

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

PLEADINGS, ORAL ARGUMENTS, DOCUMENTS

CASE CONCERNING
THE NORTHERN CAMEROONS
(CAMEROON *v.* UNITED KINGDOM)

1963

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

AFFAIRE DU
CAMEROUN SEPTENTRIONAL
(CAMEROUN *c.* ROYAUME-UNI)



Abbreviated reference:

I.C.J. Pleadings, Northern Cameroons

Référence abrégée:

C.I.J. Mémoires, Cameroun septentrional

Sales number N° de vente : 291
--

CASE CONCERNING
THE NORTHERN CAMEROONS
(CAMEROON *v.* UNITED KINGDOM)

AFFAIRE DU
CAMEROUN SEPTENTRIONAL
(CAMEROUN *c.* ROYAUME-UNI)

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

PLEADINGS, ORAL ARGUMENTS, DOCUMENTS

CASE CONCERNING
THE NORTHERN CAMEROONS
(CAMEROON *v.* UNITED KINGDOM)

1963

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

AFFAIRE DU
CAMEROUN SEPTENTRIONAL
(CAMEROUN *c.* ROYAUME-UNI)



The present volume contains the record in the case concerning the *Northern Cameroons*, which was entered, as No. 48, on the Court's General List on 30 May 1961, and in which a Judgment was delivered on 2 December 1963 (*Northern Cameroons, Judgment, I.C.J. Reports 1963*, p. 15).

The page references originally appearing in the pleadings and speeches have been altered to correspond with the pagination of the present edition.

The Hague, 1965.

Le présent volume reproduit le dossier de l'affaire du *Cameroun septentrional*. Cette affaire, inscrite au rôle général de la Cour sous le n° 48 le 30 mai 1961, a fait l'objet d'un arrêt rendu le 2 décembre 1963 (*Cameroun septentrional, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 15).

Les renvois d'un mémoire ou d'une plaidoirie à l'autre ont été modifiés pour tenir compte de la pagination de la présente édition.

La Haye, 1965.

CONTENTS — TABLE DES MATIÈRES

PART I. APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS AND PLEADINGS

PREMIÈRE PARTIE. REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE ET MÉMOIRES

SECTION A. APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS

SECTION A. REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

Page

Requête introductive d'instance

Application instituting Proceedings

I.	Exposé des faits	4
	The facts	5
II.	Exposé de droit	16
	The Law.	17
	A. En ce qui concerne la compétence	16
	As to Jurisdiction	17
	B. En ce qui concerne le fond	16
	As to the Merits	17

SECTION B. PLEADINGS

SECTION B. MÉMOIRES

I. Mémoire du Gouvernement de la République fédérale du Cameroun

I.	Caractères juridiques du différend	25
II.	L'unité du régime de tutelle et sa violation par le Royaume-Uni	28
III.	Le déroulement des opérations de plébiscite	37
	A. La préparation du plébiscite	37
	a) L'établissement des listes électorales	37
	b) Distribution des cartes électorales par des agents de la force publique nigérienne	39
	c) Climat psychologique défavorable à une saine consultation	39
	B. Irrégularités et absence de garanties pendant la campagne du plébiscite	41

	Page
a) Mesures discriminatoires	41
b) Entraves à la circulation des personnes	41
c) Participation active des autorités et des fonctionnaires en faveur de la Nigéria	42
C. Irrégularités et absence de garanties dans le déroulement du plébiscite	44
a) Présidence des bureaux de vote par des Nigériens ou des seuls pro-Nigériens	44
b) Le secret du vote n'a pas été respecté	44
c) Absence de procès-verbaux des opérations de vote	45
d) Interventions constantes des pro-Nigériens	45
e) Incidents et brimades	45
f) La garde des urnes et leur fermeture n'offraient pas de garanties d'inviolabilité	46
D. Irrégularités et absence de garanties dans le dépouillement	46
a) Transport et surveillance des urnes	46
b) Dépouillement	47
c) La proclamation des résultats	47

*Annexes au mémoire du Gouvernement de la
République fédérale du Cameroun*

1. Note du ministre des Affaires étrangères de la République du Cameroun au Foreign Office, 1 ^{er} mai 1961	50
2. Note de l'ambassade du Royaume-Uni à Paris à l'ambassade de la République du Cameroun à Paris, 26 mai 1961	52
2. Counter-Memorial submitted by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	
Introduction	54
Part I. The jurisdiction of the Court	
A. Provisions of the Statute of the Court, the Charter and the Trusteeship Agreement	56
B. The effect of Article 19 of the Trusteeship Agreement	59
C. The Cameroon complaints do not fall within Article 19 of the Trusteeship Agreement	63
D. The Application and the Memorial do not meet the require- ments of the Rules of Court	66
E. Conclusion	66
Part II. The legality of the United Kingdom Administration of the Trust Territory	
Introduction	67
A. Allegation concerning the administration of the Northern Cameroons as an integral part of Nigeria	67

CONTENTS

XI

Page

- B. Allegation concerning the division of the Trust Territory into the Northern and Southern Cameroons 69
- C. Allegation concerning failure to fulfil the objectives of the Trusteeship 70

Part III. The course of the plebiscite operations

- Introduction 72
- A. The preparation of the plebiscite 72
 - (a) Conduct of registration 72
 - (b) Distribution of voting papers 74
 - (c) Psychological climate 75
- B. Irregularities and lack of safeguards during the plebiscite campaign 77
 - (a) Alleged discriminatory measures 77
 - (b) Alleged restrictions on movement 78
 - (c) Alleged active participation of authorities and officials in favour of Nigeria 79
- C. Irregularities and lack of safeguards in the conduct of the plebiscite 81
 - (a) Presiding officers at polling stations 81
 - (b) The secrecy of the ballot 81
 - (c) Lack of minutes of the polling 82
 - (d) Alleged interventions of pro-Nigerians 82
 - (e) Alleged incidents and victimization 83
 - (f) Allegations that the custody of the ballot boxes and their closing did not offer guarantees of safety 84
- D. Irregularities and lack of safeguards in the counting of votes 84
 - (a) Transport and supervision of ballot boxes 84
 - (b) Counting 85
 - (c) The proclamation of the results 85
- E. Summary 85

Part IV. Conclusions 86

Annexes to the Counter-Memorial submitted by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

- I. Trusteeship Agreement for the Territory of the Cameroons under United Kingdom administration 87
- II. The geographic, ethnic and historical background of the Trust Territory 92
 - A. Geographic background 92
 - B. Ethnic background 93
 - C. Historical background 94

	Page
III. Administration under the International Trusteeship System	98
A. The situation existing in 1946	98
B. Constitutional developments	101
The 1951 Constitution	101
The 1954 Constitution	102
The 1958 Constitution	102
C. Administration under United Nations supervision	103
D. Determining the future of the Trust Territory	108
IV. Mandate conferred on His Britannic Majesty in respect of the Cameroons	114
V. Resolutions of the General Assembly and of the Trusteeship Council of the United Nations.	121
(1)-(42) General Assembly Resolutions	121
(43)-(65) Trusteeship Council Resolutions	160
VI. Map of the Cameroons under United Kingdom Administration (Political) [<i>Not reproduced in this edition</i>]	
VII. Map of the Cameroons under United Kingdom Administration (Physical) [<i>Not reproduced in this edition</i>]	
3. Observations et conclusions du Gouvernement de la République fédérale du Cameroun sur l'exception préliminaire du Gouvernement du Royaume-Uni	
Première partie. L'exception préliminaire relative à l'incompétence de la Cour.	187
Première branche de l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement du Royaume-Uni: « La Cour n'est pas saisie d'un différend remplissant les conditions requises par l'article 19 de l'accord de tutelle »	188
A. Il existe un « différend »	188
B. Le différend s'est élevé « entre l'Autorité chargée de l'administration et un autre Membre des Nations Unies » . . .	197
C. Le différend s'est élevé « relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions » de l'accord de tutelle . . .	210
Deuxième branche de l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement du Royaume-Uni: l'argument <i>ratione temporis</i> . . .	211
Troisième branche de l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement du Royaume-Uni: la République du Cameroun « ne poursuit aucun recours », « ne recherche pas une décision quelconque de la Cour », mais vise « à obtenir de la Cour un avis consultatif sur l'exécution de l'accord de tutelle » . . .	228
Deuxième partie. L'exception préliminaire relative à l'irrecevabilité de la requête et du mémoire	236
Conclusions	238

*Annexes aux observations et conclusions du Gouvernement
de la République fédérale du Cameroun
[non reproduites]*

PART II. ORAL ARGUMENTS

DEUXIÈME PARTIE. PLAIDOIRIES

MINUTES. PROCÈS-VERBAUX

	Page
Public hearings held from 19 September to 3 October 1963 . . .	242
Audiences publiques tenues du 19 septembre au 3 octobre 1963 .	243
Public hearing held on 2 December 1963	252
Audience publique tenue le 2 décembre 1963.	253

ANNEXES TO THE MINUTES. ANNEXES AUX PROCÈS-VERBAUX

1. Statement by Sir Francis Vallat (United Kingdom), 19 IX 63	257
2. Argument of Sir John Hobson (United Kingdom), 19-23 IX 63	258
General considerations	259
Nature of the complaints made in the Application	263
Historical background to the case	265
Legal nature and operation of the Trusteeship Agreement . . .	273
Termination of the Trusteeship Agreement	279
Nature of the dispute	279
First submission	281
Second submission	284
Third submission	288
Fourth submission	289
Fifth submission	291
Sixth submission	293
Seventh submission	294
Eighth submission	300
Ninth submission	300
3. Déclaration de M. Ahanda (Cameroun), 25 IX 63	312
4. Argument of Mr. Engo (Cameroon), 25 IX 63	314
General aspects of the case	314
5. Plaidoirie de M. Weil (Cameroun), 25-27 IX 63.	320
Exceptions préliminaires	320
I. Conditions requises par l'article 19 de l'accord de tutelle .	323
Existence d'un différend	323
Différend relatif à l'interprétation ou à l'application de	
l'accord de tutelle	326
Règlement par négociations ou un autre moyen	331
Facteurs d'ordre temporel	333
II. Nature de la mission de protection judiciaire de la Cour .	342
Intérêt du Cameroun à déclencher la protection judiciaire	343
Risque de double emploi entre la surveillance de l'Assem-	
blée générale et du Conseil de tutelle et la protection	
judiciaire de la Cour	351
Utilité de l'exercice de la protection judiciaire	366
6. Reply of Sir Francis Vallat (United Kingdom), 30 IX 63 . . .	374
Settlement by negotiation or other means	374

	Page
7. Reply of Sir John Hobson (United Kingdom), 30 ix 63 . . .	381
Burden of establishing lack of jurisdiction	383
Interpretation of jurisdictional clauses	383
Judicial protection	385
Meaning of the word "dispute"	388
If a dispute did arise, on what date?	389
Nature of the dispute raised in the Application.	390
Interest of Cameroon in calling for judicial protection. . . .	392
Court asked to give an advisory opinion or to stage an academic debate	397
8. Statement by Sir Francis Vallat (United Kingdom), 1 x 63. .	400
Submissions	400
9. Duplique de M. Weil (Cameroun), 3 x 63	401
Date de naissance du différend	401
Existence du différend	403
Différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'accord de tutelle	404
Règlement par négociations ou un autre moyen.	405
Facteurs d'ordre temporel	410
Protection judiciaire et intérêt du Cameroun à la déclencher	412
Jugement déclaratoire.	416
10. Déclaration de M. Ahanda (Cameroun), 3 x 63	426
Conclusions	426

PART III. DOCUMENTS SUBMITTED TO THE COURT
AFTER THE CLOSURE OF THE WRITTEN PROCEEDINGS
TROISIÈME PARTIE. DOCUMENTS PRÉSENTÉS A LA COUR
APRÈS LA FIN DE LA PROCÉDURE ÉCRITE

SECTION A. DOCUMENT FILED BY THE AGENT FOR THE
GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF CAMEROON

SECTION A. DOCUMENT DÉPOSÉ PAR L'AGENT DU
GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DU CAMEROUN

Nations Unies, Documents officiels de l'Assemblée générale, quin-
zième session (seconde partie), Quatrième Commission, tutelle.
Comptes rendus analytiques des séances, 18-19 avril 1961 430

SECTION B. DOCUMENT FILED BY THE AGENT FOR THE GOVERNMENT
OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

SECTION B. DOCUMENT DÉPOSÉ PAR L'AGENT DU GOUVERNEMENT
DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

United Nations, Trusteeship Council, Official Records, twenty-
eighth session, 1178th meeting, 11 January 1962 436

PART IV. CORRESPONDENCE
QUATRIÈME PARTIE. CORRESPONDANCE

Nos. 1-17 446

PART I

APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS
AND PLEADINGS

PREMIÈRE PARTIE

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE
ET MÉMOIRES

SECTION A

APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS

SECTION A

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE DEVANT LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE ¹

A Monsieur le Président,

A Messieurs les Juges de la Cour internationale de Justice,

Le soussigné, dûment autorisé par le Gouvernement de la République du Cameroun, élisant domicile au siège de l'ambassade de France à La Haye,

Vu la Charte et notamment les articles 2 et 33,

Vu le Statut et le Règlement de la Cour,

Vu l'accord de tutelle pour le territoire du Cameroun sous administration britannique approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 1946,

A l'honneur de vous adresser la requête suivante:

I. — *Exposé des faits*

Lorsque éclate, en 1914, la première guerre mondiale, le Cameroun est, depuis 1884, un « protectorat » allemand.

En 1916, sous l'action conjuguée des armées française et britannique, les forces allemandes doivent capituler et les Alliés décident un partage en zones d'influence, qui laisse à la Grande-Bretagne la région de plantations du mont Cameroun avec le port de Victoria et le centre de Bouéa, une bande étroite le long de la frontière de Nigéria et le Sultanat de Dikwa.

Par l'article 119 du traité de Versailles, l'Allemagne renonce à tous ses droits et ses titres en faveur des Alliés sur ses possessions d'outre-mer.

Le partage du territoire camerounais est, après quelques rectifications de frontières intervenues en 1920, maintenu en 1922 par la Société des Nations. La France et la Grande-Bretagne se voient conférer respectivement le « mandat » d'administrer, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, leur zone d'influence.

Le régime du mandat dure jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale. Quand la Charte des Nations Unies institue un régime international de tutelle et prévoit la possibilité de l'appliquer aux territoires sous mandat, les Gouvernements de la France et du Royaume-Uni demandent que la partie du territoire camerounais qui leur était confiée soit placée sous ce régime. C'est ainsi qu'est conclu et approuvé par l'Assemblée générale des Nations

¹ Voir p. 446.

APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS BEFORE THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE ¹

[*Translation*]

To the President,

And Members of the International Court of Justice,

I, the undersigned, duly authorized by the Government of the Republic of Cameroun, selecting as address for service the French Embassy at The Hague,

Having regard to the Charter and in particular to Articles 2 and 33,

Having regard to the Statute and the Rules of Court,

Having regard to the Trusteeship Agreement for the Territory of the Cameroons under British Administration, approved by the General Assembly of the United Nations on 13 December 1946,

Have the honour to address to you the following Application:

I.—*The Facts*

When the First World War broke out in 1914, the Cameroons had since 1884 been a German "protectorate".

In 1916, before the combined action of the French and British armies, the German forces were obliged to capitulate and the Allies decided upon a division into zones of influence, which gave to Great Britain the plantations around Mount Cameroon, with the Port of Victoria and the centre of Buea, a narrow strip along the frontier of Nigeria and the Sultanate of Dikwa.

Under Article 119 of the Treaty of Versailles, Germany gave up all its rights and titles over its overseas possessions in favour of the Allies.

This division of the Territory of the Cameroons, after certain frontier rectifications in 1920, was maintained by the League of Nations in 1922. France and Great Britain had respectively conferred upon them a "mandate" to administer their zones of influence in accordance with Article 22 of the Covenant of the League of Nations.

The mandate system continued until the end of the Second World War. When the Charter of the United Nations instituted an International Trusteeship System and made provision for its application to territories held under mandate, the Governments of France and of the United Kingdom requested that those portions of the Territory of the Cameroons which had been entrusted to them should be placed under that system. There was thus con-

¹ See p. 446.

Unies le 13 décembre 1946 l'accord de tutelle pour le territoire du Cameroun sous administration britannique ¹.

L'article 5 de cet accord dispose :

« Pour la réalisation des buts précités et à toutes les fins nécessaires du présent Accord, l'Autorité chargée de l'administration :

a) Aura pleins pouvoirs de législation, d'administration et de juridiction sur le Territoire et l'administrera conformément à sa propre législation, comme partie intégrante de son territoire, avec les modifications que pourraient exiger les conditions locales et sous réserve des dispositions de la Charte des Nations Unies et du présent Accord ;

b) Sera autorisée à faire entrer le Territoire dans une union ou fédération douanière, fiscale ou administrative, constituée avec les territoires adjacents placés sous sa souveraineté ou sa régie et à établir des services administratifs communs à ces territoires et au Territoire quand ces mesures seront compatibles avec les fins essentielles du Régime international de tutelle et avec les clauses du présent Accord. »

Cet article définit le cadre dans lequel doit s'exercer l'action de la puissance administrante et les principes qui doivent la guider.

Mais, deux ans après l'établissement du régime de tutelle, rien n'est changé dans la zone britannique à la pratique instituée dès la création du Mandat en 1922. La situation politique et administrative est décrite en ces termes par le premier rapport du Conseil de tutelle sur le Cameroun sous administration britannique ² :

« Administration générale.

Le Territoire est administré comme une partie intégrante du protectorat de la Nigéria. C'est le Gouverneur de la Nigéria qui est le chef de l'administration du Territoire.

De même, l'organisation législative, judiciaire et budgétaire se confond avec celle de la Nigéria. Il y a un seul Conseil exécutif et un seul Conseil législatif pour l'ensemble de la Nigéria et du Territoire sous tutelle. Le siège du Gouvernement est à Lagos, en Nigéria.

Le Gouverneur est assisté, à titre consultatif, par un Conseil exécutif composé de sept membres fonctionnaires et quatre membres non fonctionnaires nommés par l'administration. Aucun indigène du Cameroun n'est membre du Conseil exécutif.

¹ Nations Unies — *Recueil des Traités* n° 118, vol. 8, p. 119.

² Rapport du Conseil de tutelle sur ses quatrième et cinquième sessions, 6 août 1948-22 juillet 1949. A/933 — juillet 1949, p. 3 et 4.

cluded and approved by the General Assembly of the United Nations on 13 December 1946 the Trusteeship Agreement for the Territory of the Cameroons under British Administration¹.

Article 5 of the Agreement provides:

"For the above-mentioned purposes and for all purposes of this Agreement, as may be necessary, the Administering Authority:

(a) Shall have full powers of legislation, administration and jurisdiction in the Territory and shall administer it in accordance with the authority's own laws as an integral part of its territory with such modification as may be required by local conditions and subject to the provisions of the United Nations Charter and of this Agreement;

(b) Shall be entitled to constitute the Territory into a customs, fiscal or administrative union or federation with adjacent territories under its sovereignty or control, and to establish common services between such territories and the Territory where such measures are not inconsistent with the basic objectives of the International Trusteeship System and with the terms of this Agreement."

This article defines the ambit within which action by the Administering Authority is to be exercised and the principles which must guide it.

However, two years after the establishment of the Trusteeship System, there had been no change in the British zone in the practice instituted at the time of the creation of the Mandate in 1922. The political and administrative situation is thus described in the first Report of the Trusteeship Council on the Cameroons under British Administration²:

"General administration.

The Territory is administered as an integral part of the Protectorate of Nigeria. The Government of Nigeria is the head of the Territory's Administration.

The Territory also shares with Nigeria a common legislative, judicial and budgetary system. There is one Executive Council and one Legislative Council for the whole of Nigeria and the Trust Territory. The seat of government is in Lagos, Nigeria.

The Governor is assisted by an advisory Executive Council consisting of seven official members and four appointed unofficial members. No indigenous inhabitant of the Cameroons is a member of the Executive Council.

.

¹ United Nations—*Treaty Series*, No. 118, Vol. 8, p. 119.

² Report of the Trusteeship Council covering its Fourth and Fifth Sessions, 6 August 1948-22 July 1949. A/933—July 1949, pp. 3 and 4.

Administrativement, le Territoire forme un tout avec les régions limitrophes du protectorat de la Nigéria. Avec celles-ci, il fait partie de la région nord et de la région est. Dans chaque région la haute autorité exécutive appartient aux commissaires principaux (*Chief Commissioners*) qui résident en Nigéria et qui dépendent du Gouverneur. »

Le Conseil de Tutelle est déjà « préoccupé des difficultés qu'il rencontre dans l'exercice de ses fonctions de contrôle à l'égard du Territoire sous tutelle, du fait que ce Territoire a été incorporé administrativement à diverses divisions et services administratifs du Protectorat britannique de la Nigéria, et du fait que cette incorporation a été réalisée de telle manière que, même aux échelons les moins élevés de l'administration, certaines parties du Territoire sous tutelle sont administrées par des autorités indigènes ayant leur siège en dehors du Territoire, d'où il résulte que le Territoire ne jouit d'aucune autonomie, ni législative, ni judiciaire, ni budgétaire »¹.

En quinze ans, cette situation ne devait guère évoluer en ce qui concerne la partie nord du territoire.

En effet, les réformes constitutionnelles et administratives intervenues en 1949, en 1951, en 1954 surtout et en 1957 dans le cadre des institutions de la Nigéria tendaient, malgré les réserves exprimées chaque année par de nombreuses délégations, d'une part à intégrer purement et simplement le nord du pays dans le système administratif de la région nord de la Nigéria, d'autre part à en séparer le sud du pays, devenu sous le nom de Cameroun méridional une région quasi autonome de la Fédération de la Nigéria.

Ni cette incorporation du Cameroun septentrional dans la région nord de la Nigéria ni cet éclatement du territoire un et indivisible confié à l'administration du Royaume-Uni n'étaient conformes à l'accord de tutelle et à la Charte des Nations Unies.

La différenciation qui a marqué l'évolution divergente des deux parties du territoire a eu pour effet de priver le Cameroun septentrional d'institutions politiques cohérentes qui lui soient propres, de cadres et jusqu'en 1959 de partis politiques autres que nigériens. Le suffrage indirect à main levée et pour les hommes seulement a prévalu jusqu'en 1959. Le suffrage universel n'a été appliqué qu'en 1961 à la demande expresse de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'absence d'autonomie budgétaire, l'insuffisance du développement social, le taux d'analphabétisme qui était encore en 1961 de 97 pour cent², l'inexistence de fonctionnaires autochtones, le

¹ *Ibid.*, p. 9.

² Rapport du Commissaire des Nations Unies sur les plébiscites. T/1556, § 351.

For administrative purposes the Territory is integrated with the administration of the adjoining areas of the Protectorate of Nigeria. It forms part, with adjoining areas of Nigeria, of the Northern Region and the Eastern Region. Chief Commissioners, residing in Nigeria, are the principal executive authorities of each Region responsible to the Governor."

The Trusteeship Council was already "concerned over the difficulty in performing its supervisory functions with respect to the Trust Territory, arising from the fact that the Territory had been integrated for administrative purposes into different administrative divisions and sub-divisions of the British Protectorate of Nigeria and from the fact that the integration is so carried out that even on the lowest levels of administration certain portions of the Trust Territory are being administered by Native Authorities with seats outside the Territory, with the result that there is no legislative, judicial or budgetary autonomy in the Territory"¹.

In fifteen years there was practically no improvement in this situation in the northern part of the Territory.

Indeed, the constitutional and administrative reforms which occurred in 1949, in 1951, in 1954 particularly, and in 1957 within the framework of Nigerian institutions tended, despite the reservations expressed each year by numerous delegations, on the one hand, simply to integrate the northern part of the country within the administrative system of the Northern Region of Nigeria and, on the other hand, to separate the south of the country which, under the name of the Southern Cameroons, became a quasi-autonomous region of the Federation of Nigeria.

Neither this incorporation of the Northern Cameroons in the Northern Region of Nigeria nor this split-up of the single and indivisible Territory entrusted to the administration of the United Kingdom was in conformity with the Trusteeship Agreement and the Charter of the United Nations.

The differentiation marked by the separate courses followed by the two parts of the Territory had the effect of depriving the Northern Cameroons of its own cohesive political institutions, of political cadres and, until 1959, of political parties other than Nigerian. Indirect suffrage by show of hands and for men only prevailed until 1959. Universal suffrage was only applied in 1961 at the express request of the General Assembly of the United Nations. The absence of any budgetary autonomy, the inadequacy of social advancement, the percentage of illiteracy which in 1961 still amounted to 97 per cent.², the lack of any indigenous officials,

¹ *Ibid.*, p. 8.

² Report of the United Nations Commissioner for the Plebiscites. T/1556, para. 351.

système de l'administration indirecte, témoignent, entre autres, des manquements de l'autorité administrante à l'article 6 de l'accord de tutelle qui prescrivait: «L'Autorité chargée de l'administration favorisera le développement d'institutions politiques libres convenant au Territoire. À cette fin, elle assurera à ses habitants une part progressivement croissante dans les services administratifs et autres du Territoire; elle élargira leur représentation dans les corps consultatifs et législatifs et leur participation au gouvernement du Territoire, aussi bien central que local, compte tenu des conditions particulières au Territoire et à ses populations; et prendra toutes autres mesures appropriées en vue d'assurer l'évolution politique des habitants du Territoire conformément à l'Article 76 b de la Charte des Nations Unies. Lors de l'étude des mesures à prendre en vertu de cet Article, l'Autorité chargée de l'administration tiendra particulièrement compte, dans l'intérêt des habitants, des dispositions de l'article 5 a) du présent Accord.»

Aussi, si l'évolution s'accroît à partir de juin 1957, ce n'est pas parce que l'autorité administrante a accompli la mission que l'Organisation des Nations Unies lui avait confiée, mais parce que la Fédération de la Nigéria va devenir indépendante.

D'après le rapport du Conseil de tutelle, la mission de visite de 1958 déclarait dans son rapport que la question de l'avenir des populations du Cameroun sous administration britannique était devenue une question urgente, non pas tant en raison des progrès faits vers l'accomplissement des fins du régime de tutelle qu'en raison de l'accession imminente à l'indépendance des deux territoires voisins beaucoup plus grands: la Fédération nigérienne qui comptait accéder à l'indépendance le 1^{er} octobre 1960, et le territoire sous tutelle du Cameroun sous administration française qui comptait y accéder le 1^{er} janvier 1960.

Elle rappelait les circonstances qui ont conduit le Cameroun septentrional à être administré en tant que partie intégrante de la région nord de la Nigéria et le Cameroun méridional à suivre une autre voie ¹.

Elle émettait l'avis que les vœux des populations septentrionale et méridionale du territoire sous tutelle doivent être déterminés séparément. Elle déclarait que l'avis des populations du nord dans leur ensemble était manifestement, pour autant que cet avis puisse être indiqué pour le moment et dans un avenir prévisible, qu'il fallait que leur région devienne à titre définitif une partie de la région du nord de la Fédération nigérienne lorsque la Nigéria deviendrait indépendante. Elle en concluait que si l'Assemblée générale acceptait cette union comme base pour la levée de la

¹ Rapport du Conseil de tutelle, 2 août 1958-6 août 1959, A/4100, p. 90.

the system of indirect administration, *inter alia*, bear witness to the failure of the Administering Authority to comply with Article 6 of the Trusteeship Agreement which provided: "The Administering Authority shall promote the development of free political institutions suited to the Territory. To this end the Administering Authority shall assure to the inhabitants of the Territory a progressively increasing share in the administrative and other services of the Territory; shall develop the participation of the inhabitants of the Territory in advisory and legislative bodies and in the government of the Territory, both central and local, as may be appropriate to the particular circumstances of the Territory and its people; and shall take all other appropriate measures with a view to the political advancement of the inhabitants of the Territory in accordance with Article 76 *b* of the United Nations Charter. In considering the measures to be taken under this article the Administering Authority shall, in the interests of the inhabitants, have special regard to the provisions of article 5 (*a*) of this Agreement."

Moreover, if the advance became more marked as from June 1957, this was so not because the Administering Authority had accomplished the mission with which the United Nations had entrusted it, but because the Federation of Nigeria was about to attain independence.

According to the Report of the Trusteeship Council, the Visiting Mission of 1958 reported that the question of the future of the Territory had assumed immediacy not so much because of its own progress towards the objectives of trusteeship, as because of the imminent attainment of independence by both of its much larger neighbours: the Federation of Nigeria, which expected to become independent on 1 October 1960, and the Cameroons under French administration, which expected independence on 1 January 1960.

It recalled the circumstances which had led the Northern Cameroons to be administered as a part of the Northern Region of Nigeria and the Southern Cameroons to follow a separate course¹.

It submitted its opinion that the wishes of the northern and southern peoples of the Trust Territory should be determined separately. It believed it to be manifestly the opinion of the northern population as a whole, as far as it could be expressed at that time and in the foreseeable future, that it should become permanently a part of the Northern Region of the Federation of Nigeria when the latter attained independence. It drew the conclusion that, if the General Assembly accepted such a union as the basis for the termination of the Trusteeship Agreement, no further consultation

¹ Report of the Trusteeship Council, 2 August 1958-6 August 1959, A/4100, p. 90.

tutelle, il ne serait nécessaire de procéder à aucune nouvelle consultation. La mission constatait enfin qu'au Cameroun méridional il existait deux courants d'opinions contraires touchant l'avenir du territoire. Seule une consultation au suffrage universel de la population du Cameroun méridional permettrait de déterminer où se trouvait la majorité.

Entre le moment où la mission a quitté le territoire et celui où elle a achevé son rapport, les élections à la Chambre d'assemblée du Cameroun méridional portaient au pouvoir le parti qui préconisait la séparation d'avec la Nigéria. La mission estimait alors que les élections avaient créé une situation politique nouvelle à laquelle il fallait laisser le temps d'évoluer.

L'Assemblée générale, à sa reprise de session en mars 1959, admit le principe de plébiscites séparés, sous la surveillance des Nations Unies, dans le nord et le sud du Cameroun sous tutelle britannique.

Pour le Cameroun méridional, elle renvoya l'examen de ses modalités à sa quatorzième session tout en fixant la date au premier trimestre 1960.

Pour le Cameroun septentrional, elle recommanda que le plébiscite eût lieu vers la mi-novembre 1959 et que les questions suivantes fussent posées à la population :

« a) Désirez-vous que le Cameroun septentrional fasse partie de la région du nord de la Nigéria lorsque la Fédération nigérienne accèdera à l'indépendance ? »

b) Préférez-vous que l'avenir du Cameroun septentrional soit décidé plus tard ? »

Les résultats du plébiscite ont constitué une surprise pour la plupart des délégations à l'Assemblée générale réunie en sa quatorzième session. En effet, sur 113 859 suffrages exprimés, 70 546 allaient à la deuxième solution. 42 788 seulement se prononçaient pour l'incorporation dans la région nord de la Nigéria.

Le plébiscite entraîna deux conséquences :

— report au début de 1961 du plébiscite au Cameroun méridional ;

— décision de l'Assemblée générale de faire un certain nombre de recommandations pour le deuxième plébiscite au Cameroun septentrional : ce plébiscite aura lieu à la même époque, au suffrage universel des adultes, et les deux questions posées seront les mêmes que dans le Cameroun méridional :

« a) Désirez-vous accéder à l'indépendance en vous unissant à la République camerounaise indépendante ? »

b) Désirez-vous accéder à l'indépendance en vous unissant à la Fédération nigérienne indépendante ? »

need be held. Finally, the Mission found opinion in the Southern Region to be divided between two contrary points of view about the future. Only the people of the Southern Cameroons, consulted by means of universal suffrage, could determine where the majority lay.

Between the Mission's visit and the completion of its report, elections to the Southern Cameroons House of Assembly brought to power the party favouring separation from Nigeria. The Mission then considered that the elections had created a new political situation which must be given the time necessary to evolve further.

The General Assembly, at its resumed session in March 1959, accepted the principle of separate plebiscites, under the supervision of the United Nations, in the northern and southern parts of the Cameroons under United Kingdom administration.

With respect to the Southern Cameroons, it adjourned to its fourteenth session consideration of the arrangements to be made, while fixing the date in the first quarter of 1960.

With respect to the Northern Cameroons, it recommended that the plebiscite should take place about the middle of November 1959 and that the following questions should be put to the people:

“(a) Do you wish the Northern Cameroons to be part of the Northern Region of Nigeria when the Federation of Nigeria becomes independent?”

“(b) Are you in favour of deciding the future of the Northern Cameroons at a later date?”

The results of the plebiscite were a surprise to most of the delegations at the General Assembly at its fourteenth session. Out of 113,859 votes cast, 70,546 were in favour of the second alternative. Only 42,788 were in favour of incorporation in the Northern Region of Nigeria.

The plebiscite had two consequences:

—the postponement until the beginning of 1961 of the plebiscite in the Southern Cameroons;

—the decision of the General Assembly to make a number of recommendations with regard to the second plebiscite in the Northern Cameroons: this plebiscite should take place in the same period, it should be conducted on the basis of universal adult suffrage, the two questions to be put should be the same as in the case of the Southern Cameroons:

“(a) Do you wish to achieve independence by joining the independent Republic of the Cameroons?”

“(b) Do you wish to achieve independence by joining the independent Federation of Nigeria?”

Mais surtout, à la lumière des enseignements du premier plébiscite, l'Assemblée :

«6) *Recommande* que les mesures voulues soient prises sans retard en vue d'une plus ample décentralisation des pouvoirs administratifs et de la démocratisation effective du système d'administration locale dans la partie septentrionale du Territoire sous tutelle.

7) *Recommande* que l'Autorité administrante prenne sans retard des mesures pour effectuer la séparation administrative du Cameroun septentrional et de la Nigéria, et que cette séparation soit achevée le 1^{er} octobre 1960¹. »

L'autorité administrante avait huit mois pour mettre en œuvre les recommandations de l'Assemblée générale et prendre les mesures de démocratisation et de séparation exigées.

Mais dans le mois de mai 1960, le Gouvernement de la République du Cameroun, qui n'était pas encore à cette date membre des Nations Unies, fit connaître au Conseil de tutelle, par l'intermédiaire de la délégation française, son inquiétude et ses réserves à propos de la lenteur et de l'insuffisance des réformes entreprises par le Royaume-Uni. Ces réserves furent réitérées de la manière la plus formelle par un communiqué en date du 31 décembre 1960, dont le texte a été transmis par note verbale de la même date à l'ambassade de Grande-Bretagne à Yaoundé².

Il apparaît, en effet, qu'à part la nomination d'un administrateur du Cameroun septentrional, sir Percy Wynn Harris, arrivé dans le territoire à la date limite du 1^{er} octobre 1960, l'administration était demeurée nigérienne ou assurée par des fonctionnaires nigériens en position de détachement. La police, la justice gardaient le même caractère.

Dans un tel contexte politique, social et administratif, de multiples pressions furent exercées pour renverser les résultats du référendum de 1959. Le rapport du commissaire au plébiscite fait état des obstacles qui s'opposaient à l'exercice des droits politiques de tous les intéressés et qui n'ont été souvent que très tardivement supprimés.

Les conditions d'établissement des listes électorales et les opérations électorales elles-mêmes, l'absence de décompte public des bulletins par bureau de vote, par exemple, entachent le scrutin d'irrégularité.

Le Gouvernement camerounais, avant même le dépouillement des résultats, a fait connaître au commissaire des Nations Unies qu'il contestait formellement la régularité du plébiscite.

En dépit de ces pressions et de ces irrégularités, sur 243 935 suffrages, 97 659, soit 40,03 pour cent, sont allés à la solution de

¹ Résolutions adoptées par l'Assemblée générale, A/4354, p. 39.

² Rapport du Commissaire des Nations Unies, A/4727, p. 56, § 92, et 57, § 93.

But in particular, in the light of the experience of the first plebiscite, the Assembly:

"6. *Recommends* that the necessary measures should be taken without delay for the further decentralization of governmental functions and the effective democratization of the system of local government in the northern part of the Trust Territory.

7. *Recommends* that the Administering Authority should initiate without delay the separation of the administration of the Northern Cameroons from that of Nigeria and that this process should be completed by 1 October 1960¹."

The Administering Authority had eight months to implement the recommendations of the General Assembly and to take the measures of democratization and separation called for.

But in May 1960, the Government of the Republic of Cameroun, which was not yet a member of the United Nations, informed the Trusteeship Council, through the French Delegation, of its concern and its reservations in connection with the slowness and the inadequacy of the reforms undertaken by the United Kingdom. These reservations were reiterated in the most formal way in a Communiqué dated 31 December 1960, the text of which was transmitted with a Note Verbale of the same date to the British Embassy at Yaoundé².

It is clear, indeed, that apart from the appointment of an Administrator for the Northern Cameroons, Sir Percy Wynn Harris, who arrived in the Territory at the last moment on 1 October 1960, the administration had remained Nigerian or had been carried on by seconded Nigerian officials. The police and the judiciary preserved the same character.

In this political, social and administrative context, various kinds of pressure were brought to bear to reverse the results of the 1959 referendum. The Report of the Plebiscite Commissioner reveals the obstacles placed in the way of the exercise of political rights by all those concerned, which were, in many cases, only very belatedly removed.

The circumstances in which electoral lists were prepared and the elections themselves, the absence of any public counting of votes at voting stations, for instance, vitiate the scrutiny as irregular.

The Government of Cameroun, even before the analysis of the results, informed the United Nations Commissioner that it formally challenged the regularity of the plebiscite.

In spite of this pressure and these irregularities, of 243,935 votes cast, 97,659 or 40.03 per cent. were in favour of union with the

¹ Resolutions adopted by the General Assembly, A/4354, p. 39.

² Report of the United Nations Commissioner, A/4727, p. 56, para. 92, and p. 57, para. 93.

l'union à la République camerounaise, alors que la solution du rattachement à la Fédération nigérienne a, cette fois, recueilli 146 296 voix, soit 59,97 pour cent du total.

Les manquements de l'autorité administrante tant à l'accord de tutelle et à la Charte des Nations Unies qu'à la résolution 1473 (XIV) de l'Assemblée générale ont faussé le déroulement et le sens de la consultation des populations de la partie septentrionale du Cameroun sous administration du Royaume-Uni.

II. — *Exposé de droit*

A) *En ce qui concerne la compétence :*

L'article 19 de l'accord de tutelle sur le Cameroun sous administration britannique est ainsi rédigé :

« Article 19. — Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre l'Autorité chargée de l'administration et tout autre Membre des Nations Unies relativement à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Accord, sera, s'il ne peut être réglé par négociations ou un autre moyen, soumis à la Cour internationale de Justice, prévue au Chapitre XIV de la Charte des Nations Unies. »

La République du Cameroun a été admise à l'Organisation des Nations Unies le 20 septembre 1960. En sa qualité d'Etat Membre, la République du Cameroun peut donc invoquer l'accord et saisir la Cour d'une requête concernant l'application dudit accord, sur la base de l'article 19.

Les faits indiqués ci-dessus et les griefs qui en découlent, tels qu'ils sont articulés plus loin, sont relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de l'accord de tutelle. En effet, ils mettent notamment en cause les différentes mesures qui doivent permettre conformément à l'article 5 de l'accord de permettre aux populations de se prononcer librement sur leur régime politique.

Les griefs du Gouvernement de la République du Cameroun ont été exprimés depuis l'origine et renouvelés formellement par la note du 2 mai 1961 adressée au Gouvernement britannique. Dans sa réponse du 26 mai 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a contesté d'une manière définitive les thèses présentées par le Gouvernement de la République du Cameroun dans ladite note.

La Cour est donc compétente pour trancher ce différend.

B) *En ce qui concerne le fond :*

La République du Cameroun est en droit d'utiliser la procédure qui lui est ouverte par l'accord de tutelle pour tout ce qui se rattache à l'exécution dudit accord et saisit la Cour par la présente requête des griefs suivants :

Republic of Cameroun, whereas the alternative of joining the Federation of Nigeria on this occasion gained 146,296 votes, or 59.97 per cent. of the total votes cast.

The failure of the Administering Authority to comply either with the Trusteeship Agreement and the Charter of the United Nations or Resolution 1473 (XIV) of the General Assembly, falsified the course and the significance of the consultation of the people of the northern part of the Cameroons under United Kingdom administration.

II.—*The Law*

(A) *As to Jurisdiction:*

Article 19 of the Trusteeship Agreement for the Territory of the Cameroons under British Administration is in the following terms:

"Article 19.—If any dispute whatever should arise between the Administering Authority and another Member of the United Nations relating to the interpretation or application of the provisions of this Agreement, such dispute, if it cannot be settled by negotiation or other means, shall be submitted to the International Court of Justice, provided for in Chapter XIV of the United Nations Charter."

The Republic of Cameroun was admitted to the United Nations on 20 September 1960. In its capacity as a Member State, the Republic of Cameroun is therefore entitled to invoke the Agreement and to submit to the Court an Application relating to the application of that Agreement on the basis of Article 19.

The facts set out above and the complaints arising out of them which are hereinafter set forth relate to the interpretation or application of the provisions of the Trusteeship Agreement. In particular, they put in issue the various measures which, in accordance with Article 5 of the Agreement, should make it possible to enable the people freely to express their views as to their political system.

The complaints of the Government of the Republic of Cameroun were expressed from the beginning and formally reiterated in the Note of 2 May 1961 addressed to the British Government. In its reply of 26 May 1961, the United Kingdom Government definitively contested the arguments advanced by the Government of the Republic of Cameroun in that Note.

The Court therefore has jurisdiction to hear and determine this dispute.

(B) *As to the Merits:*

The Republic of Cameroun is entitled to utilize the procedure made available to it by the Trusteeship Agreement in respect of all matters relating to the execution of that Agreement and hereby lays before the Court the following complaints:

a) Le Cameroun Nord n'a pas été administré, malgré le texte de l'article 5, § B, de l'accord de tutelle, comme un territoire distinct au sein d'une union administrative, mais comme une partie intégrante de la Nigéria.

b) L'article 6 de l'accord de tutelle fixait comme objectifs le développement d'institutions politiques libres, une part progressivement croissante pour les habitants du territoire dans les services administratifs, leur représentation dans le corps consultatif et législatif et leur participation au gouvernement du territoire. Ces objectifs, de l'avis de la République du Cameroun, n'ont pas été atteints.

c) L'accord de tutelle n'autorisait pas la puissance administrante à administrer le territoire, contrairement à la règle de l'unité, comme deux parties distinctes selon deux régimes administratifs, et avec deux évolutions politiques distinctes.

d) Les dispositions du § 7 de la résolution 1473 relatives à la séparation administrative du Cameroun septentrional et de la Nigéria n'ont pas été suivies.

e) Les mesures prévues au § 6 de la même résolution en vue d'obtenir une plus ample décentralisation des pouvoirs administratifs et de la démocratisation effective du système d'administration locale n'ont pas été mises en œuvre.

f) Les conditions fixées par le § 4 de la même résolution pour l'établissement des listes électorales ont été interprétées de manière discriminatoire, en entendant d'une manière abusive la notion de résidence habituelle.

g) Des pratiques, actions ou inactions des autorités locales de tutelle pendant la période précédant le plébiscite et durant les opérations électorales ont modifié le déroulement normal de la consultation et ont entraîné des suites contraires à l'accord de tutelle.

Tels étant les faits et le droit et sous réserve de tous mémoires, contre-mémoires et en général de tous moyens et preuves à présenter ultérieurement à la Cour,

Plaise à la Cour :

Donner acte à l'Agent du Gouvernement de la République du Cameroun que, pour toutes notifications et communications relatives à la présente affaire, il élit domicile à l'ambassade de France à La Haye;

notifier la présente requête conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut de la Cour au Gouvernement du Royaume-Uni;

dire et juger, tant en l'absence qu'en présence dudit Gouvernement et après tels délais qu'il appartiendra à la Cour de fixer: que le Royaume-Uni, dans l'application de l'Accord de Tutelle du

(a) The Northern Cameroons have not, in spite of the text of Article 5, § B, of the Trusteeship Agreement, been administered as a separate territory within an administrative union, but as an integral part of Nigeria.

(b) Article 6 of the Trusteeship Agreement laid down as objectives the development of free political institutions, a progressively increasing share for the inhabitants of the Territory in the administrative services, their participation in advisory and legislative bodies and in the government of the Territory. These objectives, in the opinion of the Republic of Cameroun, have not been attained.

(c) The Trusteeship Agreement did not authorize the Administering Power to administer the Territory as two separate parts, contrary to the rule of unity, in accordance with two administrative systems and following separate courses of political development.

(d) The provisions of § 7 of Resolution 1473 relating to the separation of the administration of the Northern Cameroons from that of Nigeria have not been followed.

(e) The measures provided for in § 6 of the same Resolution in order to achieve further decentralization of governmental functions and the effective democratization of the system of local government have not been implemented.

(f) The conditions laid down by § 4 of the Resolution for the drawing up of electoral lists were interpreted in a discriminatory manner, by giving an improper interpretation to the qualification of ordinary residence.

(g) Practices, acts or omissions of the local Trusteeship authorities during the period preceding the plebiscite and during the elections themselves altered the normal course of the consultation and involved consequences in conflict with the Trusteeship Agreement.

Such being the facts and the law, and subject to the subsequent submission to the Court of a Memorial, Counter-Memorial and, in general, of any arguments and evidence,

May it please the Court :

To take note that for the purpose of all notifications and communications relating to the present case, the Agent for the Government of the Republic of Cameroun selects as his address for service the French Embassy at The Hague;

to notify the present Application, in accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute of the Court to the Government of the United Kingdom;

to adjudge and declare, whether the Government of the United Kingdom appears or not, and after such time-limits as the Court may fix: that the United Kingdom has, in the application of the

13 décembre 1946 n'a pas respecté certaines obligations qui en découlent directement ou indirectement sur les divers points relevés ci-dessus.

Ce 30 mai 1961.

(Signé) KUOH MOUKOURI,
Ambassadeur du Cameroun en France,
Agent du Gouvernement
de la République du Cameroun.

SECTION B

—

PLEADINGS

=====

SECTION B

—

MÉMOIRES