

DISSENTING OPINION OF SIR LOUIS MBANEFO

The Court in its Judgment finds that the Applicants cannot be considered to have established any substantive right or legal interest appertaining to them in the subject-matter of the present claims and that for that reason the claims must be rejected. I regret I find myself unable, for reasons which I shall hereinafter state, to agree with those conclusions and the motivation behind them.

I hold the view that when the Court has found that the dispute in the present cases is within the ambit of the compromissory clause, Article 7 (2) of the Mandate, as it did in its 1962 Judgment on the preliminary objections, the Applicants do not have to show again in order to succeed that they have individual legal interests in the subject-matter of the dispute unless their claims are founded on damage or prejudice to such interests; and secondly, that a general interest in the proper carrying out of the terms of a multilateral treaty like the Mandate is sufficient legal interest on which an applicant can found its claim.

The two Applicants, the Government of Ethiopia and the Government of Liberia, filed two separate but identical Applications against the Government of the Union of South Africa as Respondent, in which they ask the Court to adjudge and declare against the Respondent upon 11 (later reduced to nine in the final submissions) different heads of claims relating to the Mandate for South West Africa. The claims, as set out in the Applicants' final submissions, are reproduced in the Judgment of the Court and I do not intend to repeat them in full again.

Briefly they ask the Court to adjudge and declare that South West Africa is a territory under the Mandate, that the 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 the territory, and that the supervisory functions are to be exercised by the United Nations to which the annual reports and petitions are to be submitted. The Applicants further complain that the Respondent—

- (a) has practised apartheid and, because of such practice, has failed to promote to the utmost the material and moral well-being and social progress of the inhabitants of the territory;
- (b) has failed to transmit petitions from the inhabitants of the territory to the United Nations;

OPINION DISSIDENTE DE SIR LOUIS MBANEFO

[Traduction]

La Cour constate dans son arrêt 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 et décide qu'en conséquence ces demandes doivent être rejetées. Je regrette de ne pas être en mesure, pour les raisons que je vais exposer ci-après, de souscrire à ces conclusions et à leurs motifs.

A mon avis, du moment que la Cour a jugé que le présent différend relève bien de la clause compromissoire énoncée au deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, comme elle l'a fait dans son arrêt de 1962 relatif aux exceptions préliminaires, les demandeurs n'ont pas de nouveau à prouver, pour obtenir gain de cause, qu'ils ont un intérêt juridique propre relativement à l'objet du différend, à moins qu'ils ne fondent leurs demandes sur des dommages ou préjudices causés à cet intérêt; j'estime d'autre part qu'un intérêt général à la bonne exécution des dispositions d'un traité multilatéral comme le Mandat constitue un intérêt juridique suffisant pour permettre à un demandeur de fonder sa plainte.

Les deux demandeurs, le Gouvernement de l'Ethiopie et le Gouvernement du Libéria, ont déposé deux requêtes distinctes mais identiques à l'encontre du Gouvernement de l'Union sud-africaine, défendeur, dans lesquelles ils demandent à la Cour de se prononcer contre le défendeur sur onze chefs d'accusation concernant le Mandat pour le Sud-Ouest africain, le chiffre de onze ayant été ramené à neuf dans les conclusions finales. Ces demandes, telles qu'elles sont énoncées dans les conclusions finales des demandeurs, sont reproduites dans l'arrêt de la Cour; il n'y a donc pas lieu de les reproduire intégralement ici.

En bref, la Cour est priée de dire et juger que le Sud-Ouest africain est un territoire sous Mandat, que 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 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. Les demandeurs font en outre grief au défendeur:

- a) d'avoir pratiqué l'*apartheid* et, du fait de cette pratique, d'avoir failli à son devoir, qui est d'accroître, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral et le progrès social des habitants du territoire;
- b) de n'avoir pas transmis aux Nations Unies les pétitions émanant des habitants du territoire;

- (c) has failed to submit annual reports to the General Assembly of the United Nations;
- (d) has established military bases within the territory;
- (e) has attempted substantially to modify the terms of the Mandate without the consent of the United Nations.

The Applicants say that these acts and omissions are in violation of the obligations undertaken by the Respondent as Mandatory under the Mandate and request the Court to declare that the Respondent has the duty to observe the terms of the Mandate and to cease doing the acts complained of.

It has been argued by the Respondent that the Applicants' final submissions, in particular Submissions Nos. 3 and 4, amount to a substantial modification of the Applicants' original submissions E, F, G, H and I as set out in their Applications. The Respondent says that the Applicants' original submissions made allegations of arbitrary, inhuman and oppressive measures against the Respondent, and that those allegations were withdrawn in the final submissions.

Submissions E, F, G, H and I as stated in the Applications read as follows:

"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 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, colour, 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

- c) de n'avoir pas envoyé de rapports annuels à l'Assemblée générale des Nations Unies;
- d) d'avoir établi des bases militaires dans le territoire;
- e) d'avoir tenté d'apporter aux dispositions du Mandat des modifications de fond sans l'autorisation des Nations Unies.

Les demandeurs déclarent que ces actes et ces carences constituent des violations des obligations que le défendeur, en sa qualité de Mandataire, a accepté de remplir en application du Mandat et prient la Cour de dire que le défendeur a le devoir de respecter les dispositions du Mandat et de mettre fin aux pratiques incriminées.

Le défendeur soutient que les conclusions finales des demandeurs, notamment les conclusions nos 3 et 4, sont sensiblement différentes de leurs conclusions initiales E, F, G, H et I telles que celles-ci étaient énoncées dans les requêtes. Le défendeur déclare que, dans ces premières conclusions, les demandeurs faisaient état de mesures oppressives, arbitraires et inhumaines appliquées par le défendeur, et que ces allégations ont disparu des conclusions finales.

Les conclusions E, F, G, H, et I étaient énoncées dans les requêtes en ces termes:

« 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; ... cette carence est une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; et ... 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; ... cette pratique constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte, et ... 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; ... les mesures officielles de l'Union mentionnées ci-avant violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et ... 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

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 power 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."

In their final submissions, the Applicants deleted the above five submissions and substituted Submissions 3 and 4 which read as follows:

"(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."

The gravamen of the Applicants' complaint in both sets of submissions is the practice of apartheid which they say is, by its nature, oppressive, arbitrary and inhuman, and, therefore, incompatible with the Respondent's obligations under Article 2, paragraph 2, of the Mandate. That complaint has not changed and remains the same in the original as well as in the final submissions.

The facts relied upon by the Applicants in support of their Submissions 3 and 4 are certain laws, regulations and official measures introduced in the territory by the Respondent which are listed in the

qu'elles sont inscrites dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration des droits de l'homme;... les actes ci-dessus de l'Union violent l'article 2 du Mandat et l'article 22 du Pacte; et ... 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;... l'action susdite de l'Union constitue une violation de l'article 2 du Mandat et de l'article 22 du Pacte; ... 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. »

Dans leurs conclusions finales, les demandeurs ont supprimé les cinq conclusions ci-dessus et les ont remplacées par les conclusions n^{os} 3 et 4 ainsi libellées:

« 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;... 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 ... 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;... 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 ... 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. »

Dans les deux séries de conclusions, les demandeurs font porter leur grief essentiel sur la pratique de l'*apartheid* qui, pour eux, est par nature une pratique oppressive, arbitraire et inhumaine, donc incompatible avec les obligations du défendeur telles qu'elles découlent du deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat. Ce grief n'a pas varié et se retrouve aussi bien dans les conclusions initiales que dans les conclusions finales.

Les faits qu'invoquent les demandeurs à l'appui de leurs conclusions n^{os} 3 et 4 consistent en des lois, règlements et mesures officielles appliqués dans le territoire par le défendeur, qui sont indiqués dans les requêtes

Applications and amplified in the Memorials. A few of them may be mentioned here:

- (a) The census classification groups the population as "*Whites*", "*Natives*", "*Coloureds*" and "*Asiatics*". *Whites* are defined as persons who in appearance obviously are, or who are generally accepted as white persons, but excluding persons who although in appearance are obviously white, are generally accepted as coloured persons. *Natives* are persons who in fact are, or who are generally accepted as members of any aboriginal race or tribe of Africa. *Coloureds* are all persons who are neither Whites, Natives nor Asiatics. Applicants say that rights and burdens are allotted, by Government policy and actions, on the basis of membership in a racial group irrespective of individual quality or capacity.
- (b) Natives are not entitled to obtain permanent residential rights or ownership in urban areas in the Police Zone. This restriction applies to any association, corporate or incorporate, in which a Native has any interest and relates to rural townships as well as urban areas.
- (c) Probationary leases contain conditions providing for their immediate cancellation in the event of a lessee marrying a Native or Coloured person and prohibiting any transfer of the lease to Natives, Asiatics or Coloured persons.
- (d) Within the area of the Police Zone, excluding the Native reserves and the Rehoboth Gebiet, licences to prospect for minerals may be issued only to Europeans and European-owned companies.
- (e) In all mining enterprises owned by Europeans, Natives may not occupy any of the following posts: Manager; Assistant, Sectional or Underground Manager; Mine Overseer; Shift Boss; Ganger; Person in charge of boilers, engines and machinery; Surveyor; Engineer; Winding Engine Driver; Banksman or Onsetter.
- (f) In the legislation in the territory relating to registration of trade unions and settlement of individual disputes there is no provision for the registration of Native trade unions and no provision for conciliation of disputes in so far as a Native employee is concerned. The provisions concerning labour disputes and conciliation do not apply to disputes among or between Native labourers and the others. A European Inspector represents the interests of Native employees in proceedings of conciliation boards, the members of which can be only Europeans or Coloured persons.

et précisés dans les mémoires. Il y a lieu de reprendre ici certains d'entre eux :

- a) Le recensement distingue quatre groupes ethniques respectivement dénommés *blancs*, *indigènes*, *métis* et *asiatiques*. Les *blancs* sont définis comme les personnes qui par leur apparence sont évidemment de race blanche ou sont généralement considérées comme telles, à l'exclusion des personnes qui, bien qu'étant apparemment de race blanche, sont généralement considérées comme des *métis*. Les *indigènes* sont les personnes qui appartiennent en fait à toute race ou tribu aborigène d'Afrique ou qui sont considérées comme y appartenant. Les *métis* sont toutes les personnes qui ne figurent dans aucun des trois autres groupes, blanc, indigène, ou asiatique. Les demandeurs déclarent que les droits et les charges sont répartis, d'après la politique et l'action gouvernementales, en fonction de l'appartenance à l'un de ces groupes raciaux, compte non tenu des qualités ou aptitudes de l'individu.
- b) Les indigènes ne sont pas autorisés à obtenir des droits de résidence permanente ni des droits de propriété permanente dans les régions urbaines de la zone de police. Cette restriction est applicable à toute association, constituée ou non, dans laquelle un indigène a un intérêt quelconque, et elle vise les municipalités rurales comme les régions urbaines.
- c) Les concessions contiennent des dispositions prévoyant leur annulation immédiate au cas où le bénéficiaire épouserait une personne indigène ou métisse et prohibant la cession du bail à des indigènes, à des asiatiques, ou à des métis.
- d) Dans les limites de la zone de police, exception faite des réserves indigènes et du territoire de Rehoboth, des permis de prospection minière ne peuvent être délivrés qu'à des européens et à des sociétés détenues par des européens.
- e) Dans toutes les sociétés minières détenues par des européens, il est interdit aux indigènes d'occuper l'un quelconque des postes suivants : directeur ; directeur adjoint, chef de service ou chef d'exploitation au fond ; surveillant de mine ; chef de brigade ; chef d'équipe ; surveillant des chaudières, machines et autre matériel ; contrôleur ; mécanicien, conducteur de machine d'extraction ; receveur ou portion de surface.
- f) La législation du territoire relative à l'enregistrement des syndicats et au règlement des différends individuels ne contient aucune disposition sur l'enregistrement des syndicats indigènes ou la conciliation de différends auxquels seraient parties des employés indigènes. Les dispositions concernant les conflits du travail et la conciliation ne s'appliquent pas non plus aux différends qui peuvent s'élever entre les travailleurs indigènes ou entre les travailleurs indigènes et les autres travailleurs. C'est un inspecteur européen qui représente les intérêts des employés indigènes au sein des comités de conciliation, dont les membres ne peuvent être que des européens ou des métis.

- (g) It is a criminal offence for a Native employee to refuse to commence service under a contract of service at a stipulated time, to absent himself from his master's premises without leave or other lawful cause, to refuse to obey any order of his master or to leave his master's service with intent not to return thereto. An employee charged with any of the above may on conviction be sentenced to a term of imprisonment and on release from prison must return to his master's service unless the contract of service has been cancelled. If he fails to do so he may be sentenced to successive periods of further imprisonment, provided that no servant may be imprisoned continuously for longer than six months in all.
- (h) Only Europeans may enter into contracts of apprenticeship in the territory.
- (i) Only White persons are allowed to vote at an election of members of the Legislative Assembly. Non-Whites are excluded by law from serving as members of the Legislative Assembly, the Executive Committee or of the South African Parliament and excluded by practice from being appointed as administrators of the territory. No person other than a European may vote in any municipal council elections or qualify for election to a municipal council. According to the Respondent these are political institutions devised and intended only for the White population group. Native affairs at local government level are handled through Native Advisory Boards who possess no legislative or executive powers. Membership of local government institutions for Natives is shared equally between Natives and Whites.
- (j) An authorized officer may, whenever he has reason to believe that any Native within an urban or a proclaimed area is an idle person, without warrant, arrest that Native and cause him to be brought before a Native Commissioner or Magistrate who shall require the Native to give a good and satisfactory account of himself and if the Native fails to do so, to declare him an idle person. If the Magistrate declares him an idle person he shall by warrant addressed to any police officer order that such Native be removed from the urban or proclaimed area and sent home or to a place indicated by the Magistrate and that he be detained in custody pending his removal.
- (k) No unexempted Native may remain for more than 72 hours in an urban area unless permission to remain has been granted them by a designated person.
- (l) An unexempted male Native over the age of 14 years is not permitted to travel beyond his place of residence or employment in the Police Zone unless he is in possession of a pass issued by an authorized person [the Police Zone is more than 50 per cent. of the whole Territory]. The pass must be produced on demand.

- g) C'est une infraction pénale pour un employé indigène de refuser de commencer son service au moment stipulé dans son contrat de travail, de s'absenter de son lieu de travail sans en avoir obtenu l'autorisation ou sans autre motif légitime, de refuser d'obéir à un ordre émanant de son employeur ou de quitter le service de celui-ci avec l'intention de ne pas le reprendre. L'employé reconnu coupable de l'une quelconque des infractions ci-dessus peut être condamné à des peines d'emprisonnement, aux termes desquelles il doit se remettre au service de son patron, à moins que son contrat n'ait été annulé. S'il ne le fait pas, il est passible de nouvelles peines d'emprisonnement, étant entendu toutefois qu'aucun employé ne peut être emprisonné plus de six mois d'affilée.
- h) Seuls les européens sont autorisés à signer des contrats d'apprentissage dans le territoire.
- i) Seuls les blancs ont le droit de vote aux élections des représentants à l'Assemblée législative. La loi empêche les non-blancs d'être élus à l'Assemblée législative, au comité exécutif ou au Parlement sud-africain et la pratique leur interdit en fait d'exercer les fonctions d'administrateur dans le territoire. Seuls les européens sont électeurs et éligibles lors des élections aux conseils municipaux. Selon le défendeur, il s'agit là d'institutions politiques conçues exclusivement pour le groupe blanc. A l'échelon de l'administration locale, les affaires indigènes sont du ressort de conseils consultatifs indigènes qui ne possèdent ni pouvoirs législatifs ni pouvoirs exécutifs. Au sein des institutions locales qui s'occupent des affaires indigènes, les sièges sont répartis également entre les indigènes et les blancs.
- j) Tout fonctionnaire qui en a l'autorisation peut, sans mandat, toutes les fois qu'il a lieu de croire qu'un indigène se trouvant dans les limites d'une zone urbaine ou *proclaimed area* est une personne oisive, appréhender l'intéressé et le conduire devant un commissaire ou *magistrate* aux indigènes, lequel exigera de l'intéressé qu'il rende compte de ses activités de façon satisfaisante, faute de quoi il sera réputé personne oisive. Si le *magistrate* le déclare personne oisive, mandat est donné à tout fonctionnaire de la police de procéder à son expulsion de la zone urbaine ou *proclaimed area* et de le renvoyer dans son foyer d'origine, ou en un lieu à préciser par le *magistrate*, et il est incarcéré jusqu'au moment de l'expulsion.
- k) Aucun indigène non muni d'une exemption n'est autorisé à séjourner plus de soixante-douze heures dans une zone urbaine, sauf si l'autorisation lui en a été accordée par une personne habilitée à la délivrer.
- l) Aucun indigène de sexe masculin non muni d'une exemption et âgé de plus de quatorze ans n'est autorisé à se déplacer dans la zone de police, en dehors des limites de son lieu de résidence ou de travail, à moins d'être en possession d'un laissez-passer délivré par les autorités [la zone de police couvre plus de la moitié de la superficie totale du territoire]. Le laissez-passer doit être produit à toute réquisition.

- (m) An adult male Native who is not exempted must obtain a pass to leave the territory for the Republic of South Africa. This provision does not apply to White or Coloured inhabitants.
- (n) Non-White persons working in urban areas in the Police Zone are restricted to segregated areas in the cities and buses and are not permitted to reside in what are considered to be "White" areas save on the premises of their employers in the White residential areas.
- (o) The educational system of the territory is organized in three separate divisions, and the educational facilities and opportunities are made available according to whether the child is classified as "European", "Coloured" or "Native". This is in accordance with government policy of separate development in which the child's ability is never taken into account. A consequence of this system is that Native pupils are restricted to limited vocational training opportunities intended for members of the Native group. Opportunity for higher education virtually does not exist for the Native.

These facts and their sources are not in dispute between the Parties. The Applicants by the amendments say that as a matter of governmental policy they are, judged by acceptable international norms and/or standards, in violation of the Respondent's Mandate obligations. By doing so the Applicants were introducing a measure by which the conduct of the Respondent should be judged. What the amendments have done is to bring out the essentially legal character of the dispute as one relating to the interpretation and application of the provisions of the Mandate. They have not in any material sense altered the basic complaint of the Applicants which is that the practice of apartheid is discriminatory, unwarranted, inhuman and, therefore, inherently and *per se* incompatible with, and in violation of, Article 2, paragraph 2, of the Mandate. The obligation of the Mandatory under Article 2, paragraph 2, of the Mandate to promote to the utmost the material and moral well-being and the social progress of the inhabitants of the territory is in terms mandatory and any action of the Respondent with respect to the Territory must be judged in that light.

I think it convenient to say straight away that I hold the view that the Applicants have established sufficient legal interest in the subject-matter of the claim to entitle them, on the evidence before the Court, to succeed in some, if not all, of the claims; in particular, I hold that the following claims have on the evidence and the law been established and that the Court should have pronounced favourably on them:

- (a) that South West Africa is a territory under the Mandate assumed by the Respondent on 17 December 1920;

- m) L'indigène adulte de sexe masculin non muni d'une exemption doit obtenir un permis pour quitter le territoire et se rendre en République sud-africaine. Cette disposition ne s'applique ni aux habitants blancs ni aux habitants métis du territoire.
- n) Les non-blancs qui ont un emploi dans les régions urbaines de la zone de police font l'objet d'une ségrégation, qu'il s'agisse du lieu de leur résidence dans les villes ou des transports urbains, et ne sont autorisés à résider dans les zones dites « blanches » qu'au domicile de leur employeur dans les zones de résidence blanche.
- o) Le système d'enseignement dans le territoire est organisé en trois sections distinctes et les moyens d'enseignement comme les débouchés sont différents selon que l'enfant est classé dans le groupe des « européens », des « métis » ou des « indigènes ». Ce système est conforme à la politique gouvernementale de développement séparé qui ne tient jamais compte des aptitudes de l'enfant. Il a pour effet de diriger les enfants indigènes exclusivement vers les moyens de formation professionnelle limités qui sont destinés aux membres du groupe indigène. L'indigène n'a pratiquement pas accès à l'enseignement supérieur.

Ces faits, et les sources qui permettent de les établir, ne font l'objet d'aucun litige entre les Parties. Dans les amendements apportés à leurs conclusions, les demandeurs déclarent que ces faits, étant imputables à une politique officielle des pouvoirs publics, constituent, au regard des normes internationales et/ou des « standards » internationaux acceptables, une violation des obligations que le Mandat impose au défendeur. Ce faisant, les demandeurs ont introduit un élément de mesure permettant d'évaluer le comportement du défendeur. Ces amendements ont donc fait ressortir le caractère essentiellement juridique du différend qui porte sur l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat. Ces amendements n'ont pas modifié substantiellement le grief essentiel des demandeurs qui est que la pratique de l'*apartheid* est discriminatoire, injustifiée, inhumaine et, par suite, intrinsèquement et en soi incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat dont elle constitue une violation. L'obligation qui incombe au Mandataire aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat d'accroître, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral et le progrès social des habitants du territoire est dans ses termes mêmes absolue et tout acte du défendeur concernant le territoire doit être jugé en conséquence.

Je crois devoir dire d'emblée qu'à mon avis les demandeurs ont établi un intérêt juridique suffisant au regard de l'objet de leur plainte pour pouvoir, vu les éléments de preuve dont la Cour est saisie, obtenir gain de cause quant à certaines de leurs demandes, sinon toutes; en particulier, j'estime qu'en droit et en fait, vu les éléments de preuve fournis, les demandes suivantes sont justifiées et auraient dû être accueillies favorablement par la Cour:

- a) le Sud-Ouest africain est un territoire placé sous le Mandat que le défendeur a accepté d'exercer le 17 décembre 1920;

- (b) that the 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;
- (c) that the policy of apartheid is inherently incompatible with the mandate obligations of the Respondent and that the Respondent by practising apartheid has violated its obligations as stated in Article 2, paragraph 2, of the Mandate;
- (d) that the Respondent is legally bound not to modify or to attempt to modify or to terminate the Mandate without the consent of the United Nations;
- (e) that the Respondent is accountable to the United Nations for the proper discharge of its obligations under the Mandate and that the United Nations has a corresponding right of supervision;
- (f) that the Respondent has a legal obligation to report to the United Nations.

I have stated my conclusions on some of the Applicants' submissions without going into the argument urged against or in support of them or giving my reasons for so finding, because I feel that it is on the basis that the claims, or some of them, at any rate, are established or are not unfounded, and in that context, that one can in the merits phase of the cases legitimately proceed to deal with the question of Applicants' legal interest and of the applicability of Article 7 (2). Both Parties have gone into a great deal of trouble and expense to bring all the facts and arguments relied upon by them before the Court in sittings lasting 100 days and it would have been more rewarding to them if the Court had stated its views or conclusions on the allegations. As the Court has not considered these claims I have reserved the reasons for my findings on them and shall, in this opinion, confine myself to dealing with the points on which I disagree with the Court's Judgment.

I feel rather unhappy about the Court's analysis of the mandates system. It pays little attention to the ideals of the Mandate and devotes a disproportionate amount of space to details. The approach, if I may be permitted to draw an analogy, is like that of an artist who, perhaps unconsciously, has distorted the appearance of a building by over-emphasizing details of sections of it. The emphasis, it seems to me, should be on the appearance and framework and not on the components, some of which might not be necessary to support or characterize the building.

In its Judgment the Court begins with two fine but in my view unnecessary distinctions: firstly, a distinction between the Applicants' standing in the present phase of the proceedings and their standing before the Court itself and says that the latter was the subject of the Court's decision of 1962. This distinction ignores the fact that the Applicants' standing before the Court dealt with in the 1962 Judgment was in respect of the same dispute which the Court has to decide in the present phase of the proceedings. The Applicants in respect of that dispute have no two standings before the Court. The need to establish a

- b) 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;
- c) la politique d'*apartheid* est intrinsèquement incompatible avec les obligations que le Mandat impose au défendeur et le défendeur, en pratiquant l'*apartheid*, a violé ses obligations telles qu'elles sont énoncées au deuxième alinéa de l'article 2 du Mandat;
- d) le défendeur est juridiquement tenu de n'apporter aucune modification au Mandat, ou de ne pas tenter de le modifier ni d'y mettre fin, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation des Nations Unies;
- e) le défendeur est responsable devant les Nations Unies de la bonne exécution des obligations qui lui incombent aux termes du Mandat et l'Organisation des Nations Unies a parallèlement un droit de surveillance;
- f) le défendeur a l'obligation juridique de rendre compte aux Nations Unies.

Je dis ce que je pense de certaines des conclusions des demandeurs sans analyser les arguments présentés à l'appui ou à l'encontre de ces conclusions et sans motiver mon jugement, parce que, à mon sens, c'est à partir du moment où les demandes ou tout au moins certaines d'entre elles sont justifiées ou en tout cas ne sont pas sans fondement, et dans cette perspective, que l'on peut légitimement examiner au stade du fond la question de l'intérêt juridique des demandeurs et des conditions d'application du deuxième alinéa de l'article 7. Les Parties se sont donné de part et d'autre la peine de produire à grands frais devant la Cour, au long de cent audiences, tous les faits et arguments dont elles voulaient faire état et l'effort leur eût paru moins stérile si la Cour avait indiqué ses vues ou conclusions sur ces allégations. Comme la Cour n'a pas examiné les demandes, je m'abstiens de dire pour quels motifs je suis parvenu à mes conclusions et je me bornerai à étudier dans la présente opinion les points sur lesquels je me trouve en désaccord avec l'arrêt de la Cour.

Je ne suis pas très satisfait de la manière dont la Cour analyse le système des Mandats. Elle fait peu de cas de l'idéal que le Mandat devait servir pour accorder une place démesurée à des détails. On dirait, si je puis me permettre cette comparaison, d'un artiste qui, inconsciemment peut-être, fausse l'allure générale d'un édifice en soulignant exagérément quelques détails dans certaines de ses parties. A mon avis, l'accent devrait porter sur l'allure générale et la structure et non sur les éléments composants, dont certains ne sont peut-être pas indispensables au soutien ou à l'originalité de l'édifice.

Dans son arrêt, la Cour commence par établir deux distinctions subtiles mais selon moi inutiles: elle établit en premier lieu une distinction entre la qualité des demandeurs en la phase actuelle de la procédure et leur aptitude à se présenter devant la Cour, pour déclarer que cette seconde question a été tranchée par l'arrêt de 1962. En faisant cette distinction, la Cour ne tient pas compte de ce que l'aptitude des demandeurs à se présenter devant la Cour, question tranchée par l'arrêt de 1962, concernait le même différend que celui sur lequel la Cour doit statuer en la présente phase de l'instance. En ce qui concerne ce diffé-

substantive right or legal interest in the merits phase of the case will, in the circumstances of the present case, arise only if, as a matter of evidence, it is necessary for proving any item of the Applicants' claims. That is not the case here where the Applicants have claimed no damages and where their request is for a declaratory judgment. The question of Applicants' interest was treated by the Parties and by this Court in 1962 as an element of the issue of the capacity of the Applicants to invoke the compromissory clause in respect of the present dispute. The Court in the present Judgment, although it says that the question of Applicants' legal interest is an issue on the merits, deals with it in the context of the scope and applicability of Article 7 (2)—an approach which relates more to admissibility than to the merits.

Secondly, the Court draws a distinction between what it terms "conduct" and "special interests" provisions of the mandate instrument, and imports the distinction into its interpretation of Article 7 (2) of the Mandate. Article 7 (2) is a compromissory clause and does not, as it stands, permit of any such distinction. To do so, as I shall show later, is to do violence to the actual words of the text and is in the circumstances impermissible.

The Court's interpretation of the Mandate, pursued to its logical conclusion, leaves the Mandatory without any enforceable obligations except in relation to Article 5 of the Mandate. It is stated in the Judgment that it was never contemplated that the Council of the League should ever impose its views on the Mandatory or that the "conduct" clauses should be subject to adjudication under the compromissory clause of Article 7 (2). On that view the Mandatory could become as intransigent as it wished, and could ignore the decisions of the Council of the League and even modify the terms of the Mandate without any legal sanction. The only legal sanction envisaged, according to the Judgment, is in respect of what it calls "special interests" provisions. The Respondent had the right under the Covenant of the League to participate in the proceedings of the Council of the League, when the latter was dealing with matters appertaining to the Mandate for South West Africa and could thus paralyse the proceedings of the Council by the use of its right of veto. It is no answer to say that this had not happened throughout the League's existence. The fact is that it could have happened and, if it did, the legal consequences would have been, in the Court's opinion, as stated in the Judgment. A consequence of the Court's interpretation, if all the Council has to do is to use persuasion on the Respondent, would be to place the Mandate, juridically, on the same plane with annexation, the very thing that was condemned by the Peace Treaties, and which the Principal Allied and Associated Powers wished to avoid by the creation of the Mandates. If the view expressed in the Judgment was what the Principal Allied and Associated Powers had in mind when they set up the mandates system and agreed to Article 7 (2) of the Mandate for South West Africa, then the operation would appear to look

rend, les demandeurs n'ont pas qualité à deux titres distincts pour saisir la Cour. Il ne serait indispensable d'établir un droit ou intérêt juridique au stade du fond que si cela se révélait nécessaire, sur le plan de la preuve, pour établir un certain élément des demandes présentées. Or, tel n'est pas le cas, les demandeurs n'ayant pas réclamé de dommages-intérêts et ne sollicitant qu'un jugement déclaratoire. La question de l'intérêt des demandeurs a été traitée par les Parties et par la Cour en 1962 dans le cadre de la question plus large de l'aptitude des demandeurs à invoquer la clause compromissoire relativement au présent litige. Dans l'arrêt qu'elle rend aujourd'hui, la Cour, tout en disant que la question de l'intérêt juridique des demandeurs intéresse le fond, l'étudie eu égard à la portée et à l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 2 — perspective qui relève plus de la recevabilité que du fond.

En second lieu, la Cour établit une distinction entre ce qu'elle appelle les « dispositions du Mandat relatives à la gestion » et les « dispositions relatives aux intérêts particuliers » et elle applique cette distinction à son interprétation du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat. Le deuxième alinéa de l'article 7 est une clause compromissoire et, tel qu'il se présente, il n'autorise pas semblable distinction. Recourir à celle-ci, c'est, je le montrerai plus loin, déformer les termes mêmes du texte, ce qui est, dans les circonstances, inadmissible.

Si l'on adopte l'interprétation que la Cour donne du Mandat, en poussant le raisonnement jusqu'à sa conclusion logique, le Mandataire n'est plus soumis à la moindre obligation exécutoire, si ce n'est par rapport à l'article 5 du Mandat. La Cour déclare dans son arrêt qu'il n'a jamais été prévu que le Conseil de la Société des Nations puisse jamais imposer son point de vue au Mandataire, ni que les dispositions relatives à la gestion puissent faire l'objet d'un recours en justice par application de la clause compromissoire du deuxième alinéa de l'article 7. Dans ces conditions, le Mandataire pouvait devenir aussi intransigeant qu'il le voulait, passer outre aux décisions du Conseil et même modifier les dispositions du Mandat sans risquer la moindre sanction juridique. La seule sanction juridique envisagée, d'après l'arrêt, concernait ce que la Cour appelle les dispositions relatives aux intérêts particuliers. Le défendeur avait le droit, en vertu du Pacte de la Société des Nations, de participer aux débats du Conseil, lorsque celui-ci examinait des questions relatives au Mandat pour le Sud-Ouest africain, et pouvait donc paralyser le Conseil en usant de son droit de veto. Ce n'est pas un argument de dire que cela ne s'est jamais produit du temps de la Société des Nations. Le fait est que cela aurait pu se produire; en ce cas, les conséquences juridiques auraient été, de l'avis de la Cour, celles qu'elle indique dans son arrêt. Si vraiment le Conseil ne pouvait, comme le veut l'interprétation de la Cour, que recourir à la persuasion à l'égard du défendeur, cela aurait eu pour effet de placer juridiquement le Mandat sur le même plan qu'une annexion, principe que les traités de paix avaient condamné et dont les Principales Puissances alliées et associées avaient entendu éviter l'application en créant les Mandats. Si les conclusions de l'arrêt correspondaient bien aux intentions qu'ont eues les Principales Puis-

like a form of chicanery practised on mankind in the name of civilization—a subterfuge “intended to avoid, through its operation, the appearance of taking enemy territory as spoils of war”. I do not, however, believe that that was so and, for that reason, I feel I cannot associate myself with the Court’s interpretation of the Mandate.

This Court in its Advisory Opinion of 1950 on the *Status of South West Africa* said of the Mandate (p. 132):

“The terms of this Mandate, as well as the provisions of Article 22 of the Covenant and the principles embodied therein, show that the creation of this new international institution did not involve any cession of territory or transfer of sovereignty to the Union of South Africa. The Union Government was to exercise an international function of administration on behalf of the League, with the object of promoting the well-being and development of the inhabitants.”

And again in 1962 in its Judgment on the preliminary objections the Court stated (p. 329):

“The essential principles of the Mandates System consist chiefly in the recognition of certain rights of the peoples of the under-developed territories; the establishment of a regime of tutelage for each of such peoples to be exercised by an advanced nation as a ‘Mandatory’ ‘on behalf of the League of Nations’; and the recognition of ‘a sacred trust of civilization’ laid upon the League as an organized international community and upon its Member States. This system is dedicated to the avowed object of promoting the well-being and development of the peoples concerned and is fortified by setting up safeguards for the protection of their rights.”

I consider the idea of the sacred trust of civilization given juridical expression in the mandates system and, in particular, in the “conduct” clauses, more important and more deserving of judicial protection than the “special interests” of members of the League. Speaking juridically such concepts as “rights”, “duties” and “obligations” have no meaning or effect unless they are legally cognizable, and enforceable in a court of law.

A rigid distinction is drawn in the Judgment between the League and its members. I do not think that the distinction need be so rigid. The League is the aggregation of its members and when it takes a decision it does so on behalf of and in the interest of its members. Strictly speaking the League vis-à-vis the mandates system should have no interest different from that of its members.

The League may, in a sense, therefore, be likened to a members’ club (and here I have in mind the common law concept of such clubs). Any

sances alliées et associées lorsqu'elles ont élaboré le système des Mandats et sont convenues des dispositions du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, il y aurait eu une sorte de duperie pratiquée aux dépens de l'humanité et au nom de la civilisation, un subterfuge « par lequel on a voulu simplement ne pas avoir l'air de s'emparer d'un territoire ennemi comme d'un butin de guerre ». Je ne crois pas, pour ma part, qu'il en ait été ainsi et c'est pourquoi je ne saurais souscrire à l'interprétation que la Cour donne du Mandat.

Dans son avis consultatif de 1950 sur le *Statut international du Sud-Ouest africain*, la Cour a dit à propos du Mandat (p. 132):

« Il ressort des termes de ce Mandat, ainsi que des dispositions de l'article 22 et des principes qui y sont énoncés, que la création de cette nouvelle institution internationale n'impliquait ni cession de territoire, ni transfert de souveraineté à l'Union sud-africaine. Le Gouvernement de l'Union devait exercer une fonction d'administration internationale au nom de la Société des Nations, aux fins de favoriser le bien-être et le développement des habitants. »

A nouveau, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1962 sur les exceptions préliminaires, la Cour a déclaré (p. 329):

« Les principes essentiels du système des Mandats consistent avant tout dans la reconnaissance de certains droits des peuples des territoires sous-développés; dans l'établissement d'un régime de tutelle exercé sur chacun de ces peuples par une nation développée, en qualité de « Mandataire » et « au nom de la Société des Nations »; et dans la reconnaissance d'une « mission sacrée de civilisation » incombant à la Société en tant que communauté internationale organisée et à ses Etats Membres. Ce système a pour objet reconnu le bien-être et le développement de ces peuples et il s'assortit de garanties visant la protection de leurs droits. »

J'estime que l'idée de la mission sacrée de civilisation qui a reçu une expression juridique dans le système des Mandats, et en particulier dans les dispositions relatives à la gestion, est plus importante et plus digne d'une protection judiciaire que les intérêts particuliers des Membres de la Société des Nations. Juridiquement parlant, des concepts comme ceux de *droits*, de *devoirs*, et de *obligations* n'ont ni sens ni effet s'ils ne sont pas reconnus en droit et ne peuvent être sanctionnés par les tribunaux.

L'arrêt de la Cour fait une distinction rigide entre la Société des Nations et ses Membres. Je ne crois pas que la distinction doive être si rigide. La Société des Nations était la réunion de l'ensemble de ses Membres et, lorsqu'elle prenait une décision, c'était au nom de ses Membres et dans leur intérêt. A strictement parler, la Société des Nations ne devait pas avoir vis-à-vis du système des Mandats un intérêt différent de celui de ses Membres.

On pourrait donc d'une certaine façon comparer la Société des Nations à un *club* — j'entends ici *club* au sens de la *common law*. Tout membre

member of a club can sue for the club's properties and can by appropriate action restrain the officers of the club from acting contrary to the aims and purposes of the club. A member can even proceed against an agent of the club or a third person in order to protect or recover the club's property where the officers of the club fail to do so. That, however, does not mean that the club cannot legally act as a body through its executive or trustees, or that it has ceased to possess a separate function. If the analogy of a members' club is in that limited sense accepted, I do not see anything extraordinary in the provision of Article 7 (2) of the Mandate allowing a member of the League to refer to court any dispute with the Mandatory, whether or not it relates to what the Court calls the "conduct" or "special interests" provisions relating to the interpretation and application of the provisions of the Mandate, especially as by Article 34 of the Court's Statute the League, not being a State, could not itself be a party to an action in the International Court. Only States or members of the League could be parties in cases before the Court.

It is clear both from the Applications and from the submissions that the Applicants' claim was of a declaratory nature. The Applicants have never alleged that they suffered any individual loss or damage and have not asked the Court to assess any damages in their favour. It is important to bear this in mind when dealing with the question of substantive rights or *legal interest* of the Applicants as an issue on the merits in the present cases.

No issue was raised in the final submissions of the Parties in the present phase of the proceedings regarding the non-existence of a legal interest appertaining to the Applicants in the subject-matter of the dispute. The Applicants in their oral argument regarded the issue of legal interest as settled by the 1962 Judgment on the preliminary objections. The Respondent referred to it in Book II of the Counter-Memorial, Chapter V, Part B, only in connection with the scope and purpose of the compromissory clause and in the context of the lapse of the Mandate as a whole. The argument in support of that thesis was largely a verbatim repetition of the argument advanced in Chapter V of its Preliminary Objections in support of its third preliminary objection. To emphasize that the issue was raised only in the context of the lapse of the Mandate, the Respondent at the end of Book II of the Counter-Memorial makes the following submissions:

"For the reasons hereinbefore advanced, supplemented as may be necessary in later stages of these Proceedings, Respondent, as far as this portion of its Counter-Memorial is concerned, prays and requests:

- (a) that all of Applicants' Submissions 1 to 9 be dismissed, on the ground that the Mandate for South West Africa lapsed *in toto* upon dissolution of the League of Nations;

d'un *club* peut intenter une action visant les biens du *club* et peut par les moyens voulus empêcher les dirigeants d'agir de façon contraire aux buts et aux fins du *club*. Un membre peut même poursuivre un agent du *club* ou un tiers pour protéger les biens du *club* ou les recouvrer lorsque les dirigeants ne le font pas eux-mêmes. Cela ne veut toutefois pas dire que le *club* ne puisse pas agir juridiquement en tant qu'organe, par l'intermédiaire de son administrateur agréé ou de ses *trustees*, ni qu'il ait cessé pour autant d'avoir une fonction distincte. Si l'on accepte cette comparaison avec un *club* en ce sens limité, je ne vois rien d'extraordinaire dans la disposition du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat habitant un Membre de la Société des Nations à déférer en justice tout différend entre lui et le Mandataire quant à l'interprétation et à l'application des dispositions du Mandat — qu'il s'agisse ou non de ce que la Cour appelle les dispositions relatives à la gestion ou les dispositions relatives aux intérêts particuliers —, d'autant qu'en vertu de l'article 34 du Statut de la Cour la Société des Nations, n'étant pas un Etat, n'avait pas elle-même qualité pour se présenter devant la Cour internationale. Seuls les Etats ou les Membres de la Société des Nations avaient qualité pour se présenter devant la Cour.

Il ressort clairement de leurs requêtes comme de leurs conclusions que les demandeurs ont formulé une demande de caractère déclaratoire. Ils n'ont jamais prétendu avoir subi à titre individuel des pertes ou des dommages et ils n'ont pas invité la Cour à fixer des dommages-intérêts en leur faveur. C'est là un fait à ne pas oublier lorsqu'on étudie la question du droit ou *intérêt juridique* des demandeurs au stade du fond en la présente instance.

Dans leurs conclusions finales en la présente phase de l'instance, les Parties n'ont pas fait état de l'inexistence d'un intérêt juridique des demandeurs au regard de l'objet du différend. Les demandeurs ont considéré dans leurs plaidoiries que la question de l'intérêt juridique avait été réglée par l'arrêt de 1962 sur les exceptions préliminaires. Le défendeur n'en a parlé, au livre II de son contre-mémoire (chapitre V, partie B), qu'à propos de la portée et du but de la clause compromissaire considérés dans le contexte de la caducité du Mandat dans son ensemble. A l'appui de sa thèse, le défendeur n'a fait essentiellement que répéter mot pour mot les arguments qu'il avait présentés au chapitre V de ses exceptions préliminaires pour soutenir la troisième exception. Pour bien montrer que la question ne se posait que dans le contexte de la caducité du Mandat, le défendeur a énoncé les conclusions ci-après à la fin du livre II de son contre-mémoire :

« Pour les raisons présentées précédemment, et qui pourront être complétées à des stades ultérieurs de la procédure, le défendeur prie la Cour de dire et juger, pour ce qui est de cette partie du contre-mémoire, que :

- a) les conclusions nos 1 à 9 des demandeurs doivent être rejetées, au motif que le Mandat pour le Sud-Ouest africain est devenu caduc dans son ensemble lors de la dissolution de la Société des Nations;

- (b) alternatively, and in the event of the Honourable Court finding that the Mandate for South West Africa is still in existence: that Applicants' Submissions Nos. 7 and 8 be dismissed, as well as their Submission No. 2 in so far as it relates to petitions, annual reports and supervisory functions, on the ground that Respondent's former obligations to report and account to, and to submit to the supervision of, the Council and the League of Nations, lapsed upon 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." (Counter-Memorial, Book II, Chap. VI, p. 257.)

Likewise in their final submissions, the Respondent raised no issue as to lack of substantive rights or legal interest of the Applicants in the subject-matter of the claim. The Parties placed before the Court in their submissions the basic points of difference—the real issues—between them for decision. That being so, the question might well be asked whether it is open to the Court, of its own motion, to raise as a point for decision on the merits an issue not raised by the Parties in their final submissions. No reason has been given by the Court in its Judgment for adopting such a course. This is particularly important since the question of Applicants' legal interest is not an issue for decision upon the evidence required in support of any of the claims in the Applicants' final submissions. The Respondent has throughout regarded the question of Applicants' legal interest as an issue relevant in the context of the scope and applicability of Article 7 (2) of the Mandate, and as such an issue of admissibility. It was in that respect that the issue was raised and decided in the 1962 Judgment.

In the Judgment of the Court in the present phase of the proceedings it is stated that the issue before the Court in 1962 was essentially one of the capacity of the Applicants to invoke the jurisdictional clause and that the only test of capacity predicated by this clause, the only qualification required by it to be fulfilled *ratione personae*, was that the Applicants should be members of the League. The Court, in my view, went further than that, as indeed it was required to do by the Respondent's submissions, and held that the dispute before it was within the ambit of the jurisdictional clause, *ratione materiae*. The nature of the dispute appeared clearly in the Applications and it was on that basis that the Respondent filed its preliminary objections.

The Applications were filed on 4 November 1960 and were duly served on the Respondent. On 30 November 1961 within the time-limit fixed for the formulation of its first pleading, the Respondent filed preliminary objections. The proceedings on the merits were accordingly suspended by virtue of the provisions of Article 62, paragraph 3, of the Rules of Court. The fact that the proceedings were so suspended did not and

- b) subsidiairement, au cas où la Cour estimerait que le Mandat pour le Sud-Ouest africain est toujours en vigueur, les conclusions nos 7 et 8 des demandeurs doivent être rejetées, de même que la conclusion n° 2 dans la mesure où elle concerne les pétitions, les rapports annuels et les fonctions de surveillance, au motif que les obligations qui incombaient auparavant au défendeur de faire rapport et de rendre compte au Conseil et à la Société des Nations et de se soumettre à leur surveillance ont pris fin lors de la dissolution de la Société des Nations et n'ont pas été remplacées par des obligations similaires concernant une surveillance par un organe quelconque des Nations Unies, ou par tout autre organisation ou organisme. » (Contre-mémoire, livre II, chap. VI, p. 257.)

De même, le défendeur ne s'est nullement arrêté dans ses conclusions finales sur l'absence de droit ou intérêt juridique chez les demandeurs au regard de l'objet de la demande. Dans leurs conclusions, les Parties ont saisi la Cour des points de divergence fondamentaux, des problèmes véritables, qu'ils voulaient voir trancher. Cela étant, on pourrait très bien se demander s'il était loisible à la Cour de soulever de sa propre initiative, pour fonder sa décision au stade du fond, un point que les Parties elles-mêmes n'ont pas soulevé dans leurs conclusions finales. Dans l'arrêt, la Cour n'explique pas son attitude. Le fait est d'autant plus important que la question de l'intérêt juridique des demandeurs ne concerne pas les moyens de preuve requis pour étayer les demandes présentées par les demandeurs dans leurs conclusions finales. Le défendeur n'a jamais cessé de considérer que la question de l'intérêt juridique des demandeurs avait trait à la portée et à l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat et constituait à cet égard une question de recevabilité. C'est sur ce plan que la question a été soulevée et tranchée dans l'arrêt de 1962.

La Cour déclare dans l'arrêt rendu en la présente phase de la procédure que la question dont elle était saisie en 1962 concernait essentiellement l'aptitude des demandeurs à invoquer la clause juridictionnelle et que le seul critère prévu par ladite clause, la seule condition à remplir *ratione personae*, était que les demandeurs fussent Membres de la Société des Nations. La Cour, à mon avis, est allée plus loin que cela, comme du reste le défendeur le lui demandait dans ses conclusions, et elle a jugé que le différend dont elle était saisie relevait également de la clause juridictionnelle *ratione materiae*. La nature du différend ressortait clairement des requêtes et c'est sur cette base que le défendeur a présenté ses exceptions préliminaires.

Les requêtes ont été déposées le 4 novembre 1960 et dûment notifiées au défendeur. Le 30 novembre 1961, dans les délais fixés pour le dépôt de sa première pièce de procédure écrite, le défendeur a présenté des exceptions préliminaires. La procédure sur le fond a donc été suspendue, conformément aux dispositions de l'article 62, paragraphe 3, du Règlement de la Cour. Cette suspension de la procédure n'a pas eu, et d'après moi ne peut

could not in my view effect the binding force of the 1962 Judgment (which has not been challenged) on the issues raised in the submissions and decided by the Court.

In dealing with the 1962 Judgment it will be helpful to set out in full the grounds of the Respondent's preliminary objections as stated in its final submissions. They were that the Applicants—

“... have no *locus standi* in these contentious proceedings, and that the Court has no jurisdiction to hear or adjudicate upon the questions of law and fact raised in the Applications and Memorials, more particularly because:

Firstly, by reason of the dissolution of the League of Nations, the Mandate for South West Africa is no longer a ‘treaty or convention in force’, within the meaning of Article 37 of the Statute of the Court, this submission being advanced—

(a) with respect to the said Mandate Agreement as a whole, including Article 7 thereof, and

(b) in any event, with respect to Article 7 itself;

Secondly, neither the Government of Ethiopia nor the Government of Liberia is ‘another Member of the League of Nations’, as required for *locus standi* by Article 7 of the Mandate for South West Africa;

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

Fourthly, the alleged conflict or disagreement is as regards its state of development not a ‘dispute’ which ‘cannot be settled by negotiation’ within the meaning of Article 7 of the Mandate for South West Africa.”

The Applicants joined issue with the Respondent on all the points raised in the submissions.

In dealing with the preliminary objections the Court had two courses open to it under Article 62, paragraph 5, of the Rules of Court. It could either give its decision on them or join the objections or any of them to the merits. The Court chose the first course and gave its decision on all the objections raised by the Respondent in their submissions. In doing so it was unavoidable, having regard to the nature of the objections and the manner in which the Respondent presented its arguments, that it would touch on points which are also relevant to the merits of the case, e.g., the survival of the Mandate. In my separate opinion on the preliminary objections I said that a great deal of the argument on the first three preliminary objections in the Judgment

pas avoir eu, d'influence sur l'effet obligatoire de l'arrêt de 1962 (qui n'a du reste pas été contesté) quant aux questions soulevées dans les conclusions et tranchées par la Cour.

Il est utile, à propos de l'arrêt de 1962, de reprendre le texte intégral des motifs des exceptions préliminaires tels que le défendeur les a énoncés dans ses conclusions finales. Aux termes de ces conclusions, les demandeurs

« n'ont pas de *locus standi* dans la présente procédure contentieuse et ... la Cour n'a pas compétence pour connaître des questions de droit et de fait soulevées dans les requêtes et les mémoires, ni pour statuer sur ces questions, et cela plus particulièrement parce que :

Premièrement, en raison de la dissolution de la Société des Nations, le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'est plus « un traité ou une convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut de la Cour, la présente conclusion visant :

a) ledit accord de Mandat dans son ensemble, y compris l'article 7, et

b) en tout cas, l'article 7 même ;

Deuxièmement, ni le Gouvernement de l'Éthiopie ni le Gouvernement du Libéria ne sont « un autre Membre de la Société des Nations » ainsi que l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain l'exige pour qu'il y ait *locus standi* ;

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

Quatrièmement, le prétendu conflit ou désaccord n'est pas, eu égard à son état d'avancement, un « différend ... qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations » au sens de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain. »

Les demandeurs se sont opposés au défendeur sur tous les points soulevés dans les conclusions de celui-ci.

En ce qui concerne les exceptions préliminaires, la Cour avait, aux termes de l'article 62, paragraphe 5, de son Règlement, le choix entre deux possibilités. Elle pouvait soit statuer sur les exceptions, soit les joindre au fond en tout ou en partie. Elle a choisi la première voie et statué sur toutes les exceptions soulevées par le défendeur dans ses conclusions. Ce faisant, eu égard à la nature des exceptions et à la façon dont le défendeur présentait ses arguments, elle ne pouvait éviter d'aborder des points qui touchaient également au fond de l'affaire, comme le maintien en vigueur du Mandat. Dans mon opinion individuelle sur les exceptions préliminaires, j'ai déjà dit qu'une grande partie du raisonnement de l'arrêt touchant les trois premières exceptions préliminaires concernait le

went to the merits of the case. But the fact that it was so did not detract from the effect of the Judgment of the Court on the issues decided. It only meant that whatever the Court found in that phase of the proceedings should not prejudice its findings subsequently on any issue relevant to the merits. The question of Applicants' legal interest was raised as an issue of jurisdiction, the submission being that the dispute was one in which neither the national interest of the Applicants, nor that of their own nationals was prejudiced, and consequently, that it was not covered by the compromissory clause of Article 7 (2) of the Mandate. The Court and the Parties regarded it, as in truth it was, as an issue of jurisdiction and treated it as such.

On the facts and law before it the Court rejected all the Respondent's objections and found that Article 7 (2)—

“... refers to any dispute whatever relating not to any one particular provision or provisions, but to ‘the provisions’ of the Mandate, obviously meaning all or any provisions, whether they relate to substantive obligations of the Mandatory toward the inhabitants of the Territory or toward the other Members of the League or to its obligation to submit to supervision by the League under Article 6 or to protection under Article 7 itself. For the manifest scope and import of the provisions of this Article indicate that the Members of the League were understood to have a legal right or interest in the observance by the Mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the Mandated Territory, and toward the League of Nations and its Members.” (*I.C.J. Reports 1962*, p. 343.)

That was the finding of the Court on the scope and applicability of Article 7 (2) of the Mandate and remains so today.

It is said in the Judgment of the Court that this is a finding which goes not to the issue of jurisdiction but to the merits of the case and was in consequence irrelevant to the decision. The question of jurisdiction under Article 7 (2) of the Mandate has two aspects; one aspect is the competence of the Court to hear the case, and the other is the *locus standi* of the Applicants, i.e., the capacity of the Applicants to seise the Court with jurisdiction to decide the dispute before it. Both these matters were dealt with by the Court in 1962 as issues of jurisdiction. The Court said in 1962 that with respect to the “dispute” before it the Applicants had the right to invoke the compromissory clause. Once the Court has said that, the Applicants would not, in my view, be required to show further, as a matter of evidence, that they have a substantive right or legal interest in the subject-matter of the claim. They would be required to do so only if they were alleging damage or prejudice to their individual interests. What the Applicants are asking the Court to do is to declare that on a proper interpretation of certain provisions of the Mandate the

fond du différend. Mais cela n'ôtait rien à la valeur de l'arrêt rendu par la Cour sur les points ainsi tranchés. Cela signifiait simplement que, quelles que fussent les conclusions de la Cour à ce stade de la procédure, elles ne devaient pas préjuger les conclusions que la Cour formulerait ultérieurement sur toute question relevant du fond. La question de l'intérêt juridique des demandeurs avait été soulevée au sujet de la compétence: le différend, disait-on, était tel que ni l'intérêt national des demandeurs ni celui de leurs ressortissants n'était lésé et, en conséquence, il ne relevait pas de la clause compromissoire énoncée au deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat. La Cour et les Parties considéraient que cette question visait, comme c'était effectivement le cas, la compétence et l'ont traitée comme telle.

La Cour a estimé devoir rejeter en fait comme en droit toutes les exceptions du défendeur, déclarant que les termes du deuxième alinéa de l'article 7

«se réfèrent à tout différend, quel qu'il soit, relatif non pas à une ou plusieurs dispositions particulières mais «aux dispositions» du Mandat, entendant par là, de toute évidence, l'ensemble ou une quelconque de ces dispositions, qu'elles aient trait aux obligations de fond du Mandataire à l'égard des habitants du territoire ou à l'égard des autres Membres de la Société des Nations ou encore à l'obligation du Mandataire de se soumettre à la surveillance de la Société des Nations aux termes de l'article 6 ou à la protection prévue par l'article 7 même. La portée et l'objet manifestes des dispositions de cet article indiquent en effet qu'on entendait par là que les Membres de la Société des Nations eussent un droit ou un intérêt juridique à ce que le Mandataire observât ses obligations à la fois à l'égard des habitants du territoire sous Mandat et à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres.» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 343.)

Telle a été la conclusion de la Cour sur la portée et l'applicabilité du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, telle elle subsiste aujourd'hui.

La Cour dit dans le présent arrêt que cette conclusion ne concernait pas la compétence mais le fond de l'affaire et qu'elle était donc sans pertinence pour la décision prise alors. La question de compétence (*jurisdiction*) que pose le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat a un double aspect; il s'agit d'une part de la compétence (*competence*) de la Cour pour connaître de l'affaire et d'autre part de la qualité des demandeurs pour agir (*locus standi*), c'est-à-dire de leur aptitude à saisir la Cour de telle façon que celle-ci ait compétence (*jurisdiction*) pour trancher le différend porté devant elle. En 1962, la Cour a traité de ces deux questions comme relevant de la compétence; elle a dit que, en ce qui concerne le «différend» dont elle était saisie, les demandeurs avaient le droit d'invoquer la clause compromissoire. La Cour ayant dit cela, les demandeurs, à mon avis, n'ont pas à établir en outre, sur le plan de la preuve, qu'ils ont un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet de la demande. Ils n'y seraient tenus que s'ils prétendaient avoir subi des dommages ou des préjudices dans leurs intérêts propres. Or, les demandeurs prient la Cour de déclarer que

Respondent by its laws, policies and measures has committed breaches of those provisions. I find myself unable to accept the view that with respect to the same dispute the Applicants will have the capacity to bring the dispute before the Court but cannot recover unless they can show that their substantive rights or legal interests were directly involved or prejudiced, even though they have not alleged any damage and have not asked for reparation.

The Judgment of the Court says that in the present cases the dispute between the Parties relates exclusively to the "conduct" provisions of the Mandate, and does not relate in any way at all to the "special interests" provisions. While it is true to say that the practice of apartheid was the chief complaint of the Applicants, it must be noted that Submission No. 9 has implications far beyond the "conduct" clauses. The Applicants in Submission No. 9 say that the Respondent has attempted to modify the terms of the Mandate and that it has no power to do so without the consent of the United Nations. If that submission should fail, and should the Court also find that the Respondent has no enforceable obligations under the Mandate, outside Article 5, it would follow that the Respondent could modify even the "special interests" clause of the Mandate. In the same way the failure or success of Submissions 1, 2 and 6 could have consequences which would materially affect the "special interests" of members of the League. The distinction which the Court tries to draw between the "conduct" and the "special interests" provisions would appear, therefore, as a matter of treaty interpretation, to be illusory in relation to those submissions.

Article 7 (2) is a provision of the Mandate. It gives a member of the League the right to take the Mandatory to court and places on the Mandatory the corresponding obligation to accept adjudication. The Court in its Judgment seeks to restrict this right to be exercised only in respect of the provisions of Article 5 of the Mandate. The Court, even on its own line of reasoning, accepts that Article 7 (2) did confer the right of recourse to court. That right was conferred in respect of any dispute relating to the interpretation and application of the Mandate. The Court says that the mandates system being an activity of the League of Nations, rights cannot be derived from the mere fact of membership of the organization itself. This rigid distinction between the League and its members ignores the fact that the League existed because its members were there to run it and that any rights which States other than the Mandatory derived from the Mandate sprang from the fact that they were members of the League. The right to veto given to members of the Council of the League was precisely to emphasize the individual interests of members in the working of the system. There is no such water-tight division between the legal interest of the League and that of its members in the working of the system. There is in the mandates system a division of functions but not of interests. The League had identical interests with its members in the proper working not only of the Mandate but of the League system as well.

vu l'interprétation qu'il convient de donner à certaines dispositions du Mandat, le défendeur a violé ces dispositions à raison de la législation, de la politique et des mesures appliquées par lui. Il m'est impossible d'admettre que, s'agissant d'un même différend, les demandeurs ont qualité pour saisir la Cour mais ne peuvent obtenir de décision à moins de prouver qu'ils ont été directement atteints ou lésés dans leurs droits ou intérêts juridiques, quand bien même ils n'ont fait état d'aucun dommage subi par eux et n'ont pas demandé réparation.

La Cour dit dans son arrêt que le présent différend entre les Parties concerne exclusivement les dispositions du Mandat relatives à la gestion et nullement les dispositions relatives aux intérêts particuliers. S'il est exact de dire que la pratique de l'*apartheid* constitue le principal grief des demandeurs, il y a néanmoins lieu de noter que la conclusion n° 9 a des incidences qui dépassent de loin la portée des dispositions relatives à la gestion. Dans leur conclusion n° 9, les demandeurs disent que le défendeur a tenté d'apporter des modifications aux dispositions du Mandat et qu'il n'est pas habilité à le faire sans l'autorisation des Nations Unies. Or, si la Cour rejetait cette conclusion et si elle jugeait en même temps que le défendeur n'a d'obligation exécutoire en vertu du Mandat qu'au regard de l'article 5, il s'ensuivrait que le défendeur pourrait aller jusqu'à modifier la disposition du Mandat relative à des intérêts particuliers. De même, le fait de retenir ou de rejeter les conclusions n°s 1, 2 et 6 des demandeurs pourrait avoir des conséquences de nature à retentir sensiblement sur les intérêts particuliers des Membres de la Société des Nations. La distinction que la Cour s'efforce d'établir entre les dispositions relatives à la gestion et les dispositions relatives aux intérêts particuliers semblerait donc illusoire, sur le plan de l'interprétation des traités, pour ce qui est de ces conclusions.

Le deuxième alinéa de l'article 7 est une disposition du Mandat. Celle-ci donne à tout Membre de la Société des Nations le droit de poursuivre le Mandataire en justice et impose au Mandataire l'obligation correspondante d'accepter le règlement judiciaire. Dans son arrêt, la Cour cherche à restreindre ce droit, qui ne pourrait être exercé que relativement aux dispositions de l'article 5 du Mandat. Pourtant, dans le cadre même de son raisonnement, la Cour reconnaît que le deuxième alinéa de l'article 7 conférerait bien un droit de recours judiciaire. Ce droit était conféré pour être exercé à propos de tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat. La Cour dit d'autre part que, le système des Mandats constituant une activité de la Société des Nations, des droits ne pouvaient naître de la simple appartenance à l'organisation. Cette distinction rigide entre la Société des Nations et ses Membres ne tient pas compte du fait que la Société n'existait que grâce à ses Membres et que tous les droits que les Etats autres que le Mandataire pouvaient tenir du Mandat procédaient de leur appartenance à la Société des Nations. Le droit de veto donné aux membres du Conseil de la Société visait précisément à souligner l'intérêt propre des Membres au fonctionnement du système. Il n'existait pas de cloison aussi étanche entre l'intérêt juridique de la Société des Nations et celui de ses Membres quant au fonctionnement du système. Il y avait dans le système des Mandats une séparation relativement aux fonctions mais non aux intérêts. La Société

The Court dealing with the 1962 Judgment said that when it decided that the Mandate had the character of a treaty or convention and was still in force, this must be understood as a decision concerning the basis of survival. This, with respect, is an inadequate assessment of the Judgment. The 1962 Judgment decided more than that. It decided further, that the articles of the Mandate, in particular Article 7 (2), as part of that treaty, also survived, was still in force and was applicable to the present dispute. It was on the basis that Article 7 (2) was in force and was applicable that the Court held that it had jurisdiction to hear the present case.

The Respondent in presenting its argument in 1962 did so on the assumption that the Mandate did in some form survive. It had to take that line because if the Mandate did survive as a treaty or convention in force it must also have survived in some form in an objective or institutional sense since the territory and the Mandatory are still identifiable. The existence of the Mandate as a treaty or convention assumes its existence as an institution. The issue might arise as to whether all the obligations in the Mandate were enforceable but that is a different matter. The fact is that the Mandate could not survive as a treaty or convention without at the same time surviving in some form as an institution. The Court in the Advisory Opinion of 1950 said "that 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 . . .".

The Respondent in its argument against the survival of the Mandate, in the merits stage, proceeded on the basis that Article 6 was so essential to the Mandate that if, because of the dissolution of the League, it ceased to have any effect, then its disappearance would involve the demise of the Mandate as a whole;—it would carry to its grave all the other obligations which legally would have survived with the Mandate. The distinction between the survival of the Mandate as an institution and its survival as a treaty or convention is drawn only in the sense of showing that the Mandate could survive as an institution—as an embodiment of real rights—even though the treaty creating it could have come to an end. But the converse has not been shown to be the case, namely that it could survive as a treaty without at the same time surviving objectively. If the Mandate survived as a treaty or as an institution, what survived are the rights and obligations created by the treaty. So that the finding of the Court that the Mandate survived as a treaty or convention in force carries with it the implication that the Mandate must have survived also in an objective or institutional sense. It means that the rights and obligations created by the Mandate remained enforceable at law.

des Nations et ses Membres avaient un intérêt identique non seulement au bon fonctionnement du système de Mandat, mais aussi au bon fonctionnement de la Société.

La Cour dit, à propos de son arrêt de 1962, que, dans la décision d'après laquelle le Mandat avait le caractère d'un traité ou d'une convention et était encore en vigueur, il ne faut voir qu'une décision concernant le fondement de la survivance du Mandat. C'est là, je me permets de le dire, analyser l'arrêt de manière peu exacte. L'arrêt de 1962 est allé plus loin. Il a décidé en outre que les articles de l'acte de Mandat, notamment le deuxième alinéa de l'article 7, faisant partie intégrante de ce traité, avaient également survécu, étaient toujours en vigueur et étaient applicables au présent différend. C'est précisément parce qu'elle estimait que le deuxième alinéa de l'article 7 était en vigueur et applicable en l'espèce que la Cour a décidé qu'elle avait compétence pour connaître de la présente affaire.

En présentant son argumentation, en 1962, le défendeur est parti de l'hypothèse que le Mandat survivait de quelque manière. Cette prise de position s'imposait, puisque, s'il survivait en tant que traité ou convention en vigueur, le Mandat devait aussi subsister en un sens objectif ou institutionnel, sous une forme ou sous une autre, du fait que le territoire et le Mandataire sont toujours identifiables. Pour pouvoir exister en tant que traité ou convention, le Mandat devait exister en tant qu'institution. La question pourrait se poser de savoir si toutes les obligations énoncées dans le Mandat étaient ou non exécutoires, mais c'est là un problème différent. Le fait est que le Mandat ne pouvait pas survivre en tant que traité ou convention en vigueur s'il ne subsistait pas en même temps sous une forme quelconque en tant qu'institution. Dans son avis consultatif de 1950 la Cour a déclaré que « l'Union sud-africaine continue à être soumise aux obligations internationales énoncées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et au Mandat pour le Sud-Ouest africain... »

En présentant au stade du fond son argumentation contre le maintien en vigueur du Mandat, le défendeur est parti de l'hypothèse que l'article 6 avait une importance à ce point capitale pour le Mandat que, si, à raison de la dissolution de la Société des Nations, il cessait de pouvoir s'appliquer, son extinction entraînerait la caducité du Mandat dans son ensemble; il ferait tomber avec lui toutes les autres obligations qui auraient juridiquement survécu avec le Mandat. On n'a établi de distinction entre la survivance du Mandat en tant qu'institution et sa survivance en tant que traité ou convention qu'à seule fin de montrer que le Mandat pouvait survivre en tant qu'institution — c'est-à-dire comme un ensemble de droits réels — même si le traité qui l'avait créé avait pris fin. Mais l'inverse — à savoir que le Mandat pouvait survivre en tant que traité sans subsister en même temps objectivement — n'a pas été démontré. Si le Mandat survivait en tant que traité ou en tant qu'institution, c'étaient les droits et les obligations créés par le traité qui subsistaient. Cela étant, la conclusion de la Cour selon laquelle le Mandat a survécu en tant que traité ou convention en vigueur implique que le Mandat doit nécessairement subsister aussi en un sens objectif ou institutionnel. Cela

I have already stated that, in my view, the Applicants have not modified the claims in their final submissions and consequently that the nature of the dispute had not altered. The dispute relates to the interpretation and application of the terms of the Mandate and was therefore well within the textual ambit of Article 7 (2) of the Mandate.

The words of Article 7 (2) do not admit of any restricted interpretation. The Article reads:

“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.”

These words were considered by the Permanent Court in the *Mavrommatis* case (*Series A, No. 2*) and by this Court in its Judgment on the preliminary objections in the present cases. Both Courts took the view that the words were wide and include all disputes relating to the interpretation and application of the terms of the Mandate. There is nothing in Article 7 (2) which limits its application to disputes relating to the material interests of the Applicants. The Mandate for South West Africa contains several articles defining the obligations which the Mandatory owes to the League and its members and those it owes to the inhabitants of the territory. Of these, only Article 5 contains provisions which may be said to give members of the League individual rights. Article 5 reads:

“Subject to the provisions of any local law for the maintenance of public order and public morals, the Mandatory shall ensure in the territory freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, and shall allow all 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.”

The Judgment says that the right to invoke the compromissory clause of Article 7 (2) was given to members of the League specifically to protect such individual rights as they might possess under Article 5 of the Mandate. It is said that it is only in respect of these provisions of that Article that a member of the League could say that its legal interests were or could be affected. In support of this interpretation, reference is made to the context in the *travaux préparatoires* in which clause 7 (2) came to be introduced. The contention is that Article 7 (2) was introduced into the Mandate at the same time as the provision for “special interests” was discussed and agreed to, and that there was nothing to suggest that

signifie donc que les droits et obligations créés par le Mandat demeurent exécutoires en droit.

J'ai déjà fait observer qu'à mon avis les demandeurs n'ont pas modifié leurs demandes dans leurs conclusions finales et que par suite le différend n'a pas changé de nature. Ce différend porte sur l'interprétation et l'application des dispositions du Mandat et s'inscrit donc bien dans le cadre même du deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat.

Le texte du deuxième alinéa de l'article 7 n'autorise aucune interprétation restrictive. Le voici :

« 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. »

Ce texte a été examiné par la Cour permanente à l'occasion de l'affaire des *Concessions Mavrommatis* (C.P.J.I. série A n° 2) et par la Cour actuelle dans l'arrêt rendu sur les exceptions préliminaires en la présente instance. Les deux Cours ont jugé que ce libellé est d'une portée générale et vise tous les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions du Mandat. Il n'y a rien dans le deuxième alinéa de l'article 7 qui en limite l'application à des différends concernant les intérêts concrets des demandeurs. Le Mandat pour le Sud-Ouest africain contient plusieurs articles définissant les obligations du Mandataire à l'égard de la Société des Nations et de ses Membres, d'une part, et à l'égard des habitants du territoire, de l'autre. Parmi ces articles, seul l'article 5 contient des dispositions dont on peut dire qu'elles donnent aux Membres de la Société des Nations des droits propres. L'article 5 est rédigé comme suit :

« Sous réserve des dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, le Mandataire assurera, dans toute l'étendue du territoire, la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes et donnera à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère. »

Selon l'arrêt, le droit d'invoquer la clause compromissoire figurant au deuxième alinéa de l'article 7 a été spécifiquement conféré aux Membres de la Société des Nations pour la protection des droits propres qu'ils pourraient tenir de l'article 5 du Mandat. Ce serait exclusivement par rapport à cet article qu'un Membre de la Société des Nations pourrait dire que ses intérêts juridiques sont lésés, ou peuvent l'être. A l'appui de cette interprétation, on fait appel aux travaux préparatoires : on soutient que le deuxième alinéa de l'article 7 a été introduit dans le Mandat au moment où la disposition relative à des intérêts particuliers a été discutée et acceptée et que rien n'autorise à penser que cet alinéa était

Article 7 (2) was meant to apply to the "conduct" clauses. A point of significance however is that nowhere was it stated that Article 7 (2) should be so limited in its application. The reference to the *travaux préparatoires* is, however, in my view, not justified in the present instance. It can be justified only as an aid to the plain words of the text or if there is any ambiguity in the words of Article 7 (2). In the absence of any such ambiguity it would be wrong for the Court to read into the words of the text an idea or an intention which would be contrary to the plain terms of the Article. In the *S.S. Wimbledon, Series A, No. 1* (1923), page 24, the Permanent Court of International Justice recognizing the fact that Germany had to submit to an important limitation of the exercise of the sovereign rights which she possessed over the Kiel Canal, said:

"this fact constitutes a sufficient reason for the restrictive interpretation, *in case of doubt* of the clause which produces such a limitation. But the Court feels obliged to stop at the point where the so-called restrictive interpretation would be contrary to the plain terms of the article and would destroy what had been clearly granted." (Italics added.)

In the *S.S. Lotus, Series A, No. 10* (1927), the French Government sought to interpret the phrase "principles of international law" which appears in Article 15 of the Convention of Lausanne of 24 July 1923, in the light of an amendment which Turkey had tried to introduce in the Drafting Committee. The French and Italian representatives had reservations on the amendment but the British definitely rejected it. The Drafting Committee confined itself to a declaration to the effect that all questions of jurisdiction should "be decided in accordance with the principles of international law". The French Government sought to use the proposed amendment as indicating the intentions which guided the Drafting Committee when it used the phrase "all questions of jurisdiction shall, as between Turkey and the other contracting Powers, be decided in accordance with the principles of international law", and maintained that the meaning of the expression "principles of international law", should be sought in the light of the evolution of the Convention. The Permanent Court of International Justice in dealing with the French contention recalled what it had said in some preceding judgments and opinions, namely "that there is no occasion to have regard to preparatory work if the text of a convention is sufficiently clear in itself."

In the *Memel* case, *Series A/B, No. 47*, page 249, the Permanent Court of International Justice also said:

"As regards the arguments based on the history of the text, the Court must first of all point out that, as it has constantly held, the

censé s'appliquer aux dispositions relatives à la gestion. Il y a toutefois lieu de noter un point important : il n'était dit nulle part que le deuxième alinéa de l'article 7 dût être d'application si limitée. De toute façon, l'appel aux travaux préparatoires ne se justifie pas, à mon avis, en l'occurrence. Il ne pourrait se justifier que pour confirmer le sens évident des termes de l'alinéa, ou bien au cas où ce texte contiendrait une ambiguïté. En l'absence de toute ambiguïté de de genre, la Cour aurait tort de vouloir déduire du libellé même de l'alinéa une idée ou une intention qui serait contraire à ses termes formels. Dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon* (1923, *C.P.J.I. série A n° 1*, p. 24), la Cour permanente de Justice internationale, reconnaissant que l'Etat allemand s'était vu imposer une limitation importante de l'exercice du droit de souveraineté qu'il détenait sur le canal de Kiel, a déclaré :

« et cela suffit pour que la clause qui consacre une telle limitation doive, *en cas de doute*, être interprétée restrictivement. Toutefois, la Cour ne saurait aller, sous couleur d'interprétation restrictive, jusqu'à refuser à l'article 380 le sens qui est commandé par ses termes formels. Ce serait une singulière interprétation que de faire dire à un traité exactement le contraire de ce qu'il dit. » (Les italiques sont de nous.)

Dans l'affaire du *Lotus* (1927, *C.P.J.I. série A n° 10*), le Gouvernement français a cherché à interpréter l'expression « principes du droit international » qui figure à l'article 15 de la convention de Lausanne du 24 juillet 1923, en tenant compte d'un amendement que la Turquie avait voulu apporter au projet de texte au sein du comité de rédaction. Les représentants de la France et de l'Italie avaient formulé des réserves sur cet amendement, que le représentant de la Grande-Bretagne avait formellement repoussé. Le comité de rédaction s'était en définitive borné à déclarer que toutes les questions de compétence judiciaire seraient « réglées d'accord avec les principes du droit international ». Le Gouvernement français a voulu utiliser ce projet d'amendement, l'estimant révélateur des intentions auxquelles le comité de rédaction avait obéi lorsqu'il avait dit : « les questions de compétence judiciaire seront, dans les rapports entre la Turquie et les autres Puissances contractantes, réglées conformément aux principes du droit international » ; le Gouvernement français a soutenu que le sens de l'expression « principes du droit international » devrait être recherché à la lumière de la genèse de la convention précitée. En examinant la thèse française, la Cour permanente de Justice internationale a rappelé ce qu'elle avait dit dans certains de ses arrêts et avis précédents, à savoir « qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair ».

Dans l'affaire relative à l'*Interprétation du statut du territoire de Memel* (*C.P.J.I. série A/B n° 47*, p. 249), la Cour permanente de Justice internationale a dit également :

« Quant aux considérations d'ordre historique, la Cour doit avant tout rappeler que, selon sa jurisprudence constante, les tra-

preparatory work cannot be adduced to interpret a text which is, in itself, sufficiently clear."

In the Advisory Opinion on the *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations* (I.C.J. Reports 1950, p. 8) this Court said:

"The Court considers it necessary to say that the first duty of a tribunal which is called upon to interpret and to apply the provisions of a treaty, is to endeavour to give effect to them in their natural and ordinary meaning in the context in which they occur. If the relevant words in their natural and ordinary meaning make sense in their context, that is the end of the matter."

On the ground that the text of Article 7 (2) is clear, it is not in my view necessary to have recourse to the *travaux préparatoires* in interpreting it. It may be said that in spite of the views expressed above, the courts have in most cases had recourse to *travaux préparatoires* in interpreting provisions of treaties, but where they have done so the purpose has been to support rather than contradict the plain words of the text.

The Mandate was an attempt by the members of the League of Nations to introduce a new concept in international law. The Mandate, as this Court has said in its Advisory Opinion on the *International Status of South West Africa* (I.C.J. Reports 1950) and in the 1962 Judgment, created a new régime in international law. All the members of the League had an interest in the proper working of this new experiment. The political or humanitarian interest of members of the League proclaimed in paragraph 1 of Article 22 of the Covenant was, as the Court has stressed in its Judgment, given legal character by the other provisions of that Article and, with respect to South West Africa, the mandate instrument under consideration. By agreeing or subscribing to these provisions each member of the League manifested an interest in the proper working of the scheme and in the fulfilment of its ultimate purpose, and that notwithstanding that its individual interest may not be involved. Each member has therefore an interest in seeing that the provisions of the Mandate are properly observed and carried out by the Mandatory.

This Court in its Advisory Opinion in 1950 said, at page 133:

"The essentially international character of the functions which had been entrusted to the Union of South Africa . . . appears from the fact that any Member of the League could, according to Article 7 of the Mandate, submit to the Permanent Court of International Justice any dispute with the Union Government relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate."

In the same Advisory Opinion, Sir Arnold McNair in his separate opinion said:

"Although there is no longer any League to supervise the exercise

vaux préparatoires ne sauraient être invoqués pour interpréter un texte qui est en lui-même suffisamment clair.»

Dans l'avis consultatif qu'elle a donné à propos de la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies* (C.I.J. Recueil 1950, p. 8), la Cour actuelle a déclaré:

« La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. »

Etant donné que le texte du deuxième alinéa de l'article 7 est clair, il est à mon avis inutile, pour l'interpréter, de recourir aux travaux préparatoires. On pourra rétorquer que, contrairement aux vues exposées ci-dessus, les tribunaux ont fait appel dans la plupart des cas aux travaux préparatoires pour interpréter des dispositions conventionnelles; mais en pareil cas ils ont cherché à confirmer plutôt qu'à contredire ce que le texte disait clairement.

Avec le Mandat, les Membres de la Société des Nations se sont efforcés d'introduire en droit international un concept nouveau. Comme la Cour l'a dit dans son avis consultatif concernant le *Statut international du Sud-Ouest africain* (C.I.J. Recueil 1950) et dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1962, le Mandat instituait un régime nouveau en droit international. Tous les Membres de la Société des Nations avaient intérêt à la bonne marche de ce système nouveau. L'intérêt politique ou humanitaire des Membres de la Société des Nations proclamé au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte a, comme la Cour l'a souligné dans son arrêt, pris un caractère juridique grâce aux autres dispositions dudit article et, en ce qui concerne le Sud-Ouest africain, grâce à l'acte de Mandat visé en la présente instance. En donnant son accord ou en souscrivant à ces dispositions, tout Membre de la Société des Nations manifestait un intérêt à la bonne marche du système et à la réalisation de ses fins ultimes, et cela même si aucun de ses intérêts particuliers n'était en cause. Tout Membre a donc intérêt à ce que les dispositions du Mandat soient dûment respectées et exécutées par le Mandataire.

Dans son avis consultatif de 1950, la Cour a dit (p. 133):

« Le caractère essentiellement international des fonctions dont était chargée l'Union sud-africaine ... ressort ... du fait que tout Membre de la Société des Nations pouvait, conformément à l'article 7 du Mandat, soumettre à la Cour permanente de Justice internationale tout différend avec le Gouvernement de l'Union, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. »

A la suite du même avis consultatif, sir Arnold McNair a déclaré dans son opinion individuelle:

« Bien qu'il n'existe plus de Société des Nations pour surveiller

of the Mandate, it would be an error to think that there is no control over the Mandatory. Every State which was a Member of the League at the time of its dissolution still has a legal interest in the proper exercise of the Mandate."

The Applicants in their Applications and in their Memorials state that they have a legal interest in the proper administration of the Mandate. The Judgment of the Court does not deny that they have an interest but says that it is political or humanitarian and not legal.

The right of a State to bring an action for the protection of a common interest has been recognized in international law. Rosenne, at page 520 of *The Law and Practice of the International Court* states:

"Another form of legal interest which it is believed is recognized automatically is that which is based upon participation by the applicant State in a treaty to which the respondent State is also a party, at all events so long as the treaty is still in force . . . where such a treaty contains a compromissory clause, the jurisdiction may be invoked in accordance with that clause even if material interests of a concrete character cannot be shown by the applicant State . . . This principle, which appears to be incontestable, is leading to two developments. The first is recognition of a treaty situation in which the contesting States do not have any interests of their own but a common interest, the accomplishment of the purpose of the convention. Any party to such a treaty has a legal interest sufficient to entitle it to invoke the compromissory clause against any other party."

The right to invoke the compromissory clause against a party implies or includes the right to recover on the claim if the evidence justifies it. The Applicant in such a case does not have to establish damage or prejudice to its material interests in order to succeed, unless it was claiming damages. All it needs to prove is that it belongs to the class of States to whom the right to bring the action is given in the compromissory clause.

The principle of common interest in the execution of a multilateral treaty was recognized by the Permanent Court of International Justice in the *S.S. Wimbledon, Series A, Judgment No. 1*, where it was stated that the Court could take cognizance of the suit in spite of the fact that the Applicants could not all adduce a prejudice to some pecuniary interest; for they had a "clear interest in the execution of the provisions [of the Treaty of Versailles] relating to the Kiel Canal, since they all possess fleets and merchant vessels flying their respective flags".

The similarity of the position in the *S.S. Wimbledon* vis-à-vis those States parties to the treaty that cannot adduce a prejudice to some pecuniary interest and the instant cases is clear, and it is not destroyed by saying that those States owned ships and could conceivably find

l'exercice du Mandat, ce serait une erreur de croire que le Mandataire n'est soumis à aucun contrôle. Tous les Etats qui faisaient partie de la Société des Nations à l'époque de sa dissolution ont encore un intérêt juridique à ce que le Mandat soit exercé comme il convient.»

Dans leurs requêtes et dans leur mémoires, les demandeurs déclarent qu'ils ont un intérêt juridique à la bonne administration du Mandat. Dans son arrêt, la Cour ne nie pas qu'ils aient un intérêt mais déclare qu'il s'agit d'un intérêt politique ou humanitaire et non pas juridique.

Le droit pour un Etat d'intenter une action en vue de la protection d'un intérêt commun a été reconnu en droit international. Voici ce qu'a dit M. Rosenne à la page 520 de son ouvrage intitulé *The Law and Practice of the International Court*:

« Une autre forme d'intérêt juridique qui est, semble-t-il, reconnue automatiquement est celui qui se fonde sur la participation de l'Etat demandeur à un traité auquel l'Etat défendeur est également partie, en tout cas tant que le traité demeure en vigueur... Lorsque ce traité renferme une clause compromissoire, le recours judiciaire est possible, conformément à ladite clause, même si l'Etat demandeur ne peut faire la preuve d'intérêts matériels d'un caractère concret... Ce principe, qui semble incontestable, a deux conséquences. La première est que, s'agissant d'un traité, il peut y avoir des cas où les Etats en litige n'ont pas d'intérêts propres à faire valoir mais un intérêt commun qui est l'accomplissement de l'objectif de cet instrument. Toute partie audit traité a un intérêt juridique suffisant pour pouvoir invoquer la clause compromissoire à l'encontre de n'importe quelle autre partie.»

Le droit d'invoquer la clause compromissoire contre une partie implique ou comporte le droit d'obtenir gain de cause si les preuves fournies à l'appui de la demande le justifient. En pareil cas, le demandeur n'a pas démontré qu'il a subi un dommage ou un préjudice dans ses intérêts concrets, sauf s'il réclame des dommages-intérêts. Il doit simplement prouver qu'il appartient à la catégorie d'Etats auxquels la clause compromissoire donne le droit d'intenter l'action.

Le principe de l'intérêt commun à l'exécution d'un traité multilatéral a été reconnu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire du *Vapeur Wimbledon* (*C.P.J.I. série A n° 1*) ; la Cour a déclaré qu'elle était compétente pour connaître de l'affaire car, bien qu'elles ne pussent justifier d'un intérêt pécuniaire lésé ; les Puissances demanderesses avaient « un intérêt évident à l'exécution des stipulations [du traité de Versailles] qui concernent le canal de Kiel, puisqu'elles [avaient] toutes des flottes et des navires marchands battant leur pavillon ».

S'agissant d'Etats parties à un traité qui ne peuvent justifier d'un intérêt pécuniaire lésé, l'analogie est évidente entre les présentes affaires et celle du *Vapeur Wimbledon* ; le fait que, dans ce dernier cas, ces Etats demandeurs possédaient des flottes et pouvaient se trouver dans

themselves in the position that France was in in that case. In this connection it may be mentioned, although that point has not been taken up in the arguments that the apartheid residential laws of the Respondent in the mandated territory of South West Africa would adversely affect the freedom of movement of any nationals of the Applicant States who, not being "Whites" within the census classification of South West Africa, may choose to go there in the exercise of the rights given to nationals of members of the League under Article 5 of the Mandate in the same way as they affect the "Natives" of the territory. "Natives" by the census classification, as has been noted above, are persons who in fact are, or who are generally accepted as members of any aboriginal race or tribe of Africa.

Under the segregation laws Natives can only live in areas set apart for them. Natives living on land reserved for "European" owned commercial firms at the time of its allocation may be required under the land settlement laws either to move or to work for the "European" firm. A Native missionary from any of the Applicant States will not enjoy the same or equal right of residence within the territory as a White missionary. He will be subject to all the apartheid discriminatory laws. The Minister of Native Affairs has certain powers over "Natives" (including "Native" missionaries) which he does not have over "White" missionaries. It is appreciated that no issue has been raised about missionaries, if any, from Applicant States, but the question whether or not the Mandate survives or can unilaterally be modified, which are some of the issues for decision on the Applicants' claims, can have consequences which are likely to affect the rights of nationals of the Applicant States going to the territory to exercise any of the rights allowed them under Article 5 of the Mandate. But that notwithstanding, the Applicants as members of the League have severally an interest in the proper carrying out of the terms of the Mandate by the Respondent.

In the Advisory Opinion on *Reservations to the Genocide Convention* (I.C.J. Reports 1951, p. 23), this Court, dealing with the special characteristics of the Genocide Convention, said:

"The origins and character of that Convention, the objects pursued by the General Assembly and the contracting parties, the relations which exist between the provisions of the Convention, *inter se*, and between those provisions and these objects, furnish elements of interpretation of the will of the General Assembly and the parties.

la situation qui était en l'espèce celle de la France ne lui retire rien de sa valeur. A cet égard, il y a lieu de signaler, bien qu'on n'en ait pas fait mention dans les plaidoiries, que la législation d'*apartheid* du défendeur appliquée dans le territoire sous Mandat du Sud-Ouest africain pour ce qui est de la résidence est de nature à entraver la liberté de mouvement des ressortissants des Etats demandeurs, lesquels ne sont pas « blancs » au sens des définitions du recensement mais peuvent décider de se rendre dans le territoire pour exercer les droits attribués aux ressortissants d'Etats Membres de la Société des Nations par l'article 5 du Mandat; ils seront dans le même cas que les « indigènes » du territoire. D'après la classification établie aux fins du recensement, les « indigènes » sont, comme je l'ai rappelé ci-dessus, des personnes qui appartiennent en fait à toute race ou tribu aborigène d'Afrique ou qui sont considérés comme y appartenant.

En application des lois relatives à la ségrégation, les indigènes ne peuvent vivre que dans les zones qui leur sont réservées. Les « indigènes » résidant sur des terres réservées à l'implantation de sociétés commerciales « européennes » peuvent se voir contraints, en vertu des lois sur la mise en valeur des terres, soit de se déplacer soit d'entrer au service de la société « européenne » au moment où les terres sont allouées. Le missionnaire « indigène » originaire de l'un des Etats demandeurs ne bénéficiera pas, dans les limites du territoire, de droits de résidence semblables ou équivalents à ceux qu'on accordera à un missionnaire « blanc ». Il sera soumis à toutes les lois discriminatoires d'*apartheid*. Le ministre des affaires indigènes exerce sur les « indigènes », y compris les missionnaires « indigènes », certains pouvoirs qu'il n'exerce pas sur les missionnaires « blancs ». Sans doute aucune question n'a-t-elle été soulevée, au cours de l'instance, en ce qui concerne les missionnaires qui seraient, le cas échéant, originaires des Etats demandeurs, mais la question de savoir si le Mandat subsiste ou non ou s'il peut ou non être unilatéralement modifié — c'est l'une des questions sur lesquelles les demandeurs prient la Cour de se prononcer — peut avoir des conséquences sur les droits des ressortissants des Etats demandeurs qui se rendraient dans le territoire afin d'y exercer l'un quelconque des droits que leur donne l'article 5 du Mandat. Indépendamment de cela, les demandeurs ont à titre individuel, en leur qualité de Membres de la Société des Nations, un intérêt à la bonne exécution des dispositions du Mandat par le défendeur.

Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur les *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (C.I.J. Recueil 1951, p. 23)*, la Cour, étudiant les traits particuliers que présente la convention sur le génocide, a dit:

« Les origines et le caractère de la Convention, les fins poursuivies par l'Assemblée générale et par les parties contractantes, les rapports que présentent les dispositions de la Convention entre elles et avec ces fins, fournissent des éléments d'interprétation de la volonté de l'Assemblée générale et des parties... »

The objects of such a convention must also be considered. The Convention was manifestly adopted for a purely humanitarian and civilizing purpose. It is indeed difficult to imagine a convention that might have this dual character to a greater degree, since its object on the one hand is to safeguard the very existence of certain human groups and on the other to confirm and endorse the most elementary principles of morality. In such a convention the contracting States do not have any interest of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the Convention. Consequently, in a convention of this type one cannot speak of individual advantages or disadvantages to States, or of the maintenance of a perfect contractual balance between rights and duties. The high ideals which inspired the Convention provide, by virtue of the common will of the parties, the foundation and measure of all its provisions."

The same principle was also stated by C. Wilfred Jenks in his book *The Prospects of International Adjudication* at page 524, in the following passage:

"Speaking more generally, every party to a treaty has at least a potential legal interest in any breach of its provisions, and any breach of a rule of international law . . . prejudices at least potentially, the rights of all other subjects of international law or . . . of all subjects of the law who may be affected by it. Remoteness of interest may limit any reparation due but is unlikely to destroy the legal interest which is the source of liability for, as the *Mavrommatis Palestine Concessions* (Merits) case shows, the existence of a legal interest does not, in international law, depend on the actual suffrance of damage."

Enough has been said to show that there is support in international law that a State can have a legal interest in the prosecution of a common interest the subject-matter of a multilateral treaty like the Covenant of the League of Nations to which that State is a party.

The idea of the Mandate was in 1920 a new one and it would be a denial of its very purpose to say that when Article 7 (2) was drafted and accepted by members of the League, those founder-fathers were thinking only of the commercial or missionary interests of their nationals and not the main purpose of the Mandate also.

It has been said that nowhere in the Mandate was it stated that members of the League should have the right of protecting the Mandate. The answer is that it does not need to be so stated. The existence of such a right is inherent in the very act of creating the Mandate on behalf of the League and Article 7 (2) emphasizes the existence of such a right in the members of the League. It seems to me that this is a logical reason

Les fins d'une telle convention doivent également être retenues. La Convention a été manifestement adoptée dans un but purement humain et civilisateur. On ne peut même pas concevoir une convention qui offrirait à un plus haut degré ce double caractère, puisqu'elle vise d'une part à sauvegarder l'existence même de certains groupes humains, d'autre part à confirmer et à sanctionner les principes de morale les plus élémentaires. Dans une telle convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention. Il en résulte que l'on ne saurait, pour une convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des Etats, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. La considération des fins supérieures de la Convention est, en vertu de la volonté commune des parties, le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'elle renferme.»

Le même principe se trouve également énoncé par M. C. Wilfred Jenks dans son ouvrage intitulé *The Prospects of International Adjudication* où, à la page 524, il déclare ceci :

«Plus généralement, chaque partie à un traité a, du moins virtuellement, un intérêt juridique en cause lorsque l'une quelconque des dispositions dudit traité est violée et toute violation d'une règle de droit international ... porte préjudice virtuellement du moins aux droits de tous autres sujets de droit international ou ... de tous sujets de droit qui peuvent s'en trouver atteints. Le caractère lointain de l'intérêt lésé peut limiter la réparation éventuelle, mais ne supprimera vraisemblablement pas l'intérêt juridique qui est la source de la responsabilité, car, comme le montre l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (fond), l'existence d'un intérêt juridique ne dépend pas, en droit international, de la réalité du préjudice subi.»

Nous en avons assez dit pour montrer que le droit international est favorable à l'idée qu'un Etat peut avoir un intérêt juridique à défendre un intérêt commun faisant l'objet d'un traité multilatéral auquel il est partie, comme le Pacte de la Société des Nations.

La notion de Mandat était nouvelle en 1920 et ce serait aller à l'encontre de son objectif même que de dire que, au moment où le deuxième alinéa de l'article 7 a été élaboré et accepté par les Membres de la Société des Nations, ceux-ci pensaient exclusivement aux intérêts commerciaux ou culturels de leurs ressortissants et non pas à l'objet principal du Mandat.

Le Mandat ne précise nulle part, a-t-on dit, que les Membres de la Société des Nations doivent avoir le droit de protéger le Mandat. La réponse à cela est que cette précision est inutile. L'existence d'un tel droit est inhérente à la création même du Mandat au nom de la Société des Nations et le deuxième alinéa de l'article 7 souligne l'existence de ce droit chez les Membres de l'organisation. Cela me paraît du reste

for drafting Article 7 (2) in such wide terms. Article 7 (2) of the Mandate as a provision of the Mandate should be interpreted in a manner to ensure the purpose of the Mandate. To do otherwise would be to corrupt both the letter and the spirit of the Article.

The members of the League have, by virtue of their membership, a common interest in the proper exercise of the Mandate. That interest is a legal one and in the light of Article 7 (2) gives each member the right to take a delinquent Mandatory to court.

The Applicants are asking the Court to declare that certain actions of the Respondent as listed in the Memorials and in the oral hearings amount to a breach of the obligations of the Respondent as Mandatory under the Mandate. Assuming that the League was still in existence and a situation was reached as is the case now, where the Respondent was bent on pursuing policies which the overwhelming majority of members of the League felt were out of line with its mandate obligations, at the same time maintaining that its policies were not in breach of the mandate provisions and would not agree to change them or agree to any compromise solution, how was the difference to be resolved? The Judgment says that the Mandate provides no remedy for such a situation and that it was a risk the League members took with their eyes wide open. It seems to me that it was to meet such a situation that Article 7 (2) was introduced. The League itself cannot invoke the compromissory clause and I see nothing incompatible with Article 7 (2) in any member of the League who wished to carry the burden, making the difference or dispute its own and invoking the compromissory clause in order to ensure due compliance with the terms of the Mandate. To invoke the clause in such circumstances does not and cannot destroy the character of the League nor that of the Mandate. On the contrary, it would be in keeping with its duty as a member of the League to do so for the safeguarding of the sacred trust to which it had subscribed.

(Signed) Louis MBANEFO.

une raison logique qui explique pourquoi le deuxième alinéa de l'article 7 est rédigé sous une forme aussi générale. Le deuxième alinéa de l'article 7 du Mandat, étant une disposition du Mandat, doit recevoir une interprétation qui serve les fins du Mandat. A procéder autrement, on dénaturerait les dispositions de cet article dans leur lettre et dans leur esprit.

Les Membres de la Société des Nations ont, en vertu de leur appartenance à l'organisation, un intérêt commun à la bonne exécution du Mandat. Cet intérêt est juridique et, par le jeu du deuxième alinéa de l'article 7, donne à chacun des Membres le droit de poursuivre en justice un Mandataire délinquant.

Les demandeurs prient la Cour de déclarer que certains actes du défendeur, qui ont été énumérés dans les mémoires et dans les plaidoiries, constituent une violation des obligations que le Mandat impose au défendeur, en qualité de Mandataire. A supposer que la Société des Nations existe encore et que l'on se trouve dans une situation semblable à la situation actuelle — le défendeur tenant à appliquer une politique jugée contraire aux obligations du Mandat par la très grande majorité des Membres de l'organisation, soutenant en même temps que cette politique ne viole pas les dispositions du Mandat et se refusant à la modifier ou à accepter la moindre solution de compromis —, comment le désaccord serait-il résolu? L'arrêt dit que le Mandat ne prévoit pas de remède à pareille situation et que c'est là un risque que les Membres de la Société des Nations ont accepté en parfaite connaissance de cause. Il me semble que c'est précisément pour faire face à une telle situation que le deuxième alinéa de l'article 7 a été inscrit dans le Mandat. Puisque la Société des Nations elle-même ne peut pas invoquer la clause compromissoire; je ne vois pas en quoi il serait incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 7 qu'un Membre quelconque de la Société veuille se charger de cette tâche, fasse sien le désaccord ou le différend et invoque la clause compromissoire pour assurer la bonne exécution des dispositions du Mandat. Invoquer la clause en pareilles circonstances ne détruit pas, et ne saurait détruire, le caractère propre de la Société des Nations ni celui du Mandat. Au contraire, un Etat qui agirait de la sorte se conformerait au devoir que lui impose son appartenance à la Société des Nations et qui est de sauvegarder la mission sacrée de civilisation qu'il a approuvée.

(Signé) LOUIS MBANEFO.