

SEPARATE OPINION OF SIR LOUIS MBANEFO

I agree generally with the reasons given in the Judgment of the Court, but I feel that a great deal of the argument on the first three Preliminary Objections in the Judgment goes to the merit of the case. The Court is concerned essentially at this stage with the question of jurisdiction. The way in which the claims of the Applicants and the Preliminary Objections of the Respondent are framed make it difficult for the Court to avoid touching on the merits of the case. But that notwithstanding, I feel that emphasis should be on a line of reasoning that deals essentially with the issue of jurisdiction; and the opinion which I now give is intended to supplement the reasoning of the Court on the First, Second and Third Preliminary Objections.

These objections of the Respondent, as set out in its final submissions, are:

Firstly, that the Mandate for South West Africa has never been, or at any rate is since the dissolution of the League of Nations 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, that 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, that the conflict or disagreement alleged by the Governments of Ethiopia and Liberia to exist between them and the Government of the Republic of South Africa, is by reason of its nature and content not a "dispute" as envisaged in Article 7 of the Mandate for South West Africa, more particularly in that no material interests of the Governments of Ethiopia and/or Liberia or of their nationals are involved therein or affected thereby.

In dealing with the issue of jurisdiction, I think it would be better to begin with the position as it was before the dissolution of the League. The first question that leaps to the mind then is would the Permanent Court of International Justice have had jurisdiction in the matter now before the Court? If it would, then by Article 37 of the Statute of the International Court of Justice that jurisdiction

OPINION INDIVIDUELLE DE SIR LOUIS MBANEFO

[Traduction]

Je suis d'accord en général avec les raisons exposées dans l'arrêt de la Cour, mais j'ai l'impression qu'une grande partie de l'argumentation de l'arrêt touchant les trois premières exceptions préliminaires concerne le fond du différend. La Cour, au stade actuel, est essentiellement saisie de la question de compétence. La forme sous laquelle les requêtes des demandeurs et les exceptions préliminaires du défendeur sont présentées rendent malaisé, pour la Cour, d'éviter d'aborder le fond de l'affaire. J'estime nonobstant qu'il convient de mettre surtout en relief les éléments de l'argumentation se rapportant essentiellement à la question de compétence; et l'opinion que je donne ici a pour but de compléter le raisonnement de la Cour relatif aux première, deuxième et troisième exceptions préliminaires.

Ces exceptions du défendeur sont exposées dans ses conclusions définitives en ces termes:

Premièrement, le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'a jamais été, ou en tout cas n'est plus depuis la dissolution de la Société des Nations, « 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.

Pour traiter de la question de compétence, je crois préférable de commencer par l'examen de la situation qui a précédé la dissolution de la Société. La première question qui vient à l'esprit, dès lors, est la suivante: la Cour permanente de Justice internationale aurait-elle été compétente en l'affaire soumise actuellement à la Cour? Si oui, en vertu de l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice

would have been transferred to this Court, assuming that the Mandate with Article 7 is still in force.

The competence of the Permanent Court of International Justice is provided for in Article 36 of the Statute of that Court, the first paragraph of which reads as follows:

“The jurisdiction of the Court comprises all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in treaties and conventions in force.”

The Permanent Court would have had jurisdiction if the Mandate which contains Article 7 on which the Applicants base their right to come to Court was a treaty or convention in force. The Respondent says in its final submission that the Mandate was never a treaty or convention and that if it ever was a treaty or convention, it is, since the dissolution of the League, no longer in force. I agree with the Court that the Mandate is and has always been a treaty or convention in force and I shall explain how I came to that conclusion later. Assuming, therefore, that the Mandate was a treaty or convention in force, when the Permanent Court of International Justice was abolished, Article 37 transferred to this Court the jurisdiction which the Permanent Court had or would have had under Article 7 of the Mandate.

Paragraph 1 of Article 35 of the Statute of this Court states that the Court shall be open to the States parties to the Statute of the International Court, and by Article 93 of the Charter of the United Nations all Members of the United Nations are *ipso facto* parties to the Statute of the Court. Paragraph 2 deals with conditions under which other States could have access to the Court, but we are not concerned with that in this case, as both Ethiopia and Liberia and the Respondent are Members of the United Nations and therefore parties to the Statute of this Court. It follows that if by reason of Article 37 this Court assume jurisdiction under Article 7 of the Mandate, the Applicants, to be able to come to this Court, must be Members of the United Nations, as indeed they are. Article 36 of the Statute of the International Court contains the same provisions as Article 36 of the Statute of the Permanent Court quoted above.

The Applicants base their right to come to Court on Article 7 of the Mandate and on Article 37 of the Statute of the International Court having regard to Article 80 (1) of the United Nations Charter.

Article 80 (1) of the United Nations Charter is not a jurisdictional clause; it is essentially an interpretation clause and as such it has no direct bearing on the issue of jurisdiction.

The first important issues which the Court is then called upon to decide on the First Preliminary Objection are whether the Mandate was a treaty or convention and, if it was, whether it is still in force

cette compétence a été transférée à la présente Cour, étant admis que le Mandat, y compris l'article 7, est toujours en vigueur.

La compétence de la Cour permanente de Justice internationale découle de l'article 36 du Statut de cette Cour, dont le premier paragraphe est le suivant :

« La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus ... dans les traités et conventions en vigueur. »

La Cour permanente aurait été compétente si le Mandat qui contient l'article 7 sur lequel les demandeurs fondent leur droit d'ester devant la Cour était un traité ou une convention en vigueur. Le défendeur déclare dans ses conclusions finales que le Mandat n'a jamais été un traité ou convention et que, s'il a jamais été un traité ou convention, il n'est plus en vigueur depuis la dissolution de la Société des Nations. Je pense, comme la Cour, que le Mandat est et a toujours été un traité ou convention en vigueur et j'expliquerai plus tard comment je suis venu à cette conclusion. Étant admis, par conséquent, que le Mandat était un traité ou convention en vigueur lorsque la Cour permanente de Justice internationale a été dissoute, l'article 37 a transféré à la présente Cour la juridiction que la Cour permanente tenait ou aurait tenu de l'article 7 du Mandat.

Le paragraphe 1 de l'article 35 du Statut de la présente Cour dispose que la Cour est ouverte à tous les États parties au Statut de la Cour internationale et, en vertu de l'article 93 de la Charte des Nations Unies, tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la Cour internationale de Justice. Le paragraphe 2 traite des conditions auxquelles la Cour est ouverte aux autres États, mais nous n'avons pas à en tenir compte puisque l'Éthiopie et le Libéria, ainsi que le défendeur, sont Membres des Nations Unies et par conséquent parties au Statut de la présente Cour. Il s'ensuit que, si, en vertu de l'article 37, la Cour est compétente aux termes de l'article 7 du Mandat, les demandeurs pour pouvoir paraître devant elle doivent être Membres des Nations Unies, ce qui est effectivement le cas. L'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice contient les mêmes dispositions que l'article 36 du Statut de la Cour permanente cité plus haut.

Les demandeurs fondent leur droit à se présenter devant la Cour sur l'article 7 du Mandat et sur l'article 37 du Statut de la Cour internationale de Justice, eu égard à l'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies.

L'article 80, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies n'est pas une clause de juridiction; c'est essentiellement une clause d'interprétation et, à ce titre, il est sans effet sur la question de compétence.

Les premières questions importantes que la Cour est donc appelée à trancher au sujet de la première exception préliminaire sont de savoir si le Mandat était un traité ou convention et, dans l'affirma-

after the dissolution of the League of Nations and, if in force, whether Article 7 survived with it.

These issues are substantially raised in paragraphs 1 and 2 of the Applicants' claims as set out in their respective Applications. They are issues which the Court will have to decide in any case in order to satisfy itself that it has jurisdiction to entertain the claims and the fact that they are included as part of the claims before the Court only serves to emphasize their importance in that respect. Their inclusion as part of the claims therefore does not of itself give the Court jurisdiction to deal with the case. The Court's competence must be shown to exist independent of the claim before it.

Treaty or convention in force

In his submission, Respondent says with respect to the First Objection, that the Mandate for South West Africa has never been, or, at any rate, is, since the dissolution of the League of Nations, no longer, a "treaty or convention in force" within the meaning of Article 37 of the Statute of the Court. The submission is advanced with respect to the Mandate Agreement as a whole, including Article 7 thereof, and, in any event, with respect to Article 7 itself.

The first part of the submission, namely, that the Mandate Agreement was never a "treaty or convention in force", was based on a review of the history of the creation of the Mandate as given on behalf of the Respondent in answer to certain questions posed by a Member of the Court, in particular questions Nos. 3 and 4 which read as follows:

"Question 3: Does any party to these proceedings claim that the Declaration by the Council (Annex B) is in itself a treaty or convention?"

"Question 4: ... A. Who in 1920 were the parties to any treaty or convention by virtue of which the Mandate was conferred upon the Respondent upon the terms or provisions set out in the Declaration?

B. If States, Members of the League, were parties to such treaty or convention:

(1) Was the treaty or convention registered under the provisions of Article 18 of the Covenant and the machinery for registration established by the League? If so, by whom was it registered and to whom was the certificate of registration issued?

(2) If not registered, what significance, if any, is to be attached to the fact of non-registration?"

The Respondent said in its reply that the Declaration was not *in itself* a treaty or convention: because it was called a "declaration" and not a treaty or convention, was never signed by the Mandatory, had no provision for ratification, was never ratified and

tive, s'il était encore en vigueur après la dissolution de la Société des Nations et, en ce cas, si l'article 7 a survécu en même temps.

Ces questions sont posées en substance aux paragraphes 1 et 2 des réclamations des demandeurs exposées dans leurs requêtes respectives. Cè sont des questions qu'en tout cas la Cour devra trancher pour s'assurer elle-même qu'elle est compétente pour accueillir ces demandes et le fait qu'elles sont comprises dans les réclamations soumises à la Cour ne fait que souligner leur importance à cet égard. L'inclusion de ces questions comme partie des réclamations ne donne pas en soi compétence à la Cour pour connaître des affaires. La compétence de la Cour doit être démontrée indépendamment des requêtes qui lui sont soumises.

Traité ou convention en vigueur

Dans ses conclusions, le défendeur affirme, au sujet de la première exception, que le Mandat pour le Sud-Ouest africain n'a jamais été, ou en tout cas n'est plus depuis la dissolution de la Société des Nations, un « traité ou convention en vigueur » au sens de l'article 37 du Statut de la Cour. Cette conclusion est avancée à l'égard de l'ensemble de l'accord de Mandat, y compris l'article 7, et en tout cas à l'égard de l'article 7 lui-même.

La première partie de cette prétention, à savoir que l'accord de Mandat n'a jamais été un « traité ou convention en vigueur » se fonde sur l'examen historique de la création du Mandat, que le défendeur invoque en réponse à certaines questions posées par un Membre de la Cour, notamment les questions 3 et 4, qui sont les suivantes:

« Question 3 : Une des parties en la présente procédure prétend-elle que la déclaration du Conseil (annexe B) ait été *en soi* un traité ou une convention? »

« Question 4 : ... A. Quelles ont été en 1920 les parties au traité ou à la convention en vertu de quoi le Mandat a été conféré au défendeur suivant les termes ou dispositions énoncés dans la déclaration?

B. Si des États Membres de la Société des Nations ont été parties à ce traité ou à cette convention:

1. Le traité ou la convention ont-ils été enregistrés conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte et à la procédure d'enregistrement établie par la Société des Nations? Si oui, par qui ont-ils été enregistrés et à qui le certificat d'enregistrement a-t-il été délivré?
2. S'il n'y a pas eu d'enregistrement, quelle importance faut-il attribuer à ce fait (ou faut-il ne lui en attribuer aucune)? »

Le défendeur indique dans sa réponse que la déclaration n'était pas *en soi* un traité ou convention, du fait qu'elle s'appelait « déclaration » et non traité ou convention, qu'elle n'a jamais été signée par le Mandataire, qu'elle ne contient aucune disposition relative à

was never registered. It, however, added in answer to question A that if the Mandate was a treaty or convention, the Parties were the Mandatory on the one hand, and the League and/or its Members as such, on the other.

Until the questions were put, the Respondent had proceeded on the basis that the Mandate Declaration was a treaty or convention. That the Mandate Declaration is a treaty or convention [within the meaning of Article 37 of the Statute of the Court] is supported strongly by the past history of the Mandate. If the Mandate Declaration was never a treaty, by what right then did the Respondent assume the administration of the territory? For upwards of 40 years it has administered the territory because it regarded the Declaration as a treaty or convention empowering it to do so on the terms therein set out. If the law of estoppel has any meaning or application in international law the Respondent would be precluded from raising such an issue on the face of its own conduct during the past 40 years. In the *Eastern Greenland* case (1933, Series A/B, p. 51) the Permanent Court of International Justice said at page 68:

“In accepting these bilateral and multilateral agreements as binding upon herself, Norway reaffirmed that she recognized the whole of Greenland as Danish; and thereby she has debarred herself from contesting Danish sovereignty over the whole of Greenland and in consequence from proceeding to occupy it.”

It is significant, if there is any substance in the point, that the Respondent had not raised it earlier either in any of the previous proceedings on the various advisory opinions on the Mandate requested of the Court by the General Assembly of the United Nations, or in the proceedings of the various organs of the United Nations.

This Court in the 1950 Advisory Opinion on the Status of South West Africa held after careful consideration that the Mandate was a treaty or convention in force. In the *Mavrommatis Palestine Concessions* case (P.C.I.J. Series A, No. 2, p. 7), the Permanent Court of International Justice regarded the Palestine Mandate created in a similar manner as the Mandate for South West Africa as a treaty or convention creating rights and obligations recognized by international law, and based jurisdiction on Article 26 of that Mandate, which is identical to Article 7 of the Mandate for South West Africa.

The Court in its Judgment has given a brief history of the creation of the Mandate with which I generally agree, and I do not intend to repeat it here. It is enough to say for the purpose of my argument that Article 22 of the Covenant of the League, which was an integral part of the Peace Treaty with Germany, provides that overseas territories which Germany had by Articles 118 and 119 of the Peace

une ratification, qu'elle n'a jamais été ratifiée et n'a jamais été enregistrée. Il ajoute toutefois en réponse à la question A que si le Mandat était un traité ou convention, les parties à ce traité ou convention étaient, d'une part, le Mandataire et, d'autre part, la Société et/ou ses Members comme tels.

Avant que ces questions ne soient posées, le défendeur avait fondé son raisonnement sur le fait que la déclaration de Mandat était un traité ou une convention. La qualité de traité ou convention [au sens de l'article 37 du Statut de la Cour] de la déclaration de Mandat est fortement corroborée par l'historique du Mandat. Si la déclaration de Mandat n'a jamais été un traité, en vertu de quel droit le défendeur a-t-il donc assumé l'administration du territoire? Depuis plus de quarante ans, il a administré le territoire parce qu'il considérait la déclaration comme un traité ou une convention dont les termes lui donnaient pouvoir de le faire. Si, en droit international, la loi de l'*estoppel* a un sens et une portée quelconques, le défendeur est empêché de soulever une telle question en raison même de son propre comportement au cours des quarante dernières années. Dans l'affaire du *Groënland oriental* (1933, série A/B, p. 51), la Cour permanente de Justice internationale a énoncé à la page 68 :

« En acceptant comme obligatoires pour elle ces accords bilatéraux ou plurilatéraux, la Norvège a réaffirmé le fait que tout le Groënland est reconnu par elle comme danois, réaffirmation qui exclut une contestation de la souveraineté danoise sur l'ensemble du Groënland et, par conséquent, une occupation d'une partie de ce territoire. »

Il est significatif, s'il en est bien ainsi en effet, que le défendeur n'ait pas soulevé plus tôt cette question dans l'une quelconque des procédures antérieures touchant les divers avis consultatifs sur le Mandat demandés à la Cour par l'Assemblée générale des Nations Unies, ni au cours des débats des divers organes des Nations Unies.

Dans son avis consultatif de 1950 sur le statut du Sud-Ouest africain la présente Cour, après un examen attentif, a jugé que le Mandat était un traité ou une convention en vigueur. Dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C. P. J. I., série A n° 2, p. 7), la Cour permanente de Justice internationale a estimé que le Mandat pour la Palestine, créé de la même manière que le Mandat pour le Sud-Ouest africain, était un traité ou une convention engendrant des droits et obligations reconnus en droit international et a fondé sa compétence sur l'article 26 de ce Mandat, qui est identique à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain.

La Cour, dans son arrêt, donne un bref historique de la création du Mandat, auquel je me rallie et que je n'ai pas l'intention de reproduire ici. Qu'il suffise de dire, aux fins de mon argumentation, que l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, partie intégrante du traité de paix avec l'Allemagne, dispose qu'en vertu des articles 118 et 119 les territoires d'outre-mer possédés par l'Allemagne

Treaty surrendered to the Principal Allied and Associated Powers should be governed on the principle that the well-being and the development of the peoples of those territories form a sacred trust of civilization and that securities for the performance of the trust should be embodied in the Covenant; that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who are willing to undertake the responsibility, and that the tutelage should be exercised by them on behalf of the League of Nations. Article 22 further provides that the degree of authority, control or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council of the League. The Principal Allied and Associated Powers, in whose favour Germany renounced the territories, acting in accordance with Article 22, had previous to the signing of the Treaty agreed that the Mandate for South West Africa should be conferred upon His Britannic Majesty (who at the time had authority legally to undertake international obligations on behalf of the Government of the Union of South Africa) on behalf of the Government of the Union of South Africa. The Council of the League, confirming the Mandate, defined its terms in the form as set out in the Declaration, Annex B. The terms thus defined by the Council pursuant to Article 22 (8) of the Covenant of the League and agreed to by the Mandatory (or on its behalf) became, in my view, an annex to the Covenant, which created the Mandate and is the source from which the obligations set out in the Declaration derived their validity and binding force. As a matter of fact it had been the intention if they had been drawn up soon enough to include them in the Treaty, probably as a schedule to the Covenant.

As such, there would have been no argument that they would be regarded as part of the Covenant, which is admittedly a treaty or convention. Because they were set out in a separate document which by its preamble relates it to the Covenant does not make them any the less part of the Covenant and *a fortiori* a treaty or convention.

Terminology, as the Judgment of the Court rightly points out, is not a criterion for determining whether an instrument is a treaty or convention. In the 8th edition of Oppenheim's *International Law*, page 898, paragraph 508, it is stated:

“International compacts which take the form of written contracts are sometimes termed not only *agreements* or *treaties*, but *acts*, *conventions*, *declarations*, *protocols*, and the like. But there is no essential difference between them and their binding force upon the contracting parties is the same, whatever their name.”

Regarded as part of Article 22 of the Covenant, the Mandate Declaration would not, in my view, require further ratification or

ont été livrés aux Principales Puissances alliées et associées, pour être gouvernés en vertu du principe selon lequel le bien-être et le développement des populations de ces territoires forment une mission sacrée de civilisation et qu'il convient d'incorporer dans le Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission; que la tutelle de ces peuples doit être confiée aux nations développées qui consentent à en accepter la responsabilité et qu'elle doit être exercée au nom de la Société des Nations. L'article 22 dispose en outre que, si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil de la Société. Les Principales Puissances alliées et associées, en faveur desquelles l'Allemagne avait renoncé à ses territoires, agissant conformément à l'article 22, étaient convenues, avant la signature du traité, que le Mandat pour le Sud-Ouest africain serait attribué à Sa Majesté britannique (qui avait alors autorité juridique pour accepter des obligations internationales au nom du Gouvernement de l'Union sud-africaine) pour le compte du Gouvernement de l'Union sud-africaine. Le Conseil de la Société, confirmant le Mandat, en a défini les termes sous forme d'une déclaration, l'annexe B. Les conditions fixées ainsi par le Conseil, en application du paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, et acceptées par le Mandataire (ou pour son compte) sont devenues, selon moi, une annexe du Pacte, qui créait le Mandat et constitue la source d'où les obligations définies dans la déclaration tirent leur validité et leur force obligatoire. En fait, l'intention avait été, si elles étaient définies assez tôt, de les incorporer au traité, probablement en annexe au Pacte. Il eut été impossible, dès lors, de contester qu'elles fissent partie du Pacte, qui est, de toute évidence, un traité ou une convention. Pour avoir été publiées sous la forme d'un document séparé, dont le préambule les rattache au Pacte, elles n'en font pas moins partie du Pacte et n'en sont pas moins *a fortiori* un traité ou une convention.

Une terminologie, comme l'arrêt de la Cour le signale à juste titre, ne saurait servir de critère pour déterminer si un instrument est ou non un traité ou une convention. Dans la huitième édition de son ouvrage *International Law*, page 898, paragraphe 508, Oppenheim déclare :

« Les accords internationaux qui ont la forme de contrats écrits sont souvent désignés non seulement par les mots *accords* ou *traités*, mais encore par les mots *actes*, *conventions*, *déclarations*, *protocoles*, etc. Mais il n'existe entre eux aucune différence essentielle et leur force obligatoire sur les parties contractantes est la même, par quelque nom qu'on les désigne. »

Considérée comme partie de l'article 22 du Pacte, la déclaration de Mandat n'exigeait selon moi aucune autre ratification ni enre-

separate registration. Article 7 provides that the Mandate Declaration shall be deposited in the archives of the League of Nations, and copies thereof sent to all Powers signatories of the Treaty of Peace. The fact that copies were to be sent to all Powers signatories of the Treaty of Peace strengthens the argument that the Declaration was to be regarded as part of the Covenant which is itself part of the Treaty of Peace.

I think it is necessary to bear in mind that the Mandate Declaration was not creating a new Mandate. It was only a step in the implementation of Article 22. The terms therein defined were intended to apply to all the "C" Mandates which included Nauru, Western Samoa, South West Africa and the North Pacific Islands. Each of these Mandates contain identical terms as are set out in the Declaration under consideration. It would therefore be wrong to regard it as a mere Council resolution. The Council in defining the terms was carrying out a duty assigned to it under paragraph (8) of Article 22. Nor do I agree that Article 7 of the Mandate went beyond what the Council was authorized to do under Article 22. Article 7, read in the light of paragraph 8 of Article 22 of the Covenant, is a limitation on the power of administration which had been conferred on the Mandatory. The first paragraph of the Article says the Mandatory cannot modify the terms of the Mandate without the consent of the Council, and the second paragraph imposes on the Mandatory the obligation to accept the compulsory jurisdiction of the Court in the event of any dispute with another Member of the League regarding the interpretation and application of the Mandate.

As to the necessity for having Article 7, this has been fully dealt with in the Judgment of the Court and it would be superfluous to add to what has been said.

I agree with the decision of the Court that the first part of the submission of the Respondent that the Mandate was never a treaty or convention should be rejected. That submission departs from the very basis on which the Respondent began its objection to jurisdiction which is the second part of its submission, namely that the Mandate is *no longer* a "treaty or convention in force".

This Court, in its Advisory Opinion in the South West Africa case in 1950, held—as I have already stated—that the Mandate survived the League and is still in force. The Respondent has not quarrelled seriously with that finding of the Court. Indeed, it says in its oral submissions, through its Agent, Dr. verLoren van Themaat (page 4 of oral proceedings):

"We state that our submissions under the First objection concern only the Mandate *as an agreement*, our contention being that *as a treaty or convention* the Mandate is no longer in force. We state further that no submissions are advanced about the question whether the Mandate in the wider sense of being an institution survived the

gistroment séparés. L'article 7 dispose que la déclaration de Mandat sera déposée dans les archives de la Société des Nations et que des copies en seront remises à toutes les Puissances signataires du traité de paix. Le fait que des copies ont été adressées à toutes les Puissances signataires du traité de paix renforce la thèse selon laquelle la déclaration doit être considérée comme une partie du Pacte, qui lui-même faisait partie du traité de paix.

Je crois indispensable de garder présent à l'esprit le fait que la déclaration de Mandat ne créait pas un Mandat nouveau. Ce n'était qu'une mesure d'application de l'article 22. Les termes qui y sont définis devaient s'appliquer à tous les Mandats « C », concernant Nauru, le Samoa occidental, le Sud-Ouest africain et les îles de l'océan Pacifique nord. Chacun de ces Mandats contenait des termes identiques à ceux de la déclaration en question. On aurait donc tort de le considérer comme une simple résolution du Conseil. En en fixant les termes, le Conseil s'acquittait d'un devoir qui lui incombait en vertu du paragraphe 8 de l'article 22. Je ne saurais concéder non plus que l'article 7 du Mandat dépasse les attributions du Conseil découlant de l'article 22. A la lumière du paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte, l'article 7 constitue une limitation du pouvoir d'administration conféré au Mandataire. Le premier alinéa de cet article indique que le Mandataire ne saurait modifier les dispositions du Mandat sans l'autorisation du Conseil et le second impose au Mandataire l'obligation de se soumettre à la juridiction obligatoire de la Cour au cas où un différend, quel qu'il soit, viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat.

Quant à l'utilité de l'article 7, il en a été traité à fond dans l'arrêt de la Cour et il serait superflu d'ajouter quoi que ce fût à ce qui a été dit.

Je m'associe à la décision de la Cour quand elle juge que la première partie des conclusions du défendeur, à savoir que le Mandat n'a jamais été un traité ou une convention, doit être rejetée. Cette conclusion s'écarte de la base même sur laquelle le défendeur a fondé d'abord son exception à la compétence de la Cour et qui constitue la seconde partie de ses conclusions, à savoir que le Mandat *n'est plus* « un traité ou une convention en vigueur ».

La Cour, dans son avis consultatif de 1950 sur le Statut du Sud Ouest africain, a jugé — je le répète — que le Mandat a survécu à la Société et qu'il est encore en vigueur. Le défendeur n'a pas contesté sérieusement cette conclusion de la Cour. En fait, dans ses plaidoiries, par l'intermédiaire de son agent, M. verLoren van Themaat (page 4 de la procédure orale), il a affirmé notamment :

« Nous déclarons dans ce paragraphe que nos thèses touchant à la première exception ne concernent le Mandat qu'en tant qu'il est un accord ; puisque nous soutenons qu'en tant que « traité ou convention » le Mandat n'est plus en vigueur. Nous déclarons en outre n'avancer aucune affirmation sur le point de savoir si le Mandat, envisagé au

League or not. The logical effect of this attitude is that, although we make no admissions in that regard, we are prepared for the purposes of our argument in these Objections to assume that the Mandate as an institution survived the League."

Later, at pages 16 and 17, Mr. de Villiers in his oral submissions on behalf of the Respondent, also states:

"... although we contend that the Mandate, seen as a treaty or convention, has lapsed, we do not offer any argument to the Court on the question, the wider question, whether the Mandate, seen as an objective institution, is still in force, and if so, to what extent... It is therefore common cause between us and the Applicants that, for purposes of the argument, at least the substantive obligations as originally set out in clauses 2-5 of the Mandate must be regarded as still being in force."

The distinction which the Respondent tries to draw between the Mandate as an agreement and the Mandate as an objective institution is in my opinion not feasible. It proceeds from a misconception of the nature of the Mandate.

The Court in its Advisory Opinion of 1950 described the Mandate in these terms:

"It is now contended on behalf of the Union Government that this Mandate has lapsed, because the League has ceased to exist. This contention is based on a misconception of the legal situation created by Article 22 of the Covenant and by the Mandate itself. The League was not, as alleged by that Government, a 'mandator' in the sense in which this term is used in the national law of certain States. It had only assumed an international function of supervision and control. The 'Mandate' had only the name in common with the several notions of mandate in national law. The object of the Mandate regulated by international rules far exceeds that of contractual relations regulated by national law. The Mandate was created in the interest of the inhabitants of the territory, and of humanity in general, as an international institution with an international object—a sacred trust of civilization. It is therefore not possible to draw any conclusion by analogy from the notions of mandate in national law or from any other legal conception of that law. The international rules regulating the Mandate constituted an international status for the Territory recognized by all the Members of the League of Nations, including the Union of South Africa.

The essentially international character of the functions which had been entrusted to the Union of South Africa appears particularly from the fact that by Article 22 of the Covenant and Article 6 of the Mandate the exercise of these functions was subjected to the supervision of the Council of the League of Nations and to the obligation to present annual reports to it; it also appears from the fact that any Member of the League of Nations could, according to

sens plus large d'une institution, a survécu ou non à la Société des Nations. Il s'ensuit logiquement que, bien que nous n'affirmions rien à cet égard, nous sommes tout prêts, aux fins de notre argumentation relative à ces exceptions, à admettre que le Mandat en tant qu'institution a survécu à la Société des Nations. »

Plus loin, aux pages 16 et 17, M. de Villiers, dans sa plaidoirie, a déclaré aussi au nom du défendeur :

« ... bien que nous affirmions que le Mandat, considéré comme un traité ou une convention, est devenu caduc, nous ne soumettons aucun argument à la Cour sur la question plus vaste de savoir si le Mandat considéré comme une institution objective est encore en vigueur et, dans l'affirmative, dans quelle mesure... Nous faisons donc cause commune avec les demandeurs, pour les besoins de l'argumentation, en affirmant qu'à tout le moins les obligations fondamentales, telles qu'elles ont été établies originairement dans les articles 2 à 5 du mandat, doivent être considérées comme étant toujours en vigueur. »

La distinction que le défendeur a essayé d'établir entre le Mandat en tant qu'accord et le Mandat en tant qu'institution objective ne saurait, selon moi, se défendre. Elle découle d'une erreur de conception quant à la nature du Mandat.

Dans son avis consultatif de 1950, la Cour définit le Mandat dans les termes suivants :

« On soutient maintenant, au nom du Gouvernement de l'Union, que ce Mandat a pris fin, parce que la Société des Nations a cessé d'exister. Cette thèse est fondée sur une conception erronée de la situation juridique créée par l'article 22 du Pacte et par le Mandat lui-même. La Société des Nations n'était pas, comme l'a allégué ce Gouvernement, un « mandant », au sens où ce terme est employé dans la législation interne de certains États. Elle avait seulement assumé une fonction internationale de surveillance et de contrôle. Le Mandat n'avait de commun que le nom avec les notions, d'ailleurs diverses, de mandat en droit interne. Le but du Mandat régi par des règles internationales dépassait de beaucoup celui de rapports contractuels régis par un droit national. Le Mandat a été créé, dans l'intérêt des habitants du Territoire et de l'humanité en général, comme une institution internationale à laquelle était assigné un but international : une mission sacrée de civilisation. Il n'est donc pas possible de tirer une conclusion par analogie des notions de mandat en droit interne ou de toute autre conception juridique de ce droit. Les règles internationales régissant le Mandat constituaient pour le Territoire un statut international reconnu par tous les Membres de la Société des Nations, y compris l'Union sud-africaine.

Le caractère essentiellement international des fonctions dont était chargée l'Union sud-africaine ressort en particulier du fait qu'en vertu de l'article 22 du Pacte et de l'article 6 du Mandat l'exercice de ces fonctions était soumis à la surveillance du Conseil de la Société des Nations et à l'obligation de lui présenter des rapports annuels ; il ressort également du fait que tout Membre de la Société des Nations pouvait, conformément à l'article 7 du Mandat, sou-

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."

Judge Read in his separate Opinion, at page 164, also said of it:

"It is sufficient to note that the international status of South West Africa was that of a mandated territory. The Union of South Africa exercised most of the powers which are inherent in sovereignty, but the residual elements were neither exercised nor possessed by the Union. It was subject to three kinds of international obligations.

The first, and the most important, were obligations designed to secure and protect the well-being of the inhabitants. They did not enure for the benefit of the Members of the League, although each and every Member had a legal right to insist upon their discharge. The most important, the corner-stone of the Mandates System, was 'the principle that the well-being and development of such peoples forms a sacred trust of civilization', a principle which was established in paragraph 1 of Article 22 of the Covenant.

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

The third kind of obligations comprised the legal duties which were concerned with the supervision and enforcement of the first and the second. There was the compulsory jurisdiction of the Permanent Court, established by Article 7 of the Mandate Agreement; and there was the system of report, accountability, supervision and modification, under paragraphs 7, 8 and 9 of Article 22, and Articles 6 and 7 of the Mandate Agreement. This third class of obligations was the new element in the Mandates System, and its importance should not be underrated. At the same time it should not be overestimated. The disappearance of the obligations included in the first and the second classes would bring the Mandates System to an end. The disappearance of the régime of report, accountability, supervision and modification, through the Council and the Permanent Mandates Commission, might weaken the Mandates System; but it would not bring it to an end. As a matter of fact, the record shows that the paralysis of those agencies during six war years had no detrimental effect upon the maintenance of the well-being and development of the peoples."

The Mandate, it is clear from the above views, with which I agree, exists in terms of rights and obligations as set out in Article 22 of the Covenant and in the Mandate Declaration. As an institution it is a bundle of rights and obligations, not a physical edifice, although it has physical aspects in the existence of the Mandatory, the territory and its inhabitants, the League and its component Member States, bodies which have the rights and to

mettre 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. »

M. Read, dans son opinion individuelle, page 164, déclare aussi :

« Il suffit de relever que le statut international du Sud-Ouest africain était celui d'un territoire sous mandat. L'Union sud-africaine a exercé la plupart des pouvoirs inhérents à la souveraineté, mais les éléments résiduels n'ont fait l'objet ni d'un exercice ni d'une jouissance par l'Union. Cette dernière se trouvait soumise à trois sortes d'obligations internationales.

Les premières, et les plus importantes, étaient les obligations tendant à assurer et à défendre le bien-être des habitants. Elles ne bénéficiaient pas aux Membres de la Société des Nations, encore que chacun des Membres individuellement eût le droit d'en exiger l'exécution. La plus importante, la pierre d'angle du Système des Mandats, était le principe selon lequel « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation », principe qui se trouvait posé au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte.

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

Le troisième type d'obligations comprenait les devoirs juridiques relatifs à la surveillance et à l'application du premier et du second. On y trouvait la juridiction obligatoire de la Cour permanente, établie par l'article 7 de l'Accord de Mandat; on y trouvait aussi le régime de rapports, de responsabilité, de surveillance et de modification, issu des paragraphes 7, 8 et 9 de l'article 22 et des articles 6 et 7 de l'Accord de Mandat. Cette troisième classe d'obligations représentait l'élément nouveau du Système de Mandat et son importance ne doit pas être sous-estimée. En même temps, il convient de ne pas la surestimer. La disparition des obligations qui font partie de la première et de la seconde classes mettrait fin au Système des Mandats. La disparition du système des rapports, de la responsabilité, de la surveillance et de la modification, qui fonctionnait par l'organe du Conseil de la Société des Nations et de la Commission permanente des Mandats, affaiblirait le Système des Mandats mais n'y mettrait pas fin. Les faits ont d'ailleurs démontré que la paralysie de ces institutions au cours des six années de guerre n'a pas eu d'effet nuisible sur le maintien du bien-être et l'évolution des populations. »

Le Mandat, comme il ressort clairement des énoncés précédents auxquels je m'associe, existe en termes de droits et d'obligations définies à l'article 22 du Pacte et dans la déclaration de Mandat. En tant qu'institution, c'est un faisceau de droits et d'obligations et non pas un édifice matériel, encore que l'existence du Mandat comporte certains éléments matériels, le territoire et ses habitants, la Société et ses Membres constitutifs, organes qui possèdent des droits

whom the obligations are owed. When the Court in 1950 said that the Mandate survived, it is this bundle of rights and obligations, in so far as they are still capable of being exercised and enforced, that survived. It is rather unconvincing to say, as the Respondent has said, that only clauses 2-5 of the Mandate (which creates certain rights for the Mandatory and, by his argument, no enforceable obligations) survived but that the instrument containing the clauses has ceased to have effect. If the right to administer the territory which the Respondent claims survive, it can only survive because the instrument creating it is still in force unless its continued validity can be traced to another source; and no such source has been suggested; hence the Court said in 1950 (page 133, paragraph 2):

“The authority which the Union Government exercises over the Territory is based on the Mandate. If the Mandate lapsed, as the Union Government contends, the latter’s authority would equally have lapsed. To retain the rights derived from the Mandate and to deny the obligations thereunder could not be justified.”

With respect to Article 7, the Respondent says that even if the Mandate was ever a treaty or convention in force, the Article has lapsed with the dissolution of the League as there is now no longer any Member of the League capable of enforcing it; in other words, that a condition for invoking Article 7 is a continued membership of the League. Up to a point there is some force in this argument. The right conferred by Article 7 is conferred on Members of the League; the idea of the Mandate was conceived within the framework of the League; the finalizing of the terms, the power to accept reports and to supervise the administration, and the power to agree to a modification of the terms of the Mandate, were vested in the League or its organs. The purpose of the Mandate, however, is the well-being and development of the peoples of the territories as a sacred trust of civilization. That purpose has not yet been achieved, and no one has suggested that it has been abandoned or rendered invalid with the dissolution of the League. Although the League was dissolved, the Mandate still continues and the rights and obligations embodied in it became, as it were, maintained at the level at which they were on the dissolution of the League. It is on this ground that the Respondent can justify its right to continue to administer the territory and those States who were Members of the League at the time of its dissolution the right to continue to invoke the compromissory clause of Article 7. The right to invoke Article 7 remained vested in those States who were Members of the League at the time of its dissolution, and continues notwithstanding the termination of the League’s functions.

Reference has been made in the Judgment to the resolution of 18 April 1946 of the General Assembly of the League of Nations

et à l'égard desquels des obligations sont établies. Lorsqu'en 1950 la Cour a déclaré que le Mandat survivait, ce qui survivait c'était ce faisceau de droits et d'obligations, dans la mesure où l'on pouvait encore les exercer et les imposer. Il n'est guère probant de dire, comme le fait le défendeur, que seules ont survécu les clauses 2 à 5 du Mandat (qui créaient certains droits pour le Mandataire et, selon sa thèse, n'imposaient aucune obligation) mais que l'instrument contenant ces clauses avait cessé de porter effet. Si le droit d'administrer le territoire revendiqué par le défendeur survit encore, il ne peut survivre que parce que l'instrument qui l'avait créé demeure en vigueur, à moins que sa validité ne découle d'autres sources à découvrir; or, on n'en cite aucune autre; c'est pourquoi, en 1950, la Cour a jugé (page 133, deuxième alinéa):

« L'autorité que le Gouvernement de l'Union exerce sur le Territoire est fondée sur le Mandat. Si le Mandat avait cessé d'exister, comme le prétend le Gouvernement de l'Union, l'autorité de celle-ci aurait également cessé d'exister. Rien ne permet de conserver les droits dérivés du Mandat tout en répudiant les obligations qui en découlent. »

A l'égard de l'article 7, le défendeur affirme que, même si le Mandat a jamais été un traité ou une convention en vigueur, cet article est devenu caduc à la dissolution de la Société, puisqu'il n'existe plus aucun Membre de la Société qui puisse l'appliquer; en d'autres termes, que la condition permettant d'invoquer l'article 7 est de continuer à appartenir à la Société des Nations. Cet argument n'est, jusqu'à un certain point, pas dépourvu d'autorité. Le droit conféré par l'article 7 est conféré aux Membres de la Société; l'idée du Mandat a été conçue dans le cadre de la Société; la mise au point des termes, le pouvoir d'accepter des rapports et de surveiller l'administration, ainsi que le pouvoir de consentir à une modification des termes du Mandat ont été remis à la Société et à ses organes. L'objectif du Mandat, toutefois, est le bien-être et le développement des peuples du territoire, en tant que mission sacrée de civilisation. Cet objectif n'a pas encore été atteint et nul n'a prétendu qu'il ait été abandonné ou rendu caduc par la dissolution de la Société. Bien que la Société ait été dissoute, le Mandat subsiste encore et les droits et obligations qui y étaient fixés ont été, en quelque sorte, maintenus au niveau qu'ils avaient atteint lors de la dissolution de la Société. C'est pour ce motif que le défendeur peut faire valoir son droit à continuer à administrer le territoire et les États qui faisaient partie de la Société des Nations au moment de sa dissolution celui de continuer à invoquer la clause de règlement judiciaire de l'article 7. Le droit d'invoquer l'article 7 reste acquis aux États qui faisaient partie de la Société des Nations au moment de sa dissolution et continue en dépit de la disparition des fonctions de la Société.

L'arrêt mentionne la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 18 avril 1946 et l'engagement pris par les Man-

and to the undertakings given by the Mandatories, including the Respondent, to continue to administer the territories in accordance with their respective Mandates until other arrangements were made. The point which has been made in the Judgment of the Court, and which I feel needs to be emphasized, is that the life of the Mandates system after the dissolution of the League was to be of a very short duration, because of the provision for the Trusteeship System in the Charter of the United Nations. The other Mandates have been satisfactorily terminated, but the winding-up operation has continued in the case of the Mandate for South West Africa and as long as it continues it will still be open to those States who were Members of the League at the time of its dissolution to continue to have the right to call the Mandatory to question if he acts contrary to the terms of his Mandate.

In his Submission on the Third Preliminary Objection the Respondent says that the conflict or disagreement alleged by the Applicants to exist between them and the Respondent is by reason of its nature and content not a "dispute" as envisaged in Article 7 of the Mandate for South West Africa and more particularly in that no material interests of the Applicants or of their nationals are involved therein or affected thereby.

Respondent's argument proceeded on the assumption that, despite the dissolution of the League, Applicants would still be entitled to invoke the provisions of Article 7 of the Mandate for South West Africa in an appropriate case. The burden of his argument is that there is a qualification inherent in the meaning of the word "dispute" in a compulsory jurisdiction clause, such as Article 7, and that is "a confining of the subject-matter in dispute to something in which the Applicants have legal rights or interests". He says that the dispute in the instant case does not affect any material interests of the Applicant States or their nationals.

In construing the word "dispute" in Article 7, one should first look at the word in the light of its ordinary and natural meaning. The material part of Article 7, for the purpose of this Preliminary Objection, reads as follows:

"The Mandatory agrees that if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate..."

It is not contended that the dispute, whatever it is, does not relate to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate. Respondent's Counsel concedes that it does. Indeed, he says in his oral submission:

"Our contention is not concerned with the question whether the subject-matter of the dispute falls within the category interpre-

dataires, y compris le défendeur, d'administrer les territoires conformément à leurs Mandats respectifs jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris. Le point établi par la Cour en son arrêt, et dont j'estime qu'il convient de le souligner, est que l'existence du système des Mandats après la dissolution de la Société devait être de brève durée en raison des dispositions de la Charte des Nations Unies touchant le régime de tutelle. Les autres Mandats avaient pris fin d'une façon satisfaisante mais, dans le cas du Mandat pour le Sud-Ouest africain, l'opération de liquidation s'est prolongée et tant qu'elle dure les États qui appartenaient à la Société des Nations au moment de sa dissolution concervent le droit de mettre en cause la gestion du Mandataire s'il agit à l'encontre des termes de son Mandat.

Dans ses conclusions relatives à la troisième exception préliminaire, le défendeur déclare que le conflit ou désaccord que les demandeurs prétendent exister entre eux et le défendeur 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 demandeurs ou de leurs ressortissants n'est en cause ou n'est affecté en l'espèce.

La thèse du défendeur dérive de l'hypothèse selon laquelle, en dépit de la dissolution de la Société des Nations, les demandeurs auraient encore le droit, dans un cas approprié, d'invoquer les dispositions de l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain. Il fonde sa thèse sur ce que le sens du mot « différend », dans une clause de juridiction obligatoire telle que l'article 7, est assorti d'une réserve particulière, à savoir que « l'objet du différend soit tel qu'il mette en question les droits et intérêts juridiques que possèdent les demandeurs ». Il déclare que, dans les présentes affaires, le différend n'affecte aucun intérêt concret des États demandeurs ni de leurs ressortissants.

Pour interpréter le mot « différend » dans l'article 7, il convient d'examiner d'abord ce mot dans son sens naturel et ordinaire. Aux fins de cette exception préliminaire, la partie importante de l'article 7 est la suivante :

« 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... »

Nul ne prétend que le différend, quel qu'il soit, ne se rapporte pas à l'interprétation ni à l'application des dispositions du Mandat. Le conseil du défendeur a reconnu qu'il s'y rapporte. En fait, il a indiqué dans sa plaidoirie :

« Notre thèse ne se fonde pas sur le point de savoir si l'objet du différend concerne effectivement l'interprétation ou l'application du

tation or application of the Mandate. We assume for the purposes of argument that it does so fall."

Unless the context otherwise dictates, or there is some express provision to the contrary, the term "dispute" must be given its ordinary and natural meaning. In the context in which the word appears in Article 7, no such inherent qualification as Respondent's Counsel contends can legitimately be implied or read into it. In its Advisory Opinion on *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Rumania* in 1950, this Court held, at page 74, that "where there has arisen a situation in which the two sides hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain treaty obligations, the Court must conclude that international disputes have arisen"; and in its Judgment in the *Asylum* case between Colombia and Peru, November 1950, the Court said that "a dispute requires a divergence of views between the parties on definite points". In the *Mavrommatis* case the Permanent Court of International Justice, in dealing with Article 26 of the Mandate for Palestine, which is an identical clause to Article 7 of the Mandate for South West Africa, defines "dispute" as a "disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons".

Respondent's Counsel found himself in some difficulty when he came to define "interest". He said that it must be material interest. The Court cannot decide whether a dispute affects the material interest of an applicant without going into the evidence. An applicant is not limited to showing that its interest, be it material or not, has been affected; it is also entitled to show that the course of action pursued or threatened is likely to affect its interest or those of its nationals adversely.

But an applicant does not have to do that under Article 7 once it is shown that the parties hold clearly opposing views on a question of law or fact. In this respect the view of the Agent for the British Government in the *Mavrommatis* case is noteworthy. In the preliminary counter-case in the *Mavrommatis* case (Series C, No. 5-I, page 445) he states:

"The concessions granted to Mr. Rutenberg in September 1921 for the development of electrical energy and water-power in Palestine were obliged to conform to this Article II, and it would have been open to any Member of the League to question provisions in those concessions which infringed the international obligations which His Britannic Majesty as Mandatory for Palestine had accepted."

Article 7 speaks of "any dispute whatever". That phrase throws the net as wide as possible. The framers of the Article could not

Mandat. Nous admettons, pour les besoins de notre argumentation, qu'il en est ainsi. »

A moins que le contexte n'impose une solution en sens contraire ou qu'il n'existe une disposition contraire expresse, le mot « différend » doit être pris dans son sens naturel et ordinaire. On ne saurait légitimement prétendre qu'il existe dans le contexte de l'article 7, implicitement ou explicitement, une réserve inhérente du genre de celle qu'invoque le conseil du défendeur. Dans son avis consultatif de 1950 sur l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, la Cour a énoncé à la page 74: « Il s'est ... produit une situation dans laquelle les points de vue des deux parties, quant à l'exécution ou à la non-exécution de certaines obligations découlant des traités, sont nettement opposés. En présence d'une telle situation, la Cour doit conclure que des différends internationaux se sont produits. » Et dans son arrêt de novembre 1950 en l'affaire du *Droit d'asile* opposant la Colombie et le Pérou, la Cour a déclaré: « La contestation exige une divergence de vues entre parties sur des points définis. » En l'affaire *Mavrommatis*, la Cour permanente de Justice internationale, traitant de l'article 26 du Mandat pour la Palestine, identique à l'article 7 du Mandat pour le Sud-Ouest africain, définit un « différend » comme un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ».

Le conseil du défendeur s'est trouvé en difficulté lorsqu'il en est venu à définir le mot « intérêt ». Il a précisé que cet intérêt devait être concret. La Cour ne peut décider si un différend affecte l'intérêt concret d'un demandeur sans avoir recours à des preuves. Un demandeur n'est pas limité à prouver qu'un sien intérêt, concret ou non, a été affecté; il a le droit aussi de montrer que la conduite que l'on a adoptée ou que l'on menace d'adopter est de nature à affecter fâcheusement son intérêt ou celui de ses ressortissants.

Mais un demandeur n'est pas tenu de le faire en vertu de l'article 7, du moment qu'il a prouvé que les Parties sont d'avis diamétralement opposé sur une question de droit ou de fait. A cet égard, l'opinion de l'agent du Gouvernement britannique dans l'affaire *Mavrommatis* mérite d'être notée. Dans le contre-mémoire préliminaire en l'affaire *Mavrommatis* (série C, n° 5-I, p. 445), il avait déclaré:

« Les concessions accordées en septembre 1921 à M. Rutenberg pour le développement de l'énergie électrique et de la force hydraulique en Palestine ont obligatoirement dû être faites en conformité de l'article 11 et il eût été loisible à tout Membre de la Société de mettre en question toute stipulation de ces concessions qui eut porté atteinte aux obligations internationales assumées par Sa Majesté britannique en qualité de mandataire pour la Palestine. »

L'article 7 parle de « tout différend, quel qu'il soit ». La portée de cette expression est extrêmement large. Les auteurs de cet

be thinking only of disputes where the right or material interest of a State or its nationals was concerned. The inhabitants of the mandated territory of South West Africa could not themselves—either individually or collectively—under the Court's Statute or Rules bring an action to the Permanent Court, nor could the League, so that when the Mandate speaks of "any dispute whatever between the Mandatory and another Member of the League", *vis-à-vis* the Mandate, the authors of the Mandate Agreement must have intended that *any* breach of its obligations by the Mandatory, if it could not be settled by negotiation, should be the subject-matter of an action in a contentious proceeding under the compulsory jurisdiction of the Court. In the *Mavrommatis* case the Permanent Court said, at page 15: "The dispute may be of any nature; the language of the article in this respect is as comprehensive as possible."

I do not therefore find any substance in the submission of Respondent that the word "dispute" should be given a restricted meaning by confining it to disputes in which the material interests of the Applicants are involved. Further, I am of the view that, even if any such interest is required to sustain an action under Article 7, absence of such interest may be a ground for refusing a claim but not for denying jurisdiction and, in any event, the Applicants as has been shown in the Judgment of the Court have such interest in ensuring that the Mandatory carry out its international obligations under the Mandate.

I agree with the Judgment of the Court that the Mandate is a treaty or convention in force and that Article 7 of the Mandate Declaration is still in force. I also agree with the conclusion reached by the Court that the Third and Fourth Preliminary Objections are not well founded. It follows therefore that Applicants as parties to the Statute of this Court have the right by virtue of Articles 36 and 37 of the Statute of the Court to invoke the compulsory jurisdiction of the Court in the instant proceedings.

(Signed) Louis MBANEFO.

article ne pouvaient pas avoir eu seulement à l'esprit les différends où les droits ou les intérêts concrets d'un État ou de ses ressortissants seraient en cause. Aux termes du Statut ou du Règlement de la Cour, les habitants du territoire sous Mandat du Sud-Ouest africain ne pouvaient eux-mêmes — ni individuellement ni collectivement — ouvrir une instance devant la Cour permanente; la Société ne le pouvait pas non plus, si bien que, lorsque le Mandat parle de « tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre [le Mandataire] et un autre Membre de la Société des Nations » vis-à-vis du Mandat, les auteurs de l'accord de Mandat ont dû souhaiter que toute infraction à ses obligations par le Mandataire, non susceptible d'être réglée par des négociations, fût l'objet d'une action de procédure contentieuse soumise à la juridiction obligatoire de la Cour. Dans l'affaire *Mavrommatis*, la Cour permanente a déclaré, à la page 15: « Le différend peut être quelconque; les termes de l'article, à cet égard, sont aussi compréhensifs que possible. »

La thèse du défendeur selon laquelle le mot « différend » doit être pris dans un sens restrictif et limité aux différends touchant les intérêts concrets des demandeurs est donc, selon moi, dépourvue de toute substance. J'estime en outre que, même si, pour fonder une action aux termes de l'article 7, l'existence d'un intérêt de ce genre doit être établie, l'absence de cet intérêt peut justifier le rejet d'une requête, mais ne saurait entraîner l'incompétence de la Cour; en tout état de cause, les demandeurs, ainsi qu'il est démontré dans l'arrêt de la Cour, ont effectivement un intérêt de cette nature à s'assurer que le Mandataire s'acquitte de ses obligations internationales découlant du Mandat.

Je pense, comme l'arrêt de la Cour en décide, que le Mandat est un traité ou une convention en vigueur et que l'article 7 de la déclaration de Mandat est toujours en vigueur. Je pense aussi, comme l'énonce la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au sujet de la troisième et de la quatrième exceptions préliminaires, que celles-ci sont sans fondement. Il s'ensuit par conséquent que les demandeurs, en tant que parties au Statut de la présente Cour, sont fondés, en vertu des articles 36 et 37 de ce Statut, à invoquer la juridiction obligatoire de la Cour en les présentes affaires.

(Signé) MBANEFO.