juridictionnelle figurait dans tous les Mandats, qui tous contenaient une disposition relative aux intérêts particuliers, on ne la trouve que dans les accords de tutelle comportant des dispositions de cette sorte, et non dans ceux dont les dispositions se limitent à l'accomplissement de la mission conformément aux fins essentielles du régime de tutelle énoncées à l'article 76 de la Charte.

95. En conséquence, si l'on tenait pour exacte dans son principe la thèse que les demandeurs soutiennent en l'espèce, thèse fondée essentiellement sur l'existence et les termes de la clause juridictionnelle et aussi l'hypothèse erronée d'après laquelle cette clause pourrait en soi conférer des droits au fond, on serait amené à conclure que les Membres des Nations Unies ont individuellement un droit ou intérêt juridique au regard de la gestion et de l'administration du *trust* pour certaines tûtelles et non pour les autres, alors que celles-ci sont des tûtelles exactement au même titre et ne correspondent pas moins à une « mission sacrée de civilisation ». Cette conclusion frappe encore davantage si l'on songe que les accords de tutelle ne comportant pas de clause juridictionnelle concernent trois anciens Mandats C pour la région du Pacifique, c'est-à-dire des territoires

territory inhabited by precisely the most undeveloped categories of peoples, the least "able to stand by themselves".

96. It has been sought to explain this apparent anomaly by reference to the strong negotiating position in which the various mandatories found themselves, inasmuch as they were not legally obliged to place their mandated territories under trusteeship at all, and could therefore, within limits, make their own terms. But this would in no way explain why they seem to have been willing to accept a jurisdictional clause in the case of trusteeships that contained "special interests" provisions, including one Pacific 'C' mandate of this kind, but were not willing to do so in the case of trusteeships whose terms provided only for the performance of the trust in accordance with the basic objectives of the system.

97. No doubt, as has been pointed out, even where no jurisdictional clause figures in a trusteeship agreement, it would be possible, in those cases where the administering authority had made an appropriately worded declaration in acceptance of the Court's compulsory jurisdiction under the optional clause provision of Article 36 of the Court's Statute, for another member of the United Nations having made a similar and interlocking declaration, to seise the Court of a dispute regarding the performance of the trust. The number of cases in which this could occur has, however, always been very limited, and the process is rendered precarious and uncertain, not only by the conditions contained in, and the nature of the disputes covered by certain of these declarations, but also by their liability to amendment, withdrawal, or non-renewal. The optional clause system could therefore in no way have afforded a substitute for a general obligation to adjudicate, if such an obligation had really been regarded as essential;—moreover, even in those cases where an optional clause declaration could be invoked, it would still be necessary for the invoking State—as here—to establish the existence of a legal right or interest in the subject-matter of its claim.

98. It has also been sought to explain why certain trusteeship agreements do not contain the jurisdictional clause by a further appeal to the "necessity" argument. This clause was no longer necessary, so it was contended, because the United Nations voting rule was different. In the League Council, decisions could not be arrived at without the concurrence of the mandatory, whereas in the United Nations the majority voting rule ensured that a resolution could not be blocked by any single vote. This contention would not in any event explain why the clause was accepted for some trusteeships and not for others. But the whole argument is misconceived. If decisions of the League Council could not be arrived at without the concurrence, express or tacit, of the mandatory, they were, when arrived at, binding: and if resolutions of the United Nations General Assembly (which on this hypothesis would be the relevant organ) can be arrived at without the concurrence of the administering authority, yet when so arrived at—and subject to certain exceptions not here material—they are not binding, but only recommendatory in character. The persuasive force of Assembly resolutions

habités précisément par les peuples les moins développés et les moins « capables de se diriger eux-mêmes ».

96. On tente d'expliquer cette anomalie apparente en arguant de la position solide dont bénéficiaient les Mandataires dans les négociations, du fait qu'ils n'étaient pas juridiquement tenus de placer sous le régime de tutelle leurs territoires sous Mandat et pouvaient par conséquent, dans certaines limites, imposer leurs conditions. Or, cela n'explique en rien pourquoi ils ont paru disposés à accepter la clause juridictionnelle dans le cas des accords de tutelle contenant des dispositions relatives aux intérêts particuliers, notamment un ancien Mandat C pour la région du Pacifique, mais non dans le cas des accords de tutelle dont les dispositions ne visaient que l'accomplissement de la mission conformément aux fins essentielles du régime.

97. Même s'agissant des accords de tutelle sans clause juridictionnelle, il n'est pas douteux que, comme on le signale, si l'autorité administrante a fait, en termes appropriés, une déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de la disposition facultative de l'article 36 du Statut, un autre Membre des Nations Unies ayant fait une déclaration correspondante peut saisir la Cour d'un différend relatif à l'accomplissement de la mission. Toutefois, le nombre de cas où cela pourrait jouer a toujours été très limité et le procédé est rendu précaire et incertain non seulement par les conditions énoncées dans les déclarations et par la nature des différends visés par certaines de ces déclarations, mais aussi par la possibilité d'amender, de retirer ou de ne pas renouveler les déclarations. Le système de la disposition facultative ne peut donc en aucune manière remplacer une obligation générale de se soumettre au règlement judiciaire lorsque pareille obligation est réellement considérée comme essentielle; au surplus, même dans les cas où un Etat peut invoquer une déclaration faite en vertu de la disposition facultative, il doit encore établir, comme en l'espèce, l'existence d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande.

98. On cherche aussi à expliquer pourquoi certains accords de tutelle ne contiennent pas de clause juridictionnelle en recourant de nouveau à l'argument de la nécessité. La clause juridictionnelle n'est plus nécessaire, dit-on, parce que les Nations Unies appliquent une règle de vote différente. Le Conseil de la Société des Nations ne pouvait prendre de décision sans l'adhésion du Mandataire, tandis qu'aux Nations Unies, en vertu de la règle du vote à la majorité, un Etat Membre ne saurait à lui seul empêcher l'adoption d'une résolution. Cela n'expliquerait pas en tout cas pourquoi on a accepté la clause juridictionnelle dans certains accords de tutelle et non dans d'autres. Mais tout l'argument est mal fondé. Si le Conseil de la Société des Nations ne pouvait prendre de décisions sans l'adhésion expresse ou tacite du Mandataire, ces décisions, une fois prises, étaient obligatoires; en revanche, si l'Assemblée générale des Nations Unies, qui serait dans cette hypothèse l'organe compétent, peut prendre des résolutions sans l'adhésion de l'autorité administrante, ces résolutions, une fois prises, ne sont que des recommandations dépourvues de caractère obligatoire, sauf dans certains cas sans

can indeed be very considerable,—but this is a different thing. It operates on the political not the legal level: it does not make these resolutions binding in law. If the “necessity” argument were valid therefore, it would be applicable as much to trusteeships as it is said to be to mandates, because in neither case could the administering authority be coerced by means of the ordinary procedures of the organization. The conclusion to be drawn is obvious.

* * *

99. In the light of these various considerations, the Court finds that the Applicants cannot be considered to have established any legal right or interest appertaining to them in the subject-matter of the present claims, and that, accordingly, the Court must decline to give effect to them.

100. For these reasons,

THE COURT,

by the President’s casting vote—the votes being equally divided,

decides to reject the claims of the Empire of Ethiopia and the Republic of Liberia.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this eighteenth day of July, one thousand nine hundred and sixty-six, in four copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the Empire of Ethiopia, the Government of the Republic of Liberia and the Government of the Republic of South Africa, respectively.

(*Signed*) Percy C. SPENDER,
President.

(*Signed*) S. AQUARONE,
Registrar.

President Sir Percy SPENDER makes the following declaration:

1. The judgment of the Court, which consists of its decision and the reasons upon which it is based (Article 56 (1) of the Statute), is that the Applicants cannot be considered to have established that they have any legal right or interest in the subject-matter of the present claims, and that accordingly their claims are rejected.

pertinence en l'espèce. Certes, les résolutions de l'Assemblée générale peuvent avoir une grande influence mais c'est là une autre question. Cela joue sur le plan de la politique et non du droit; cela ne rend pas ces résolutions juridiquement obligatoires. Par conséquent, si l'argument de la nécessité était valable, il s'appliquerait aussi bien aux accords de tutelle qu'aux Mandats, en raison de l'impossibilité dans l'un et l'autre cas de contraindre le Mandataire ou l'autorité administrante par les procédures ordinaires de l'organisation. La conclusion s'impose.

* * *

99. Se fondant sur les considérations qui précèdent, la Cour constate que les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant établi l'existence à leur profit d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet des présentes demandes; en conséquence la Cour doit refuser d'y donner suite.

100. Par ces motifs,

LA COUR,

par la voix prépondérante du Président, les voix étant également partagées,

décide de rejeter les demandes de l'Empire d'Ethiopie et de la République du Libéria.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le dix-huit juillet mil neuf cent soixante-six, en quatre exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de l'Empire d'Ethiopie, au Gouvernement de la République du Libéria et au Gouvernement de la République sud-africaine.

Le Président,

(*Signé*) Percy C. SPENDER.

Le Greffier,

(*Signé*) S. AQUARONE.

Sir Percy SPENDER, Président, fait la déclaration suivante:

1. Dans son arrêt, qui comprend la décision proprement dite et les motifs sur lesquels celle-ci se fonde (article 56, paragraphe 1, du Statut), la Cour dit que les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant établi l'existence à leur profit d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet des demandes présentées par eux et qu'en conséquence ces demandes sont rejetées.

2. Having so decided, the Court's task was completed. It was not necessary for it to determine whether the Applicants' claims should or could be rejected on any other grounds. Specifically it was not called upon to consider or pronounce upon the complex of issues and questions involved in Article 2 of the mandate instrument ("The Mandatory shall promote to the utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory subject to the present Mandate"); or Article 6 thereof ("The Mandatory shall make to the Council of the League of Nations an annual report to the satisfaction of the Council, containing full information with regard to the territory, and indicating the measures taken to carry out the obligations assumed under Articles 2, 3, 4 and 5"); or to enter into a legal enquiry as to what it would or might have decided in respect to these and related matters had it not reached the decision it did. To have done so would, in my view, have been an excess of the judicial function.

3. The Judgment of the Court does not represent the unanimous opinion of the judges and, in consequence, Article 57 of the Statute of the Court, which provides that in that case "any judge shall be entitled to deliver a separate opinion", comes into operation.

4. It follows that any judge, whether he concurs in or dissents from the Court's judgment, is entitled, if he wishes, to deliver a separate opinion.

5. Since in my view there are grounds other than as stated in the Judgment upon which the Applicants' claims or certain of them could have been rejected, and since I agree with the Court's Judgment, there arises for me the question whether, and if so to what extent, it is permissible or appropriate to express by way of separate opinion my views on these additional grounds for rejecting the Applicants' claims or certain of them.

6. In order to answer this question, it is necessary to consider not merely the text of Article 57 but the general purpose it was intended to serve, and its intended application.

7. I would not wish to say anything which would unreasonably restrict the right accorded to a judge by Article 57. It is an important right which must be safeguarded. Can it be, however, that there are no limits to the scope and extent of the exercise of this right by any individual judge? I cannot think so. There must, it seems to me, be some limits, to proceed beyond which could not be claimed to be a proper exercise of the right the Statute confers.

8. The right of a judge to express a dissenting opinion in whole or in part was not easily won.

9. In the Hague Convention of 1899 a right of dissent from arbitral decisions was recognized; it was adopted without discussion. At the Hague Conference of 1907 the question of dissent or no dissent was discussed at considerable length. In the result the right of dissent was suppressed.

2. Ayant ainsi statué, la Cour s'est acquittée de sa tâche. Il ne lui incombait pas de déterminer si les demandes devaient ou pouvaient être rejetées pour d'autres raisons. Plus particulièrement, elle n'était pas appelée à examiner ou à trancher l'ensemble des problèmes et questions soulevés par l'article 2 de l'acte de Mandat (« Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat ») ou par l'article 6 (« Le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5 »); elle n'était pas appelée non plus à procéder à une recherche juridique sur ce qu'aurait été ou aurait pu être sa décision eu égard à ces questions et aux questions connexes, si elle n'avait pas adopté la décision qui est la sienne. L'aurait-elle fait qu'elle aurait, à mon avis, outrepassé sa fonction judiciaire.

3. L'arrêt de la Cour n'exprimant pas l'opinion unanime des juges, l'article 57 du Statut de la Cour qui dispose qu'en pareil cas « tout juge aura le droit d'y joindre l'exposé de son opinion individuelle » entre en jeu.

4. Il en résulte que tout juge, qu'il souscrive ou non à l'arrêt de la Cour, est en droit d'exprimer s'il le désire une opinion séparée.

5. Comme, à mon sens, les demandes ou certaines d'entre elles auraient pu être rejetées pour d'autres motifs encore que ceux qui sont invoqués dans l'arrêt et comme je souscris à la décision de la Cour, la question se pose pour moi de savoir si et dans quelle mesure il est admissible ou opportun que j'exprime, dans une opinion individuelle, mon avis sur les motifs additionnels que la Cour aurait pu faire valoir pour rejeter les demandes ou certaines d'entre elles.

6. Pour répondre à cette question, il est indispensable d'étudier non seulement le texte de l'article 57, mais aussi l'objet général auquel il répond et les conditions dans lesquelles on a voulu qu'il s'applique.

7. Il n'est pas dans mes intentions de dire quoi que ce soit qui puisse indûment restreindre le droit reconnu à tout juge par l'article 57. Il s'agit d'un droit important qui doit être sauvegardé. Se pourrait-il toutefois que rien ne vienne limiter dans sa portée et son étendue l'exercice de ce droit par un juge? Je ne puis le croire. Il doit selon moi y avoir certaines limites au-delà desquelles un juge ne saurait plus prétendre exercer légitimement le droit que lui confère le Statut.

8. Le droit pour un juge d'exprimer une opinion dissidente sur tout ou partie de l'arrêt a été difficile à conquérir.

9. La convention de La Haye de 1899 a reconnu aux arbitres le droit de constater leur dissentiment à l'égard des sentences rendues par le tribunal; ce droit a été adopté sans discussion. A la conférence de La Haye de 1907 la question du droit d'exprimer une opinion dissidente a été longuement débattue. Finalement, ce droit a été supprimé.

10. The Committee of Jurists, in drafting the Statute of the Permanent Court in 1920, after discussion, reached the conclusion that a judge should be allowed to publish his dissent, but not his reasons. This however failed to receive the approval of the Council of the League at its tenth meeting in Brussels in October of that year. There was then introduced into the text the right of a judge who did not concur in all or part of the judgment to deliver a separate opinion.

11. The record reveals clearly that this recognition of the right of a judge not only to publish his dissent but, as well, to express the reasons for the same, was the result of compromise (*League of Nations Documents on Article 14 of the Covenant*, pp. 138 *et seq.*). It was stated by Sir Cecil Hurst, who was at Brussels, and who defended, before the Sub-Committee of the Assembly, the view arrived at at the Brussels meeting of the Council, that the reason for disagreeing with the Committee of Jurists was because it was feared in England that the decisions of the Court might establish rules of law which would be incompatible with the Anglo-Saxon legal system. The agreement reached in the Council of the League in Brussels, it seems clear, aimed at avoiding this apprehended danger by the publication of dissenting opinions.

12. This would strongly suggest that the contemplated purpose of the publication of the dissent, certainly its main purpose, was to enable the view of the dissenting judge or judges on particular questions of law dealt with in the Court's judgment to be seen side by side with the views of the Court on these questions.

13. In the result there was, without dissent, written into the Statute of the Permanent Court Article 57 thereof, which read:

“If the judgment does not represent in whole or in part the unanimous opinion of the judges, dissenting judges are entitled to deliver a separate opinion.”

14. There is the considerable authority of President of the Permanent Court Max Huber for the view that the contemplated purpose of the right to publish reasons for a dissent was as stated in paragraph 12 above. In the course of a long discussion in that Court in July of 1926 on the general principle of dissenting opinions (*Series D, Addendum No. 2*, p. 215) he is recorded as having observed (*my italics*):

“Personally the President had always construed the right conferred on judges by Article 57 as *a right to state their reasons* and not simply to express their dissent, the *object* being to enable judges to explain their understanding of international law in order to prevent the creation of a false impression that a *particular judgment* or *opinion* expressed the unanimous opinion of the Court, in regard to the interpretation of *international law on a particular point*.”

10. Le comité de juristes qui a rédigé en 1920 le Statut de la Cour permanente est parvenu, après discussion, à la conclusion qu'un juge devrait être autorisé à faire connaître publiquement son dissentiment mais non pas les motifs de celui-ci. Toutefois le Conseil de la Société des Nations, à sa dixième session tenue à Bruxelles en octobre de la même année, n'a pas approuvé cette conclusion. On a alors introduit dans le texte le droit, pour un juge qui n'accepterait pas tout ou partie de l'arrêt, de joindre à la décision l'exposé de son opinion individuelle.

11. Il ressort nettement des procès-verbaux que cette reconnaissance du droit, pour un juge, non seulement de publier son opinion dissidente mais aussi d'exprimer les motifs qui l'inspirent a été le fruit d'un compromis (*Documents au sujet de mesures prises par le Conseil de la Société des Nations aux termes de l'article 14 du Pacte*, p. 138 et suiv.). Sir Cecil Hurst, qui avait été à Bruxelles et qui a défendu à la sous-commission de l'Assemblée les vues adoptées par le Conseil à sa session de Bruxelles, a précisé que, si les conclusions du comité de juristes n'avaient pas été approuvées, c'est parce que l'on craignait en Angleterre de voir les décisions de la Cour créer des règles de droit incompatibles avec le système juridique anglo-saxon. L'accord auquel le Conseil était parvenu à Bruxelles visait, de toute évidence, à écarter ce danger au moyen de la publication des opinions dissidentes.

12. Ces indications tendent nettement à prouver que la publication des opinions dissidentes avait pour objet, et certainement pour objet essentiel, de permettre une comparaison entre les vues du ou des juges dissidents et celles de la Cour elle-même sur certains des points de droit traités dans l'arrêt de la Cour.

13. En conséquence, il a été décidé, sans opposition, de stipuler à l'article 57 du Statut de la Cour permanente :

« Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, les dissidents ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion individuelle. »

14. La très grande autorité de M. Max Huber, Président de la Cour permanente, est là pour confirmer que le droit de publier les motifs d'une opinion dissidente avait bien l'objet qu'énonce le paragraphe 12 ci-dessus. En juillet 1926, au cours d'un long débat consacré par la Cour permanente au principe général des opinions dissidentes, il a fait observer (*C.P.J.I. série D, addendum au n° 2*, p. 215 — les italiques sont de nous) :

« Personnellement, le Président avait toujours interprété la faculté accordée aux juges par l'article 57 comme étant la *faculté d'exposer leurs motifs*, et non pas d'exprimer simplement leur dissentiment; le *but* était en effet de permettre aux juges d'exposer leur manière de comprendre le droit international, afin d'empêcher que se crée l'opinion fausse que *tel arrêt*, ou *avis* est l'expression de l'opinion unanime de la Cour, quant à l'interprétation du *droit international sur un point déterminé*. »

15. Further support for Max Huber's view is, I think, to be found in a resolution of the Permanent Court of 17 February 1928 which, in part, read as follows (my italics): "Dissenting opinions are designed *solely* to set forth *the reasons for which judges do not feel able to accept the opinion of the Court . . .*"

16. It would appear evident from the record that it would have been quite foreign to the understanding of those who drafted the provision according the right of a judge to publish the reasons for his dissent, that this right could be one which permitted a judge to express his opinion at large, on matters not directly connected with the nature and subject-matter of the Court's decision.

17. This then was the origin of Article 57 of this Court's Statute, which was evidently based by its framers not only on the text of the corresponding article in the Statute of the Permanent Court, but, as well, upon the commonly understood purpose a dissenting opinion was designed to serve.

18. Article 57 of this Court's Statute extends the right to deliver a separate opinion to *any* judge, where the judgment does not represent in whole or in part the unanimous opinion of the judges.

19. If a dissenting judge is free to state his opinion on matters which are not directly connected with the Court's judgment, so it would appear is a concurring judge who, for any reason which recommends itself to him, desires to deliver a separate opinion.

20. In other words, if any judge is entitled to give a separate opinion quite outside the range of the Court's decision and on issues upon which the Court has made no findings of any kind, every other judge is so entitled. The inevitable confusion which this could lead to cannot, in my view, be supported by any rational interpretation and application of Article 57. It would, or could, in practice be destructive of the authority of the Court.

21. President Basdevant, a former distinguished President of this Court, in his *Dictionary of the Terminology of International Law* (p. 428) defines an individual concurring opinion as not a mere statement of disagreement as to the reasons given for a decision, the *dispositif* of which the judge accepts, but the formal explanation he gives of the grounds on which he personally does so; whilst a dissenting opinion denotes not a mere statement of dissent relative to a decision but the formal explanation given of the grounds on which the judge bases his dissent.

22. In the light of all these considerations the following conclusions appear justified:

- (a) individual opinions, whether dissenting or merely separate, were, when the Court's Statute was drafted, regarded as such as were directly connected with and dependent upon the judgment of the

15. Les vues de M. Max Huber sont encore confirmées, semble-t-il, par une résolution de la Cour permanente en date du 17 février 1928, qui contient le passage suivant (les italiques sont de nous): « Les avis dissidents sont destinés *uniquement* à exprimer *les motifs pour lesquels les juges estiment ne pouvoir se rallier à l'opinion de la Cour...* »

16. Il semble évident, d'après les procès-verbaux, que la disposition reconnaissant à tout juge le droit de publier les motifs de son désaccord ne devait pas, dans l'esprit de ses auteurs, donner aux juges le droit d'exprimer une opinion sur l'ensemble des questions qui n'étaient pas directement liées à la nature et à l'objet de la décision de la Cour.

17. Telle est donc l'origine de l'article 57 du Statut de la Cour, pour le libellé duquel les auteurs se sont inspirés non seulement du texte de l'article correspondant du Statut de la Cour permanente, mais encore de l'objet communément reconnu et assigné aux opinions dissidentes.

18. L'article 57 du Statut de la Cour accorde à *tout juge* le droit de formuler une opinion individuelle, lorsque l'arrêt n'exprime pas en tout ou partie l'opinion unanime des juges.

19. Si un juge dissident avait toute latitude pour exposer son avis sur des points non directement liés à l'arrêt de la Cour, il semble qu'il devrait en aller de même pour un juge souscrivant à la décision de la Cour mais désirant, pour une raison particulière, exprimer une opinion individuelle.

20. En d'autres termes, si un juge était en droit d'exprimer une opinion séparée n'entrant nullement dans le cadre de la décision de la Cour et sur des points au sujet desquels la Cour n'aurait formulé aucune conclusion quelle qu'elle soit, il conviendrait de reconnaître un droit identique à tout autre juge. Aucune interprétation et aucune application rationnelle de l'article 57 ne saurait, à mon avis, justifier l'inévitable confusion à laquelle on risquerait ainsi d'aboutir. Dans la pratique, une telle confusion serait ou pourrait être fatale à l'autorité de la Cour.

21. D'après le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (p. 428) de M. Basdevant, qui fut un éminent Président de la Cour, l'expression *opinion individuelle* désigne non le simple énoncé du désaccord d'un juge sur les motifs d'une décision dont il accepte le dispositif, mais l'exposé officiellement présenté par lui des motifs sur lesquels il entend fonder ladite décision; quant à l'expression *opinion dissidente*, elle désigne non le simple énoncé du dissentiment d'un juge par rapport à une décision, mais l'exposé officiellement présenté par lui des motifs sur lesquels il fonde ce dissentiment.

22. Toutes ces considérations permettent, semble-t-il, d'aboutir aux conclusions suivantes:

- a) on a estimé, lors de l'élaboration du Statut de la Cour, que les opinions dissidentes ou simplement individuelles devaient être directement liées et subordonnées à l'arrêt de la Cour — ou dans le cas

Court itself (or in the case of advisory opinions (Statute, Article 68, Rules, Article 84 (2)), its opinion), in the sense of either agreeing or disagreeing with it, or its motivation, or as to the sufficiency of the latter;

- (b) the judgment (or opinion) of the Court must be the focal point of the different judicial views expressed on any occasion, since it is the existence and nature of the judgment (or opinion) and their relationship to it that gives individual opinions their judicial character;
- (c) in principle such opinions should not purport to deal with matters that fall entirely outside the range of the Court's decision, or of the decision's motivation;
- (d) there must exist a close direct link between individual opinions and the judgment of the Court.

23. If these conclusions are, as I think them to be, sound, there still remain wide limits within which an individual judge may quite properly go into questions that the Court has not dealt with, provided he keeps within the ambit of the order of question decided by the Court, and in particular observes the distinction between questions of a preliminary or antecedent character and questions not having that character. I cannot however agree that a separate or dissenting opinion may properly include all that a judge thinks the judgment of the Court should have included.

24. The mere fact that a judgment (or opinion) of the Court has been given does not afford justification for an expression of views at large on matters which entirely exceed the limits and intended scope of the judgment (or opinion). Without the judgment (or opinion) there would, of course, be no relationship and nothing of a judicial character that could be said by any judge. There is equally no relationship imparting judicial character to utterances about questions which the Court has not treated of at all.

25. Suppose that the Court, on a request to give an advisory opinion, refuses to do so, as for example it did in the case of *Eastern Carelia*, 1923, *Series B*, No. 5, on a specific ground stated; could a judge of the Court, by way of a separate individual or dissenting opinion, proceed to give his views as to what the opinion of the Court should have been if it had decided to express it? I should have thought not.

26. Is there in principle any real distinction between this supposed case and the present cases? I think not. The Court has decided, on what is a preliminary question of the merits, that the Applicants' claims must be rejected: thus further examination of the merits becomes supererogatory. Is any judge in a separate opinion, in disregard of the particular issue or question decided by the Court and the reasoning in support of the decision, entitled to go beyond giving his reasons for disagreeing with that decision, and passing entirely outside it to express his views on what the Court should have decided in relation to other matters of the merits, on which no decision has been arrived at and no

d'un avis consultatif (article 68 du Statut et article 84, paragraphe 2, du Règlement) à l'avis de la Cour — en ce sens qu'elles devaient approuver ou désapprouver la décision, ses motifs ou le caractère suffisant de ces derniers;

- b) l'arrêt ou l'avis de la Cour doit être au centre même des vues exprimées par les juges car le caractère judiciaire des opinions séparées qu'ils émettent dépend de l'existence et de la nature de l'arrêt ou de l'avis et des rapports qu'elles ont avec cet arrêt ou cet avis;
- c) en principe on ne devrait pas chercher dans de telles opinions à traiter de questions totalement étrangères à la décision de la Cour ou aux motifs donnés par elle;
- d) il doit y avoir un rapport direct et étroit entre les opinions séparées et l'arrêt de la Cour.

23. Si, comme je le pense, ces conclusions sont justifiées, les limites dans lesquelles un juge peut légitimement examiner des questions que la Cour n'a pas traitées n'en demeurent pas moins vastes, mais il doit s'en tenir à des questions du même ordre que celles que la Cour a tranchées et respecter en particulier la distinction entre les points de caractère préliminaire ou prioritaire et les autres. Mais je ne saurais admettre qu'il soit légitime pour un juge de traiter, dans une opinion individuelle ou dissidente, de tout ce dont il estime que la Cour aurait dû parler dans son arrêt.

24. Le simple fait que la Cour ait rendu un arrêt ou un avis ne saurait justifier que soient exprimées des vues d'ordre général sur des problèmes n'entrant pas du tout dans le cadre de l'arrêt ou de l'avis et excédant la portée qu'on a voulu lui assigner. A défaut d'arrêt ou d'avis, ces vues ne se rattacheraient évidemment à rien et un juge ne pourrait rien dire qui présente un caractère judiciaire. De même, des énoncés relatifs à des points que la Cour n'a pas abordés ne sauraient se rattacher à rien qui puisse leur conférer un caractère judiciaire.

25. Supposons que la Cour, saisie d'une requête pour avis consultatif, refuse d'y donner suite, comme elle l'a fait, par exemple, dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*, 1923, *C.P.J.I. série B n° 5*, en indiquant un motif précis. Un membre de la Cour pourrait-il alors, dans une opinion individuelle ou dissidente, exposer ses vues quant à l'avis que la Cour aurait dû donner, si elle avait décidé de le faire? Je pense que non.

26. Existe-t-il en principe une distinction réelle entre ce cas hypothétique et les présentes affaires? Je ne le pense pas. La Cour a décidé, sur une question préliminaire touchant au fond, qu'il fallait rejeter les demandes: tout autre examen du fond devient ainsi superflu. Un juge peut-il, ne tenant pas compte de la question ou du problème que la Cour a tranchés et des motifs qu'elle a invoqués à l'appui de sa décision, faire davantage dans une opinion séparée qu'indiquer les raisons pour lesquelles il désapprouve cette décision et peut-il s'en écarter totalement pour exprimer ses vues quant à la manière dont la Cour aurait dû trancher d'autres points de fond, sur lesquels la Cour ne s'est pas pro-

expression of opinion has been given by the Court? To do so, in my view, would be to go outside the proper limits of an individual or separate opinion.

27. It cannot be that the mere *dispositif* itself can enlarge the proper scope of a separate opinion. The *dispositif* cannot be disembowelled from the Court's opinion as expressed in its motivations. It surely cannot be that just because the *dispositif* rejects the claims, it is permissible for a dissenting judge to give his reasons why the claims should be upheld in whole or part. The content of the judgment must be obtained from reading together the decision and the reasons upon which it is based. The claims are dismissed for particular assigned reasons and on a specific ground. It is to these reasons and this ground, it seems to me, that in principle all separate opinions must be directed, not to wholly unconnected issues or matters.

28. It would seem inconceivable that a judge who concurs in the *dispositif* should in a separate opinion be free to go beyond considerations germane to the actual decision made by the Court and its motivations. In the present cases he would, of course, be free to advance another ground of the same order as that on which the Court's decision rests which would separately justify it, or other related reasons which might go to support it. But it would hardly be justifiable for such a judge to proceed further into the merits, expressing his views on how he thinks the Court should or would have pronounced upon the whole complex of questions centering around different provisions of the Mandate, for example Articles 2 and 6 thereof, had the Court not reached the decision it actually did.

29. There is however no warrant to be found in Article 57 of the Court's Statute which would leave it free for a dissenting judge to do this but not a concurring judge. They both stand upon an equal footing. The *dispositif* and a judge's vote thereon, for or against, could not, in itself, affect the proper limits within which any separate opinion under Article 57 may be delivered.

30. In the present cases the questions of merits that arise can themselves be divided into two categories, namely questions of what might be called the ultimate merits and certain other questions which, though appertaining to the merits, have an antecedent or more fundamental character, in the sense that if decided in a certain way they render a decision on the ultimate merits unnecessary and indeed unwarranted. As the Judgment states, there are two questions having that character—that of the Applicants' legal right and interest (which is the basis of the Court's decision) and that of the continued subsistence of the Mandate for South West Africa.

31. It would be entirely proper for a judge who votes in favour of the *dispositif* to base a separate opinion wholly or in part upon the second of those two questions. He would not be going outside the

noncée et n'a pas donné son sentiment. Procéder ainsi reviendrait, à mon avis, à dépasser les limites légitimes de l'opinion séparée que peut formuler un juge.

27. Il n'est pas possible que le dispositif autorise à lui seul un élargissement de la portée des opinions séparées. Le dispositif ne saurait être détaché de l'opinion de la Cour telle qu'elle ressort des motifs. Ce n'est certes pas simplement parce que le dispositif rejette les demandes qu'un juge dissident peut indiquer les raisons pour lesquelles, selon lui, il conviendrait de faire droit à tout ou partie des demandes. La teneur de l'arrêt doit se dégager de la décision proprement dite et des motifs sur lesquels elle se fonde. Les demandes sont rejetées pour des raisons particulières, qui sont indiquées, et pour un motif précis. C'est sur ces raisons et ce motif, et non pas sur des problèmes ou des questions sans rapport aucun avec l'arrêt, que toutes les opinions séparées doivent en principe porter.

28. Il semblerait inconcevable qu'un juge qui souscrit au dispositif ait, dans une opinion individuelle, la faculté d'aller au-delà de considérations se rattachant à la décision de la Cour proprement dite et à ses motifs. Dans les présentes affaires, il lui serait évidemment loisible d'invoquer un autre motif du même ordre que celui sur lequel la Cour fonde sa décision et qui justifierait celle-ci d'une autre manière et il lui serait loisible aussi d'invoquer d'autres raisons connexes à l'appui de cette décision. Mais un juge ne serait guère justifié à traiter davantage du fond et à exprimer ses vues sur la manière dont, selon lui, la Cour aurait dû ou aurait pu statuer sur l'ensemble des questions que posent diverses dispositions du Mandat, comme les articles 2 et 6, si elle n'avait pas abouti à la décision qui est la sienne.

29. L'article 57 du Statut de la Cour ne contient aucune disposition qui interdirait à un juge de la majorité d'agir de la sorte mais y autoriserait un juge dissident. Tous les deux sont placés sur un pied d'égalité. Ni le dispositif, ni le vote favorable ou défavorable sur ce dispositif ne sauraient en eux-mêmes avoir une incidence sur les limites dans le cadre desquelles un opinion individuelle peut être exprimée aux termes de l'article 57.

30. Dans les présentes affaires, les questions de fond qui se posent peuvent être divisées en deux catégories, à savoir les questions touchant à ce que l'on pourrait appeler le fond irréductible et certaines autres questions qui, quoique relevant du fond, ont un caractère prioritaire ou plus fondamental, en ce sens que, si elles sont tranchées d'une certaine manière, cela rend inutile, voire injustifiée, toute décision sur ce qui constitue irréductiblement le fond. Comme le dit l'arrêt, deux questions revêtent ce caractère, celle du droit ou intérêt juridique des demandeurs — c'est là le fondement de la décision de la Cour — et celle du maintien en vigueur du Mandat pour le Sud-Ouest africain.

31. Un juge votant en faveur du dispositif serait parfaitement en droit de fonder une opinion individuelle, en tout ou en partie, sur la seconde de ces deux questions. Il s'en tiendrait ainsi à une question du même

order of question considered by the Court, namely that of antecedent issues on merits operating as a bar to all the Applicants' claims, he would not have attempted to pronounce on the question of ultimate merits, necessarily excluded and rendered irrelevant by the Court's Judgment.

32. To the extent that any separate opinion, whether concurring or dissenting, goes outside the order of the question considered by the Court, it is my view that the opinion ceases to have any relationship with the judgment of the Court, whatever the means may be by which such a relationship or link is sought to be established—it ceases therefore to be an expression properly in the nature of a judicial expression of opinion, for, as has been already indicated, it is only through their relationship to the judgment that a judicial character is imparted to individual opinions.

33. In my view, such an opinion, to the extent it exceeds these limits, ceases to be a separate opinion as contemplated by the Court's Statute and Rules since it expresses views about matters for which the judgment of the Court does not provide the basis necessary for the process of agreement or disagreement which is the sole legitimate *raison d'être* of a separate opinion.

34. I am not persuaded that the views I have expressed are in any sense invalidated if it be that on one or two occasions this or that judge has, in some manner, not acted in conformity therewith. Action which is impermissible does not become permissible because it may have been overlooked at the time or no objection taken. The correct path to follow remains the correct path even though there may have been occasional straying from it.

35. These views must dictate my own action. However I might agree or disagree with the views expressed by any individual judge in a separate opinion in relation to the complex of questions both of law and fact centering around Articles 2 and 6 of the Mandate and certain other articles thereof, I would not, in my considered view, be entitled to express any opinion thereon. Were I to do so I would be expressing purely personal and extra-judicial views contrary to what I think is the object and purpose of Article 57 of the Statute, and contrary, in my view, to the best interests of the Court.

36. And what it is not permissible or proper to do in a separate opinion, it is certain would be impermissible and improper to do in a declaration.

37. I associate myself unreservedly with the Court's Judgment, and, having regard to the views herein expressed, have nothing to add thereto.

Judge MORELLI and Judge *ad hoc* VAN WYK append Separate Opinions to the Judgment of the Court.

ordre que celle que la Cour a examinée, à savoir une question de fond ayant un caractère prioritaire et faisant obstacle à toutes les demandes; il ne tenterait pas, de la sorte, de se prononcer sur la question touchant irréductiblement au fond, nécessairement exclue et rendue sans pertinence par l'arrêt de la Cour.

32. Dans la mesure où une opinion individuelle ou dissidente porte sur des questions d'un autre ordre que celles dont la Cour a traité, cette opinion n'a plus, à mon avis, aucun rapport avec l'arrêt de la Cour, quels que soient les moyens par lesquels on s'efforce d'établir un tel rapport ou un tel lien; ce n'est donc plus véritablement l'expression d'une opinion judiciaire, car, comme je l'ai déjà signalé, les opinions séparées n'ont un caractère judiciaire que pour autant qu'elles se rattachent à l'arrêt.

33. A mon avis, dans la mesure où de telles opinions dépassent ces limites, elles cessent d'être des opinions individuelles aux termes du Statut et du Règlement de la Cour, car elles expriment des vues sur des questions à l'égard desquelles l'arrêt de la Cour ne fournit pas le fondement nécessaire au processus d'approbation ou de désapprobation qui est la seule raison d'être légitime d'une opinion individuelle.

34. Je ne crois pas que les vues que j'ai exprimées soient en quoi que ce soit infirmées par le fait que, en une ou deux circonstances, tel ou tel juge ne s'y serait pas conformé en tous points. Un acte inadmissible ne devient pas admissible parce qu'à l'époque il a pu échapper à l'attention ou parce qu'aucune objection n'a été élevée. Le droit chemin demeure le droit chemin, quand même on s'en serait parfois écarté.

35. Je me dois de régler là-dessus mon attitude. Que j'approuve ou désapprouve les vues exprimées par des juges dans des opinions séparées relativement à l'ensemble des questions de droit et de fait que posent les articles 2 et 6 du Mandat ainsi que certains autres articles du Mandat, je ne m'estimerai pas en droit, tout bien considéré, d'exprimer une opinion quelconque à cet égard. Le ferais-je que j'exprimerai des vues purement personnelles et extrajudiciaires, contrairement à ce que je crois être l'objet et le but de l'article 57 du Statut et contrairement, selon moi, aux intérêts de la Cour.

36. Or, ce qui ne serait ni admissible ni opportun dans une opinion séparée, ne le serait certainement pas davantage dans une déclaration.

37. Je souscris sans réserve à l'arrêt de la Cour et, compte tenu de ce qui vient d'être dit, n'ai rien à y ajouter.

M. MORELLI et M. van WYK, juge *ad hoc*, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

Vice-President WELLINGTON KOO, Judges KORETSKY, TANAKA, JESSUP, PADILLA NERVO, FORSTER and Judge *ad hoc* Sir Louis MBANEFO append Dissenting Opinions to the Judgment of the Court.

(*Initialled*) P. C. S.

(*Initialled*) S. A.

SUD-OUEST AFRICAINE (DÉCL. SPENDER)

58

M. WELLINGTON KOO, Vice-Président, MM. KORETSKY, TANAKA, JESSUP, PADILLA NERVO, FORSTER, juges, et sir Louis MBANEFO, juge *ad hoc*, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) P. C. S.

(Paraphé) S. A.
