

OPINION INDIVIDUELLE DE M. BASDEVANT

Tout en acceptant pleinement le dispositif de l'avis, j'ai le regret d'y arriver par une autre voie que celle suivie par la Cour. Je n'entends pas entreprendre la critique de celle-ci, ce qui, je pense, serait déplacé dans une opinion individuelle émise par un juge, mais je crois devoir indiquer sommairement la voie par laquelle je suis arrivé à souscrire à l'avis émis par la Cour.

Pour répondre à la question qui lui était posée, j'ai cru devoir considérer tout d'abord le dispositif de l'avis émis en 1950. J'y ai trouvé l'affirmation de la compétence des Nations Unies en matière de surveillance, sans indication de l'organe compétent ni de son mode de décider. Cela me paraît impliquer un renvoi sur ces points aux dispositions de la Charte, notamment aux articles 10 et 18 et, par suite, la conclusion que l'article F soumis à l'examen de la Cour est en conformité avec une exacte interprétation de l'avis de 1950.

Je suis passé alors à l'examen des motifs de l'avis de 1950. J'y ai trouvé celui qui affirme la compétence de l'Assemblée générale fondée sur l'article 10 de la Charte. S'agissant d'une compétence conférée par la Charte, il est naturel que l'Assemblée l'exerce conformément aux dispositions de la Charte, en l'espèce à l'article 18. C'est ce que prescrit l'article F. La conclusion précédemment entrevue se trouve ainsi confirmée.

Y a-t-il dans les motifs de l'avis quelque indication assez forte pour renverser cette conclusion ? C'est ici — mais ici seulement — qu'intervient la phrase extraite par la résolution de l'Assemblée des motifs énoncés à l'appui de l'avis de 1950, phrase qui, assurément, a été à l'origine des hésitations de l'Assemblée générale mais qui, pour arriver à une interprétation exacte de l'avis de 1950, doit être remise à la place qu'elle occupe dans celui-ci.

Dans cette phrase, deux propositions.

La première a pour objet, dans ses termes mêmes, de déterminer le cadre dans lequel s'exercera la surveillance, de fixer les limites qu'elle ne saurait dépasser. La place que cette proposition occupe dans l'avis le confirme ; elle y figure après mention, par celui-ci, des rapports annuels et des pétitions. Avec cet objet, elle précise le contenu de l'obligation de se prêter à l'exercice de la surveillance, ce qui correspond à la demande d'avis adressée à la Cour

SEPARATE OPINION OF JUDGE BASDEVANT

[Translation]

While fully accepting the operative clause of the Opinion, I have, to my regret, reached the same view by a different path from that followed by the Court. I in no way intend any criticism of the latter which, I consider, would be out of place in a separate opinion written by a Judge, but I believe that I should indicate briefly the means by which I am enabled to subscribe to the Opinion given by the Court.

In order to give a reply to the question put to the Court, I feel that it is necessary to consider, in the first place, the operative clause of the Opinion given in 1950. I there find an assertion of the competence of the United Nations in respect of supervision, but no indication of the competent organ or of the way in which its decisions are to be reached. This seems to me to involve reference on these points to the provisions of the Charter, and particularly to Articles 10 and 18, and consequently to involve the conclusion that Rule F, which has been submitted for the Court's consideration, accords with a correct interpretation of the Opinion of 1950.

From this point I pass to a consideration of the reasons on which the Opinion of 1950 was based. Among these I find an assertion of the competence of the General Assembly based on Article 10 of the Charter. Since what is involved is a competence conferred by the Charter, it is quite natural that the Assembly should exercise it in accordance with the provisions of the Charter, in this case, of Article 18. This is what is prescribed by Rule F. The tentative conclusion previously anticipated is thus confirmed.

Is there to be found, in the grounds on which the Opinion was based, any indication of sufficient strength to upset this conclusion? It is at this point, and at this point only, that it becomes necessary to consider the sentence, quoted by the Assembly's Resolution, from the reasons given in support of the Opinion of 1950, a sentence which has doubtless given rise to the hesitation displayed by the General Assembly, but which, in order to arrive at a correct interpretation of the Opinion of 1950, must be considered with due regard to the place which it occupies in that Opinion.

In this sentence there are two propositions.

The first is, as is clear from its terms, concerned with the determination of the framework within which supervision is to be exercised, with the fixing of limits beyond which supervision should not extend. This is confirmed by the place in the Opinion in which this proposition is to be found; it appears after a reference to annual reports and petitions. With this purpose in mind, it defines the substance of the obligation to submit to the exercise of super-

alors qu'au contraire la Cour n'était pas interrogée, en 1950, sur la manière dont seraient prises les décisions de l'Assemblée générale. L'article F, soumis aujourd'hui à l'examen de la Cour, se réfère à l'examen des rapports et pétitions : en cela il reste dans les limites énoncées par l'avis. Tracer ces limites est une chose, déterminer comment il sera décidé au sujet de rapports et pétitions est une autre chose. La première proposition ici considérée ne contredit pas la conclusion de conformité jusqu'ici entrevue.

La seconde proposition prescrit ou recommande que le degré de surveillance à exercer par l'Assemblée générale soit conforme, autant que possible, à la procédure suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations. Cela comprend assurément la place à faire à un organe correspondant à la Commission permanente des Mandats, à son mode d'action, à ses rapports avec l'Assemblée générale. Mais cela s'applique-t-il au mode selon lequel l'Assemblée générale prendra ses décisions : majorité qualifiée au lieu de l'unanimité prescrite par le Pacte pour les décisions du Conseil de la Société des Nations ?

La résolution 904 (IX) de l'Assemblée générale peut faire incliner vers une réponse affirmative puisqu'elle parle de procédure de vote à propos de l'article F qui, par référence à l'article 18 de la Charte, consacre la règle de la majorité des deux tiers pour qu'une décision soit prise. Mais cette résolution ne peut apporter un élément pour l'interprétation d'une phrase de l'avis de 1950, point sur lequel cette même résolution demande à la Cour de lui fournir des éclaircissements.

On a fréquemment englobé dans le terme « procédure », non seulement le mode d'émission des votes mais aussi la détermination de leur valeur pour la prise d'une décision. On a pris alors le terme « procédure » dans un sens général et vague. Est-ce un tel sens que la Cour a entendu donner à ce terme quand elle s'est référée pour la surveillance à exercer par l'Assemblée générale à la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations ?

C'eût été, de sa part, méconnaître la terminologie plus précise adoptée par la Charte à propos de l'Assemblée générale et reprise pour le Conseil de Sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de Tutelle. Les règles sur la manière dont l'Assemblée générale prendra ses décisions (article 18) sont énoncées sous la rubrique « Vote » et non sous la rubrique « Procédure » sous laquelle les articles 20 à 22 énoncent des dispositions de moindre importance. Le sens limité du terme « procédure » réapparaît quand l'article 27 de la Charte se contente d'une majorité de sept membres pour décider sur des questions de procédure mais exige davantage pour décider sur toutes autres questions. Il est difficile d'admettre que l'avis se soit éloigné de cette terminologie pour s'en tenir au sens général et vague du terme « procédure ».

vision, which is in consonance with the request for an Opinion addressed to the Court, whereas the Court was not, in 1950, questioned as to the way in which decisions of the General Assembly were to be made. Rule F, which is now submitted for the Court's consideration, makes reference to reports and petitions : it is in this respect within the limits stated by the Opinion. The marking out of those limits is one thing, the fixing of a rule for the making of decisions with regard to reports and petitions is another. The first proposition now being considered is in no way inconsistent with the conclusion as to the compatibility of the Rule so far contemplated.

The second proposition prescribes or recommends that the degree of supervision to be exercised by the General Assembly should conform as far as possible to the procedure followed in this respect by the Council of the League of Nations. This doubtless includes the provision to be made for an organ corresponding to the Permanent Mandates Commission, its method of operation and its relationship with the General Assembly. But does it apply to the way in which the General Assembly is to make its decisions—a qualified majority instead of the unanimity prescribed by the Covenant for decisions of the Council of the League of Nations ?

Resolution 904 (IX) of the General Assembly would tend to suggest that it does, since it speaks of voting procedure in connection with Rule F which, by reference to Article 18 of the Charter, adopts the two-thirds majority rule for the making of a decision. But this Resolution cannot furnish any assistance in the interpretation of a sentence in the Opinion of 1950, with regard to the interpretation of which this very Resolution seeks elucidation by the Court.

The word "procedure" is often used to include not only the way in which votes are cast, but also the determination of their weight in the making of a decision. The word "procedure" is then used in a general and a vague sense. Was it such a sense that the Court intended to be given to this word when it referred, in connection with the supervision to be exercised by the General Assembly, to the procedure followed by the Council of the League of Nations ?

If the Court had so intended, it would have constituted disregard by it of the more precise terminology adopted by the Charter in connection with the General Assembly and repeated in connection with the Security Council, the Economic and Social Council and the Trusteeship Council. The rules governing the way in which the General Assembly is to make its decisions (Article 18) are set out under the heading "Voting", and not under the heading "Procedure" ; under the latter heading, Articles 20 to 22 contain provisions of lesser importance. The limited scope of the word "procedure" is again demonstrated by the fact that, under Article 27 of the Charter, a majority constituted by seven members is sufficient to make decisions on procedural matters, whereas the requirement is greater for the making of decisions on all other matters. It is

Cela est d'autant plus difficile à admettre que la classification ainsi faite par la Charte correspond à une réalité profonde. La règle de la majorité dans l'article 18 de la Charte et celle de l'unanimité dans le Pacte de la Société des Nations sont autres choses que des règles de procédure ; elles déterminent un caractère essentiel de l'organe considéré et de l'institution internationale à laquelle il se rattache. Le caractère de ces règles me paraît incontestable et il fournit, à mes yeux, un élément décisif pour répondre à la question posée.

Au surplus, quand l'avis, dans ses motifs, a énoncé la proposition ici considérée, il l'a fait à propos de l'obligation s'imposant à l'Union sud-africaine de se prêter à la surveillance exercée par l'Assemblée générale. L'Union sud-africaine, a-t-on voulu dire, n'est tenue de se prêter à cette surveillance que si celle-ci se poursuit selon une procédure conforme, autant que possible, à celle suivie en la matière par le Conseil de la Société des Nations. Mais quand, toute délibération ayant pris fin au sein de l'Assemblée, celle-ci passe au vote, l'Union sud-africaine ne participe pas à ce vote en tant que Puissance mandataire, dans l'accomplissement de son obligation de se prêter à la surveillance par l'Assemblée générale, elle y participe comme Membre de l'Organisation des Nations Unies, donc avec les droits et obligations découlant non du Mandat mais de la Charte. L'avis de 1950 qui avait à prononcer sur les obligations de l'Union sud-africaine au titre du Mandat n'avait pas à se prononcer et ne peut être interprété comme ayant prononcé sur sa participation aux décisions de l'Assemblée générale.

On peut ajouter que lorsque l'avis de 1950 a énoncé que, dans l'exercice de sa surveillance, l'Assemblée générale devrait se conformer, autant que possible, à la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations, il a entendu que l'Assemblée aurait, à cet égard, un certain pouvoir d'appréciation en vue de déterminer dans quelle mesure cette conformité lui paraîtrait possible. Cela se comprend très bien quand il s'agit de déterminer par quel organe elle se fera assister et de quelle façon : cela peut rester à la discrétion de l'Assemblée générale. Il en va tout autrement de la manière dont elle prendra ses décisions : ce n'est point là matière ouverte à sa discrétion. Il ne saurait dépendre de l'Assemblée générale et de l'appréciation de ses possibilités qu'elle pourrait entrevoir à cet égard, de modifier ce que prescrit l'article 18 de la Charte pour l'adapter plus ou moins aux méthodes en usage à la Société des Nations pour les décisions du Conseil. L'avis de 1950 n'a pu supposer et par conséquent admettre que l'Assemblée générale fût investie d'un tel pouvoir dans le cas actuellement considéré.

difficult to suppose that the Opinion was disregarding this terminology and using the word "procedure" in its general and vague sense.

It is the more difficult in that the classification thus made by the Charter corresponds to a profound reality. The majority rule laid down by Article 18 of the Charter and the unanimity rule prescribed by the Covenant of the League of Nations are something other than rules of procedure ; they determine an essential characteristic of the organs in question and of their parent international institutions. The character of these rules appears to me to be beyond question and, in my view, it provides a decisive element in reaching the answer to be given to the question which has been put.

Furthermore, when the Opinion, in setting forth the grounds on which it was based, stated the proposition now under consideration, it did so in connection with the obligation binding upon the Union of South Africa to submit to supervision exercised by the General Assembly. The Union of South Africa, it was intended to say, is only bound to submit to this supervision in so far as such supervision is effected in accordance with a procedure which conforms as far as possible to that followed in this respect by the Council of the League of Nations. But when, at the close of the discussions in the Assembly, that body proceeds to vote, the Union of South Africa does not take part in the voting in its capacity as a mandatory Power, in pursuance of its obligation to submit to supervision by the General Assembly ; it does so as a Member of the United Nations, and consequently has the rights and duties flowing from the Charter and not those flowing from the Mandate. The Opinion of 1950 was concerned with the obligations of the Union of South Africa by virtue of the Mandate ; it was not necessary in that Opinion to deal with the Union's participation in the decisions of the General Assembly, and the Opinion cannot be interpreted on the basis that that was done.

It may be added that when the Opinion of 1950 stated that, in exercising its supervision, the General Assembly should conform as far as possible to the procedure followed by the Council of the League of Nations, it intended to indicate that the Assembly would, in this connection, have a certain discretion in determining to what extent it was possible for it so to conform. This can be easily understood in respect of decisions as to the organ it would call upon for assistance and as to the form such assistance should take : such matters must be left to the discretion of the General Assembly. The position is entirely different with regard to the way in which the Assembly must make its decisions ; this is not a matter in which it has any discretion. It cannot be open to the General Assembly, depending upon its assessment of what it regards as possible in this connection, to alter what is laid down by Article 18 of the Charter in order to adapt that Article more or less to the methods employed in the League of Nations for the making of decisions of the Council. It cannot have been supposed, and therefore cannot

Ces considérations m'amènent à penser que l'avis de 1950 n'a pas entendu déroger, en ce qui concerne les décisions à prendre par l'Assemblée générale au sujet des rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain, à l'application de l'article 18 de la Charte. La disposition soumise par l'Assemblée générale à l'examen de la Cour se réfère à cet article ; elle me paraît, en conséquence, correspondre à une interprétation exacte de l'avis de 1950.

Par l'exposé ci-dessus je ne prétends pas donner une démonstration complète et je serais prêt pour celle-ci à reprendre certaines considérations énoncées dans l'avis. Je n'ai voulu que tracer la ligne générale de mon argumentation.

(Signé) BASDEVANT.

have been accepted in the Opinion of 1950, that the General Assembly was invested with any such power in the case now under consideration.

These considerations lead me to think that the Opinion of 1950 intended no derogation, in respect of decisions to be made by the General Assembly with regard to reports and petitions concerning the Territory of South-West Africa, from the application of Article 18 of the Charter. The rule submitted by the General Assembly for consideration by the Court refers to this Article ; it therefore appears to me to correspond to a correct interpretation of the Opinion of 1950.

In setting forth the above considerations, I lay no claim to have presented a complete argument. To do so, I should be prepared to adopt parts of the reasoning set out in the Opinion. I have sought only to indicate the general outline of my argument.

(Signed) BASDEVANT.