

[Traduction.]

Je regrette de devoir différer de l'arrêt de la Cour en l'espèce.

Par la requête dont la Cour se trouve saisie et qui fut déposée le 13 mai 1924, le Gouvernement hellénique, demandeur, a prié la Cour, dans l'exercice de sa compétence obligatoire, d'inviter le Gouvernement britannique à comparaître devant elle et à répondre, comme défendeur, quant au fond sur une réclamation en dommages-intérêts, présentée pour le compte de M. Mavrommatis, sujet grec, et relative à certaines concessions qu'il a obtenues des autorités ottomanes en Palestine ainsi qu'à d'autres concessions qu'il désirait aussi obtenir d'elles. Toutes ces concessions, celles qui étaient accordées comme celles seulement projetées, ont trait à des travaux ou à des services d'utilité publique. Deux d'entre elles, relatives respectivement à la construction et à l'exploitation d'un réseau de tramways électriques ainsi qu'à la distribution de lumière et d'énergie électriques, et à la distribution d'eau potable dans la ville de Jérusalem, ont été définitivement conclues avec les autorités locales ottomanes le 27 janvier 1914. L'on a allégué que M. Mavrommatis avait commencé l'exécution de ces concessions en déposant des cautionnements en banque et en soumettant à l'approbation des autorités des plans et des projets des travaux, lorsque, la guerre survenue, il se prévalut, du consentement des autorités, d'une clause des concessions prévoyant l'ajournement des travaux en cas de force majeure. Un autre groupe de concessions a trait à la construction et à l'exploitation d'un réseau de tramways électriques et à la distribution de lumière et d'énergie électriques et d'eau potable dans la ville de Jaffa ainsi qu'à l'arrosage de ses jardins avec les eaux d'El-Audjé. L'on a avancé qu'à la suite d'accords, datés du 27 janvier 1914, M. Mavrommatis avait déposé des cautionnements provisoires et avait procédé à des études préliminaires ; que, le 28 janvier 1916, des concessions furent signées par des autorités locales, mais que, en vertu d'une nouvelle loi ottomane, elles devaient être confirmées par firman impérial ; que les documents furent communiqués à Constantinople et renvoyés à Jérusalem, avec la seule demande de la modification d'un mot descriptif sans importance, et que la délivrance du firman ne constituait plus qu'une simple formalité, quand, en conséquence de la guerre survenue entre la Grèce et la

DISSENTING OPINION BY MR. MOORE.

I regret that I am obliged to dissent from the judgment of the Court in the present case.

By the present application (*Requête*), filed on May 13th, 1924, the Greek Government, appearing as a plaintiff, has asked the Court in the exercise of compulsory jurisdiction to require the British Government to appear and, as defendant, answer on the merits a claim for damages preferred on behalf of M. Mavrommatis, a Greek subject, in respect of certain concessions which he obtained and of other which he had wished to obtain from the Turkish authorities in Palestine. All these concessions, actual and proposed, relate to public works, services, or "utilities". Two of them, respectively relating to the construction and operation of electric tramways and the supply of electric light and power at Jerusalem, and to the supply of drinking water to the same city, were definitively concluded with the local Turkish authorities on January 27th, 1914. It is alleged that M. Mavrommatis had begun to carry out these concessions by depositing in bank a sum of money and by submitting detailed plans for the approval of the authorities, when, on the outbreak of war he availed himself, with the consent of the authorities, of a provision in the concessions for the postponement of construction in case of *force majeure*. A second group relates to the construction and operation of electric tramways and the supply of electric light and power and of drinking water in the city of Jaffa, and the irrigation of its gardens from the waters of El-Hodja. It is alleged that M. Mavrommatis, under agreements signed on January 27th, 1914, deposited a provisional security and made preliminary surveys; that on January 28th, 1916, concessions were signed by the local authorities, but that, under a new Turkish law, such concessions had to be confirmed by Imperial *firman*; that the documents were sent to Constantinople, and were returned to Jerusalem with a request for the change of a single and immaterial descriptive word, and that the issue of the *firman* involved a mere formality, when, in consequence of the outbreak of war between Greece and Turkey, M. Mavrommatis was obliged to leave the Ottoman dominions and the Imperial *firman* was not promulgated. The third concessionary group related to the irrigation of the valley of the Jordan. Here, again, it is alleged that,

Turquie, M. Mavrommatis fut obligé de quitter le territoire ottoman et le firman impérial ne fut pas donné. Le troisième groupe des concessions a trait à l'irrigation de la vallée du Jourdain. Ici encore, l'on a allégué qu'en vertu d'un accord verbal intervenu en 1911 avec les autorités compétentes, des études préliminaires et des rapports furent faits, des plans et un projet de contrat furent présentés, et un cautionnement provisoire fut déposé ; mais, en outre, l'on a déclaré qu'en vertu de la loi ottomane, il fallait, pour conclure un contrat, le consentement du Gouvernement impérial après approbation du Parlement et que cette approbation ne fut pas obtenue, la déclaration de guerre ayant empêché cette Assemblée de se réunir. La requête conclut qu'il plaise à la Cour, dire et juger « qu'à tort le Gouvernement de Palestine et, à sa suite, le Gouvernement britannique ont refusé depuis 1921 de reconnaître dans toute leur étendue les droits résultant, en ce qui concerne M. Mavrommatis, des contrats et accords qu'il avait passés avec les autorités ottomanes au sujet des travaux susindiqués » et que le Gouvernement britannique est tenu à la réparation du préjudice qui s'en est suivi et qui est évalué à £234,339 plus les intérêts à six pour cent à compter du 20 juillet 1923, date à laquelle cette évaluation a été faite.

Dans le Mémoire qui fut ultérieurement déposé au nom du Gouvernement hellénique, la réclamation en dommages-intérêts relative aux transactions qui ont trait à la vallée du Jourdain fut abandonnée, afin de montrer, dit ce Mémoire, que là où le réclamant conçoit lui-même un doute sur la valeur internationale de ses droits, il n'a pas l'intention d'insister. La Cour n'en est pas moins priée de condamner le Gouvernement britannique au paiement de £121,045 pour les concessions de Jérusalem et de £113,294 pour les concessions de Jaffa, cette somme à augmenter, dans les deux cas, des intérêts à six pour cent courus depuis le 20 juillet 1923 jusqu'à la date de l'arrêt. Le total de ces deux montants est identique à la somme globale réclamée avant le désistement par rapport au groupe du Jourdain.

En vertu de l'alinéa premier de l'article 36 du Statut, « la compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que les Parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur » ; et quand est invoquée la juridiction obligatoire de la Cour, l'article 40 stipule l'envoi au Greffier d'une requête (*written application*) où doivent être indiqués « l'objet du différend » et « les Parties en cause ». L'alinéa 2 de l'article 35

under a verbal agreement in 1911 with the competent authorities, surveys and reports were made, that plans and the draft of a contract were submitted, and that a provisional security was deposited; but it is further stated that, by the Turkish law, the contract required the consent of the Imperial Government after approval by the Parliament, and that this approval was not obtained because the outbreak of the war prevented the Parliament from assembling. In conclusion, the application asks the Court to give judgment that the Government of Palestine and consequently also the British Government has since 1921 "wrongfully refused to recognise to their full extent the rights acquired by M. Mavrommatis under the contracts and agreements concluded by him with the Ottoman authorities in regard to the works specified above", and that the British Government should make reparation for the consequent loss, estimated at £234, 339, together with interest at six per cent from July 20th, 1923, the date on which the estimate was made.

In the Case (*Mémoire*) subsequently filed on behalf of the Greek Government, the claim for damages in respect of the Jordan valley transactions is abandoned, as a proof, so the Case states, that where the claimant feels some doubt as to the international value of his rights, he is not disposed to press them. But the Court is then asked to give judgment against the British Government for the sum of £121,045 in respect of the Jerusalem concessions, and of £113,294 in respect of the Jaffa group, together with interest in each case at the rate of six per cent from July 20th, 1923, up to the date on which the judgment is given. The total of these two sums is the same as the total amount claimed before the Jordan group was withdrawn.

By Article 36, paragraph 1, of the Statute, "the jurisdiction of the Court comprises all cases which the Parties refer to it and all matters specially provided for in treaties and conventions in force"; and, where the compulsory jurisdiction of the Court is invoked, Article 40 requires a "written application" (*Requête*) to be addressed to the Registrar, indicating "the subject of the dispute and the contesting Parties". Article 35, paragraph 2, of the Rules of Court

du Règlement de la Cour dispose que la requête « comprend, outre l'indication de l'objet du différend et des Parties en cause, un exposé succinct des faits » et « la désignation de la chose demandée ». Conformément à ces textes, la requête donne comme motifs pour invoquer la compétence obligatoire de la Cour : 1) L'« article 9 du Protocole XII annexé au Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923 », et 2) les « articles 11 et 26 des termes du Mandat pour la Palestine conféré à Sa Majesté britannique, du 24 juillet 1922 ». La requête extrait ensuite de l'article 9 du Protocole XII la disposition selon laquelle, « dans les territoires détachés de la Turquie en vertu du Traité . . . l'État successeur est pleinement subrogé dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des ressortissants des autres Puissances contractantes . . . bénéficiaires de contrats de concessions passés avant le 29 octobre 1914 avec le Gouvernement ottoman ou toute autre autorité locale ottomane » et selon laquelle « cette subrogation aura effet . . . à dater du 30 octobre 1918 ». Ensuite, la requête cite la clause suivante du premier alinéa de l'article 11 du Mandat pour la Palestine :

« L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. »

Le 16 juin 1924, lorsque la Cour se réunit pour sa session ordinaire, le Gouvernement britannique se présenta devant elle et déposa une exception d'incompétence où la Cour était invitée à rejeter la requête : les motifs donnés étaient notamment que le Gouvernement britannique n'avait pas consenti à la soumission de l'affaire à la Cour ; que l'article 26 du Mandat ne s'applique pas en l'espèce ; que le seul acte international par lequel sont ou seront définies les obligations du Gouvernement britannique en ce qui concerne la reconnaissance des concessions en Palestine, est le Protocole de Lausanne relatif aux concessions ; que cet acte, qui fait partie du règlement de la paix avec la Turquie, ne pourrait prendre effet qu'après la ratification du Traité de Lausanne ; et qu'il ne prévoit pas la soumission à la Cour de différends qui pourraient surgir relativement à l'interprétation ou à l'application de ses termes.

provides that the application « shall include, in addition to an indication of the subject of the dispute and the names of the parties concerned, a succinct statement of facts », and “an indication of the claim”. The application accordingly specifies as the grounds on which the compulsory jurisdiction of the Court is invoked, (1) Article 9 of Protocol No. XII annexed to the Treaty of Peace of Lausanne of July 24th, 1923”, and (2) “Articles 11 and 26 of the conditions of the Mandate for Palestine conferred upon His Britannic Majesty on July 24th, 1922”. The application then quotes, from Article 9 of the Lausanne Protocol, the provision that, “in territories detached from Turkey under the Treaty”, “the State which acquires the territory is fully subrogated as regards the rights and obligations of Turkey towards the nationals of the other Contracting Powers . . . who are beneficiaries under concessionary contracts entered into before October 29th, 1914, with the Ottoman Government or any local Ottoman authority”, and that “this subrogation will have effect . . . as from October 30th, 1918”. The application further quotes from the first paragraph of Article 11 of the Palestine Mandate, the following clause :

“The Administration of Palestine shall take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country, and, subject to any international obligations accepted by the Mandatory, shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein.”

On June 16th, 1924, on the assembling of the Court in ordinary session, the British Government appeared and put in a plea to the jurisdiction, requesting the Court to dismiss the application on the ground among others that the British Government had not consented to the reference of the matter to the Court, that Article 26 of the Palestine Mandate was inapplicable to the case, that the only international instrument by which the British Government's obligations in regard to the recognition of concessions in Palestine were or would be defined was the Concessions Protocol of Lausanne, that this instrument, which formed part of the peace settlement with Turkey, would not become operative until the Lausanne Treaty was duly ratified, and that the Protocol did not provide for the submission to the Court of disputes which might arise as to the interpretation and application of its provisions.

L'exception d'incompétence, pour autant qu'elle invoquait le fait que le Protocole des concessions, sur les dispositions duquel s'appuie la requête, n'avait pas pris effet, était évidemment fondée. Le Protocole n'est pas seulement annexé au Traité comme partie intégrante du règlement de la paix, mais encore il résulte de son texte même que sa mise en vigueur dépend de la ratification du Traité. Pour fixer les délais dans lesquels l'on peut s'occuper des concessions ; l'on peut les réadapter ou les résilier ; et l'on peut avoir recours à des experts et à une procédure arbitrale ; c'est la mise en vigueur du Traité de paix qui est prise comme point de départ d'un bout à l'autre du Protocole. Le traité fut enfin ratifié (6 août 1924). Mais, dans la période de près de deux mois à dater de la réunion de la Cour, la requête, telle qu'elle était présentée, était, de toute évidence, susceptible d'être rejetée par le motif que l'application de traités non ratifiés, soit en adjugeant des dommages-intérêts soit autrement, dépasse la compétence de la Cour. Sur ce point, l'article 36 du Statut, qui limite la compétence obligatoire de la Cour aux cas spécialement prévus « dans les traités et conventions *en vigueur* », est explicite et concluant. La doctrine selon laquelle les gouvernements sont obligés de ratifier tout ce qu'ont pu signer leurs plénipotentiaires dans la limite de leurs instructions, et selon laquelle l'on pourrait, en conséquence, considérer les traités, avant même qu'ils ne soient ratifiés, comme étant en vigueur et applicables, est surannée et ne se prolonge plus que comme un écho du passé.

En ce qui concerne l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement défendeur, l'on a dit lors des plaidoiries devant la Cour que ces exceptions sont particulièrement fréquentes dans les pays anglo-saxons où la pratique est de ne négliger contre une instance aucun moyen de défense et que, dès longtemps, les juristes anglo-saxons sont accoutumés de transposer cette pratique dans le domaine du droit international. Mais, même si la majorité des cinq juges qui sont en désaccord avec la déclaration de compétence faite en l'espèce n'étaient pas originaires de pays qui ne tirent point de la jurisprudence anglo-saxonne leurs règles de droit matériel ou de procédure, je ne pourrais admettre la pertinence de ce propos par rapport à la question de compétence que soulève l'exception à la requête pendante devant la Cour.

Il est certaines conceptions élémentaires communes à tous les systèmes de droit ; c'est le cas du principe selon lequel un tribunal

The jurisdictional objection based on the fact that the Concessions Protocol, the provisions of which the application invoked, had not become operative, was obviously well-founded. Not only is the Protocol annexed to the Treaty as part of the peace settlement, but, by the very terms of the Protocol, its coming into force depended upon the ratification of the Treaty. In fixing the periods within which concessions are to be dealt with, within which they may be re-adapted or dissolved, within which options concerning them may be exercised, and within which experts may be employed and arbitral proceedings taken, "the coming into force of the Treaty of Peace" is, all through the Protocol, fixed as the starting point. The treaty was at length ratified (August 6th, 1924); but, in the interval of nearly two months that elapsed after the Court met, the application evidently was, as it stood, subject to dismissal on the ground that the enforcement of unratified treaties, whether by the award of damages for their alleged infraction or otherwise, is beyond the Court's jurisdiction. On this point Article 36 of the Statute, in limiting the compulsory jurisdiction of the Court to matters specially provided for "in treaties and conventions *in force*", is definite and conclusive. The doctrine that governments are bound to ratify whatever their plenipotentiaries, acting within the limits of their instructions, may sign, and that treaties may therefore be regarded as legally operative and enforceable before they have been ratified, is obsolete, and lingers only as an echo from the past.

With respect to the plea to the jurisdiction filed by the defendant Government, it has been suggested in argument before the Court that such pleas are especially common in Anglo-Saxon countries, where it is the usual practice to neglect no means of defence to an action, and that Anglo-Saxon jurists have long been in the habit of carrying this practice into the domain of international justice. But, even if a majority of the five judges who dissent from the assumption of jurisdiction in the present case were not from countries which do not derive either their substantive or their procedural law from Anglo-Saxon jurisprudence, I should be unable to admit that the suggestion is pertinent to the jurisdictional question raised by the plea to the pending application.

There are certain elementary conceptions common to all systems of jurisprudence, and one of these is the principle that a court of

n'est pas fondé à connaître quant au fond d'une affaire sur laquelle il n'a pas compétence. Ce principe n'a jamais été posé plus clairement que dans le grand répertoire de jurisprudence française de Dalloz, où il est dit que la compétence étant essentiellement d'ordre public, puisqu'il est de l'intérêt général qu'aucune autorité ne franchisse le cercle où son action a été circonscrite, une exception d'incompétence peut être invoquée en tout état de cause, de telle sorte que, même dans le silence des Parties, le tribunal est tenu de se dessaisir d'office s'il estime qu'il y a défaut de compétence ; un arrêt de la Cour suprême de France est citée dans le sens que la Cour peut, d'elle-même, suppléer le moyen tiré de l'incompétence, bien que les Parties ne l'aient pas invoqué devant les tribunaux de première instance et d'appel. (Dalloz, *Répertoire*, 1848, Compétence, article 2, n° 36.)

Le paragraphe 4 de l'article 38 du Statut stipule que la Cour « applique », non comme ayant force obligatoire mais « comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit », « les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés ». Ayant mentionné, afin d'accomplir le devoir qui m'incombe d'après le Statut, les principes qui sont appliqués par quelques-uns au moins des tribunaux du continent, je me permets de dire que les arrêts rendus par les tribunaux des États-Unis à propos du caractère fondamental de la question de compétence sont pratiquement identiques dans leurs termes avec ceux de la Cour suprême de France et, sans doute, des Cours suprêmes d'au moins quelques autres nations. La Cour suprême des États-Unis s'est exprimée comme suit dans une affaire faisant jurisprudence :

« Il est vrai que les demandeurs de l'instance inférieure au sujet de l'exception desquels l'erreur a eu lieu, ne se plaignent pas qu'elle leur ait porté préjudice. Mais, c'est une règle inflexible et sans exception que celle qui, trouvant son origine dans la nature et les limites du pouvoir judiciaire des États-Unis, oblige le tribunal de refuser de son propre chef de décliner sa compétence, ainsi que, statuant sur appel, celle de tous autres tribunaux des États-Unis dans les cas où la compétence ne résulte pas positivement du dossier sur lequel il doit statuer en appel Le tribunal est obligé de se poser d'office cette question et d'y répondre, même si elle n'est pas soulevée d'une autre façon et indépendamment de la manière dont l'envisagent les Parties. » (Affaire *Mansfield c/Swan*, 1884, III, U.S. 379.)

justice is never justified in hearing and adjudging the merits of a cause of which it has not jurisdiction. Nowhere is this more clearly laid down than in the great French repository of jurisprudence by Dalloz, where it is stated that, as jurisdiction is essentially a question of public order, it being a matter of general interest that no authority shall transgress the limits to which its action is confined, an exception to the competence of a tribunal may be taken at any stage of the proceedings, so that, even though the Parties be silent, the tribunal, if it finds that competence is lacking, is bound of its own motion to dismiss the case (*se dessaisir d'office*) ; and a judgment of the highest Court in France is cited to the effect that that court may itself supply the exception, although the Parties had not raised the point before the courts of first instance and of appeal. (Dalloz, *Répertoire, Compétence* — Art. 2, n° 36.)

Article 38, paragraph 4, of the Statute provides that the Court "shall apply", not as having binding force, but as "subsidiary means for the determination of rules of law", "judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations". Having, in the performance of my duty under the Statute, referred to the principles applied by at least some of the Courts of the Continent, I beg leave to say that the decisions of the Courts of United States as to the fundamental character of the question of jurisdiction are practically identical in terms with those of the highest Court in France, and, no doubt, of the highest Courts in at least some other countries. In a leading case the Supreme Court of the United States has declared :

"It is true that the plaintiffs below, against whose objection the error was committed, do not complain of being prejudiced by it ; but the rule, springing from the nature and limits of the judicial power of the United States, is inflexible and without exception, which requires this Court, of its own motion, to deny its own jurisdiction and, in the exercise of its appellate power, that of all other Courts of the United States, in all cases where such jurisdiction does not affirmatively appear in the record on which, in the exercise of that power, it is called to act . . . This question the Court is bound to ask and answer for itself, even when not otherwise suggested and without respect to the relation of the Parties to it." (Mansfield v. Swan, 1884, III, U.S. 379)

Aux États-Unis, la compétence n'est pas seulement répartie entre les Gouvernements des États et le Gouvernement national, mais la compétence des tribunaux fédéraux est, pour la plus grande partie, statutaire et, partant, limitée. En raison de ces faits fondamentaux, les exceptions d'incompétence sont nécessairement un incident habituel de la procédure ; tendant à débouter le demandeur de son instance pour manque de compétence, elles sont présentées et examinées, non seulement au sujet de la pièce introductive, mais chaque fois qu'au cours de la procédure il peut apparaître que les éléments essentiels de la compétence font défaut. Le point de savoir si le demandeur est empêché d'introduire une nouvelle instance dépend de la question de savoir s'il est à même de réfuter plus tard l'exception opposée à sa requête primitive. S'il ne le peut, il est, en droit et en toute justice, empêché d'introduire à nouveau sa requête ; mais ce n'est pas nécessairement le rejet en tant que tel qui produit ce résultat. Le sens du rejet est seulement que le tribunal ne commettra pas l'illégalité flagrante de connaître d'une affaire que, d'après l'exposé même du requérant et au moment de la requête, il n'a pas le droit d'instruire et de décider.

Le principe suivant lequel un tribunal, pour pouvoir juger, doit être compétent pour ce faire, principe universellement reconnu dans le domaine national, n'est pas moins fondamental et péremptoire dans le domaine international. Il suffit de citer sur ce point élémentaire deux auteurs seulement.

M. Weiss, dans son ouvrage intitulé *Droit international privé*, publié à Paris en 1913, dit :

« L'autorité de la chose jugée ne peut appartenir aux sentences étrangères qu'autant qu'elles sont régulières en la forme et qu'autant qu'elles émanent de juges compétents d'après la *lex fori*. Le tribunal devant lequel on les invoque a le devoir de les examiner à ces divers points de vue, et de les arrêter au passage, si le résultat de l'examen est défavorable. »

Dans son volume intitulé *La Justice internationale*, qui a été publié à Paris au cours de l'année présente, M. N. Politis dit :

In the United States not only is jurisdiction divided between the State governments and the national government, but the jurisdiction of the federal courts is for the most part statutory and limited. By reason of these fundamental facts, pleas to the jurisdiction are necessarily frequent ; and motions to dismiss a suit for want of jurisdiction are made and entertained not only in respect of the complaint, but whenever in the course of the proceeding it may appear that the essentials of jurisdiction do not exist. Whether the plaintiff would be precluded from bringing another suit would depend upon his ability later to meet the objection to his original complaint. If he could not do this, he would, legally and justly, be precluded from presenting his claim again ; but the dismissal does not in itself necessarily have such an effect. It merely means that the Court will not commit the flagrant illegality of entertaining a suit which, on the plaintiff's own statement, the Court has at the time no legal power to hear and determine.

The requirement of jurisdiction, which is universally recognised in the national sphere, is not less fundamental and peremptory in the international. It will suffice to quote on this elementary point only two publicists.

M. André Weiss, in his work entitled *Droit international privé*, published at Paris in 1913, says :

"The principle of *res judicata* can apply to foreign judgments only so far as they are regular in form and so far as they proceed from judges competent according to the *lex fori*. It is the duty of the tribunal before which they are invoked to examine them from these different points of view, and to decline to give effect to them if the result of the examination is unfavourable." (VI. 10.)¹

M. N. Politis in his volume entitled *La Justice internationale*, published at Paris during the present year, says :

¹ (L'autorité de la chose jugée ne peut appartenir aux sentences étrangères qu'autant qu'elles sont régulières en la forme et qu'autant qu'elles émanent de juges compétents d'après la *lex fori*. Le tribunal devant lequel on les invoque a le devoir de les examiner à ces divers points de vue, et de les arrêter au passage, si le résultat de l'examen est défavorable.)

« On ne conçoit la possibilité d'un refus d'exécution que si la sentence est entachée de nullité. Elle a ce caractère dans l'hypothèse d'un compromis irrégulier et dans celle d'un excès de pouvoir de la part de l'arbitre. »

Sachant que leurs arrêts, s'ils sont rendus en excès de pouvoir, peuvent toujours être considérés comme nuls et nonavenus, les tribunaux internationaux ont universellement estimé que la question de compétence est fondamentale. Il serait superflu de citer des décisions particulières à cet effet, tirées des actes des tribunaux internationaux. Jusqu'à présent, il n'existe pas de tribunal international qui possède une juridiction générale, obligatoire ou non, sur des États indépendants. Les tribunaux judiciaires internationaux créés jusqu'à ce jour sont à compétence limitée. C'est pourquoi leur compétence ne se présume pas. Elle doit toujours résulter de façon positive des pièces du dossier.

Ce principe s'applique notamment à la Cour permanente de Justice internationale. En vertu de l'article 36 du Statut, la compétence obligatoire limitée, dont primitivement l'on avait proposé l'application à tous les États adhérents, ne s'étend maintenant qu'à ceux des États qui déclarent expressément l'accepter et, à cet effet, se trouve annexé au Statut un protocole spécial dont le titre « disposition facultative » (*optional clause*) indique la nature. Cette disposition facultative n'a été signée ni par la Grande-Bretagne, ni par la Grèce, de sorte qu'en l'espèce il faut trouver ailleurs les éléments de la compétence obligatoire éventuelle.

Le Gouvernement hellénique ayant, en l'espèce, fondé sa citation sur les articles 26 et 11 du Mandat pour la Palestine, je vais aborder l'examen des termes et de la portée de ces articles.

L'article 26 est ainsi conçu :

« Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. »

"One conceives of the possibility of a refusal to execute a sentence, only if it is tainted with nullity. It has this character in the case of a defective agreement, and in that of an excess of power on the part of the arbitrator" (p. 91).¹

Ever mindful of the fact that their judgments, if rendered in excess of power, may be treated as null, international tribunals have universally regarded the question of jurisdiction as fundamental. It would be superfluous to cite from the records of international tribunals particular decisions to this effect. An international tribunal with general jurisdiction, compulsory or non-compulsory, over independent States does not as yet exist. The international judicial tribunals so far created have been tribunals of limited powers. Therefore no presumption in favor of their jurisdiction may be indulged. Their jurisdiction must always affirmatively appear on the face of the record.

This principle is peculiarly applicable to the Permanent Court of International Justice. By Article 36 of the Statute, the limited compulsory jurisdiction, which it was originally proposed to apply to all adhering States, now extends only to States which expressly declare that they accept it; and for this purpose there is attached to the Statute a special protocol, the nature of which is indicated by the title "optional clause" (*disposition facultative*). This "optional clause" has not been signed either by Great Britain or by Greece, so that, for the exercise of compulsory jurisdiction in the present case, grounds must be found elsewhere.

The Greek Government having assigned as grounds for the present compulsory claim Articles 26 and 11 of the Palestine Mandate, I will now consider the terms and effect of these articles.

Article 26 reads as follows :

"The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations."

¹ (On ne conçoit la possibilité d'un refus d'exécution que si la sentence est entachée de nullité. Elle a ce caractère dans l'hypothèse d'un compromis irrégulier et dans celle d'un excès de pouvoir de la part de l'arbitre.)

Cette clause est contenue sous une forme identique dans tous les mandats, sauf une exception. Dans le Mandat conféré à la Grande-Bretagne sur l'Est Africain est ajoutée une disposition ainsi conçue : « Les États Membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de ladite Cour, au nom de leurs nationaux, toute plainte émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits tels qu'ils sont définis par le présent mandat. » Mais, tout en mentionnant l'existence de cette disposition, je ne tirerai aucune conclusion du fait de son absence des autres mandats. Mon dissentiment quant à l'arrêt rendu en l'espèce est basé sur d'autres motifs.

Trois conditions indispensables doivent être simultanément remplies pour que la Cour soit compétente en vertu de l'article 26. Ce sont les suivantes : premièrement, il faut qu'il y ait « différend ; entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations » deuxièmement, ce différend doit être relatif « à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat » ; troisièmement, il doit apparaître comme n'étant pas « susceptible d'être réglé par des négociations ». Vu l'ensemble des allégations contenues dans la requête et dans les documents à l'appui, je suis d'avis qu'aucune de ces trois conditions n'est remplie. Je vais discuter en même temps la première et la troisième.

La seule présentation par un gouvernement d'une requête introduisant une instance devant cette Cour et dirigée contre un autre gouvernement ne suffit pas à satisfaire à la première condition, qui est l'existence d'un différend entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. Il faut qu'il y ait un différend préétabli, tout au moins dans le sens et dans la mesure suivante : le gouvernement qui se plaint d'avoir subi un préjudice doit avoir exposé l'objet de sa réclamation et les motifs qui y ont donné lieu, et l'autre gouvernement doit avoir eu l'occasion d'y répondre, et, s'il rejette la réclamation, de donner ses raisons pour ce faire. En outre, dans le cas où il se borne à rejeter la réclamation sur certains points, tout en l'admettant sur les autres, il est fondé à savoir pourquoi le compromis qu'il offre ainsi n'est pas acceptable. Ces idées mises à l'épreuve des principes habituels du commerce entre hommes de bonne foi, devraient par elles-mêmes sembler évidentes ; il ne serait d'ailleurs pas difficile de citer des cas où des gouvernements ont abandonné leurs revendications après examen des arguments avancés par l'autre Partie.

This clause is found in identical form in all the mandates with one exception. In the Mandate which Great Britain holds for East Africa there is an additional clause, reading as follows : "States Members of the League of Nations may likewise bring any claims on behalf of their nationals for infractions of their rights under this Mandate before the said Court for decision." But, while I mention the existence of this clause, I draw no inference from the fact that a similar clause is not found in the rest of the mandates. My dissent from the judgment on the present case rests upon other grounds.

To the jurisdiction of the Court under Article 26 the concurrence of three conditions is indispensable. These conditions are : First, there must be a "dispute" between the Mandatory and another Member of the League of Nations ; secondly, the dispute must relate to "the interpretation or the application of the provisions of the Mandate" ; thirdly, it must appear that the dispute "cannot be settled by negotiation". Taking as a whole all that is set forth in the present application (*Requête*) and the supporting documents, I am of opinion that none of these conditions is fulfilled. I will discuss the first and third together.

The first condition—the existence of a dispute between the Mandatory and another Member of the League—is not met merely by the filing of a suit by the one government against the other in this Court. There must be a pre-existent difference, certainly in the sense and to the extent that the government which professes to have been aggrieved should have stated its claims and the grounds on which they rest, and that the other government should have had an opportunity to reply, and if it rejects the demands, to give its reasons for so doing. Moreover, if it rejects some of the demands, but admits others, it is entitled to know why the compromise thus offered is not acceptable. These propositions, tested by the ordinary conceptions of fair dealing as between man and man, should seem to be self-evident ; nor would it be difficult to cite cases in which governments have abandoned their claims on considering the arguments adduced on the other side

Mais il faut également — et c'est là la troisième condition — que le différend, si son existence est établie, ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations. Cette condition n'est pas née avec les mandats. Bien au contraire, longtemps avant qu'il n'ait été question de mandats, une clause analogue avait été insérée dans un grand nombre de traités généraux d'arbitrage, comme condition essentielle à leur acceptation et à leur application. Pour la plupart, ces traités existent encore. Le sens de la condition dont il s'agit n'est pas que la nature du différend doive être telle qu'il ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations ; ce n'est pas non plus que le recours au tribunal est exclu aussi longtemps qu'il plaît au prétendu auteur du préjudice de protester de sa bonne volonté à négocier. La clause doit recevoir une interprétation raisonnable ; mais l'interprétation qui annule la condition ne peut être tenue pour raisonnable.

L'on ne peut soutenir, au vu de la requête et des preuves à l'appui, qu'il y ait actuellement, soit en droit soit en fait, un « différend » international « qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations ».

Lorsque l'article 26 du Mandat stipule que sera soumis à la Cour permanente de Justice internationale tout différend qui « ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations », il se réfère évidemment aux différends entre gouvernements. L'article, par sa rédaction même, ne s'applique qu'aux différends qui viendraient à s'élever entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. Et ceci évidemment ne comprend pas une dispute entre le Mandataire et M. Mavrommatis. Si M. Mavrommatis était l'un des Membres de la Société des Nations, il n'eût pas été nécessaire pour son gouvernement d'ester en justice ici ; mais, en vertu de l'article 26, ce n'est que pour les différends entre gouvernements que la Cour est compétente, et quand cet article parle de régler les différends par des négociations, il entend nécessairement aussi des négociations entre gouvernements.

En outre, pour décider si une négociation de cet ordre a eu lieu, la Cour n'est pas libre d'interpréter le terme « négociations » comme un procédé permettant aux gouvernements d'échapper à leurs obligations. Bien que cette vue superficielle puisse, jusqu'à un certain point, prévaloir chez le grand public, les négociations n'en sont pas moins, dans le domaine international et au sens du droit international, la méthode légale et régulière d'administration suivant

But it must also appear—and this is the third condition—that the dispute, if any is shown to exist, “cannot be settled by negotiation”. This condition did not originate with the mandates. On the contrary, long before mandates were heard of, a similar clause was inserted in scores of general arbitration treaties, as a vital condition of their acceptance and operation. These treaties for the most part still exist. The condition in question does not mean that the difference must be of such a nature that it is not susceptible of settlement by negotiation ; nor does it mean that resort to the Court is precluded so long as the alleged wrong-doer may profess a willingness to negotiate. The clause must receive a reasonable interpretation ; but an interpretation cannot be reasonable which in effect nullifies the condition.

An international “dispute which cannot be settled by negotiation”, cannot, upon the pending application (*requête*) and supporting proof, be said now to exist, either in law or in fact.

When Article 26 of the Mandate provides for the submission to the Permanent Court of International Justice of disputes which “cannot be settled by negotiation”, it necessarily means disputes between governments. The article, by its very terms, includes only disputes which may arise “between the Mandatory and another Member of the League of Nations”. This obviously does not include a dispute between the Mandatory and M. Mavrommatis. Had M. Mavrommatis been a Member of the League of Nations, it would have been unnecessary for his government to appear here ; but, under Article 26, it is only of disputes between governments that the Court has jurisdiction, and, when the article speaks of the settlement of such disputes by negotiation, it also necessarily means negotiation between governments.

Moreover, in deciding whether such negotiation has taken place, the Court is not at liberty to interpret the word “negotiation” as a process by which governments are enabled to evade their obligations. Although this superficial view may to some extent popularly prevail, yet, in the international sphere and in the sense of international law, negotiation is the legal and orderly administrative process by which governments, in the exercise of their unquestion-

laquelle les gouvernements, dans l'exercice de leur pouvoir incontestable, poursuivent leurs rapports mutuels et discutent, ajustent et règlent leurs différends. L'on pourrait citer de nombreuses et célèbres décisions judiciaires pour montrer le respect dans lequel les tribunaux nationaux tiennent ce principe, lequel lie également les tribunaux internationaux qui n'exercent leur pouvoir qu'en vertu du consentement des nations.

L'on ne saurait accepter la doctrine selon laquelle le Gouvernement hellénique, à partir du moment où il lui a plu d'intervenir, peut être considéré comme ayant été partie aux discussions que M. Mavrommatis et ses avoués ont eues directement avec le département britannique des Colonies de 1921 à 1923. Il est bien fréquent que des ressortissants étrangers négocient avec un gouvernement au sujet de contrats ou de concessions qu'ils désirent obtenir, comme au sujet de contrats ou de concessions auxquels, disent-ils, ce gouvernement ne s'est pas tenu. Si ces négociations sont faites directement, c'est souvent parce qu'il est parfaitement entendu que le fond de l'affaire n'est pas susceptible d'être l'objet d'une intervention diplomatique ; et l'on ne peut jamais prétendre que le gouvernement étranger, parce qu'il a négocié avec le réclamant, est admis que le gouvernement de ce dernier soit fondé à en épouser la cause. D'autre part, en traitant les points litigieux et en faisant des propositions et des contre-propositions, le demandeur étranger n'est pas lié par les obligations internationales qui pourraient limiter, voire même arrêter l'action de son propre gouvernement s'il lui demandait de faire de sa plainte l'objet d'une réclamation internationale.

Le principe est élémentaire, selon lequel, lorsqu'un gouvernement intervient officiellement en faveur d'un de ses ressortissants, il fait sienne la réclamation de celui-ci et peut régler l'affaire de la façon qu'il peut estimer convenable. Il en résulte nécessairement qu'en prenant fait et cause pour son ressortissant, le gouvernement agit sous réserve de l'ensemble des restrictions résultant pour lui de toutes obligations contractuelles qu'il peut avoir assumé à l'égard du gouvernement auquel s'adresse la réclamation ; il ne peut prétendre être délié de ses obligations parce qu'il n'en a pas été tenu compte lors des négociations que son ressortissant a précédemment poursuivies avec l'autre gouvernement. D'autre part, l'intéressé, lorsqu'il remet l'affaire entre les mains de son gouvernement, doit être considéré comme ayant accepté les conséquences juridiques qui résultent nécessairement de cette mesure.

able powers, conduct their relations one with another and discuss, adjust and settle, their differences. Many celebrated judicial decisions might be cited to show the respect paid to this principle by national courts, and it is equally binding on international courts, which exercise their powers only with the consent of nations.

The theory that the Greek Government, at any moment when it might see fit to intervene, might be considered as having been a party to the discussions which M. Mavrommatis and his attorneys carried on directly with the British Colonial Office from 1921 to 1923, cannot be accepted. It is a common thing for aliens to negotiate with a government both concerning contracts or concessions which they desire to obtain and concerning contracts or concessions which the government is alleged to have failed to keep. Often the negotiations are thus directly carried on because it is perfectly understood that the subject matter is not a proper one for diplomatic intervention; and it can never be argued that the government, because it negotiated with the claimant, admitted the right of his government to espouse his cause. On the other hand, in the treatment of the points at issue, and in the making of proposals and counter-proposals, the alien claimant is not hampered by the international obligations which might limit or even preclude the interposition of his government, if he should ask it to make his claim the subject of an international demand.

It is an elementary principle that, when a government officially intervenes on behalf of its citizen, it makes his claim its own, and may settle the claim on such terms as it may conceive to be proper. From this it necessarily results that the government, in taking up the claim, is subject to all the limitations resulting from any obligations which it may have contracted towards the government against which the claim is made; and it cannot pretend to be freed from those limitations by reason of the fact that they were not observed in the negotiations which its citizen previously carried on with the other government. On the other hand, the private citizen, in placing his claim in his government's hands, must be held to have accepted the necessary legal consequences of his action.

Ces observations sont tout particulièrement applicables à ce qu'on a appelé en l'espèce les négociations, expression qui a été employée pour désigner l'ensemble des matières dont il a été question, y compris les revendications qu'a retirées le Mémoire du requérant. L'échange de vues n'a pas eu lieu seulement sur les concessions existantes, mais aussi sur des propositions de nouvelles concessions. Ceci ne peut, en aucune façon, être critiqué. En traitant directement, soit avec le département des Colonies, soit avec les autorités locales en Palestine, M. Mavrommatis était fondé à s'inspirer de ses propres intérêts et à faire telles propositions qu'il estimait à son avantage. Mais la situation de son gouvernement est entièrement différente, notamment pendant et après les négociations qu'il a poursuivies à Lausanne avec la Turquie, de concert avec le Gouvernement britannique. Par exemple, le Traité de Lausanne — comme le Traité de Sèvres qui le précédait — se borne à protéger les concessions octroyées avant le 29 octobre 1914. L'arrêt de la Cour discute, non sans détails, bien qu'avec une grande réserve, les effets possibles de cette stipulation. Mais, en réalité, la seule question qui doit occuper la Cour en ce moment, est celle de savoir si cette stipulation n'a pas implicitement pour effet d'imposer aux Parties contractantes le devoir de s'abstenir entre elles de faire des réclamations diplomatiques ou d'introduire des instances en dommages-intérêts au sujet de concessions qui seraient octroyées après cette date ou qui ne seraient pas du tout accordées ; et je me vois obligé de dire qu'à mon avis, de toute nécessité, c'est bien là l'effet de cette stipulation.

A part et avant la note de la Légation hellénique à Londres au département des Affaires étrangères en date du 12 mai 1924, par laquelle le Gouvernement grec annonce son intention d'introduire une instance devant la Cour permanente de Justice internationale, je ne trouve rien qui indique l'existence d'un différend international. L'on renvoie la Cour à la lettre adressée le 26 janvier 1924 par la Légation de Grèce au Foreign Office à Londres ; mais il n'y a rien dans cette lettre qui dépasse le domaine des « bons offices ». Le principe est élémentaire et bien connu selon lequel l'emploi des bons offices n'implique pas l'existence d'un droit d'intervention ou, en d'autres termes, d'un droit à présenter une demande officielle ou à soulever un différend international ; si l'on examine le caractère, la portée et le contenu de la correspondance, il résulte d'évidence qu'en l'espèce aucun droit de ce genre n'existe. Ce disant, je ne

These observations are peculiarly applicable to what are called the negotiations in the present case, which embraced all the matters to which reference has been made, including the claims which the applicant's *mémoire* has withdrawn. The exchange of views covered not only existing concessions but also proposals for new ones. In this there is no ground whatever for criticism. In treating directly either with the Colonial Office or with the local authorities in Palestine, M. Mavrommatis was justified in considering his own interests and in making such proposals as he might conceive to be for his advantage. But the situation of his government, especially during and after the negotiations which, in common with the British Government, it carried on with Turkey at Lausanne, was altogether different. For example, the Treaty of Lausanne, like the previous Treaty of Sèvres, protects only concessions granted before October 29th, 1914. The judgment of the Court discusses somewhat extensively, but with much reserve, the possible effects of this stipulation. But, in reality, the only question with which the Court is now concerned is whether the stipulation does not imply that the contracting Parties are not to make diplomatic claims, or bring suits for damages, against one another in respect of concessions granted after that date or not granted at all; and I feel compelled to say that, in my opinion, the stipulation necessarily has that effect.

Prior to the note of the Greek Legation in London to the Foreign Office of May 12th, 1924, announcing the intention of the Greek Government to bring a suit in the Permanent Court of International Justice, I find nothing whatever to indicate the existence of an international dispute. The Court is referred to the letter addressed by the Greek Legation to the Foreign Office in London on January 26th, 1924 but in that letter there is nothing that goes beyond the domain of "good offices". It is an elementary and familiar principle that the use of good offices does not imply the existence of a right to intervene or, in other words, to make an official demand or raise an international dispute; and, taking the character, the scope and the contents of the correspondence, the absence of such an implication in the present case is apparent. In so saying, I do not overlook the suggestion that some of the letters bear file numbers; but the indexing

néglige pas que, ainsi qu'on l'a fait observer, quelques-unes de ces lettres portent des numéros d'enregistrement ; mais l'enregistrement de documents n'indique pas la nature de leur contenu et bien moins encore l'existence d'un différend ; même la paisible correspondance de la Cour est enregistrée.

L'on a aussi fait mention particulière d'une lettre du 27 janvier 1923 de M. Mélas, secrétaire de la Légation hellénique à Londres, à M. Robartes, fonctionnaire subalterne du Foreign Office. Dans cette lettre, rédigée sous la forme d'une lettre personnelle, M. Mélas déclare que M. Mavrommatis — après des négociations infructueuses avec le département des Colonies en vue d'arriver à un arrangement juste et équitable touchant ses droits en Palestine — a été obligé de faire appel à sa Légation pour « obtenir ses conseils et son appui ». En fait, à ce moment, la question des concessions dans son ensemble faisait l'objet à Lausanne d'une négociation avec la Turquie. En outre, lorsque, le 2 février 1923, M. Robartes répondit, sous la même forme personnelle, à la lettre de M. Mélas en date du 27 janvier, il lui fit savoir qu'une tentative de traiter l'affaire par la voie diplomatique n'aurait comme résultat que des complications et des délais et que l'affaire pourrait être traitée de façon plus expéditive par les avoués de M. Mavrommatis et le département des Colonies, « qu'en compliquant les négociations, en introduisant de nouveaux intermédiaires en la personne de vous-même (M. Mélas) et de ce département (le Foreign Office) » ; il appert que cette proposition a été acceptée.

Nous en venons ensuite à la note de la Légation de Grèce au Foreign Office en date du 26 janvier 1924 — une année plus tard. Cette note, après s'être référée à la lettre de M. Robartes en date du 2 février 1923, déclare qu'il appert d'une lettre adressée à la Légation « par les avoués de M. Mavrommatis » que de longues négociations poursuivies « entre M. Mavrommatis et le ministère des Colonies » n'ont abouti à aucune solution satisfaisante. Dans ces circonstances, l'expéditeur de la lettre dit qu'il serait reconnaissant si le Foreign Office se voyait à même de lui « faire connaître les vues du Gouvernement de Sa Majesté en la matière et de dire si, dans l'opinion du Gouvernement, il n'y a pas moyen de donner satisfaction aux revendications de M. Mavrommatis ». La note ajoute ensuite que les avoués de M. Mavrommatis « proposent » que leur client « serait prêt — si cela pouvait être agréable au Gouvernement de Sa Majesté — à soumettre l'examen de l'affaire à un

of papers does not denote the nature of their contents, much less the existence of a dispute. Even the peaceful correspondence of the Court is indexed.

Particular reference is also made to a letter, dated January 27th, 1923, addressed by M. Mélas, secretary of the Greek Legation in London, to Mr. Robartes, a subordinate official of the Foreign Office. In this letter, which is personal in form, M. Mélas stated that M. Mavrommatis, after fruitless negotiations with the Colonial Office, for a fair and equitable arrangement as to his rights in Palestine, was compelled to appeal to the Legation "for advice and support". It is not intimated that the Greek Government had taken up the case or that the Legation had been instructed to intervene in the matter. The entire subject of concessions was in fact then under negotiation with Turkey at Lausanne. Moreover, when, on February 2nd, 1923, Mr. Robartes answered, in the same informal way, M. Mélas's letter of January 27th, he intimated that the attempt to treat the question "through diplomatic channels" would only introduce complications and delays, and that the matter could be more expeditiously dealt with by M. Mavrommatis's solicitor and the Colonial Office "than by complicating the negotiations with the introduction of further intermediaries in the shape of yourself (M. Mélas) and this department" (the Foreign Office). This suggestion evidently was accepted.

We next come to the note of the Greek Legation to the Foreign Office of January 26th, 1924, a year later. This note, after referring to the letter from Mr. Robartes of February 2nd, 1923, states that, from a letter addressed to the Legation "by M. Mavrommatis's solicitors", it appeared that after long negotiations "between him and the Colonial Office", no satisfactory solution had been reached. In these circumstances the writer of the note said that he should be grateful if the Foreign Office could see its way to "letting me know the views of His Majesty's Government on the matter, and whether, in their opinion, M. Mavrommatis's claim could not be satisfactorily met". The note then adds that M. Mavrommatis's solicitors had "suggested" that he would "be prepared to submit—should such a course be agreeable to His Majesty's Government—the examination of the matter to a Court of arbitration; this Court to be composed either of a judge of the

tribunal arbitral. Ce tribunal pourrait être composé, soit d'un juge de la Haute Cour de Justice (britannique), soit de deux Membres nommés chacun par l'une des Parties intéressées, sous la présidence d'un surarbitre qui serait désigné soit d'un commun accord par les Parties, soit par le seul Gouvernement de Sa Majesté ». Là encore, il est clair qu'il n'y a rien qui dépasse le domaine des bons offices. L'on ne donne pas à entendre que le Gouvernement hellénique devait être alors considéré comme Partie à l'affaire, bien moins encore comme Partie à un différend international déjà existant. C'est M. Mavrommatis et le Gouvernement britannique qui sont désignés comme Parties intéressées. C'est par eux que les deux arbitres devaient être choisis et c'est par leur accord ou bien même par le seul Gouvernement britannique que le surarbitre devait être désigné.

Le Foreign Office a répondu à cette note à la date du premier avril 1924. Dans sa réponse, il déclare que les concessions paraissent pouvoir être réparties « en trois catégories auxquelles s'appliquent des conditions différentes » et qui peuvent être utilement désignées comme « les groupes a) de Jérusalem, b) de Jaffa et c) du Jourdain ». La réponse porte ensuite que les seules concessions de Jérusalem tirent leur origine d'un accord passé avec le Gouvernement ottoman avant le 29 octobre 1914 et sont, pour cette raison, les seules que le Gouvernement de Sa Majesté est prêt à reconnaître, « sous réserve de la production d'exemplaires signés des documents qui doivent en outre être en bonne et due forme » ; mais que, ces concessions n'ayant jamais « reçu un commencement d'application », elles ne peuvent être mises en conformité en vertu de l'article 4 du Protocole de Lausanne et elles tombent sous le coup des dispositions de l'article 6 de cet acte « auquel la Grèce est partie » ; que le Gouvernement de Sa Majesté « ne peut accepter qu'elles soient traitées autrement qu'il n'est stipulé dans ces articles » ; et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être soumises à l'arbitrage, sous réserve cependant de l'article 6 où est prévue la fixation par experts d'une indemnité pour le rachat d'une concession résiliée sur la demande du concessionnaire. La réponse faisait observer toutefois qu'il n'apparaissait pas clairement si M. Mavrommatis désirait que les concessions de Jérusalem fussent « résiliées aux termes de l'article 6 » ou bien « maintenues sans réadaptation aux termes de l'article 1 ». La réponse conclut en déclarant que les concessions de Jaffa ayant été signées ultérieurement à octobre 1914, et aucun contrat de

High Court of Justice or by two members nominated one by either of the interested Parties, under an umpire who would be appointed either by a common accord of the two Parties, or by His Majesty's Government alone". Here, again, there is clearly nothing that goes beyond the domain of good offices. No intimation is made that the Greek Government was then to be considered as a Party to the case, much less as a Party to an existing international dispute. It was M. Mavrommatis and the British Government who were represented as being the interested Parties; it was by them that the two arbitrators were to be appointed, and it was by agreement between them, or even by the British Government alone, that the umpire was to be appointed.

To this note the Foreign Office replied on April 1st, 1924, saying that the concessions in question appeared to fall "into three categories governed by different conditions", which might be conveniently referred to as "(a) the Jerusalem, (b) the Jaffa, and (c) the Jordan groups". The reply then states that the Jerusalem concessions, since they alone arose out of an agreement entered into with the Ottoman Government before October 29th, 1914, were the only ones which His Majesty's Government were prepared to recognise, "subject to the production of the original signed copies of the documents and to their being found in order"; but that, as these concessions "were never put into operation", they could not be readapted under Article 4 of the Lausanne Protocol, but fell under Article 6 of that instrument, "to which Greece is a party"; that His Majesty's Government were "unable to agree to their being treated otherwise than in the manner laid down in this article"; and that they did not constitute a question suitable for arbitration except in so far as Article 6 provided for the assessment by experts of an indemnity in respect of a concession dissolved by the concessionary's request. The reply observed, however, that it was not then clear whether M. Mavrommatis desired the Jerusalem concessions "to be dissolved under Article 6 or maintained without readaptation, under the terms of Article 1". The reply then concludes with the statement that, as the Jaffa concessions were signed subsequently to October, 1914, and as, in the case of the Jordan concessions, no concessionary contract was actually completed or signed, the terms of the Lausanne Protocol made it clear that

concession n'ayant été en fait complété ou signé dans le cas des concessions du Jourdain, M. Mavrommatis n'en dérive aucun droit, comme il résulte des termes mêmes dudit Protocole ; elles ne sont pas non plus susceptibles d'être soumises à l'arbitrage.

La seule réponse de la Légation de Grèce se trouve dans sa note du 12 mai 1924 par laquelle elle annonce que le Gouvernement hellénique a décidé de soumettre l'affaire à la Cour permanente de Justice internationale. L'on observera que, dans cette note, la Légation, pour la première fois, dit agir d'ordre du Gouvernement grec ; mais aucune réponse n'est faite aux déclarations et aux demandes d'information contenues dans la communication du Foreign Office britannique en date du 1^{er} avril 1924. Bien au contraire, au lieu de faire un exposé, quelque succinct qu'il soit, de ce que le Gouvernement hellénique estime être les bases des diverses revendications de M. Mavrommatis, et notamment son propre droit, vu les termes du Traité de Lausanne, de les traiter par la voie diplomatique et de les faire valoir, la note se borne à déclarer que le Gouvernement grec a considéré que le meilleur moyen de se rendre compte du bien-fondé éventuel de la réclamation était « de s'adresser à la haute juridiction internationale qui a déjà donné tant de preuves de sa sagesse et de son impartialité », à savoir la Cour permanente de Justice internationale. Ainsi, selon le texte même de la note, l'on fait appel à la Cour, non pas pour trancher entre deux gouvernements un différend qui n'a pu être réglé par négociations, mais afin de se rendre compte, sans négociations, s'il y a ou non matière à conflit.

Tel étant, suivant la requête et les preuves soumises par le demandeur, l'état de l'affaire, la demande de compétence paraît se fonder sur une interprétation de l'article 26 du Mandat, lu comme s'il était en substance rédigé de la façon suivante :

« Le Mandataire accepte que, si un autre Membre de la Société des Nations estimait qu'il puisse y avoir des motifs qui pourraient le justifier à présenter, au nom de l'un de ses ressortissants, une revendication contre le Mandataire, ce Membre peut incontinent soumettre cette revendication à la Cour permanente de Justice internationale qui tranchera l'affaire et fixera tels dommages-intérêts qu'elle estimera dus. »

La première et la troisième des conditions à la compétence que pose l'article 26 ayant été selon cette méthode considérées comme remplies, il n'en reste pas moins à satisfaire à la seconde, à savoir

M. Mavrommatis had no rights under them, and that they were not capable of submission to arbitration.

The only answer of the Greek Legation is to be found in its note of May 12th, 1924, announcing that the Greek Government had decided to submit the case to the Permanent Court of International Justice. It will be observed that, in this note, the Legation for the first time speaks of acting by order of the Greek Government ; but no response whatever is made to the statements and inquiries contained in the communication of the Foreign Office of April 9th, 1924. On the contrary, instead of making a statement, no matter how meagre it may have been, of what the Greek Government conceived to be the respective grounds of M. Mavrommatis's various claims, and particularly of its own right, in view of the terms of the Lausanne Treaty, then to take them up diplomatically and prosecute them, the note merely declares that the Greek Government had "deemed" that the "best means of ascertaining the basis" of his claims was "to have recourse to the high international jurisdiction which has already given us so many proofs of wisdom and impartiality" — meaning the Permanent Court of International Justice. Thus, by the very terms of the note, the jurisdiction of the Court was to be invoked, not in order to obtain the adjudication of a dispute between the two governments which they had been unable to settle by negotiation, but to ascertain without negotiation whether there was any basis for a dispute.

Such being the state of the case upon the petition and proofs presented by the applicant, the claim of jurisdiction appears to proceed upon an interpretation of Article 26 of the Mandate as if it read substantially as follows :

"The Mandatory agrees that, if another Member of the League of Nations should think that there may be grounds on which it might be found to be justified in presenting, on behalf of one of its citizens, a claim against the Mandatory, such Member may forthwith submit the claim to the Permanent Court of International Justice, which shall then proceed to adjudicate the claim and to avoid such damages, if any, as it may find to be due."

The first and third jurisdictional conditions under Article 26 having thus been held to have been satisfied, it yet remains to meet the third condition, namely, that the dispute must relate to "the

que le différend doit avoir trait à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat ; à cet effet, l'on invoque la disposition du premier alinéa de l'article 11 du Mandat, qui stipule que l'Administration prendra toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays, et que « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire », elle aura « pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public » de tous les « travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir ». Mais, en appliquant cette disposition à l'espèce, la Cour lui donne — ainsi d'ailleurs qu'au mot « compétence » — une interprétation de laquelle, à mon grand regret, je me vois obligé de différer.

Je ne m'étendrai pas sur la question de savoir si la phrase « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire » comprend éventuellement toutes les obligations qui s'imposent au Gouvernement britannique soit en vertu du droit international, soit en vertu d'accords internationaux ; mais mon avis net est que cette disposition n'a pas une portée aussi absolue. Quelles sont les Puissances mandataires ? Tel que les décrit l'article 22 du Pacte, ce sont les « nations développées » qui, en raison de ce caractère, sont le mieux à même d'assumer la « tutelle » de peuples « non encore capables de se diriger eux-mêmes ». Ce sont en fait précisément ces Membres de la Communauté des nations chez qui le respect des obligations internationales est nécessairement présumé en droit international. En conséquence, l'on ne peut supposer que le Mandat ait eu pour but d'annoncer en 1923 que les Mandataires avaient « accepté » les obligations du droit international. A mon avis, le mot « accepté » ne s'applique qu'aux obligations qui ont été expressément assumées. Et pour déterminer quelles sont les obligations internationales qui sont comprises dans ces mots, nous devons, conformément à la règle élémentaire d'interprétation, examiner le contexte.

En vertu de l'article 11, les pouvoirs qui doivent être exercés « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire » sont « les pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public » des travaux et services d'utilité publique. Le gouvernement requérant n'a nulle part allégué que le Mandataire ait tenté d'exercer ces pouvoirs, à moins cependant qu'une allégation dans ce sens ne puisse être déduite de références à une concession octroyée à un certain M. Rutenberg, et qui, dit-on,

interpretation or the application of the provisions of the Mandate"; and for this purpose there is invoked the provision, in the first paragraph of Article II of the Mandate, that the Administration shall take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country, "and, subject to any international obligations accepted by the Mandatory, shall have full power to provide for public ownership or control of any . . . of the public works, services and utilities established or to be established therein". But, in applying this clause to the present case, the Court gives not only to the clause itself but to the word "jurisdiction" an interpretation from which, with much regret, I am compelled to dissent.

I will not enlarge upon the question whether the phrase "subject to any international obligations accepted by the Mandatory" may include all the obligations to which the British Government may be subject either under international law or under international agreements; but I am clearly of the opinion that the clause has no such sweeping effect. Who are the Mandatory Powers? As described in Article 22 of the Covenant they are "advanced nations", which, by reason of that character, are peculiarly fitted to undertake the "tutelage" of peoples "not yet able to stand by themselves". They are indeed the constituents of the community of nations in which the recognition by its members of the obligations of international law is necessarily and tacitly assumed. It is therefore not to be supposed that the Mandate was intended to announce in 1923 that the Mandatories had "accepted" the obligations of international law. In my opinion the word "accepted" applies only to obligations specially assumed and, in determining what international obligations are included, we must, in conformity with an elementary rule of interpretation, examine the context.

By Article II the power the exercise of which is to be "subject to any international obligations accepted by the Mandatory" is the "full power to provide for public ownership or control" of public works, services and utilities. The plaintiff government nowhere alleges an attempt on the part of the Mandatory to exercise that power, unless such an allegation is to be inferred from references to a concession granted to a Mr. Rutenberg, which is said to infringe some of the rights claimed by M. Mavrommatis. But the judg-

porte atteinte à quelques-uns des droits revendiqués par M. Mavromatis. Mais l'arrêt de la Cour, tel que je l'ai compris, maintient positivement que l'octroi des concessions Rutenberg a été fait dans l'exercice de la faculté de « décider quant à la propriété ou au contrôle public » de services d'utilité publique. Je suis dans l'impossibilité absolue de me rallier à cette interprétation. La manière précise de décider quant à la propriété ou au contrôle privé en opposition au contrôle public est d'octroyer des concessions à un individu ou à une compagnie. La déclaration contenue au paragraphe 28 des concessions Rutenberg, selon laquelle « l'exploitation de la société établie sera reconnue comme une entreprise d'utilité publique sous contrôle gouvernemental », bien loin de faire de la concession elle-même une mesure de contrôle public, se borne à réserver le droit d'assumer le contrôle public pour les cas où le gouvernement croira devoir ce faire. La reconnaissance de cette distinction entre le contrôle public et le contrôle privé, telle qu'elle est exposée ici, n'est en aucune façon confinée aux pays de langue anglaise ; l'on peut dire que c'est dans le monde entier que s'affrontent les deux systèmes.

Le sens précis de la phrase « propriété ou contrôle public » de l'article 11 est clairement établi par le second alinéa de ce même article, qui autorise l'Administration à s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 du Mandat pour effectuer ou exploiter des travaux et services d'utilité publique « dans la mesure où elle n'agira pas directement ». C'est sans aucun doute là le sens du texte anglais ; et, donnant mon impression personnelle, basée sur une comparaison approfondie des deux textes, je suis fortement tenté de croire que le texte français, en l'espèce, est une traduction soi-disant « littérale » du texte anglais et que l'intention était de lui donner le même sens. Pourtant, une traduction « littérale » n'est souvent qu'un simple mot-à-mot qui, pris isolément, peut être interprété de façon à altérer ou même détruire le sens de l'autre texte. Quoi qu'il en soit, je prends les deux textes tels qu'ils sont, n'en rejetant aucun en faveur de l'autre ; et, sans discuter si un Mandat qui, en un sens, est un acte législatif du Conseil, se trouve ou non, au point de vue juridique, sur le même pied qu'un traité, j'accepte, en l'espèce, les règles que les autorités en droit international ont posées pour l'interprétation des traités.

Bonfils, parlant de l'interprétation des traités, pose la règle selon

ment of the Court, as I understand it, directly holds that the granting of the concession to M. Rutenberg was an exercise of the power to provide for "public ownership or control" of public utilities. In this interpretation I am wholly unable to concur. The precise method of providing for the private control of public utilities as distinguished from public control is the granting of concessions to individuals or companies. The declaration in paragraph 28 of the Rutenberg concession that the company which was to be organized should be recognized "as a public utility body under government control", far from making the concession itself an act of public control, was merely a reservation of the right of public control, whenever the government should see fit to exercise that right. The recognition of the distinction between public control and private control, as here stated, is by no means confined to English-speaking countries. The contest between the two systems may be said to run through the world.

The precise meaning of the phrase "public ownership or control" in Article 11 is indeed clearly shown by the second paragraph of the article, which authorizes the Administration to arrange with the Jewish agency, mentioned in Article 4 of the Mandate, to construct and operate public works, services and utilities, "in so far as these matters are not directly undertaken by the Administration". This is undoubtedly what the words mean in the English text ; and, expressing my individual impression, derived from a studious comparison of the two texts, I strongly incline to the believe that the French text, in the present instance, is a so-called "literal" translation of the English text, and was intended to mean the same thing. A "literal" translation, however, is often only a verbal imitation, which, if taken alone, may be so interpreted as to pervert or even destroy the meaning of the other text. But I take the two texts as they stand, discarding neither in favour of the other ; and, without discussing the question whether a mandate, which is in a sense a legislative act of the Council, is on the same legal footing as a treaty, I accept for the present case the rules laid down by authorities on international law for the interpretation of treaties.

Bonfils, in discussing the interpretation of treaties, lays down the

laquelle il y a lieu d'interpréter chaque clause dans le sens qui concilie le mieux les droits et les devoirs antérieurs des deux contractants. (Bonfils, *Manuel de Droit international public*, 7^{me} édition, par Fauchille, Paris, 1914, p. 571.) Rivier déclare également qu'il faut, avant tout, constater la commune intention des Parties, *id quod actum est*. (Rivier, *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, vol. 2, p. 122.) Mais Rivier donne encore une autre règle : s'il y a désaccord quant à l'usage, on s'en tiendra plutôt à celui du pays qui s'oblige. Comme exemple de l'application de cette règle, Rivier cite le cas de l'article 4 du Traité de paix austro-italien de 1866 qui parle des « habitants des territoires cédés ». Le mot habitant a, en Autriche, au point de vue technique et officiel, un sens différent de celui qu'il a en Italie. En Autriche, l'habitant est la personne ayant un domicile légal ; en Italie, c'est simplement le résident. Comme l'Autriche cédait un territoire qui lui appartenait au moment de la conclusion du traité, le mot fut pris dans le sens autrichien (*Id.*, pp. 123-125). Cet exemple est directement applicable à la situation de la Grande-Bretagne en Palestine.

Parmi les membres de la Cour qui ont accepté l'arrêt, semble prévaloir l'impression que les règles ainsi posées ont été observées ; mais je ne suis pas à même de partager cette impression. Au contraire, la nécessité aidant, on a soudain découvert, dans le texte anglais, une élasticité peu naturelle et antérieurement inconnue, de laquelle il a résulté qu'il n'était point impérieux d'examiner les possibilités qu'offrait le texte français.

Je traiterai très brièvement du passage cité dans l'arrêt de la Cour et extrait du Contre-mémoire préliminaire déposé par l'Agent du Gouvernement britannique, ainsi que de l'autre passage tiré de sa plaidoirie ; je ne discuterai pas ce dernier extrait séparément, car il n'ajoute rien d'essentiel au premier. Dans le passage que l'on cite du Contre-mémoire préliminaire, il est dit que le Mandataire, en décidant quant à la propriété ou au contrôle public, est soumis aux obligations internationales qu'il a acceptées. C'est là en fait se borner à répéter les termes de l'article 11, quant à l'existence duquel il ne peut y avoir de contestation. Mais, pour expliquer sa

rule that each clause should be interpreted in the sense which best reconciles the rights and duties of the contracting Parties (*d'interpréter chaque clause dans le sens qui concilie le mieux les droits et les devoirs antérieurs des deux contractants*). (Bonfils, *Manuel de Droit int. public*, 7th edition, by Fauchille, Paris, 1914, p. 571). Rivier likewise declares that it is necessary before all to ascertain the common intention of the Parties — “*id quod actum est*”. (*Il faut avant tout constater la commune intention des Parties*, etc.) (Rivier, *Principes du Droit des Gens*, Paris, 1896, vol. 2, p. 122). But Rivier also points out another rule, to the effect that, if there is a difference as to the sense which usage gives to the text, preference is given to that of the country which is bound. (*S'il y a désaccord quant à l'usage, on s'en tiendra plutôt à celui du pays qui s'oblige.*) As an example of the application of this rule, Rivier cites the case of Article 14 of the Austro-Italian Treaty of peace of October 3rd, 1866, which mentioned the inhabitants (*habitants*) of the ceded territory. This word had a different official technical sense in Austria and in Italy. In Austria an inhabitant (*habitant*) meant a person having a legal domicile ; in Italy, a simple resident. As Austria was ceding a territory which belonged to her when the treaty was made, the word was taken in the Austrian sense (*Id.*, pp. 123—125). This example is directly applicable to the situation of Great Britain in Palestine.

Among those who concur in the judgment of the Court, an impression seems to prevail that the rules here laid down have been observed ; but I am unable to share that impression. On the contrary, in the emergency, there has suddenly been discovered in the English text an unnatural and previously unheard of elasticity, which had made it unnecessary to try the suggested possibilities of the French text.

I will deal very briefly with the passage quoted in the judgment of the Court from the preliminary Counter-case filed by the Agent of the British Government and the passage quoted from his oral argument ; and I will not discuss the latter passage separately, as it adds nothing substantial to the former. In the passage quoted from the preliminary Counter-case it is stated that the Mandatory, when providing for public ownership or control, is subject to any international obligations which he has accepted. This in effect merely repeats the language of Article 11, as to the existence of which there can be no dispute. But, as an explanation of what he

pensée, l'Agent du Gouvernement britannique déclare que « la Société des Nations s'est engagée à maintenir certains principes d'utilité générale, tels que la liberté du transit et des communications, l'égalité de traitement du commerce de tous les Membres de la Société, la suppression du trafic des armes », etc. et que « c'est là le genre d'obligations internationales que le Mandataire a acceptées et auxquelles doit se conformer toute concession donnée en vertu de l'article 11 du Mandat ». L'arrêt de la Cour reproduit ensuite mot à mot le passage du Contre-mémoire préliminaire qui suit immédiatement, et dans lequel l'Agent observe que les concessions Rutenberg « ont obligatoirement dû être faites en conformité de l'article 11 » et « qu'il eût été loisible à tout Membre de la Société de mettre en question toute stipulation qui eût porté atteinte aux obligations internationales acceptées par le Mandataire ». Là se termine la citation. Mais, tout de suite après le passage cité, l'Agent avait continué et disait « qu'il n'y a rien dans cet article qui touche l'affaire Mavrommatis » ; il déclarait en outre que les questions soulevées dans la requête touchent seulement le point de savoir dans quelle mesure les concessions octroyées à M. Mavrommatis sont valides et lient le Mandataire, ce qui n'est pas du domaine du Mandat. Cette thèse est compatible avec la position prise dans l'exception d'incompétence qui est que la « reconnaissance des concessions en Palestine » est exclusivement régie par le Protocole de Lausanne et que cet acte ne prévoyant pas la soumission à la Cour de différends qui pourraient surgir relativement à son interprétation ou à son application, la Cour ne peut connaître de ces différends.

Il est admis que la phrase « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire », quelles que soient par ailleurs les possibilités qu'elle contient virtuellement, se réfère en fait au Protocole des concessions de Lausanne que le requérant a effectivement invoqué. Le projet primitif du Mandat se référait, sans plus, aux clauses relatives aux concessions du Traité de Sèvres ; mais, après l'abandon de ce traité, la phrase fut mise sous la forme qu'elle a actuellement. Bien que, en raison de certains incidents politiques, le Mandat n'ait, en fait, pas été mis en vigueur avant le 28 septembre 1923, ses termes furent définitivement arrêtés et approuvés par le Conseil le 24 juillet 1922 (*Journal officiel de la Société des Nations*, 1922, p. 825) ; et il est tout naturel que le Mandat ne se réfère pas au Traité de Lausanne, puisque ce dernier ne fut signé

means, the Agent of the British Government states that the League of Nations is pledged "to the maintenance of various beneficent principles, such as freedom of transit and communication, equality of commercial opportunity for all Members of the League, suppression of the arms traffic, and so forth", and that "this is the type of international obligation which the Mandatory has accepted and to which any concessions granted under Article 11 of the Mandate must conform". The judgment of the Court then textually quotes from the preliminary Counter-case a passage immediately following, in which the Agent observed that the Rutenberg concessions "were obliged to conform to this Article 11", and that it would have been open to any Member of the League to question any provisions which infringed the international obligations which the Mandatory had accepted. Here the quotation ends. But immediately after the quoted passage, the Agent goes on to declare that "there is nothing in this article which affects the Mavrommatis case"; and he further states that the questions raised by the application relate only to the extent to which the concessions granted to M. Mavrommatis are valid and binding on the Mandatory, and that this does not fall within the Mandate. This contention is consistent with the position taken in the plea to the jurisdiction, that the subject of "the recognition of concessions in Palestine" is exclusively governed by the Lausanne Protocol and that, as this instrument does not provide for the submission to the Court of disputes relating to its interpretation and application, the Court cannot take cognizance of such disputes.

It is admitted that the phrase "subject to any international obligations accepted by the Mandatory", no matter what its ultimate potentialities may be, actually refers to the Concessions Protocol of Lausanne, which the applicant has in fact invoked. The original draft of the Mandate mentioned the concessions stipulations of the Treaty of Sèvres and nothing else; but, after the Treaty of Sèvres was abandoned, the phrase was put in the form in which it now stands. Although, by reason of certain political incidents, the Mandate did not actually come into force until September 29th, 1923, its terms were definitively settled and approved by the Council on July 24th, 1922 (Official Journal, 1922, p. 825); and, as the Lausanne Treaty was signed on July 24th, 1923, a year later, the Mandate naturally did not mention it. Both at Sèvres and at Lausanne,

que le 24 juin 1923, un an après. A Sèvres comme à Lausanne, la question des concessions fut toujours traitée spécialement et à part. Les Puissances, y compris la Grande-Bretagne et la Grèce, adoptèrent cette méthode dans leurs négociations avec la Turquie. Des concessions impliquent souvent des considérations d'intérêt public et politique ; les articles 73 et 77 du Traité de Lausanne, qui traitent en général des contrats entre gouvernements et individus et des contrats entre individus, portent expressément que leurs propres dispositions ne s'appliquent pas aux concessions.

Les Parties au Protocole XII de Lausanne, qui traite spécialement des concessions, sont : l'Empire britannique, la France, l'Italie, la Grèce et la Turquie. La première section de ce Protocole, qui comprend les articles 1 à 8, se rapporte aux concessions situées sur les territoires restant ottomans ; la seconde, qui embrasse les articles 9 à 13, est relative aux concessions dans les territoires détachés de la Turquie. Cependant, sauf quelques exceptions, les stipulations de la première section sont applicables, en vertu de l'article 10, aux concessions dans les territoires détachés. Les articles 4, 5 et 6 se trouvent parmi ceux qui sont ainsi rendus applicables aux territoires détachés ; ils contiennent des dispositions pour la mise en conformité des concessions aux « conditions économiques nouvelles », pour le règlement des comptes, pour la résiliation, sur la demande du concessionnaire, des concessions pour lesquelles il ne peut se prévaloir du droit de réadaptation. Pour ces transactions, sont prévus des délais de six mois à un an et, si les Parties ne peuvent pas s'entendre sur les conditions de la réadaptation ou sur l'indemnité éventuelle à payer en cas de résiliation, ou enfin sur le règlement des comptes, on désignera deux experts et, s'ils ne sont pas d'accord, un tiers expert pour décider. Le Protocole, qui est enfin entré en vigueur, constitue maintenant une obligation juridique pour les Parties à la présente affaire et, si ses termes sont moins favorables qu'on ne l'eût désiré à l'égard des personnes qui détiennent des concessions ou qui en réclament, la Cour n'a pas le pouvoir d'en corriger les défauts.

Il n'y a pas de doute que les Parties contractantes n'aient entendu que le Protocole règle la question des concessions dans son ensemble. Cela est démontré par les principes dont il procède et par la méthode qu'il prévoit pour leur application. S'il s'y trouve une lacune, ce n'est que l'action volontaire des Parties contractantes qui peut maintenant y suppléer. C'est ce qu'admet l'arrêt de la Cour lors-

the subject of concessions was, from first to last, specially and separately dealt with. The Powers, including Great Britain and Greece, in their negotiations with Turkey, adopted this plan. Concessions often involve considerations of public and political interest. Articles 73 and 77 of the Lausanne Treaty, dealing generally with contracts between governments and individuals and with contracts between individuals, expressly declare that their provisions do not apply to concessions.

The Parties to the Lausanne Protocol No. XII, dealing specially with the subject of concessions, are the British Empire, France, Italy, Greece and Turkey. The Protocol is divided into two sections. The first section, embracing Articles 1 to 8, relates to concessions in territory remaining to Turkey; the second, embracing Articles 9 to 13, related to concessions in territory detached from Turkey. The provisions of the first section are, however, with certain exceptions, made applicable by Article 10 to concessions in detached territory. Among the articles thus made applicable to detached territory are Articles 4, 5 and 6, which contain provisions relating to the readaptation of concessions to "the new economic conditions", the settlement of accounts, and the dissolution, on the request of the concessionnaire, of concessions for which the right of readaptation cannot be claimed. Periods ranging from six months to a year are allowed for such transactions; and, if the Parties cannot agree upon the terms of readaptation, or upon the indemnity, if any, to be paid in case of dissolution, or upon the settlement of accounts, provision is made for the appointment of two experts and, if they should disagree, for the selection of a third to decide. The Protocol, having at length come into force, now constitutes a legal obligation between the Parties to the present suit; and, if its terms are less favourable to individuals holding or claiming concessions than might have been desired, this Court has no power to correct its defects.

There can be no doubt that the Protocol was understood by the contracting Parties to cover the entire subject of concessions. This is shown by its elaboration of principles and the provision of machinery for their application. If anything is lacking, only the voluntary action of the contracting Parties can now supply it. The judgment of the Court admits as much, when it states that the Court

qu'il déclare que la Cour n'est pas compétente pour interpréter et appliquer sur requête unilatérale le Protocole comme tel, puisque le Protocole ne lui confère pas lui-même ce pouvoir. Cependant, l'arrêt déclare en outre que la Cour est compétente pour appliquer le Protocole dans la mesure où l'exige l'article 11 du Mandat. Cela va, en effet, de soi ; mais si nous entrons dans le détail, nous sommes ramenés à la conjecture inattendue selon laquelle l'octroi des concessions Rutenberg est ou aurait été fait dans l'exercice des pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public, ainsi qu'à l'hypothèse d'après laquelle rentre dans le domaine de l'article 11 la question de savoir si les concessions de Jérusalem peuvent être réadaptées en vertu du Protocole. J'ai déjà discuté le premier de ces points. Quant au second, il tombe, à mon avis, exclusivement sous le coup du Protocole comme tel et, en conséquence, il se dérobe à la juridiction obligatoire de la Cour. L'article 11 ne pourrait s'appliquer aux concessions qui sont du domaine du Protocole de Lausanne que dans le cas où le Mandataire négligerait, dans l'exercice de ses pouvoirs de décider quant à la propriété ou au contrôle public, une concession existante que protège le Protocole.

Quoi qu'il en soit des possibilités de compétence sur la base du Protocole, j'estime que, pour ce qui est des rapports entre les signataires, les gouvernements qui ont entre leurs mains des territoires détachés de la Turquie, sont nettement fondés, maintenant que ce Protocole est entré en vigueur, à librement en examiner, en discuter et en appliquer l'ensemble des stipulations ; et je pense encore que son application régulière et méthodique ne doit être ni annulée, ni interrompue du fait d'une instance qui a comme base une opinion précédemment exprimée sur un point isolé au sujet duquel il n'y a pas eu de négociations entre les gouvernements. Cette objection à la requête pendante n'a point passé inaperçue ; mais, dans l'arrêt de la Cour, l'on y oppose une conception de la compétence qui, à mon avis, a matériellement contribué à la divergence d'avis qui s'est fait jour. L'arrêt déclare que la « juridiction spéciale » instituée par le Protocole pour fixer des indemnités et pour d'autres matières, exclut à ces fins la « juridiction générale qui, pour les différends concernant l'interprétation et l'application du Mandat, est constituée par la Cour », mais que, « par contre, les dispositions relatives aux négociations administratives et aux délais, n'ont rien d'exclusif

has no compulsory power to interpret and apply the Protocol as such, since the Protocol itself confers no such power. The judgment however, further states that the Court is competent to apply the Protocol in the measure which Article 11 of the Mandate requires. This is indeed self-evident ; but, when we search for particulars, we are brought back to the laboured conjecture that the granting of the Rutenberg concession was or may have been an exercise of the power "to provide for public ownership or control", and to the supposition that the question whether the Jerusalem concessions are entitled to readaptation under the Protocol falls under Article 11. The former I have already discussed. The latter is, in my opinion, solely a question under the Protocol as such, and therefore not within the compulsory power of the Court. Article 11 could apply to concessions covered by the Lausanne Protocol only in the case the Mandatory should, in the exercise of the power to provide for public ownership or control, disregard an existing concession which the Protocol protects.

But, no matter what the jurisdictional possibilities in respect of the Protocol might be, I think that, as between the contracting Parties, governments ruling over territories detached from Turkey are clearly entitled, now that the Protocol has come into force, to full opportunity to consider, discuss and apply its provisions as a whole, and that its regular and orderly application should not be frustrated or interrupted by a suit based on a previous expression of opinion on a single point, concerning which there have been no negotiations between the governments. This objection to the pending application has not passed unperceived ; but, in the judgment of the Court, it is met with a conception of jurisdiction which has, I believe, materially contributed to the difference of opinion which has taken place. The judgment states that, while the "special jurisdiction" which the Protocol creates, for the assessment of indemnities and other matters, excludes as regards those matters the "general jurisdiction given to the Court in disputes concerning the interpretation and application of the Mandate"; yet, "on the other hand, the provisions regarding administrative negotiations and time limits in no way exclude the jurisdiction of the Court"; since "their effect is merely to suspend

par rapport à la juridiction de la Cour », puisqu'ils « n'ont pour effet que de suspendre l'exercice de cette juridiction jusqu'au moment où la voie des négociations est épuisée et les délais expirés ». Mais, d'après cette théorie de la compétence en suspens, que devient la stipulation contenue dans l'article 26 du Mandat d'après laquelle la compétence de la Cour est, dans tous les cas, limitée aux « différends » qui ne sont pas « susceptibles d'être réglés par des négociations » ? Comment peut-on dire que cette condition à la compétence est remplie, alors que l'on fixe pour des négociations administratives des délais qui n'ont pas encore commencé à courir ? Qui peut dire quels seraient les résultats de ces négociations ? En partant de quel principe peut-on affirmer qu'il en résultera un désaccord ? Il est évident que l'on pourrait en venir à se servir de la Cour pour faire pencher la balance lors des négociations, s'il lui était possible de s'affirmer compétente dans l'abstrait, pour un différend conjectural à venir, et de la tenir en suspens en attendant que se produise un événement qui indique s'il y aura, en réalité, un différend. D'ailleurs, ce n'est pas la seule raison pour rejeter la théorie de la compétence en suspens. Un des principes bien établis du droit public est qu'il est inadmissible pour les tribunaux de se déclarer compétents quand il y a, lors de l'introduction de l'instance, motif de plainte, mais quand il appert que, jusqu'à nouvel ordre, c'est le gouvernement qui, dans l'exercice de ses fonctions administratives et politiques, a le pouvoir de traiter le fond de l'affaire. Ce n'est pas seulement le Statut et le Mandat qui reconnaissent ce principe ; l'on pourrait, en outre, facilement citer un grand nombre de décisions juridiques nationales et internationales jouissant de la plus haute autorité pour montrer le respect dans lequel on a tenu ce principe en tant qu'essentiel à l'administration régulière et légale et au maintien de l'ordre public.

L'exception présentée par le Gouvernement défendeur en l'espèce est ce que l'on appelle habituellement et techniquement une « exception d'incompétence ». Le mot « compétence » signifie « pouvoir en vertu duquel les fonctionnaires judiciaires connaissent d'une affaire », « le pouvoir d'instruire et de trancher une affaire ». (Bouvier, *Law Dictionary*, « *Jurisdiction* ».) Cette définition implique qu'un Tribunal ne peut se déclarer compétent pour connaître d'une affaire s'il n'est pas en même temps à même de l'instruire et de la trancher. En fait, le but de l'exception d'incompétence était de faire rejeter la requête pour le motif que les allégations du requérant ont montré que la Cour ne pouvait, en droit, examiner le fond de l'affaire et

the exercise of this jurisdiction until negotiations have proved fruitless and the times have expired". But, under this theory of suspended jurisdiction, what becomes of the provision, in Article 26 of the Mandate, by which the jurisdiction of the Court is in every event limited to "disputes" which "cannot be settled by negotiation"? How can this jurisdictional condition be said to be fulfilled, when periods of time, yet to run, are fixed for "administrative negotiations"? Who can say how such negotiations would result? On what principle can it be assumed that they will result in a disagreement? It is evident that, if the Court may assert jurisdiction of a conjectural future dispute in an abstract sense, and hold jurisdiction of the matter pending the happening of an event which will show whether a dispute, in an actual, concrete sense, will ever exist, the Court might become a mere makeweight in negotiations. Nor is this the only reason for rejecting the theory of suspended jurisdiction. It is a well-settled principle of public law that it is inadmissible for courts to assert jurisdiction where, even though there should exist some present ground for complaint, it appears that, for the time being, the power to deal with the subject matter rests with governments, in the exercise of their political and administrative functions. Not only is this principle recognized in the Statute and in the Mandate, but many judicial decisions, national and international, of the highest authority might readily be cited to show the respect which has been paid to it as a principle essential to the regular legal administration of public authority and the maintenance of the public order.

The plea presented by the defendant Government in the present case is what is commonly and technically known as a "plea to the jurisdiction". The word "jurisdiction" signifies "the authority by which judicial officers take cognizance of and decide cases". "the power to hear and determine a cause". (Bouvier, Law Dictionary, "Jurisdiction".) This definition implies that a court cannot assert jurisdiction of a case which it has not at the same time the power to hear and decide. The plea to the "jurisdiction" was in effect a motion to dismiss the application because the allegations which the applicant had made showed that the court could not lawfully proceed to try the merits of the claim and render judgment

la juger. L'exception n'a pas mis en question le bien-fondé des allégations ; pour les besoins de l'affaire, elle les a admises comme telles. Le sens de l'exception n'était pas non plus que la Cour n'avait point le pouvoir d'examiner ces allégations. Il était, au contraire, que la Cour n'avait pas seulement le pouvoir de les examiner, mais encore était en droit obligée de ce faire ; et que, les prenant dans leur ensemble et les acceptant telles quelles, la Cour ne pouvait, en bonne justice, connaître du fond de l'affaire, et, en conséquence, se déclarer compétente en la matière.

Je crois que la Cour aurait, de toute évidence, d'après les faits à elle soumis, agi de façon pertinente et bien-fondée en droit si, en décidant sur l'exception, elle avait rejeté la requête dont il s'agit.

La Haye, le 30 août 1924.

(Signé) JOHN BASSETT MOORE.

upon it. The plea did not raise any question as to the truth of the allegations ; for the purposes of the case, the plea admitted them to be true. Nor did the plea mean that the Court lacked the power to consider the allegations. On the contrary, it meant that the Court not only had the power to consider them, but was legally bound to do so ; and that, taking them as a whole, and accepting them just as they stood, the Court could not legally proceed to hear and determine the merits of the cause, and therefore could not legally assert jurisdiction of it for that purpose.

In disposing of this plea, I think that the Court would, on the facts before it, have adopted an obviously appropriate and legal course, if it had dismissed the present application.

The Hague, August 30th, 1924.

(Signed) JOHN BASSETT MOORE.
