

OPINION DISSIDENTE DE M. HUDSON

[Traduction.]

Le Gouvernement bulgare, dans la présente espèce, a soulevé une exception préliminaire, demandant à la Cour de se déclarer incompétente à connaître de la requête introduite par le Gouvernement belge en date du 26 janvier 1938 et de débouter le Gouvernement belge de ses demandes. Ce déclinatoire de compétence oblige à examiner, dès le début, les sources possibles de juridiction et les bases dont partent la Belgique et la Bulgarie, l'une pour affirmer et l'autre pour contester que la Cour soit compétente pour connaître de la présente instance. Lorsque deux États, parties à une affaire portée devant la Cour, s'accordent à reconnaître que celle-ci est compétente, il est en général inutile que la Cour procède à un nouvel examen afin de confirmer sa compétence ; mais là où, comme dans le cas présent, sa compétence est contestée, la Cour doit chercher la source de sa juridiction dans le droit applicable, même si les parties peuvent faire remonter leurs thèses à la même ou aux mêmes sources.

*

Dans la correspondance diplomatique qui a précédé le dépôt de la requête belge, le Traité belgo-bulgare de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire du 23 juin 1931 a été présenté par le ministre de Belgique à Sofia comme la seule source de compétence à invoquer. Dans une lettre adressée le 24 juin 1937 au ministre des Affaires étrangères de Bulgarie, le ministre de Belgique proposa la conclusion d'un compromis, afin de porter la cause devant la Cour, indiquant que le litige rentrerait dans la catégorie de ceux que les articles 4 et 6 du Traité de 1931 permettaient de déférer unilatéralement à la Cour, à moins qu'un accord ne s'établît pour le soumettre à une procédure d'arbitrage ; seule une référence entre parenthèses rappelait la déclaration par laquelle la Bulgarie avait reconnu la compétence obligatoire de la Cour, mais aucune mention n'était faite de la déclaration par laquelle la Belgique avait accepté la juridiction obligatoire de la Cour, et aucun désir n'était manifesté par le Gouvernement belge de se fonder sur les déclarations réciproques de la Belgique et de la Bulgarie. A la date du 30 juillet 1937, le ministre de Belgique porta à la connaissance du ministre des Affaires étrangères de Bulgarie que, le Gouvernement belge n'entrevoyant aucune possibilité d'accord entre les deux Gouvernements afin de soumettre le litige à l'arbitrage, conformément aux dispositions du Traité de 1931, ce litige serait introduit devant la Cour par requête unilatérale du

DISSENTING OPINION OF Mr. HUDSON.

The Bulgarian Government has advanced a preliminary objection in this case, asking the Court to declare that it lacks jurisdiction to deal with the application filed by the Belgian Government on January 26th, 1938, and to dismiss the Belgian claims. This challenge to the Court's jurisdiction requires that attention be given, at the outset, to the possible sources of jurisdiction, and to the bases upon which Belgium asserts and Bulgaria contests jurisdiction to deal with this case. If two States parties to a case before the Court agree that the Court has jurisdiction, it will usually be unnecessary for the Court to look further for confirmation of its jurisdiction; but where, as here, the jurisdiction is contested, the Court must look for a source of its jurisdiction in the applicable law in spite of the fact that the parties may trace their contentions to the same source or sources.

*

In the diplomatic correspondence which preceded the filing of the Belgian Application, the Belgian-Bulgarian Treaty of conciliation, arbitration and judicial settlement of June 23rd, 1931, was put forward by the Belgian Minister at Sofia as the sole source of the jurisdiction to be invoked. In a letter addressed to the Bulgarian Minister for Foreign Affairs on June 24th, 1937, the Belgian Minister proposed the conclusion of a *compromis* for submitting the dispute to the Court, stating that it fell within the class of disputes which the provisions of Articles 4 to 6 of the Treaty of 1931 permitted to be taken to the Court by unilateral application unless agreement was reached for submitting them to arbitration; reference was made parenthetically only to the declaration by which in 1921 Bulgaria had recognized the obligatory jurisdiction of the Court, but no mention was made of the declaration by which Belgium had recognized the Court's obligatory jurisdiction and no indication was given of any desire on the part of the Belgian Government to avail itself of the reciprocal declarations of Belgium and Bulgaria. On July 30th, 1937, the Belgian Minister informed the Bulgarian Minister for Foreign Affairs that as the Belgian Government saw no possibility of an agreement between the two Governments for submitting the dispute to arbitration in accordance with the provisions of the Treaty of 1931, the dispute would be put before the Court by the

Gouvernement belge. Dans sa réponse, en date du 3 août 1937, le ministre des Affaires étrangères de Bulgarie, se référant à l'intention du Gouvernement belge de saisir la Cour par une requête unilatérale fondée sur le Traité de 1931, avisa le Gouvernement belge de l'intention du Gouvernement bulgare de faire usage du privilège accordé par l'article 3 de ce traité.

Telles sont les communications qui furent échangées par les Parties avant le dépôt de la requête belge. On n'y trouve rien qui indique que l'on entendit, pour fonder la compétence de la Cour, recourir à une autre source que le Traité de 1931. Il convient maintenant de rechercher, dans les pièces de la procédure écrite, les références qui ont été faites par les Parties aux sources de la compétence de la Cour.

La requête du Gouvernement belge déposée au Greffe de la Cour, le 26 janvier 1938, mentionnait deux sources de compétence :

1° les déclarations d'adhésion de la Belgique et de la Bulgarie à la disposition facultative portant acceptation comme obligatoire de la juridiction de la Cour, déclarations ratifiées respectivement le 10 mars 1926 et le 12 août 1921 ;

2° le Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire intervenu entre les deux pays sous la date du 23 juin 1931.

Le Mémoire du Gouvernement belge contenait (pp. 18-19) une section intitulée « La compétence de la Cour » où il était dit que le Gouvernement belge trouvait une justification de la compétence de la Cour dans le Traité de 1931, dont les articles 4 et 37 étaient reproduits *in extenso* ; le Mémoire indiquait ensuite que *surabondamment* le Gouvernement belge établissait la compétence de la Cour par « les déclarations d'adhésion de la Belgique et de la Bulgarie à la disposition facultative », mais le texte de ces déclarations n'était pas reproduit. Dans le Mémoire additionnel, déposé plus tard par le Gouvernement belge, il était dit (p. 9) que le Mémoire avait indiqué *en deuxième lieu* le Traité de 1931 comme base de compétence de la Cour ; et, à la page 15, le même document faisait mention du *fondement de compétence que, surabondamment, la Partie demanderesse croit trouver dans le Traité de 1931*.

De son côté, le Gouvernement bulgare (Mémoire bulgare, p. 8) exprimait l'avis que les prétentions du Gouvernement belge concernant la compétence de la Cour n'étaient justifiées ni sur la base des déclarations d'adhésion citées, ni sur la base du Traité de 1931.

C'est seulement au cours de la procédure orale que mention a été faite du rapport existant entre le Traité de 1931 et les déclarations antérieures, en tant que sources éventuelles de la compétence de la Cour pour connaître de la présente instance. Bien que l'agent du Gouvernement belge ait soutenu que *chacun de ces deux actes suffisait en réalité à lui seul pour étayer les revendications* de la Belgique, M. Henri Rolin, conseil du Gouvernement belge,

unilateral application of the Belgian Government. In his reply of August 3rd, 1937, the Minister for Foreign Affairs referred to the Belgian Government's intention to go before the Court by unilateral application based on the Treaty of 1931, and he gave notice of the Bulgarian Government's intention to avail itself of the privilege accorded by Article 3 of that Treaty.

These were the communications exchanged by the Parties prior to the filing of the Belgian Application. They gave no indication that any source of the Court's jurisdiction was to be relied upon other than the Treaty of 1931. References by the Parties to the sources of the Court's jurisdiction may now be traced through the documents of the written proceedings.

The Belgian Application filed with the Registry of the Court on January 26th, 1938, referred to two sources of jurisdiction:

(1) the declarations of adherence made by Belgium and Bulgaria to the Optional Clause accepting as compulsory the jurisdiction of the Court, which declarations were respectively ratified on March 10th, 1926, and August 12th, 1921;

(2) the Treaty of conciliation, arbitration and judicial settlement concluded between the two countries on June 23rd, 1931.

The Memorial presented by the Belgian Government contained (pp. 18-19) a section entitled "*La compétence de la Cour*", in which it was said that the Belgian Government found a justification of the Court's jurisdiction in the Treaty of 1931, and Articles 4 and 37 of the Treaty were set out *in extenso*; the Memorial proceeded to state that *surabondamment* the Belgian Government based the Court's jurisdiction on the "declarations of adherence of Belgium and of Bulgaria to the Optional Clause", but the texts of these declarations were not set forth. In the additional Memorial subsequently submitted by the Belgian Government, it was said (p. 9) that the Treaty of 1931 had been indicated in the Memorial as a basis of jurisdiction *en deuxième lieu*; and reference was made (p. 15) *au fondement de compétence de la Cour que surabondamment la Partie demanderesse croit trouver dans le Traité de 1931*.

On its side, the Bulgarian Government expressed the view (Bulgarian Memorial, p. 8) that the Belgian contentions as to the Court's jurisdiction were justified neither on the basis of the declarations cited nor on the basis of the Treaty of 1931.

It was only in the oral proceedings that reference was made to the relation existing between the Treaty of 1931 and the earlier declarations, as possible sources of the Court's jurisdiction to deal with this case. Though the Belgian Agent had contended that *chacun de ces deux actes suffit en réalité à lui seul pour étayer nos revendications*, M. Rolin, Counsel for the Belgian Government, expressed the view (*Exposés oraux*,

exprima l'avis (Exposés oraux, pp. 49-50) qu'il lui paraîtrait absurde d'imaginer qu'il ait été dans l'intention de la Belgique et de la Bulgarie de créer en 1931, additionnellement, un autre système qui, pendant la même période, serait en vigueur cumulativement avec la clause facultative qui liait déjà les deux États; et que, pour la période de sa durée, le Traité de 1931 devait prévaloir sur la clause facultative. De là il conclut que les relations juridiques entre la Belgique et la Bulgarie paraissaient devoir être régies de la manière suivante: jusqu'au 3 février 1933, par la clause facultative; du 3 février 1933 — date de la mise en vigueur du Traité de 1931¹ — au 3 février 1938, par le traité, et, à partir du 3 février 1938, par la clause facultative. Plus tard, cependant, au cours de son exposé, M. Henri Rolin signala (p. 56) qu'à la réflexion il s'était demandé si la première manière de voir exprimée par lui était correcte, en sorte que, après avoir réfléchi, il considérait comme légitime que, durant la période où le traité était en vigueur, la Cour pût prendre en considération la clause facultative *dans la mesure où celle-ci n'était pas modifiée par les amendements qu'éventuellement y avait apportés le Traité entre la Belgique et la Bulgarie*.

En réponse à ce qu'avait dit M. Henri Rolin, l'agent du Gouvernement bulgare (pp. 74-75) exposa divers motifs à l'appui de la manière de voir du Gouvernement bulgare, selon laquelle le Traité de 1931 n'avait pas suspendu le fonctionnement de la disposition facultative; il soutint qu'en ce qui était de l'obligation visant le règlement judiciaire, le Traité de 1931 laissait intacte la situation juridique préexistante et que les dispositions du traité qui avaient trait au règlement judiciaire avaient simplement pour objet de se référer à la situation préexistante, sans faire subir à celle-ci aucune modification.

Étant donnée la manière dont se présente le problème relatif à la source ou aux sources de la compétence de la Cour, il est nécessaire d'examiner quelque peu en détail les obligations juridiques de la Belgique et de la Bulgarie vis-à-vis l'une de l'autre, à l'égard de la compétence de la Cour, telles que ces obligations juridiques existaient au 26 janvier 1938, date du dépôt de la requête belge.

*

A la date du 12 août 1921, le Gouvernement bulgare déposa à Genève la ratification de la déclaration faite le 29 juillet 1921, à l'occasion de la signature par la Bulgarie de la disposition facultative, et dont le texte était conçu comme il suit :

¹ L'échange des ratifications du Traité de 1931 a eu lieu non le 3 février mais le 4 février 1933.

pp. 49-50) that it would be absurd to imagine that it had been intended by the Belgian and the Bulgarian Governments in 1931 to create an additional system to be in force cumulatively with the Optional Clause by which the two States were already bound; and that, during the period when it was in force, the Treaty of 1931 prevailed over the Optional Clause. Hence he concluded that the legal relations between Belgium and Bulgaria were governed as follows: until February 3rd, 1933, by the Optional Clause; from February 3rd, 1933—date of the entry into force of the Treaty of 1931¹—to February 3rd, 1938, by the Treaty; and since February 3rd, 1938, by the Optional Clause. Later in the course of his *exposé*, however, M. Rolin stated (p. 56) that reflection had led him to question the correctness of his earlier statement; with the result that, after reflection, he considered that in the period during which the Treaty was in force the Court could take the Optional Clause into consideration *dans la mesure où elle n'est pas modifiée par les amendements qu'éventuellement y a apportés le Traité entre la Belgique et la Bulgarie*.

In reply to M. Rolin's statement, the Bulgarian Agent gave (pp. 74-75) various reasons for the Bulgarian view that the Treaty of 1931 did not suspend the functioning of the Optional Clause; he contended that, with respect to the obligation of judicial settlement, the Treaty of 1931 left intact the pre-existing legal situation, and that the dispositions in the Treaty concerning judicial settlement served only the purpose of a reference to the pre-existing situation, without effecting any modification in that situation.

On this presentation of the problem as to the source or sources of the Court's jurisdiction, it is necessary to consider in some detail the legal obligations of Belgium and Bulgaria *inter se* with reference to the jurisdiction of the Court, as they existed on January 26th, 1938, the date when the Belgian Application was filed.

*

On August 12th, 1921, the Bulgarian Government deposited at Geneva a ratification of a declaration made on July 29th, 1921, in connection with Bulgaria's signature of the Optional Clause, the text of which was as follows:

¹ The exchange of ratifications of the Treaty of 1931 took place not on February 3rd, but on February 4th, 1933.

« Au nom du Gouvernement du Royaume de Bulgarie, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, purement et simplement. »

Le 25 septembre 1925, la disposition facultative fut signée au nom de la Belgique, avec la déclaration suivante :

« Au nom du Gouvernement belge, je déclare reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour, conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour, pour une durée de quinze années, sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification, sauf les cas où les Parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique. »

La ratification de la déclaration belge fut déposée à Genève le 10 mars 1926. A partir de cette date, par conséquent, la Belgique et la Bulgarie étaient tenues, vis-à-vis l'une de l'autre, d'admettre la compétence de la Cour pour connaître des différends énumérés à l'article 36, alinéa 2, du Statut, à la réserve des deux exceptions prévues dans la déclaration belge, savoir (1) les différends qui se seraient élevés avant le 10 mars 1926 et (2) les différends qui se seraient élevés au sujet de situations ou de faits antérieurs à cette date du 10 mars 1926. L'obligation des deux États ne s'appliquait pas, toutefois, aux cas où les Parties seraient convenues ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

*

A la date du 23 juin 1931, les représentants de la Belgique et de la Bulgarie signèrent un traité intitulé *Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire*; les instruments de ratification de ce traité furent échangés le 4 février 1933¹. A cette date, conformément aux dispositions de l'article 37 (2), le traité entra en vigueur pour une période de cinq ans, qui venait à expiration le 4 février 1938. Le 3 août 1938, six mois avant l'expiration de la période de cinq ans et conformément aux dispositions de l'article 37 (3), le traité fut « dénoncé » par la Bulgarie; il n'est donc pas demeuré en vigueur pour une nouvelle période de cinq ans après le 4 février 1938.

Le traité dispose (art. 1^{er}) que les différends de toute nature qui viendraient à s'élever entre les Parties contractantes et qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique, seront

¹ Le traité a été enregistré au Secrétariat de la Société des Nations le 3 mars 1933 sous le n° 3156. 137 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 191.

"On behalf of the Government of the Kingdom of Bulgaria I recognize, in relation to any other Member or State which accepts the same obligation, the jurisdiction of the Court as compulsory *ipso facto* and without any special convention, unconditionally."

On September 25th, 1925, the Optional Clause was signed on behalf of Belgium, with the following declaration:

"On behalf of the Belgian Government, I recognize as compulsory, *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other Member or State accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court for a period of fifteen years, in any disputes arising after the ratification of the present declaration with regard to situations or facts subsequent to this ratification, except in cases where the Parties have agreed or shall agree to have recourse to another method of pacific settlement."

A ratification of the Belgian declaration was deposited at Geneva on March 10th, 1926. After this date, therefore, Belgium and Bulgaria were bound *inter se* to recognize the Court's jurisdiction with respect to the disputes enumerated in Article 36, paragraph 2, of the Statute, with the two exceptions established by the Belgian declaration, i.e., excepting (1) disputes arising before March 10th, 1926, and (2) disputes with regard to situations or facts prior to March 10th, 1926. The obligation of the two States was not applicable, however, in cases where the Parties had agreed or might agree to have recourse to another method of pacific settlement.

*

On June 23rd, 1931, representatives of Belgium and Bulgaria signed a Treaty of conciliation, arbitration and judicial settlement, so entitled; ratifications of this Treaty were exchanged on February 4th, 1933¹. On that date, in accordance with the provisions in Article 37 (2), the Treaty entered into force for a period of five years, expiring on February 4th, 1938. On August 3rd, 1938, six months before the expiration of the five-year period and in accordance with the provisions in Article 37 (3), the Treaty was "denounced" by Bulgaria; hence it did not continue in force for an additional period of five years after February 4th, 1938.

The Treaty provides (Art. 1) that disputes of every kind which may arise between the Parties and which it may not have been possible to settle by diplomacy shall be submitted

¹The Treaty was registered with the Secretariat of the League of Nations, No. 3156, on March 3rd, 1933. 137 *League of Nations Treaty Series*, p. 191.

soumis à un règlement judiciaire ou arbitral précédé, soit obligatoirement, soit facultativement, d'un recours à la procédure de conciliation. Les différends « au sujet desquels les Parties se contesteraient réciproquement un droit » — il est expressément stipulé que ces différends comprennent ceux que mentionne l'article 36 du Statut de la Cour — seront soumis pour jugement à la Cour (art. 4), à moins que les Parties ne tombent d'accord pour recourir à un tribunal arbitral. Il est prévu une procédure arbitrale pour ces différends si les Parties tombent d'accord pour les soumettre à l'arbitrage, et une procédure de conciliation si les Parties se mettent d'accord pour adopter cette procédure. Quant aux différends autres que ceux « au sujet desquels les Parties se contesteraient réciproquement un droit », ils seront soumis obligatoirement à une procédure de conciliation (art. 8) qui est prévue en détail ; si la conciliation n'aboutit pas à un accord entre les Parties, l'arbitrage devient obligatoire pour ces différends (art. 24), et certaines dispositions indiquent la manière de constituer le tribunal arbitral et la procédure à suivre.

Si l'on compare le Traité de 1931, dans ses dispositions relatives au règlement judiciaire, avec les déclarations réciproques faites par la Belgique et la Bulgarie en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut, on verra que la disposition du traité qui prévoit un règlement judiciaire effectué par la Cour s'applique à tous les différends d'ordre juridique qui seraient visés par les déclarations ; le traité va peut-être plus loin, en ce sens qu'il s'applique à tous les différends au sujet desquels les Parties se contesteraient réciproquement un droit. Le traité va également plus loin, en ce sens qu'il n'exclut pas les différends qui se seraient élevés au sujet de situations ou de faits antérieurs au 10 mars 1926. D'autre part, le traité contient deux conditions que ne posent pas les déclarations réciproques ; aux termes de l'article premier du traité, le différend doit être de ceux « qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique » ; et, aux termes de l'article 3 du traité, s'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des Parties, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette Partie pourra s'opposer à ce que ce différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le traité avant qu'une décision définitive ait été rendue dans des délais raisonnables par l'autorité compétente. Une autre différence doit être constatée : alors que la déclaration bulgare de 1921 a été faite sans limite de temps, la déclaration belge a été faite pour une période de quinze années, venant à expiration le 10 mars 1941 ; le traité, d'autre part, a été conclu pour des périodes successives de cinq ans et, à raison de la tournure prise par les événements, il a cessé d'être en vigueur à la fin de la première période de cinq ans, à savoir le 4 février 1938.

to judicial settlement or arbitration, preceded either obligatorily or optionally by a procedure of conciliation. Disputes "with regard to which the Parties are in conflict as to their respective rights"—it is expressly stated that these disputes include those mentioned in Article 36 of the Court's Statute—are to be submitted to the Court (Art. 4) unless the Parties agree upon resort to an arbitral tribunal. Provision is made for the procedure of arbitration of such disputes if the Parties agree on arbitration, and also for a procedure of conciliation of such disputes if the Parties agree on conciliation. As to disputes other than those "with regard to which the Parties are in conflict as to their respective rights", a procedure of conciliation is made obligatory (Art. 8), elaborate provision being made for the conduct of this procedure; and if the conciliation does not lead to an agreement between the Parties, arbitration then becomes obligatory for these disputes (Art. 24), provision being made for constituting the arbitral tribunal and for the procedure to be followed.

Comparing the Treaty of 1931, in so far as it relates to judicial settlement, with the reciprocal declarations made by Belgium and Bulgaria under Article 36, paragraph 2, of the Statute, it will be seen that the Treaty provision for judicial settlement by the Court applies to all the legal disputes which would be covered by the declarations, and it may go further in that it applies to all disputes with regard to which the Parties are in conflict as to their respective rights. The Treaty is also more extensive in that it does not exclude disputes with regard to situations or facts anterior to March 10th, 1926. On the other hand, the Treaty contains two conditions not set by the reciprocal declarations; under Article 1 of the Treaty, the dispute must be one "which it may not have been possible to settle by diplomacy"; and under Article 3 of the Treaty, if the dispute is one of which the subject (Fr. *objet*) according to the law of one of the Parties falls within the competence of its judicial or administrative authorities, that Party may object to the dispute's being submitted for settlement by a method laid down in the Treaty until a definitive decision has been pronounced within a reasonable time by the competent authority. One other difference is to be noted: while the Bulgarian declaration of 1921 was not limited to any period of time, the Belgian declaration was limited to a period of fifteen years expiring on March 10th, 1941; the Treaty on the other hand was concluded for successive five-year periods, and as events turned out it ceased to be in force at the end of the first period of five years, i.e., on February 4th, 1938.

*

Telle étant la situation, la Cour doit dire quel était le droit en vigueur entre la Bulgarie et la Belgique le 26 janvier 1938, date du dépôt de la requête belge. Le fait que le Traité de 1931 a cessé quelque neuf jours plus tard d'être en vigueur ne peut exercer aucune influence sur la compétence de la Cour pour connaître de la présente instance. Si la compétence existait le 26 janvier 1938, elle subsiste jusqu'au moment où interviendra le règlement de l'affaire; ceci est d'ailleurs reconnu expressément à l'article 37 (4) du traité.

À la date du 26 janvier 1938, les dispositions du Traité de 1931 étaient-elles donc opérantes? Les déclarations réciproques faites par la Belgique et la Bulgarie en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut, étaient-elles également opérantes? Et, si la réponse à cette dernière question est affirmative, les déclarations réciproques et le traité constituent-ils des voies d'accès à la Cour indépendantes? Ou bien les dispositions de ces actes sont-elles en quelque manière cumulatives, de telle sorte que les conditions posées par les deux doivent être remplies avant que l'on puisse invoquer la compétence de la Cour? Ces questions, toutefois, ne seront à examiner que s'il est constaté que, et les déclarations réciproques, et le Traité de 1931, s'appliquent, selon leurs termes, à la présente instance.

La compétence conférée à la Cour par la déclaration belge ne s'applique pas — cela est dit expressément — aux « cas où les Parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». La première question qui se pose est celle de savoir si nous trouvons en présence d'un cas de cet ordre, où le Traité de 1931 constitue, pour les différends rentrant dans l'article 36, alinéa 2, du Statut, « un autre mode de règlement pacifique » sur lequel les Parties se soient mises d'accord.

L'article 4 du Traité de 1931 oblige les Parties à venir devant la Cour, à moins qu'elles ne « tombent d'accord, dans les termes prévus ci-après, pour recourir à un tribunal arbitral »; et l'article 5 prévoit, pour donner suite à un accord de cette nature, une procédure d'arbitrage. Aux termes de l'article 7 du traité, avant toute procédure devant la Cour ou avant toute procédure arbitrale, « les Parties pourront, d'un commun accord, recourir à la procédure de conciliation prévue par le présent Traité ». Il semblerait donc que, pour les différends d'ordre juridique visés à l'article 36, alinéa 2, du Statut et auxquels s'appliquent les déclarations réciproques de la Belgique et de la Bulgarie, le traité prévoie non pas seulement une méthode de règlement judiciaire, mais bien une méthode de conciliation, de règlement arbitral et judiciaire, ces trois modes de règlement étant, dans un certain sens, liés l'un à l'autre. Les différends

*

This being the situation, the Court must say what law obtained between Bulgaria and Belgium on January 26th, 1938, the date of the filing of the Belgian Application. The fact that the Treaty of 1931 ceased to be in force some nine days later can have no bearing on the Court's jurisdiction with respect to this case. If the jurisdiction existed on January 26th, 1938, it will continue until the case is disposed of in due course; this is expressly recognized, indeed, in Article 37 (4) of the Treaty.

On January 26th, 1938, then, were the provisions of the Treaty of 1931 operative? Were the reciprocal declarations made by Belgium and Bulgaria under Article 36, paragraph 2, of the Statute, also operative? And if the latter question be answered in the affirmative, do the reciprocal declarations and the Treaty constitute independent ways of access to the Court? Or are their provisions in some way cumulative, so as to require that the conditions of both must be met before the Court's jurisdiction can be invoked? These questions will have to be considered, however, only if both the reciprocal declarations and the Treaty of 1931 are found to be applicable, in their terms, to this case.

The jurisdiction conferred on the Court by the Belgian declaration is in terms not applicable "in cases where the Parties have agreed or shall agree to have recourse to another method [Fr. *mode*] of pacific settlement". The first question is whether this is such a case, whether the Treaty of 1931 constitutes, for cases falling under Article 36, paragraph 2, of the Statute, "another method of pacific settlement" upon which the Parties have agreed.

Article 4 of the Treaty of 1931 requires recourse to the Court "unless the Parties agree, in the manner hereinafter provided, to have resort to an arbitral tribunal"; and Article 5 provides for giving effect to such an agreement for arbitration. Under Article 7 of the Treaty, before any resort to the Court or to an arbitral tribunal, "the Parties may agree to have recourse to the conciliation procedure provided for in the present Treaty". Hence it would seem that for the legal disputes which are covered by Article 36, paragraph 2, of the Statute and to which the reciprocal declarations of Belgium and Bulgaria apply, the Treaty provides not a system of judicial settlement alone, but a system of conciliation, arbitration and judicial settlement, all three of which are in a sense bound together. Disputes for which the declarations provide a settlement by the Court may under the Treaty be referred to the Court,

dont les déclarations prévoient le règlement par la Cour peuvent, aux termes du traité, être portés devant la Cour, ou déférés à un arbitrage, ou bien soumis à une procédure de conciliation suivie (s'il est nécessaire) d'un jugement de la Cour ou à une procédure de conciliation suivie (s'il est nécessaire) d'arbitrage. Le système juridique institué par le traité diffère donc de celui qui est institué par les déclarations, bien que le règlement judiciaire (considéré à part de l'arbitrage) soit, selon les deux systèmes, confié à la Cour. On peut faire observer, cependant, que, selon le traité, l'accord des Parties est nécessaire pour que la procédure de conciliation ou d'arbitrage puisse être substituée au règlement judiciaire ou précéder celui-ci, et que, même aux termes des déclarations, les Parties ont la faculté de se mettre d'accord pour régler le différend par une procédure de conciliation ou d'arbitrage au lieu de recourir au règlement judiciaire. Le système prévu par le traité diffère à cet égard de celui des déclarations réciproques, en ce que le traité prévoit expressément l'alternative et fixe à celle-ci les lignes à suivre.

Les deux systèmes étant différents, il semblerait que nous nous trouvions en présence d'un cas où les Parties sont convenues, selon les termes de la déclaration belge, « d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique ». Si cette conclusion est exacte, les déclarations réciproques de la Belgique et de la Bulgarie ne peuvent trouver leur application en tant que source de compétence dans la présente espèce, et l'on ne doit rechercher la compétence de la Cour que dans le Traité de 1931.

Il convient de noter ici l'article 2 de ce traité, qui dispose que « les différends pour la solution desquels une procédure spéciale serait prévue par d'autres conventions en vigueur » entre les Parties contractantes « seront réglés conformément aux dispositions de ces conventions ». Il n'est pas très facile d'attribuer un sens précis à cette disposition¹; mais il semble clairement établi que les déclarations de la Belgique et de la Bulgarie ne sont pas, dans ce sens, une convention prévoyant « une procédure spéciale » pour la solution des différends d'ordre juridique visés par l'article 36, alinéa 2, du Statut.

*

Si l'on estimait que le Traité de 1931 ne fournit pas « un autre mode de règlement pacifique », au sens de la phrase par laquelle se termine la déclaration de la Belgique, la Cour se trouverait donc avoir devant elle deux textes — les déclarations réciproques de la Belgique et de la Bulgarie, d'une part, et le Traité de 1931, d'autre part — traitant du même objet

¹ Voir la critique de cette disposition dans un article paru sous le pseudonyme de « Gallus », 57, *Revue de Droit international et de Législation comparée* (1930), p. 879.

or to arbitration, or to conciliation followed (if necessary) by the Court's adjudication, or to conciliation followed (if necessary) by arbitration. The system of the Treaty is then different from the system of the declarations, though the judicial settlement (as distinguished from arbitration) is in both systems confided to the Court. It may be said, however, that under the Treaty an agreement between the Parties is necessary before conciliation or arbitration can be substituted for or placed before judicial settlement, and that even under the declarations it was open to the Parties to agree upon the conciliation or the arbitration of a dispute as an alternative to judicial settlement. Yet the system of the Treaty is in this respect different from that of the reciprocal declarations, because the Treaty provides in terms for the alternative and lays down the lines which the alternative is to follow.

The two systems being different, it would seem that this is a case in which the Parties have agreed, in the terms of the Belgian declaration, "to have recourse to another method of pacific settlement". If this conclusion be sound, the reciprocal declarations by Belgium and Bulgaria are not to be applied as a source of jurisdiction in this case, and the Court's jurisdiction may be sought only in the Treaty of 1931.

Note may here be made of Article 2 of the Treaty of 1931 which provides that "disputes for the settlement of which a special procedure is laid down in other conventions in force" between the Parties "shall be settled in conformity with the provisions of such conventions". It is not a simple matter to give a precise meaning to this provision¹; but it would seem quite clear that the Belgian and Bulgarian declarations are not in this sense a convention laying down "a special procedure" for the settlement of the legal disputes covered by Article 36, paragraph 2, of the Statute.

*

If it should be thought that the Treaty of 1931 does not provide for "another method of pacific settlement" within the meaning of the concluding phrase of the Belgian declaration, the Court would then have before it two texts—the reciprocal declarations of Belgium and Bulgaria on the one hand, and the Treaty of 1931 on the other hand—dealing with the same

¹ See the strictures on this provision by "Gallus" (a pseudonym), in 57 *Revue de Droit international et de Législation comparée* (1930), p. 879.

général. En présence d'une telle situation, le rapport entre les deux textes ne peut être laissé de côté.

Chacun des deux textes constitue l'annonce de l'intention des Parties de conférer compétence à la Cour, mais la compétence n'est pas la même dans chaque cas. Du fait de la réserve énoncée dans la déclaration de la Belgique, les déclarations réciproques ont pour effet de limiter la juridiction obligatoire de la Cour aux différends qui s'élèvent au sujet de situations ou de faits postérieurs au 10 mars 1926 ; le texte du traité, en revanche, est entièrement opposé à cette limitation. L'article 4 confère à la Cour compétence pour connaître de « tous différends au sujet desquels les Parties se contesteraient réciproquement un droit » ; il est dit expressément que ces différends comprennent « ceux que mentionne l'article 36 du Statut.... » à certains desquels s'appliquent les déclarations réciproques, et le traité n'exclut pas les différends qui s'élèvent au sujet de situations ou de faits antérieurs à une date déterminée. Il est donc clair que la disposition du traité qui confère compétence à la Cour est incompatible avec celle des déclarations réciproques, et, dans le cas présent, on ne peut recourir simultanément aux deux sources.

Appelée à choisir, entre les deux textes, celui qui doit régir la présente espèce, la Cour est tenue d'appliquer un principe de droit général et de dire que le texte le plus récent en date, qui exprime l'intention des Parties, doit l'emporter sur le texte antérieur. Il était au pouvoir des Parties d'élargir leurs obligations juridiques résultant des déclarations, et c'est ce qu'elles ont fait par le Traité de 1931, qui confère à la Cour une juridiction plus étendue que celle que lui conféraient les déclarations. En outre, le traité est un acte destiné à s'appliquer spécialement aux relations entre la Belgique et la Bulgarie ; les déclarations n'ont pas été rédigées eu égard seulement aux relations entre la Belgique et la Bulgarie, chacune des déclarations étant faite par l'un de ces deux États par référence à ses rapports avec tous les autres États qui reconnaissent la juridiction de la Cour, ainsi qu'il est prévu à l'article 36, alinéa 2, du Statut. Alors que les déclarations présentaient, pour bien des États, un intérêt effectif ou éventuel, le traité, bien qu'il se conformât à un modèle uniforme, ne concernait que les deux signataires. Si l'on doit dire que l'acte spécial l'emporte sur l'acte général ou que la disposition la plus étendue l'emporte sur la moins étendue, le résultat coïncidera ici avec l'application de la règle selon laquelle le texte plus récent en date doit l'emporter sur le texte antérieur¹.

¹ En cette matière, voir la discussion à laquelle procède « Gallus », dans un article 8, *Revue de Droit international* (1931), pp. 392-395.

general subject-matter. In such a situation the relation between the two texts cannot be disregarded.

Each of the texts is a statement of the Parties' intention to confer jurisdiction on the Court, but the jurisdiction is not the same in each case. In consequence of the reserve in the Belgian declaration, the reciprocal declarations had the effect of confining the Court's obligatory jurisdiction to disputes with regard to situations or facts posterior to March 10th, 1926; the text of the Treaty, on the other hand, is quite opposed to this limitation. Article 4 of the Treaty gives the Court jurisdiction over "all disputes with regard to which the Parties are in conflict as to their respective rights"; these are expressly said to include the disputes "mentioned in Article 36 of the Statute", to some of which the reciprocal declarations apply, and the Treaty does not exclude disputes with regard to situations or facts anterior to any particular date. Clearly, therefore, the Treaty's provision for the Court's jurisdiction is inconsistent with that of the reciprocal declarations, and in this case the two sources cannot be drawn upon simultaneously.

Called upon to choose which of the two texts is to govern in this case, the Court must apply a general principle of law, and it must say that the expression of the Parties' intention which is the later in point of time should prevail over that which is the earlier. The Parties had it in their power to enlarge their legal obligations resulting from the declarations, and this they did by the Treaty of 1931 which confers on the Court a more extensive jurisdiction than that conferred by the declarations. Moreover, the Treaty is an instrument which was drawn up to apply specially to the relations of Belgium and Bulgaria; the declarations were not drawn up with reference to the relations of Belgium and Bulgaria alone, each declaration being made by one of these States with reference to its relations with all other States recognizing the Court's jurisdiction as provided for in Article 36, paragraph 2, of the Statute. Whereas the declarations were of possible and actual interest to many States, the Treaty, though it followed a standard model, concerned only the two signatory States. If it is to be said that the special prevails over the general instrument, or that the more extensive prevails over the less extensive provision, the result here will coincide with the application of the rule that a later will prevail over an earlier text¹.

¹ On this point, see the discussion by "Gallus" in 8 *Revue de Droit international* (1931), pp. 392-395.

*

Si l'on désire obtenir confirmation des intentions des Parties que le traité conférât à la Cour une compétence plus étendue que celle que lui conféraient les déclarations réciproques et une compétence qui ne soit pas limitée aux différends s'élevant au sujet de situations ou de faits postérieurs au 10 mars 1926, on peut trouver cette confirmation dans les circonstances qui ont précédé la naissance du Traité de 1931. Bien que l'agent du Gouvernement bulgare ait fait allusion à cette histoire du traité, aucune des deux Parties n'a tenté d'en fournir à la Cour le compte rendu complet. Le préambule du Traité de 1931 rappelle une recommandation faite par l'Assemblée de la Société des Nations dans une résolution du 26 septembre 1928; ceci est en soi une raison pour recourir à l'histoire du traité.

En 1927, la Huitième Assemblée de la Société des Nations, « préoccupée de réaliser les conditions politiques qui assureraient le succès des travaux du désarmement », recommanda « le développement progressif de l'arbitrage au moyen d'accords particuliers ou collectifs ». A cet effet, elle pria le Conseil de charger la Commission préparatoire du Désarmement d'instituer un comité qui aurait pour mission d'étudier les mesures à prendre en vue de « provoquer, généraliser et coordonner les accords particuliers ou collectifs d'arbitrage et de sécurité »¹. Comme suite à cette résolution, un Comité d'arbitrage et de sécurité fut créé; devant ce Comité, le Gouvernement suédois émit l'idée d'un accord collectif fondé sur les traités de Locarno; le Comité elabora divers projets de conventions de règlement pacifique, dont tous restaient fidèles aux formules locarniennes, car ils contenaient des dispositions qui soustrayaient à la compétence de la Cour les différends concernant des faits antérieurs². Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité aboutirent à l'adoption par l'Assemblée de la résolution du 26 septembre 1928³, dont il est fait mention dans le préambule du Traité belgo-bulgare du 23 juin 1931. Cette résolution invitait les États à accepter les obligations relatives au règlement pacifique, « soit en devenant partie à l'Acte général ci-annexé, soit en concluant des conventions particulières suivant les modèles de conventions bilatérales ci-annexés ». A la résolution étaient joints en annexe un projet d'Acte général et trois modèles de conventions bilatérales, « Convention a », « Convention b » et « Convention c ». L'Acte général joint en annexe prévoyait à l'article 39 des réserves éventuelles qui excluraient « des procédures décrites par le présent acte les différends nés de faits antérieurs » à l'adhésion. Le modèle de convention

¹ Actes de la 8^{me} Assemblée, Séances plénières, pp. 177-178.

² Document de la Société des Nations C. 358. M. 112. 1928. IX.

³ Actes de la 9^{me} Assemblée, Séances plénières, p. 182.

*

If confirmation is desired of the Parties' intentions that the Treaty should confer on the Court a jurisdiction more extensive than that conferred by the reciprocal declarations and not limited to disputes with regard to situations or facts posterior to March 10th, 1926, it can be found in what may be referred to as the pre-natal history of the Treaty of 1931. Though a reference to this history was made by the Bulgarian Agent, neither of the Parties endeavoured to place the whole record before the Court. The preamble to the Treaty of 1931 recalls a recommendation made by the Assembly of the League of Nations in a resolution of September 26th, 1928; this in itself is a basis for summoning the aid of the Treaty's history.

In 1927, the Eighth Assembly of the League of Nations, "anxious to bring about the political conditions calculated to assure the success of the work of disarmament", recommended "the progressive extension of arbitration by means of special or collective agreements". To this end, it asked the Council to instruct the Preparatory Disarmament Commission to create a committee to consider measures which might be taken "with a view to promoting, generalizing, and co-ordinating special or collective agreements on arbitration and security"¹. As a result of this resolution, a Committee on Arbitration and Security was created, to which the Swedish Government suggested the idea of a collective agreement based on the Locarno treaties; this Committee prepared various drafts of conventions on pacific settlement, all of which were faithful to the Locarno formulæ in that they contained provisions for excluding from the Court's jurisdiction disputes concerning anterior facts². The work of the Committee on Arbitration and Security led to the adoption by the Ninth Assembly of the resolution of September 26th, 1928³, to which reference is made in the preamble of the Belgian-Bulgarian Treaty of June 23rd, 1931. This resolution invited States to accept obligations concerning pacific settlement "either by becoming parties to the annexed General Act, or by concluding particular conventions with individual States in accordance with the model bilateral conventions annexed hereto". To the resolution were annexed a draft General Act and drafts of three model bilateral conventions, "Convention *a*", "Convention *b*", and "Convention *c*". The annexed General Act contained in Article 39 provision for possible reservations which would "exclude from the procedure" provided for, "disputes arising out

¹ Records of Eighth Assembly, Plenary, pp. 177-178.

² League of Nations Document, C. 358. M. 112. 1928. IX.

³ Records of Ninth Assembly, Plenary, p. 182.

bilatérale « *a* » contenait, entre l'article 34 et l'article 35, le mot « Article¹ ». Cet « article » ne portait pas de numéro, et l'on n'en donnait pas le texte; mais la note en bas de page correspondant au chiffre 1 mentionné prévoyait que « les États désireux d'introduire des réserves » pourraient « s'inspirer de l'article 39 de l'Acte général... »². Des dispositions analogues figuraient dans les modèles « *b* » et « *c* ». Ainsi, le texte du projet d'Acte général prévoyait expressément des réserves éventuelles qui excluraient les différends nés de faits antérieurs, et les textes des conventions bilatérales modèles portaient un article en blanc, sans numéro, qui renvoyait à une note dans laquelle on attirait l'attention sur la possibilité d'une réserve analogue.

La « Convention *a* », jointe en annexe à la résolution de l'Assemblée en date du 26 septembre 1928, a servi de modèle au Traité belgo-bulgare du 23 juin 1931; dans l'ensemble, le texte du traité suit presque littéralement celui du projet. Il convient toutefois de noter deux différences importantes:

1) La suggestion constituée par l'article en blanc, sans numéro, inséré entre les articles 34 et 35 du projet de convention a été entièrement rejetée lors de l'élaboration du traité. En effet, le texte du traité ne contient aucune mention de l'exclusion de différends relatifs à des faits antérieurs, et les Parties n'ont fait aucune réserve de cette nature lors de la signature ou de la ratification du traité. Ce fait semblerait clairement indiquer que l'intention des Parties n'était pas de soustraire à la compétence conférée à la Cour par le Traité de 1931 les différends relatifs aux faits antérieurs.

2) L'article 2 de la « Convention *a* », qui fait suite à l'Acte général, contient les dispositions suivantes:

« 1. Les différends pour la solution desquels une procédure spéciale serait prévue par d'autres conventions en vigueur entre les Parties seront réglés conformément aux dispositions de ces conventions.

2. La présente Convention ne porte pas atteinte aux accords en vigueur établissant pour les Hautes Parties contractantes une procédure de conciliation ou, en matière d'arbitrage et de règlement judiciaire, des engagements assurant la solution du différend. Toutefois, si ces accords ne prévoient qu'une procédure de conciliation, après que cette procédure aura échoué, les dispositions de la présente Convention relatives au règlement judiciaire ou arbitral recevront application. »

¹ Document de la Société des Nations C. 358. M. 112. 1928. IX.

² On trouvera cette note ainsi que le texte de la « Convention *a* » publiés dans le document de la Société des Nations C. 536. M. 163. 1928. IX; dans les Comptes rendus de la 9^{me} Assemblée, Séances plénières, p. 502; et dans le *Journal officiel* de la Société des Nations, Supplément spécial n° 63, p. 31.

of facts prior" to accession to the Act. The annexed model bilateral "Convention *a*" contained, between Article 34 and Article 35, the word "Article¹"; no number was assigned to this "article" and no text was given, but the footnote to which the figure "1" referred suggested that "States desiring to introduce reservations might insert here an article based on Article 39 of the General Act...."². Similar provisions were included in models "*b*" and "*c*". Thus, the text of the draft General Act provided expressly for possible reservations excluding disputes arising out of anterior facts, and the texts of the model bilateral conventions carried an unnumbered blank article referring to a footnote which called attention to the possibility of the same reservation.

"Convention *a*", as annexed to the Assembly resolution of September 26th, 1928, served as the model of the Belgian-Bulgarian Treaty of June 23rd, 1931; in general the text of the Treaty follows almost verbatim that of the draft. Two significant departures are to be noted, however:

(1) The suggestion in the unnumbered, blank article placed between Article 34 and Article 35 of the draft was completely rejected when the Treaty was drafted. For the text of the Treaty contains no reference to the exclusion of disputes with regard to anterior facts, and neither in signing nor in ratifying the Treaty did the Parties make any such reservation. This would seem to be a clear indication of the Parties' intention that disputes with regard to anterior facts should not be excluded from the jurisdiction conferred on the Court by the Treaty of 1931.

(2) Article 2 of "Convention *a*", following Article 29 of the General Act, contains these provisions:

"1. Disputes for the settlement of which a special procedure is laid down in other conventions in force between the Parties shall be settled in conformity with the provisions of those conventions.

2. The present Convention shall not affect any agreements in force by which conciliation procedure is established between the High Contracting Parties or they are bound by obligations to resort to arbitration or judicial settlement which ensure the settlement of the dispute. If, however, these agreements provide only for a procedure of conciliation, after such procedure has been followed without result, the provisions of the present Convention concerning judicial settlement or arbitration shall be applied."

¹ League of Nations Document, C. 358. M. 112. 1928. IX.

² This note is to be found with the text of "Convention *a*" as published in League of Nations Document C. 536. M. 163. 1928. IX; in Records of Ninth Assembly, Plenary, p. 502; and in *League of Nations Official Journal*. Special Supplement No. 63, p. 31.

Le texte de l'article 2 du Traité de 1931 est tout différent ; il est ainsi conçu :

« Les différends pour la solution desquels une procédure spéciale serait prévue par d'autres conventions en vigueur entre les Hautes Parties contractantes, seront réglés conformément aux dispositions de ces conventions. Toutefois, si une solution du différend n'intervenait pas par application de cette procédure, les dispositions du présent Traité relatives à la procédure arbitrale ou au règlement judiciaire recevraient application. »

Le Traité de 1931 omet donc la disposition du n° 2 de l'article 2 du modèle adopté par l'Assemblée, qui était destiné à assurer le maintien en vigueur des obligations antérieures, telles que celles que comportaient les déclarations réciproques faites en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut. On trouve là une autre indication de l'intention des Parties que l'article 4 du Traité de 1931 les libérât des limitations instituées par les déclarations réciproques, tant que le traité demeurerait en vigueur.

*

On peut rechercher une nouvelle indication, sur les intentions des Parties quant à la portée du Traité de 1931, dans la politique suivie en général par chacun des deux États signataires lorsqu'ils ont conclu des traités avec d'autres États.

L'attitude générale de la Bulgarie demeure constamment celle qui ressort de la déclaration bulgare de 1921. Bien que la Bulgarie n'ait pas adhéré à l'Acte général de 1928, elle a conclu un certain nombre de traités, établis d'après les modèles de conventions qu'avait adoptés l'Assemblée en 1928 : avec la *Turquie*, le 6 mars 1929¹ ; avec la *Hongrie*, le 22 juillet 1929² ; avec la *Pologne*, le 31 décembre 1929³ ; avec l'*Espagne*, le 26 juin 1931⁴ ; avec la *Norvège*, le 26 novembre 1931⁵ ; avec le *Danemark*, le 7 décembre 1935⁶ ; et avec la *Lettonie*, le 23 mai 1933. De ces traités, seul celui qui avait été conclu avec la Pologne excluait les différends relatifs à des situations ou faits antérieurs⁷.

La Belgique semble, pendant quelque temps, avoir attaché une grande importance à l'exclusion des différends relatifs aux situations ou faits antérieurs. Peu après la signature de sa déclaration du 25 septembre 1925, la Belgique a conclu avec

¹ 114 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 399.

² 101 *idem*, p. 41.

³ 113 *idem*, p. 89.

⁴ 166 *idem*, p. 341.

⁵ 134 *idem*, p. 27.

⁶ 182 *idem*, p. 183.

⁷ Les traités conclus par la Bulgarie avec les États-Unis d'Amérique — 21 janvier 1929 (93 *idem*, pp. 331, 337) — et avec le Mexique — 5 novembre 1936 (187 *idem*, p. 37) — sont établis dans des formes particulières.

The text of Article 2 of the Treaty of 1931 is quite different, running as follows:

“Disputes for the settlement of which a special procedure is laid down in other conventions in force between the High Contracting Parties shall be settled in conformity with the provisions of such conventions. Nevertheless, should the settlement of the dispute not be achieved by application of this procedure, the provisions of the present Treaty concerning arbitration or judicial settlement shall be applied.”

The Treaty of 1931 thus fails to include the provision in paragraph 2 of Article 2 of the model adopted by the Assembly, which was designed to continue the operation of prior obligations, such as those of reciprocal declarations under Article 36, paragraph 2, of the Statute. This is another indication of the Parties' intention that Article 4 of the Treaty of 1931 was to free them of the limitations established by the reciprocal declarations, so long as the Treaty should remain in force.

*

Further indication of the Parties' intentions as to the scope of the Treaty of 1931 may be sought in the general policy followed by each of the two signatory States in entering into treaties with other States.

Bulgaria's general policy is quite consistently that indicated in the Bulgarian declaration of 1921. Though Bulgaria did not accede to the General Act of 1928, it entered into a number of treaties which follow the model drafts adopted by the Assembly in 1928: with *Turkey*, March 6th, 1929¹; with *Hungary*, July 22nd, 1929²; with *Poland*, December 31st, 1929³; with *Spain*, June 26th, 1931⁴; with *Norway*, November 26th, 1931⁵; with *Denmark*, December 7th, 1935⁶; and with *Latvia*, May 23rd, 1933. Of these treaties only that with Poland excluded disputes with regard to anterior situations or facts⁷.

Belgium seems for a time to have assigned great importance to the exclusion of disputes with regard to anterior situations or facts. Soon after the signature of its declaration of September 25th, 1925, Belgium entered into a treaty with

¹ 114 *League of Nations Treaty Series*, p. 399.

² 101 *idem*, p. 41.

³ 113 *idem*, p. 89.

⁴ 166 *idem*, p. 341.

⁵ 134 *idem*, p. 27.

⁶ 182 *idem*, p. 183.

⁷ Bulgaria's treaties with the United States of America, of January 21st, 1929 (93 *idem*, pp. 331, 337), and its treaty with Mexico, of November 5th, 1936 (187 *idem*, p. 37), follow special forms.

l'Allemagne un traité, paraphé à Locarno le 16 octobre 1925¹, qui (art. 1^{er}) ne s'appliquait pas aux « contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente Convention et qui appartiennent au passé ». Viennent ensuite les traités conclus avec la Suède, 30 avril 1926²; avec la Suisse, 5 février 1927³; avec le Danemark, 3 mars 1927⁴; avec la Finlande, 4 mars 1927⁵; avec le Portugal, 9 juillet 1927⁶; et avec la Pologne, 25 octobre 1928⁷; qui, tous, excluent expressément, soit les différends relatifs aux situations ou faits antérieurs, soit les différends nés de faits antérieurs. Un traité conclu avec l'Espagne — 19 juillet 1927⁸ — ne contient pas la même exclusion, mais le protocole final en donne la raison, à savoir qu'il n'y avait pas de différend pendant entre les deux États. D'autre part, un traité conclu avec le Luxembourg — 17 octobre 1927⁹ — prévoit (art. 1^{er}) qu'il s'appliquera aux contestations pour la solution desquelles un mode de règlement pacifique avait été prévu par la convention économique conclue entre les deux pays, lors même que ces contestations se rattacheraient à des faits antérieurs à sa conclusion.

A la suite de l'adoption par l'Assemblée de sa résolution du 26 septembre 1928, la Belgique a adhéré à l'Acte général le 18 mai 1929 avec une réserve afférente aux différends qui naîtraient de faits antérieurs¹⁰; mais, par la suite, on constate quelque changement dans la politique suivie par la Belgique. Les traités conclus par ce pays avec la Tchécoslovaquie, 23 avril 1929¹¹; avec la Grèce, 25 juin 1929¹²; avec la Lithuanie, 24 septembre 1930¹³; et avec la Bulgarie, 23 juin 1931, sont conformes au modèle de « Convention a », et aucun d'eux ne mentionne l'exclusion de différends relatifs à des situations ou faits antérieurs. Le traité conclu avec la Yougoslavie, 25 mars 1930¹⁴, ne s'applique pas aux « différends nés antérieurement à la conclusion de la présente Convention »; alors que les traités conclus avec la Roumanie, 8 juillet 1930¹⁵, avec la Turquie, 18 avril 1931¹⁶, et avec le Venezuela, 14 août 1935¹⁷, ne

¹ 54 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 303.

² 67 *idem*, p. 91.

³ 68 *idem*, p. 45.

⁴ 67 *idem*, p. 117.

⁵ 69 *idem*, p. 361.

⁶ 74 *idem*, p. 39.

⁷ Publications de la Cour, Série D, n° 6, p. 308.

⁸ 80 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 17.

⁹ 124 *idem*, p. 203.

¹⁰ 93 *idem*, p. 343.

¹¹ 110 *idem*, p. 113.

¹² 113 *idem*, p. 117.

¹³ 129 *idem*, p. 399.

¹⁴ 106 *idem*, p. 343.

¹⁵ 128 *idem*, p. 403.

¹⁶ Publications de la Cour, Série D, n° 6, p. 475.

¹⁷ *Documents parlementaires* (Belgique), 1935-1936, n° 75.

Germany, initialled at Locarno on October 16th, 1925¹, which (Art. 1) did not apply to "disputes arising out of events prior to the present Convention and belonging to the past". Then followed treaties with *Sweden*, April 30th, 1926²; with *Switzerland*, February 5th, 1927³; with *Denmark*, March 3rd, 1927⁴; with *Finland*, March 4th, 1927⁵; with *Portugal*, July 9th, 1927⁶; and with *Poland*, October 25th, 1928⁷—all of which expressly excluded either disputes with regard to anterior situations or facts, or disputes arising out of prior events. A treaty with *Spain*, July 19th, 1927⁸, did not contain the exclusion, but the final protocol gave a reason for this, *viz.*, that no dispute was then pending between the two States. A treaty with *Luxemburg*, October 17th, 1927⁹, on the other hand, provided (Art. 1) for its application to the disputes for the solution of which a method of pacific settlement had been provided by the Economic Convention between the two countries, even when such disputes referred to facts prior to the conclusion of the treaty.

Following the Assembly's adoption of its resolution of September 26th, 1928, Belgium acceded to the General Act on May 18th, 1929, with a reservation as to disputes arising out of anterior facts¹⁰; but thereafter some change is noticeable in Belgian policy. Belgium's treaties with *Czechoslovakia*, April 23rd, 1929¹¹; with *Greece*, June 25th, 1929¹²; with *Lithuania*, September 24th, 1930¹³; and with *Bulgaria*, June 23rd, 1931, followed the Assembly's model "Convention a", and none of them referred to the exclusion of disputes with regard to anterior situations or facts. A treaty with *Yugoslavia*, March 25th, 1930¹⁴, did not apply to "disputes which arose prior to the conclusion of the present Convention" ("différends nés antérieurement à la conclusion de la présente Convention"); while treaties with *Roumania*, July 8th, 1930¹⁵, with *Turkey*, April 18th, 1931¹⁶, and with *Venezuela*, August 14th, 1935¹⁷, did not apply

¹ 54 *League of Nations Treaty Series*, p. 303.

² 67 *idem*, p. 91.

³ 68 *idem*, p. 45.

⁴ 67 *idem*, p. 117.

⁵ 69 *idem*, p. 361.

⁶ 74 *idem*, p. 39.

⁷ Publications of the Court, Series D, No. 6, p. 308.

⁸ 80 *League of Nations Treaty Series*, p. 17.

⁹ 124 *idem*, p. 203.

¹⁰ 93 *idem*, p. 344.

¹¹ 110 *idem*, p. 113.

¹² 113 *idem*, p. 117.

¹³ 129 *idem*, p. 399.

¹⁴ 106 *idem*, p. 343.

¹⁵ 128 *idem*, p. 403.

¹⁶ Publications of the Court, Series D, No. 6, p. 475.

¹⁷ *Documents parlementaires* (Belgique), 1935-1936, No. 75.

s'appliquent pas aux différends nés de faits qui sont antérieurs et qui appartiennent au passé¹.

Sans doute, les inclusions ou exclusions observées dans un traité peuvent être dues à l'insistance de l'une ou de l'autre des parties au traité. Néanmoins, cet examen récapitulatif semble amener à la conclusion que c'est entièrement à dessein que l'exclusion de certains différends a été omise dans le Traité belgo-bulgare de 1931 et que cette omission est due à l'intention d'appliquer les dispositions du traité à tous les différends, que ceux-ci visent des situations ou des faits soit antérieurs soit postérieurs. Si certains des États avec lesquels la Belgique a conclu ces traités étaient antérieurement liés par des déclarations faites en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour, d'autres ne l'étaient pas ; de sorte que la différence constatée dans les textes des traités ne peut s'expliquer par la situation antérieure de ces États à l'égard desdites déclarations.

Il convient de faire encore une observation quant au caractère du Traité de 1931. A la date du 26 septembre 1928, le Conseil de la Société des Nations chargea le Secrétariat d'élaborer « une note introductive expliquant l'économie des traités », dont les projets avaient été, à cette date, adoptés par l'Assemblée, et ladite note devait être communiquée aux gouvernements en même temps que les textes². Le 15 octobre 1928, le Secrétariat publia un document dans lequel figuraient les textes de l'Acte général et des modèles de conventions bilatérales, avec une « note introductive à l'Acte général et aux modèles de conventions bilatérales a, b, c, pour le règlement pacifique des différends internationaux »³. Dans cette note introductive, il est dit (p. 8) que « la substance de l'Acte général et des trois conventions bilatérales est la même » ; et (p. 9) que « les conventions élaborées ont été conçues de telle sorte qu'elles ne portent aucune atteinte aux conventions de tout genre, ayant en vue le règlement pacifique des différends, que les États ont pu ou pourraient conclure par ailleurs. Les conventions nouvelles ne s'appliqueront qu'à titre subsidiaire et régleront les seuls litiges qui ne tomberaient pas sous le coup d'autres conventions. » L'importance de cette indication ne doit pas être indûment réduite ; elle est confirmée dans les études publiées sur l'Acte général, par l'auteur bien informé « Gallus », dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée*⁴ et dans la *Revue de Droit international*⁵. « Gallus »

¹ Les traités conclus par la Belgique avec les États-Unis d'Amérique — 20 mars 1929 (109 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, pp. 261, 267) — et avec la Perse — 23 mai 1929 (110 *idem*, p. 369) — sont établis dans des formes particulières.

² *Journal officiel* de la Société des Nations, 1928, p. 1670.

³ Document C. 536. M. 163. 1928. IX.

⁴ Volume 57 (1930), pp. 190-246, 413-472, 878-925.

⁵ Volume 8 (1931), pp. 377-424.

to disputes arising out of anterior facts and belonging to the past¹.

Of course the inclusions and exclusions in a treaty may be due to insistence by either of the parties to the treaty. Yet this record seems to point to the conclusion that the omission of the exclusion from the Belgian-Bulgarian Treaty of 1931 was effected entirely by design, and that it was due to an intention that the provisions of the Treaty should apply to all disputes whether they concerned anterior or posterior situations or facts. While some of the States with which Belgium entered into these treaties were previously bound by declarations under Article 36, paragraph 2, of the Court's Statute, others were not; so that the difference in the texts of the treaties cannot be explained by the previous position of these States with reference to such declarations.

A further point may be mentioned as to the character of the Treaty of 1931. On September 26th, 1928, the Council of the League of Nations instructed the Secretariat to prepare "an introductory note explaining the structure of the treaties", drafts of which had on that date been adopted by the Assembly, and the note was to be communicated to Governments along with the texts². On October 15th, 1928, the Secretariat issued a document containing the texts of the General Act and the model bilateral conventions, with an "Introductory Note to the General Act and the model bilateral Conventions *a, b, c*, for the Pacific Settlement of International Disputes"³. In this Introductory Note it is said (p. 8) that "the General Act and the three bilateral conventions are in substance the same"; and (on p. 9) it is said that "the conventions had been drafted in such a manner that they in no way affect other conventions of any kind which States may have concluded or may conclude for the pacific settlement of disputes. The new conventions will only be applied subsidiarily and will only settle disputes which do not come within the scope of other conventions." The importance of this statement is not to be minimized; it is confirmed in the studies of the General Act by the well-informed "Gallus", published in the *Revue de Droit international et de Législation comparée*⁴ and in the *Revue de Droit international*⁵. "Gallus" stresses the subsidiary character of the General Act, derived from paragraph 2 of Article 29;

¹ Belgium's treaties with the United States of America of March 20th, 1929 (109 *League of Nations Treaty Series*, pp. 261, 267), and its treaty with Persia of May 26th, 1929 (110 *idem*, p. 369), follow special forms.

² *League of Nations Official Journal*, 1928, p. 1670.

³ Document C. 536. M. 163. 1928. IX.

⁴ Volume 57 (1930), pp. 190-246, 413-472, 878-925.

⁵ Volume 8 (1931), pp. 377-424.

insiste sur le caractère subsidiaire de l'Acte général, tiré de l'alinéa 2 de l'article 29 ; or, l'on a fait observer plus haut que le modèle de « Convention a » contenait, dans son article 2, une disposition correspondant à cet alinéa. Le passage cité de la note introductive est applicable à l'Acte général, à cause de la disposition de l'article 29, alinéa 2, et au modèle de « Convention a » bilatérale, à cause de la disposition de l'article 2, alinéa 2. Elle ne s'applique pas, toutefois, au Traité de 1931, parce que ce traité ne contient pas de disposition qui corresponde à l'article 29, alinéa 2, de l'Acte général ou à l'article 2, alinéa 2, de la « Convention a ».

Si les Gouvernements belge et bulgare avaient entendu que les obligations contractées par eux en vertu des dispositions réciproques demeuraient inchangées, durant la période où le Traité de 1931 était en vigueur, ce résultat aurait pu être très simplement atteint. Les deux États auraient pu se conformer à la suggestion de l'Assemblée, relative à l'article laissé en blanc et sans numéro dans le projet de « Convention a », et prévoir une réserve visant les différends relatifs aux faits antérieurs ; ou bien, ils auraient pu conserver dans le traité une disposition correspondant à l'article 2, alinéa 2, du projet de « Convention a » ; ou enfin, ils auraient pu déclarer expressément que le traité ne modifiait en aucune manière l'effet des déclarations antérieures. Il n'est pas sans intérêt, à cet égard, de constater que la méthode suggérée en dernier lieu a été adoptée par certains autres États, lors de la conclusion de traités analogues¹, et même par la Belgique, lors de la conclusion — le 23 mai 1929 — du traité avec la Perse².

*

Pour résumer ce qui a été dit plus haut, en premier lieu les déclarations réciproques ne sont pas applicables à la présente instance, parce qu'il s'agit d'un cas où, pour se servir des mots par lesquels se termine la déclaration du Gouvernement belge, les Parties sont convenues de recourir « à un autre mode de règlement pacifique », à savoir le Traité de 1931. Mais même si cette manière de voir était rejetée, comme le texte du traité, incompatible avec celui des déclarations réciproques, est de date plus récente, le traité doit l'emporter sur les déclarations, durant la période où le traité est demeuré en vigueur. L'histoire du traité démontre que les Parties entendaient, pour un temps, se libérer de la réserve insérée dans la déclaration belge, et faire

¹ Voir le Protocole final du Traité austro-suisse du 11 octobre 1924, 33 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 432 ; le Protocole additionnel à la Convention du 17 janvier 1925 entre l'Estonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, 38 *idem*, p. 368 ; et le Protocole de signature du Traité norvégéo-polonais du 9 décembre 1929, 101 *idem*, p. 340.

² 110 *idem*, p. 369.

and it has been noted above that the model "Convention a" contained a counterpart of that paragraph in its Article 2. The statement quoted from the Introductory Note is applicable to the General Act because of the provision in Article 29, paragraph 2, and to the model bilateral "Convention a" because of the provision in Article 2, paragraph 2. It does not apply to the Treaty of 1931, however, for that Treaty contains no provision corresponding to Article 29, paragraph 2, of the General Act, or to Article 2, paragraph 2, of "Convention a".

If it had been the intention of the Belgian and Bulgarian Governments that their obligations under the reciprocal declarations should continue unmodified during the period when the Treaty of 1931 was in force, this result could have been accomplished by a simple expedient. The two States might have acted on the Assembly's suggestion in the blank, unnumbered article in Convention "a" and made a reservation as to disputes with regard to anterior facts; or they might have retained in the Treaty a provision corresponding to Article 2, paragraph 2, of "Convention a"; or they might have stated expressly that the Treaty did not in any way modify the effect of the prior declarations. It is not without interest in this connection that this last suggested course was taken by certain other States in concluding similar treaties¹, and even by Belgium in concluding the Treaty with Persia of May 23rd, 1929².

*

To summarize what has been said, first of all the reciprocal declarations are not applicable in this case because it is a case for which, to employ the concluding phrase of the Belgian declaration, the Parties have agreed "to have recourse to another method of pacific settlement", the method of the Treaty of 1931. Even if this view be rejected, however, as the text of the Treaty is inconsistent with the texts of the reciprocal declarations and as it is later in point of time, the Treaty must prevail over the declarations during the period when the Treaty is in force. The history of the Treaty shows that the Parties intended for a period to free themselves of the reserve in the Belgian declaration, and to include in the

¹ See the final protocol to the Austrian-Swiss Treaty of October 11th, 1924, 33 *League of Nations Treaty Series*, p. 432; the additional protocol to the Convention of January 17th, 1925, between Estonia, Finland, Latvia and Poland, 38 *idem*, p. 368; and the protocol of signature to the Norwegian-Polish Treaty of December 9th, 1929, 101 *idem*, p. 340.

² 110 *idem*, p. 369.

revenir dans la compétence conférée à la Cour des différends relatifs à des situations ou faits antérieurs. Ceci est confirmé également par la politique suivie et par la Bulgarie et par la Belgique, lorsqu'elles ont conclu des traités avec d'autres États. Deux différences essentielles, entre le Traité de 1931 et le modèle de « Convention a » de 1928, empêchent d'assigner au premier le caractère subsidiaire qui peut être attribué au second.

La conclusion à tirer de ce qui précède est qu'à la date du 26 janvier 1938, lorsque le Traité de 1931 était en vigueur, les relations entre la Belgique et la Bulgarie à l'égard de la juridiction de la Cour étaient régies par le Traité de 1931 et non par les déclarations réciproques faites en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut. Le Traité de 1931 est donc la seule source possible de la compétence de la Cour pour connaître de la présente instance.

* * *

La conclusion selon laquelle la compétence de la Cour pour connaître de la présente instance doit être tirée, si elle existe, du Traité de 1931, dispense de rechercher si la condition énoncée dans la déclaration belge — à savoir que le différend doit s'être élevé au sujet de situations ou de faits postérieurs au 10 mars 1926 — a été remplie dans l'espèce. Cette conclusion, toutefois, oblige à se demander si, dans le cas présent, ont été remplies les deux conditions posées par le Traité de 1931, savoir 1° que, comme il est dit à l'article premier, le différend soit de ceux « qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique », et 2° que, dans les hypothèses énoncées à l'article 3, une décision définitive ait été rendue par l'autorité locale compétente. Ces deux questions ont été soulevées à propos de l'exception préliminaire bulgare.

*

La disposition de l'article premier du traité, selon laquelle le différend doit être de ceux qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique, n'est pas une formalité dépourvue de sens. Dans le passé, la Cour a souligné l'importance des négociations préalables¹, et, là où la condition est expressément énoncée dans un traité, on ne peut la laisser de côté. Ce qui est essentiel, c'est qu'avant qu'une partie dépose une requête introduisant une instance devant la Cour, l'autre partie ait eu l'occasion de faire connaître et d'exprimer sa manière de voir sur l'objet du différend. Cette occasion ne peut être fournie que par des négociations diplomatiques. Le point précis auquel il est possible de dire à juste titre que les négociations

¹ Dans l'affaire Mavrommatis, Série A, n° 2, p. 15.

jurisdiction conferred on the Court disputes with regard to anterior situations or facts. This is borne out, also, by the policy followed both by Bulgaria and by Belgium in concluding treaties with other States. Two essential differences existing between the Treaty of 1931 and "Convention *a*" of 1928 make it impossible to attribute to the former the subsidiary character which may be attributed to the latter.

The conclusion to be drawn is that on January 26th, 1938, while the Treaty of 1931 was in force, the relations between Belgium and Bulgaria with respect to the jurisdiction of the Court were governed by the Treaty of 1931 and not by the reciprocal declarations made under Article 36, paragraph 2, of the Statute. Hence, the Treaty of 1931 is the sole possible source of the Court's jurisdiction to deal with this case.

* * *

The conclusion that the Court's jurisdiction to deal with this case must be derived, if at all, from the Treaty of 1931 makes it unnecessary to enquire whether the condition set by the Belgian declaration, that the dispute must be with regard to situations or facts posterior to March 10th, 1926, has been fulfilled in this case. The conclusion makes it necessary, however, to enquire as to the fulfilment in this case of the two conditions set by the Treaty of 1931, (1) the requirement of Article 1 that the dispute must be one "which it may not have been possible to settle by diplomacy", and (2) the requirement that on the hypotheses set out in Article 3 a definitive decision must have been pronounced by a competent local authority. Both of these questions have been raised in connection with the Bulgarian preliminary exception.

*

The provision in Article 1 of the Treaty, that the dispute must be one which it may not have been possible to settle by diplomacy, is not a meaningless formality. In the past the Court has drawn attention to the importance of prior negotiations¹, and where the requirement is expressly laid down in a treaty it cannot be disregarded. What is essential is that prior to the filing of an application by one party bringing the dispute before the Court, the other party must have been given the opportunity to formulate and to express its views on the subject of the dispute. Only diplomatic negotiations will have afforded such an opportunity. The precise point at which it may properly be said that the negotiations instituted cannot

¹ In the *Mavrommatis* case, Series A, No. 2, p. 15.

entamées ne peuvent aboutir à la solution du différend peut dépendre, comme l'a reconnu la Cour¹, « de l'appréciation des États intéressés ».

Les conclusions du Gouvernement belge, telles qu'elles sont exposées dans sa requête et dans son Mémoire, ont trait à un prétendu manquement de l'État bulgare à ses obligations internationales 1) du fait que l'Administration des Mines de l'État a mis en vigueur un tarif spécial factice, en vue de permettre à la Municipalité de Sofia de fausser l'application des décisions du Tribunal arbitral mixte de 1923 et 1925²; 2) du fait des jugements des tribunaux bulgares, qui ont enlevé à la Compagnie d'Électricité de Sofia le bénéfice des décisions du Tribunal arbitral mixte; et 3) du fait de la promulgation de la loi du 3 février 1936, qui a institué un impôt sur la distribution de l'énergie électrique achetée aux entreprises non soumises à l'impôt. Dans la mesure où les demandes de la Belgique se fondent sur les motifs 1) et 2), elles ont fait l'objet de négociations diplomatiques avant le dépôt de la requête belge, effectué le 26 janvier 1938. On peut donc dire que le différend, en ce qui est de ces demandes, est de ceux qui, suivant les termes de l'article premier du Traité de 1931, ne peuvent « être résolu par la voie diplomatique ».

En ce qui est de la demande fondée sur le motif 3), c'est-à-dire sur la promulgation de la loi bulgare du 3 février 1936, la situation est différente. Il n'est pas question de cette loi dans la correspondance diplomatique antérieure mentionnée devant la Cour; en fait, il est dit, à la page 16 du Mémoire additionnel du Gouvernement belge, que ce Gouvernement a jugé inutile d'engager des négociations spéciales relativement à cette partie de sa demande. Bien que cette déclaration ait été quelque peu modifiée par l'agent du Gouvernement belge au cours des débats oraux, il n'a pas été fourni de preuves établissant l'existence de négociations diplomatiques, relatives à la loi de 1936, qui auraient eu lieu avant le dépôt de la requête belge. Il semble donc clairement établi que la condition imposée par l'article premier du traité n'a pas été remplie, quant aux demandes belges fondées sur la promulgation de la loi bulgare du 3 février 1936. La Cour, par conséquent, n'a pas compétence pour connaître de cette partie de la demande belge.

*

Il reste à rechercher si la condition imposée par l'article 3 du traité a été remplie, quant à cette partie des demandes belges qui a trait 1) au tarif mis en vigueur en 1934 par l'Administration des Mines de l'État bulgare, et 2) aux jugements

¹ Série A, n° 2, p. 15.

² Ces décisions sont reproduites dans 3 *Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes*, p. 308, et 5 *idem*, pp. 758, 770.

result in a settlement of the dispute may have to depend, as the Court has also recognized¹, upon "the views of the States concerned".

The submissions of the Belgian Government, as stated in its Application and in its Memorial, relate to the alleged failure of Bulgaria in its international obligations (1) by reason of the tariff put into force in 1934 by the State Administration of Mines, to enable the Municipality of Sofia to distort the application of the decisions given by the Mixed Arbitral Tribunal in 1923 and 1925²; (2) by reason of the judgments of Bulgarian courts which deprived the Electricity Company of Sofia and Bulgaria of the benefit of the decisions of the Mixed Arbitral Tribunal; and (3) by reason of the promulgation of the law of February 3rd, 1936, establishing a tax on the distribution of electric power purchased from concerns not subject to tax. In so far as Belgium's claims are based on grounds (1) and (2), they were the subject of diplomatic negotiations prior to the filing of the Belgian Application on January 26th, 1938. It may therefore be said that the dispute with respect to these claims was one which, in the language of Article 1 of the Treaty of 1931, it was not "possible to settle by diplomacy".

With respect to the claim based on ground (3), i.e. on the promulgation of the Bulgarian law of February 3rd, 1936, the situation is different. This law was not referred to in the previous diplomatic correspondence put before the Court; indeed, in the Additional Memorial of the Belgian Government (p. 16), it was said that the Belgian Government had judged it useless to engage in special negotiations relating to this part of its claim. Though this statement was somewhat modified by the Belgian Agent in the course of the oral proceedings, no proof was furnished of any diplomatic negotiations relating to the law of 1936 which may have taken place prior to the filing of the Belgian Application. It seems clear, therefore, that the condition set by Article 1 of the Treaty was not met with regard to the Belgian claims based upon the promulgation of the Bulgarian law of February 3rd, 1936. Hence the Court lacks jurisdiction to deal with this part of the Belgian claim.

*

It remains to enquire whether the condition set by Article 3 of the Treaty has been met with reference to that part of the Belgian claims which relates to (1) the tariff put into force in 1934 by the State Administration of Mines, and (2)

¹ Series A, No. 2, p. 15.

² These decisions are reported in 3 *Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes*, p. 308, and 5 *idem*, pp. 758, 770.

des tribunaux bulgares, c'est-à-dire aux actes exercés par les autorités administratives et judiciaires en Bulgarie, au sujet de l'application de la formule établie en 1925 par le Tribunal arbitral mixte.

Le premier alinéa de l'article 3 du traité est ainsi conçu :

« S'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des Hautes Parties contractantes, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette Partie pourra s'opposer à ce que ce différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le présent Traité avant qu'une décision définitive ait été rendue dans des délais raisonnables par l'autorité compétente. »

Cette disposition, en dépit d'une certaine ressemblance avec la règle de droit international commun relative à l'épuisement des recours internes — qui a été récemment appliquée par la Cour dans l'affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis ¹ —, ne doit pas cependant être confondue avec cette règle. On trouve dans un grand nombre de traités récents des dispositions présentant un sens analogue.

Il n'a pas été sérieusement contesté, dans la présente instance, que, selon le droit bulgare, l'application de la formule établie en 1925 par le Tribunal arbitral mixte soit un objet qui, en première instance tout au moins, relève de la compétence des autorités bulgares. La compétence exclusive des tribunaux bulgares, pour statuer sur des différends s'élevant en cette matière, a été affirmée par le ministre des Affaires étrangères de Bulgarie, dans la lettre adressée par lui, en date du 3 août 1937, au ministre de Belgique à Sofia ; mais il était dit également dans cette lettre que, *par application de l'article 3 du traité* — c'est-à-dire le Traité de 1931 —, *le Gouvernement bulgare revendiquait, en l'occurrence, la compétence de ses propres tribunaux et qu'il ne saurait consentir à ce que le différend fût soumis aux diverses procédures prévues par ledit traité*. Il semblerait possible de conclure qu'aux fins de l'application de l'article 3 du Traité de 1931 les hypothèses nécessaires sont réalisées dans la présente espèce. Le différend est de ceux dont l'objet, selon le droit bulgare, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives bulgares ; et, par sa lettre du 3 août 1937, la Bulgarie s'est opposée à ce que ce différend fasse l'objet d'un règlement effectué par une méthode prévue dans le traité. Cette objection constitue un obstacle mis à l'exercice de la compétence conférée à la Cour « avant qu'une décision définitive ait été rendue dans des délais raisonnables par l'autorité compétente ».

En 1936, la Municipalité de Sofia a assigné devant le Tribunal régional de Sofia la Compagnie d'Électricité de Sofia

¹ Série A/B, n° 76.

the judgments of the Bulgarian courts, i.e. the action taken by administrative and judicial authorities in Bulgaria in connection with the application of the price formula fixed by the Mixed Arbitral Tribunal in 1925.

The first paragraph of Article 3 of the Treaty reads as follows :

“In the case of a dispute the occasion [Fr. *objet*] of which, according to the municipal law of one of the High Contracting Parties, falls within the competence of its judicial or administrative authorities, the Party in question may object to the matter in dispute being submitted for settlement by the different methods laid down in the present Treaty until a decision with final effect has been pronounced within a reasonable time by the competent authority.”

The provision has some resemblance to, but should not be confused with, the common-law rule concerning the exhaustion of local remedies, which was recently applied by the Court in the case of the Panevezys-Saldutiskis Railway¹. Provisions of similar import are to be found in a large number of recent treaties.

It was not seriously contested in this case that under Bulgarian law the application of the price formula fixed by the Mixed Arbitral Tribunal in 1925 is a subject (Fr. *objet*) which, in the first instance at any rate, falls within the competence of the Bulgarian authorities. The exclusive competence of the Bulgarian courts over disputes on this subject was asserted by the Bulgarian Minister for Foreign Affairs in his letter of August 3rd, 1937, addressed to the Belgian Minister ; but it was also stated in that letter that, *par application de l'article 3 du même traité* (i.e., the Treaty of 1931), *le Gouvernement bulgare revendique, en l'occurrence, la compétence de ses propres tribunaux, et il ne saurait consentir à ce que le différend soit soumis aux diverses procédures prévues par ledit traité*. It would seem to be possible to conclude that for the purpose of applying Article 3 of the Treaty of 1931 the necessary hypotheses exist in this case. The dispute here is one the subject (Fr. *objet*) of which, according to Bulgarian law, falls within the competence of the judicial or administrative authorities of Bulgaria ; and by the letter of August 3rd, 1937, Bulgaria did object to this dispute's being submitted for settlement by a method laid down in the Treaty. That objection is a bar to an exercise of the jurisdiction conferred on the Court “until a decision with final effect has been pronounced within a reasonable time by the competent authority”.

In 1936, the Municipality of Sofia instituted an action in the Regional Tribunal of Sofia against the *Compagnie d'Électricité*

¹ Series A/B, No. 76.

et de Bulgarie, afin de faire constater ses droits et obligations relativement au prix de vente de l'énergie électrique à Sofia. La compagnie a combattu l'action ainsi introduite, prétendant, entre autres arguments, que le tribunal n'était pas compétent. Le Tribunal régional de Sofia a rendu, dans cette affaire, des jugements datés respectivement des 30 avril, 26 mai et 24 octobre 1936. La compagnie et plus tard la Municipalité ont interjeté appel devant la Cour d'appel, qui a rendu son arrêt le 27 mars 1937. Un pourvoi devant la Cour de cassation, introduit par la compagnie le 23 juin 1937, a été rejeté le 16 mars 1938. Il n'est pas prétendu que l'intervalle qui s'est écoulé entre le 23 juin 1937 et le 16 mars 1938 aille au delà d'un délai raisonnable, au sens de la condition posée par l'article 3 du Traité de 1931. Tel étant le cas, les faits semblent démontrer très nettement que, lorsque la requête du Gouvernement belge fut déposée le 26 janvier 1938, la *décision définitive*, exigée par l'article 3, n'avait pas encore été rendue par l'autorité compétente.

De ce qui précède découle la conclusion que l'article 3 du Traité de 1931 empêche la Cour d'exercer la compétence que lui confère l'article 4 de ce traité, en ce qui est de la demande du Gouvernement belge fondée sur les actes exercés par l'Administration des Mines de l'État et sur les jugements rendus par les tribunaux bulgares, relativement à l'application de la formule établie en 1925 par le Tribunal arbitral mixte.

* * *

Je suis donc d'avis que la compétence de la Cour, dans la présente instance, doit, si elle existe, être tirée du Traité belgo-bulgare du 23 juin 1931; qu'en vertu de l'article premier de ce traité, la Cour n'est pas compétente pour connaître de la demande belge relative à la promulgation de la loi bulgare du 3 février 1936; et qu'en vertu de l'article 3 dudit traité, la Cour est empêchée d'exercer la compétence qui lui serait conférée par l'article 4 du traité, pour connaître de la demande belge fondée sur les actes exercés en 1934 par l'Administration des Mines de l'État et sur les jugements rendus par les tribunaux bulgares, relativement à l'application de la formule établie en 1925 par le Tribunal arbitral mixte.

Étant donnée cette manière de voir, il n'est pas nécessaire d'examiner d'autres questions qui ont été discutées devant la Cour.

Pour ces motifs, j'estime que l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement bulgare devrait être retenue.

(Signé) MANLEY O. HUDSON.

de Sofia et de Bulgarie, seeking a determination of its rights and obligations with reference to the sale-price of electricity at Sofia. The *Compagnie* defended this action, contending *inter alia* that the Tribunal lacked jurisdiction. Judgments were rendered in this action by the Regional Tribunal of Sofia on April 30th, 1936, May 26th, 1936, and October 24th, 1936. The *Compagnie*, and later the Municipality, appealed to the Court of Appeal, which gave its judgment on March 27th, 1937. An appeal (*pourvoi*) taken to the *Cour de cassation* by the *Compagnie* on June 23rd, 1937, was rejected on March 16th, 1938. It is not contended that the interval between June 23rd, 1937, and March 16th, 1938, was more than a reasonable period within the requirement of Article 3 of the Treaty of 1931. This being the case, the facts seem to show quite clearly that when the Belgian Application was filed on January 26th, 1938, the *décision définitive* required by Article 3 had not yet been pronounced by the competent authority.

The conclusion follows that Article 3 of the Treaty of 1931 prevents the Court from exercising the jurisdiction referred to in Article 4 of that Treaty, with respect to the Belgian claim based upon the action taken by the State Administration of Mines in 1934 and the judgments of the Bulgarian courts in connection with the application of the price formula fixed by the Mixed Arbitral Tribunal in 1925.

* * *

I am therefore of the opinion that the Court's jurisdiction in this case must be derived, if at all, from the Belgian-Bulgarian Treaty of June 23rd, 1931; that under Article 1 of that Treaty the Court has no jurisdiction to deal with the Belgian claim relating to the promulgation of the Bulgarian law of February 3rd, 1936; and that under Article 3 of that Treaty the Court is precluded from exercising the jurisdiction which would have been conferred by Article 4 of the Treaty with respect to the Belgian claim based upon the action taken in 1934 by the State Administration of Mines and upon the judgments of the Bulgarian courts in connection with the application of the price formula fixed by the Mixed Arbitral Tribunal in 1925.

On this view it is unnecessary to consider other questions which have been discussed before the Court.

For these reasons, I think the preliminary objection advanced by the Bulgarian Government ought to be upheld.

(Signed) MANLEY O. HUDSON.