

OPINION DISSIDENTE DE M. LEVI CARNEIRO

1. La première question à considérer par la Cour devrait être, logiquement, la demande de jonction de l'exception au fond, présentée avec insistance par le conseil britannique.

La Cour ne l'a pas accordée — et j'étais de son avis. Mais, comme je l'ai déjà signalé dans le cas de M. Ambatielos (Grèce c. Royaume-Uni), j'estime nécessaire, pour décider de la juridiction de la Cour dans le cas actuel, d'examiner certaines questions ou certains faits qui peuvent concerner le fond et qui ne sont pas controversés.

L'appréciation sommaire de ces questions — sans les approfondir et sans les préjuger — devient quelquefois nécessaire pour décider la question préliminaire.

Dans le présent cas, cette nécessité est plus vivement imposée par la nature des questions déjà soulevées, notamment la pluralité des « moyens d'incompétence ». Je parlerai, plus avant, de l'invocation des « principes généraux de droit international commun » et de l'ampleur de cette question qui doit être appréciée maintenant et qui se lie au fond de l'affaire.

A l'occasion du jugement de l'exception d'incompétence dans le cas de la Haute-Silésie polonaise, la Cour permanente a déclaré qu'elle abordait l'examen de certaines questions

« quand même cet examen devrait l'amener à effleurer des sujets appartenant au fond de l'affaire, étant bien entendu, toutefois, que rien de ce qu'elle dit dans le présent arrêt ne saurait limiter sa complète liberté d'appréciation, lors des débats sur le fond, des arguments éventuellement apportés de part et d'autre sur ces mêmes sujets ».

Personne ne pourrait fixer, mieux que ne l'a fait, dans la présente affaire, le conseil du Gouvernement de l'Iran, les règles pour l'exercice de cette faculté. Il a très bien dit : « La Cour peut retenir, pour l'examen de l'exception préliminaire, les éléments de fond indispensables » ; cet examen « portera sans doute de préférence sur des éléments incontestés du fond » ; « leur discrimination est une question de mesure et de prudence et de bonne administration de la justice, sans qu'il soit possible d'établir entre les exceptions préliminaires et le fond » une « cloison étanche ». (Plaidoiries, Distr. 52/131 *bis*, p. 13.)

Dans la présente affaire, les Parties ont été obligées, par l'enchevêtrement des questions, de développer des considérations que l'on pourrait théoriquement juger étrangères à la matière de

DISSENTING OPINION OF JUDGE LEVI CARNEIRO

[*Translation*]

1. The first question which the Court ought, logically, to consider is the request for the joinder of the Objection to the merits, which was strongly urged by counsel for the United Kingdom.

The Court has not granted the request, and I agree with that decision. However, as I have already pointed out in the *Ambatielos* case (*Greece v. United Kingdom*), I think it is necessary, in determining the Court's jurisdiction in the present case, to examine certain questions, or certain facts, which may be related to the merits and which are not disputed.

Such a summary appraisal of these questions—without considering them in detail or prejudging them—is sometimes necessary in order to decide the preliminary question.

In the present case, this necessity is more than ever imposed on us by the very nature of the questions that have already been raised, in particular by the multiplicity of "grounds for lack of jurisdiction". I shall have something to say, later on, about the invocation of "general principles of ordinary international law" and about the scope of that question, which must now be considered and which is linked with the merits of the case.

In its Judgment on the Objection to its jurisdiction in the case concerning Polish Upper Silesia, the Permanent Court declared that it would consider certain questions

"even if this enquiry involves touching upon subjects belonging to the merits of the case; it is, however, to be clearly understood that nothing which the Court says in the present Judgment can be regarded as restricting its entire freedom to estimate the value of any arguments advanced by either side on the same subjects during the proceedings on the merits".

Nobody could have described with greater accuracy than was done by counsel for the Government of Iran, in the present case, the rules governing the exercise of this right. He said very truly that: "The Court may consider, in its examination of the Preliminary Objection, such elements of the merits as are necessary therefor"; and that this examination "will no doubt be preferably directed to elements of the merits which are not in dispute"; their selection, he added, is a "question of restraint, prudence and the proper administration of justice, for it is not possible to have watertight compartments for preliminary objections and the merits". (Oral arguments, *Distr. 52/131 bis*, p. 13.)

In the present case, the Parties were obliged, owing to the interlocking character of the questions, to make use of arguments which might, in theory, be regarded as outside the scope of the Objection

l'exception d'incompétence. Le jugement de l'exception ne pourra pas être fait autrement.

2. Une autre observation préliminaire s'impose. On a insisté, pour exclure l'intervention de la Cour, sur le caractère strictement privé du litige actuel : il s'agit d'un contrat-concession entre le Gouvernement de l'Iran et une société britannique.

La vérité est plutôt que ce contrat — que le Gouvernement britannique a voulu même dans son mémoire considérer comme s'il était une espèce de traité international — est du plus grand intérêt au point de vue international ; on peut dire qu'il a une portée internationale.

J'accepte l'observation du Gouvernement iranien que ce contrat-concession n'a pas été fait ni approuvé en 1933 par la Société des Nations ou par son Conseil. Cependant, il est vrai que le différend entre le Gouvernement iranien et le Gouvernement britannique, résultant de la révocation du contrat-concession ci-dessus, a été porté à la connaissance de la Société des Nations, et celle-ci a manifesté l'intérêt qu'elle portait à la préparation du contrat actuel.

On peut aussi admettre que, suivant les déclarations de membres du Gouvernement britannique au Parlement, portées à la connaissance de la Cour par les « Observations préliminaires » iraniennes (pp. 33-34), à ce même gouvernement appartient la majorité des actions de l'Anglo-Iranian Oil Company, et ce fait était connu du Gouvernement iranien.

D'un autre côté, on sait bien que, maintenant plus que jamais, toutes les affaires d'exploitation du pétrole ont une certaine répercussion internationale — encore plus profonde quand il s'agit d'une nation dont la situation géographique est celle de l'Iran.

Dans le contrat-concession de 1933, à l'article 22, on a établi que si les arbitres indiqués par les parties ne se mettaient pas d'accord, le troisième arbitre serait nommé par le Président ou le Vice-Président de la Cour permanente. Les deux gouvernements — britannique et iranien — ont communiqué au Greffier de la Cour cette disposition. (Plaidoiries, p. 103.)

Finalement, le Gouvernement iranien a insisté, dans ses déclarations, sur la signification du contrat de 1933 comme expression de la domination politique du Royaume-Uni sur l'Iran et il a qualifié de « mouvement de libération nationale » le mouvement de nationalisation de l'exploitation du pétrole — c'est-à-dire la révocation de ce même contrat. Je montrerai plus loin que les actes de nationalisation comportent fréquemment un grand intérêt international.

Devant toutes ces circonstances, je ne crois pas que l'on puisse considérer le contrat-concession de 1933 comme une simple

to the jurisdiction. A decision on the Objection could not be arrived at in any other way.

2. Here another preliminary observation is called for. Emphasis has been laid, with a view to excluding any action by the Court, on the strictly private character of the present dispute : it is concerned with a Concession Agreement between the Government of Iran and a British company.

But it is rather the case that this contract—which the British Government in its Memorial even sought to regard as a sort of international treaty—possesses very considerable interest from an international standpoint ; it may be said that it is of international significance.

I accept the argument of the Iranian Government that this Concession Agreement was neither framed nor approved by the League of Nations or by its Council in 1933. It is, however, the fact that the dispute between the Iranian Government and the British Government in regard to the revocation of the earlier Concession Agreement was brought to the knowledge of the League of Nations, and that the latter manifested an interest in the preparation of the present contract.

I also admit that, according to statements made by members of the British Government in Parliament, which were brought to the knowledge of the Court by the Iranian "Observations préliminaires" (pp. 33-34), that Government owns a majority of the shares of the Anglo-Iranian Oil Company, and this fact was known to the Iranian Government.

From another point of view, it is common knowledge that, now more than ever, all questions connected with the extraction of oil provoke certain international reactions, which are all the more pronounced in the case of a country having a geographical situation such as that of Iran.

In Article 22 of the Concession Agreement of 1933, it was laid down that if the arbitrators appointed by the parties were unable to agree, an umpire was to be nominated by the President or the Vice-President of the Permanent Court. The two Governments—British and Iranian—communicated this provision to the Registrar of the Court (Oral arguments, p. 103).

Lastly, the Iranian Government laid stress in its statements on the significance of the contract of 1933 as an expression of the political domination exercised by the United Kingdom over Iran, and it described the movement for the nationalization of the oil industry, *i.e. the revocation of that contract*, as a "national liberation". I shall show later on, that measures for nationalization are often of considerable international interest.

In view of all these circumstances, I do not believe that the Concession Agreement of 1933 can be regarded simply as a private

convention privée, et sa révocation comme une affaire d'intérêt particulier exclusif.

Il est vrai que l'article 36, paragraphe 2, alinéa *a*), du Statut ne se réfère qu'à « l'interprétation d'un traité », alors qu'il devrait mentionner « l'interprétation de tout engagement international » — ce qui serait plus conforme à la portée de l'alinéa *b*) : « tout point de droit international ». Cette expression est d'autant plus justifiée si l'on considère que l'alinéa *c*) du même article 36, paragraphe 2, mentionne « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international », et l'alinéa *d*) : « la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ». Si la Cour peut connaître de ces conséquences d'un engagement international, comment justifier que sa juridiction ne puisse pas être étendue à l'interprétation de tous engagements internationaux et soit toujours restreinte à l'interprétation des traités ?

Et si la Cour a pour objet la solution juridique des différends internationaux, comment exclure son intervention dans un cas qui menace la paix internationale, seulement parce qu'il ne s'agit pas de l'interprétation d'un traité interétatique ?

La déclaration iranienne, reconnaissant comme obligatoire la juridiction de la Cour pour les différends « au sujet de situations ou de faits ayant directement ou indirectement trait à l'application des traités ou conventions acceptés par la Perse », on pourrait considérer comme acceptée cette juridiction dans des cas déterminés, vis-à-vis de toutes les « conventions », dès qu'elles ont une portée internationale — même si elles ne sont pas signées par les représentants de deux gouvernements. Le contrat de l'Anglo-Iranian pourrait être considéré comme une « convention » de portée internationale — sinon internationale en elle-même — et le différend surgi tomberait sous la compétence de la Cour.

Toutefois, cette interprétation de la déclaration de l'Iran pourrait lui faire dépasser la portée de la juridiction de la Cour, limitée par l'article 36, paragraphe 2 ; elle serait étendue à l'interprétation de tout « engagement international », ce qui me paraît désirable mais n'est pas encore établi. L'acte-concession de 1933 n'étant pas un traité, il résulte que le différend sur son application ne justifie pas la compétence de la Cour. Quand même, je crois intéressant de signaler ce point, parce que j'espère que la compétence de la Cour évoluera dans le sens indiqué, par la jurisprudence ou par la loi. Dès maintenant, ces considérations devraient influencer la détermination de la jurisprudence de la Cour.

3. Après, avoir reconnu que la juridiction de la Cour résulte du consentement des États, on devrait nécessairement vérifier comment

convention, or that the act by which it was cancelled can be regarded as a purely private matter.

It is true that Article 36, paragraph 2, sub-paragraph (a), of the Statute, only refers to "the interpretation of a treaty", though it ought to have said "the interpretation of any international engagement"—which would be more in consonance with the wide terms of sub-paragraph (b) which reads: "any question of international law". The wording which I would prefer seems all the more justified when it is borne in mind that sub-paragraph (c) of the same article 36, paragraph 2, speaks of "the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation", and that sub-paragraph (d) speaks of: "the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation". If the Court can have jurisdiction in regard to the consequences of an international engagement, how can it be argued that its jurisdiction cannot extend to the interpretation of all international engagements, or that it must in all cases be limited to the interpretation of treaties?

And if the purpose of the Court's intervention is the legal solution of international disputes, how can such intervention be excluded in a case which threatens international peace, simply because there is no question of the interpretation of an inter-state treaty?

Since the Iranian declaration recognizes the compulsory jurisdiction of the Court for disputes "with regard to situations or facts relating directly or indirectly to the application of treaties or conventions accepted by Persia", we might regard the jurisdiction as having been accepted, in the cases referred to, with regard to all "conventions", provided that they have an international significance—even if they have not been signed by the representatives of the two Governments. The contract of the Anglo-Iranian Company might be regarded as a "convention" of an international scope—even though it is not itself international—and the dispute that has arisen would then fall within the Court's jurisdiction.

Such an interpretation of Iran's declaration might, however, result in giving it a scope wider than that of the jurisdiction of the Court, which is limited by Article 36, paragraph 2; that is to say, the jurisdiction would be extended to the interpretation of any "international engagement"; this I would regard as desirable, but it is not yet a fact. As the Concession Agreement of 1933 is not a treaty, it follows that the dispute in regard to its execution does not constitute a ground for the Court's jurisdiction. However, I have thought it useful to draw attention to this point because I hope that the Court's jurisdiction will evolve in the direction indicated, by decisions or by legislation. These considerations ought even now to influence the evolution of the Court's jurisprudence.

3. As it is admitted that the Court's jurisdiction results from the agreement of States, it becomes necessary to determine in what

l'Iran avait accepté cette juridiction. On a apprécié longuement la portée de la déclaration du Gouvernement persan, du 2 octobre 1930, ratifiée le 19 septembre 1932.

Du côté iranien, on prétend que les mots « et postérieurs à la ratification de cette déclaration » se rapportent à « traités ou conventions ». Alors, sous la juridiction de la Cour tomberaient seulement les différends soulevés au sujet de situations ou de faits ayant trait à l'application de traités postérieurs à la date du 19 septembre 1932.

Du côté britannique, on soutient que les mêmes mots « et postérieurs à la ratification » se rapportent à « situations ou faits ». Suivant cette interprétation, la Cour aurait juridiction dans tous les différends postérieurs à la ratification de la déclaration au sujet de situations ou de faits, qui seraient aussi postérieurs à cette ratification, sur l'application des traités acceptés par la Perse, quelle que soit leur date.

Même du point de vue grammatical, on a justifié l'une et l'autre de ces deux interprétations antagonistes. Sans doute, plus que les éléments de l'interprétation grammaticale, doivent prévaloir, dans le cas actuel, les considérations d'ordre historique et politique. D'autant plus qu'il s'agit d'un document qui, peut-être, a été rédigé par une personne qui ne connaissait pas parfaitement les nuances de la langue française. Mais il est certain que, même au point de vue historique et politique, on a présenté plusieurs arguments à l'appui de l'une et de l'autre interprétation.

Au point de vue du droit international, le Gouvernement iranien a observé que les limitations mentionnées dans la déclaration ne doivent pas être appréciées restrictivement parce qu'elles empiètent sur le domaine de la souveraineté nationale.

On aurait pu y opposer une autre considération, que je considère plus pertinente : c'est que les restrictions aux termes de l'article 36 du Statut ne sont pas autorisées — et sont même exclues — par cette disposition du Statut. En vérité, l'article 36, paragraphe 2, permet que les États déclarent accepter la juridiction de la Cour « sur *tous* les différends d'ordre juridique ayant pour objet » les sujets indiqués dans les alinéas *a)*, *b)*, *c)*, *d)*.

L'acceptation ne pourrait pas être faite avec exclusion d'une ou de plusieurs de ces catégories. Le n° 3 du même article 36 indique les seules restrictions que les États peuvent établir — en exigeant la réciprocité de la part de plusieurs ou de certains États, ou limitant un délai.

A mon avis, on ne pourrait pas admettre d'autres restrictions ou conditions. Mais il est vrai que l'on a admis largement la pratique d'autres restrictions à cet article 36, insérées dans les déclarations nationales. Ainsi, on a trop facilité l'acceptation de la juridiction de la Cour — avec des restrictions qui la rendent douteuse et controversée. La Cour ne peut établir l'observance du Statut

manner Iran accepted that jurisdiction. The scope of the Persian Government's Declaration of October 2nd, 1930, ratified on September 19th, 1932, has been the subject of lengthy arguments.

On behalf of the Iranian Government, it has been contended that the words "*et postérieurs à la ratification de cette déclaration*" relate to "*traités ou conventions*". In that case, only disputes arising in regard to situations or facts relating to the application of treaties subsequent to September 19th, 1932, would come within the jurisdiction of the Court.

On behalf of the British Government, it was argued that the words "*et postérieurs à la ratification*" relate to "*situations ou faits*". According to that interpretation, the Court would have jurisdiction for all disputes, subsequent to the ratification of the Declaration, relating to situations or facts, which were also subsequent to that ratification, in regard to the application of treaties, of whatever date, accepted by Persia.

Even from a grammatical point of view, reasons were advanced in favour of each of these two conflicting interpretations. True, in the present case, historical and political considerations should be allowed greater weight than points of grammatical interpretation. All the more so because the document in question was perhaps drafted by a person who was not entirely familiar with the niceties of the French language. But it is also true that a number of historical and political arguments were presented in support of each of the respective interpretations.

From the point of view of international law, the Iranian Government contended that the limitations set forth in the Declaration should not be construed restrictively, because they are matters within the sphere of national sovereignty.

I regard as more relevant than that argument another which might have been employed against it: namely, that limitations on the terms of Article 36 of the Statute are not authorized—and are even excluded—by that provision of the Statute. In point of fact, Article 36, paragraph 2, allows States to declare that they accept the Court's jurisdiction "in *all* legal disputes, concerning" the subjects indicated in sub-paragraphs (a), (b), (c), (d).

The jurisdiction cannot be accepted subject to the exclusion of one or more of these categories. Paragraph 3 of Article 36 of the Statute specifies the only conditions which States may impose, viz., that of reciprocity on the part of one or more States, and of a limitation in time.

In my opinion, it is impossible to allow any other restrictions or conditions. However, it is a fact that, in practice, other restrictions to Article 36 have been admitted, in the declarations made by different nations. Thus undue facility has been afforded for accepting the Court's jurisdiction—subject to restrictions which make it doubtful or open to challenge. The Court cannot ensure the

rejetant les acceptations de sa juridiction faites sous réserve de conditions non autorisées par le Statut. La déclaration même de la Perse est bien démonstrative des excès permis, parce qu'elle se réfère strictement aux traités « acceptés par la Perse » — condition subjective d'appréciation très difficile. Ainsi, la Cour voit son action freinée et restreinte par les termes de ces clauses et par les controverses qu'ils provoquent sur l'étendue de sa juridiction.

4. J'ai essayé de vérifier si la juridiction de la Cour n'aurait pas un autre fondement qui exclurait la controverse sur l'interprétation de la déclaration iranienne, c'est-à-dire si, même en acceptant l'interprétation iranienne — suivant laquelle la juridiction de la Cour serait restreinte aux différends fondés sur des traités postérieurs au 19 septembre 1932 —, il n'y a pas fondement pour cette juridiction dans le cas actuel.

Je me suis abstenu d'interpréter la déclaration iranienne et de fixer la portée de l'échange de notes de 1928. Même parmi les traités signés par la Perse, de 1929 à 1937, invoqués par le Gouvernement britannique, mon appréciation se limite à ceux qui sont « postérieurs à la ratification de la déclaration », postérieurs au 19 septembre 1932. Dans cette condition se trouvent les traités de la Perse avec le Danemark, du 20 février 1934, avec la Suisse, du 25 avril 1934, avec la Turquie, du 14 mars 1937.

Le contrat-concession du 29 avril 1933 est lui aussi postérieur à la ratification de la déclaration iranienne. Comme je l'ai dit (n° 2), je ne le considère pas comme un traité, malgré les circonstances mentionnées plus haut.

5. Partant, je réduis la controverse à des proportions minimales : j'accepte *argumentandi gratia* que la déclaration iranienne admette la juridiction de la Cour seulement en rapport aux traités postérieurs au 19 septembre 1932. Je dois vérifier si les traités avec le Danemark, la Suisse et la Turquie répondent à cette condition et s'appliquent aux ressortissants britanniques, et si le gouvernement est fondé à se plaindre de l'infraction du Gouvernement persan à ses obligations concernant le traitement des ressortissants britanniques.

6. Ainsi restreinte, la question est simplifiée et gagne en importance, devenant une question doctrinale de la plus haute valeur. Il ne s'agit pas seulement de savoir si la Cour est ou n'est pas compétente dans le cas actuel. Elle vise à fixer le rôle de la Cour quant à la surveillance des principes du droit international et de l'organi-

observance of the Statute if it rejects acceptances of its jurisdiction subject to conditions which are not authorized by the Statute. The Persian declaration is itself a good example of the latitude which has been allowed, because it is strictly confined to treaties "accepted by Persia"—a subjective condition which it is very difficult to appraise. Thus, the Court finds its action delayed and restricted by the terms of these clauses, and by the controversies which they engender as to the extent of its jurisdiction.

4. I have sought to ascertain whether the Court's jurisdiction may not rest on some other basis which would avoid the controversy regarding the interpretation of the Iranian declaration; in other words, whether—even if one accepts the Iranian interpretation according to which the Court's jurisdiction is limited to disputes arising from treaties subsequent to September 19th, 1932—there is not some other foundation for its jurisdiction in the present case.

I have refrained from construing the Iranian declaration or determining the scope of the exchange of notes of 1928. Even among the treaties signed by Persia between 1929 and 1937, which are invoked by the British Government, I confined my attention to those which are "subsequent to the ratification of the declaration", in other words, subsequent to September 19th, 1932. That description covers the treaties concluded by Persia with Denmark on February 20th, 1934, with Switzerland on April 25th, 1934, and with Turkey on March 14th, 1937.

Another instrument which is subsequent to the ratification of the Iranian declaration is the Concession Agreement of April 29th, 1933. As I have already observed (paragraph 2), I do not regard it as a treaty, in spite of the circumstances referred to above.

5. As a result, I have been able to reduce the controversy to narrow limits: I will admit, *argumentandi gratia*, that the Iranian declaration only accepts the jurisdiction of the Court in respect of treaties subsequent to September 19th, 1932. It is therefore necessary to consider whether the treaties with Denmark, Switzerland and Turkey comply with that condition and are applicable to British nationals, and also whether the British Government has reasonable ground for complaining of a breach of the Persian Government's obligation in regard to the treatment of British nationals.

6. When reduced to these terms, the question becomes simplified and acquires an added importance, as it involves a doctrinal issue of the highest significance. It does not merely raise the issue whether the Court has, or has not, jurisdiction in the present case. It seeks to determine the rôle of the Court as the guardian of the

sation internationale — et même peut-être à justifier sa raison d'être.

7. Dans le traité du 4 mars 1857 il a été convenu entre la Perse et le Royaume-Uni, à l'article IX, que

« le traitement accordé à leurs sujets respectifs et à leurs intérêts commerciaux sera également, à tous les égards, le même que celui dont bénéficient les sujets et les intérêts commerciaux de la nation la plus favorisée ».

Dans le traité du 9 février 1903 les deux gouvernements ont convenu (article II) que les sujets des deux pays ainsi que les importations de l'un dans l'autre

« continueront à jouir, sous tous les rapports, du régime de la nation la plus favorisée ».

Il est intéressant de noter que dans la publication de ce dernier traité dans la collection de Felix Stoerk (*Nouveau Recueil général de traités*, 2^{me} série, tome XXXI, p. 506) il y a omission des mots référant aux « sujets » qui se trouvent dans les publications officielles (*British and Foreign State Papers*, vol. XCVI, p. 51 ; *Treaty Series*, n° 10).

Ensuite, par plusieurs traités — du 28 XI 1928, du 17 II 1929, du 9 V 1929, du 29 X 1930, du 20 II 1934, du 25 IV 1934, du 14 III 1937 — l'Iran s'est obligé à accorder aux ressortissants de l'Égypte, de l'Allemagne, de la Belgique, de la Tchécoslovaquie, du Danemark et de la Suisse, et par échange de notes, à plusieurs dates, à ceux de la Turquie, des États-Unis, des Pays-Bas et de l'Italie, « en ce qui concerne leurs personnes et leurs biens », le traitement conformément « aux principes et à la pratique du droit commun international ».

Le Gouvernement du Royaume-Uni prétend que cette même garantie s'étend aux ressortissants britanniques, en vertu de ces traités et de la clause de la nation la plus favorisée, et que l'attitude du Gouvernement iranien envers la société anglaise « Anglo-Iranian Oil Company », qui souleva le différend auquel se reporte la requête, constitue une violation du droit international commun.

Il me semble que, dans ces conditions, le différend tombe sous le coup de la déclaration iranienne d'acceptation de la juridiction de la Cour — même si l'on accepte l'interprétation que lui donne maintenant le Gouvernement de l'Iran. Les trois traités — avec le Danemark, la Turquie et la Suisse — garantissant le respect du droit international — sont des années 1934 et 1937, c'est-à-dire postérieurs à la ratification de la déclaration iranienne.

8. Malgré la clarté de cette conclusion, on y a opposé plusieurs objections d'importance. On a abandonné quelques-unes de ces objections, et ce fait même et la multiplicité des objections sont bien significatifs d'un effort prolongé en vue d'ébranler la conclusion présentée.

principles of international law and of the international organization—perhaps even to justify its existence.

7. In the Treaty of March 4th, 1857, between Persia and the United Kingdom, it was provided, in Article IX, that

“the treatment of their respective subjects, and their trade, shall also, in every respect, be placed on the footing of the treatment of the subjects and commerce of the most-favoured nation”.

In the Treaty of February 9th, 1903, the two Governments agreed (Article II) that the subjects of both countries and their imports into each other's territories

“shall continue to enjoy under all conditions most-favoured-nation treatment”.

It is interesting to note that in the text of the latter treaty, as published in the Felix Stoerk collection (*Nouveau Recueil général de traités*, 2nd Series, Vol. XXXI, p. 506), the words relating to “subjects” which appear in the official publications (*British and Foreign State Papers*, Vol. XCVI, p. 51; *Treaty Series* No. 10) are omitted.

Subsequently, in a number of treaties—28 XI 1928, 17 II 1929, 9 V 1929, 29 X 1930, 20 II 1934, 25 IV 1934, and 14 III 1937—Iran undertook to grant to the nationals of Egypt, Germany, Belgium, Czechoslovakia, Denmark and Switzerland, and by exchanges of notes at different dates, to the nationals of Turkey, the United States, the Netherlands and Italy, treatment in accordance “with the principles and practice of ordinary international law”, “as regards their persons and their property”.

The United Kingdom Government contends that this guarantee is extended to British nationals, in virtue of these treaties and of the most-favoured-nation clause, and that the behaviour of the Iranian Government towards the British “Anglo-Iranian Oil Company”, which gave rise to the dispute which is the subject of the Application, constitutes a breach of general international law.

It appears to me that, in these circumstances, the dispute comes within the terms of the Iranian Declaration accepting the Court's jurisdiction—even if one admits the interpretation now placed upon it by the Iranian Government. The three treaties—with Denmark, Turkey and Switzerland—which guarantee the observance of international law—were signed in the years 1934 and 1937, that is, subsequently to the ratification of the Iranian declaration.

8. In spite of the clarity of this conclusion, several weighty objections to it have been put forward. Some of these objections have been abandoned, but this fact, together with the multiplicity of the objections, is striking evidence of the persistence of the efforts to weaken the conclusion submitted.

Dans les plaidoiries, on a soulevé deux objections. On a dit que l'observation du droit international commun, envers les ressortissants britanniques, ne découlerait pas des traités de 1934 et de 1937, mais de traités bien plus anciens — les traités de 1857 et de 1903 qui ont établi la clause de la nation la plus favorisée : ceux-ci seraient le principal, les autres seraient l'accessoire. On a ajouté que l'acte de nationalisation de l'exploitation du pétrole n'enfreint aucune règle de droit international commun, c'est-à-dire que le Gouvernement de l'Iran, étant obligé de donner aux ressortissants britanniques les garanties du droit international commun, n'était pas empêché de nationaliser l'exploitation du pétrole pour laquelle il avait passé contrat en 1933 avec une société britannique.

Je n'accepte ni l'une ni l'autre de ces deux objections.

9. En ce qui est de la première objection, il me semble évident que les ressortissants britanniques ont eu, de l'Iran, la garantie « des principes et de la pratique du droit commun international », non en vertu des vieux traités de 1857 et de 1903 — antérieurs à la déclaration iranienne — mais par la force des traités de 1934 et de 1937, postérieurs à cette même déclaration. A ce point de vue, les actes principaux sont les deux derniers traités, non les deux antérieurs. Les deux premiers traités établissaient la clause de la nation la plus favorisée ; mais cette clause, par elle-même, ne donnerait pas aux ressortissants britanniques la garantie « des principes et de la pratique du droit international ». Ils ont reçu cette garantie, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, consignée dans les traités précédents, quand la même garantie a été donnée aux ressortissants du Danemark, de la Turquie et de la Suisse. La clause mentionnée a agi seulement pour amplifier et étendre aux ressortissants britanniques les concessions faites à d'autres étrangers par les traités de 1934 et de 1937. Cette amplification de la portée des trois derniers traités n'a pas eu lieu, ne pouvait pas avoir lieu avant la ratification de ces mêmes traités. Or, il s'agit de traités « postérieurs » à la déclaration iranienne. Le différend, qui a surgi sur l'allégation de la violation de cette garantie, tombe ainsi sous le coup de cette déclaration, même si l'on accepte l'interprétation que lui donne, dans le procès actuel, le Gouvernement iranien.

Le mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée est bien connu. Elle n'agit pas seule, par elle-même ; éventuellement, elle agit sur le traité ultérieur qui concède quelque avantage à une autre nation et rend, tout de suite, extensif à la nation favorisée ce même avantage.

Ainsi, l'effet de cette clause est, comme l'a dit Visser, complémentaire. (Ito, *La clause de la nation la plus favorisée*, p. 36.) Elle ne donne, par elle-même, aucun droit ; elle peut ne pas avoir d'application et rester inutile. Or, les droits ou avantages concédés

In the course of the oral arguments, two objections were put forward. It was contended that the duty of conforming to general international law in the treatment of British nationals did not arise from the Treaties of 1934 and 1937, but from much earlier treaties—the Treaties of 1857 and 1903—which contained the most-favoured-nation clause: the latter Treaties were said to be the principals, the others only accessories. It was further contended that the Act nationalizing the exploitation of oil did not contravene any rule of general international law; in other words, that the Government of Iran, though bound to accord the guarantees of general international law to the British nationals, was not debarred from nationalizing the exploitation of oil, in regard to which it had concluded a contract in 1933 with a British company.

I am unable to accept either of these two objections.

9. As to the first objection, it seems to me to be clear that British nationals received from Iran a guarantee of “the principles and practice of ordinary international law”, not by virtue of the old Treaties of 1857 and 1903 which preceded the Iranian Declaration, but as the result of the Treaties of 1934 and 1937, which were subsequent to the Declaration. From this point of view, the principal instruments are the two last treaties, not the two earlier ones. The first two treaties established the most-favoured-nation clause; but this clause, by itself, would not give British nationals the guarantee of “the principles and practice of international law”. This guarantee they received, by virtue of the most-favoured-nation clause contained in the earlier treaties, when the same guarantee was given to the nationals of Denmark, of Turkey and of Switzerland. This clause operated to enlarge, to extend to British nationals, the concessions granted to other foreigners by the Treaties of 1934 and 1937. This enlargement of the scope of the three later Treaties did not take effect, and could not take effect, before the ratification of these Treaties. But these are treaties which are “*postérieurs*”, subsequent to the Iranian Declaration. The dispute which arose from the allegation that this guarantee had been violated is thus within the terms of the Declaration, even if one accepts the interpretation put upon it in the present proceedings by the Iranian Government.

The manner in which a most-favoured-nation clause operates is well known. It does not take effect by itself alone; it operates in due course upon the later treaty which grants some advantage to another nation, and it immediately extends the same advantage to the favoured nation.

The effect of the clause is, therefore, as Visser has said, complementary. (Ito, *La clause de la nation la plus favorisée*, p. 36.) By itself it confers no rights; it can have no application and remains useless. Rights or advantages granted to a third State do not exist,

à un tiers État n'existent pas, ni pour cet État même ni pour l'État favorisé, avant la concession expresse. Aussi, les droits ou avantages ne subsistent pas pour l'État favorisé si la concession faite à un autre État vient à être abrogée. (Raphaël A. Farra, *Les effets de la clause*, etc., p. 67 ; Josef Ebner, *La clause de la nation*, etc., pp. 149-150 ; Marcel Sibert, *Traité de droit international public*, II, p. 255.) C'est-à-dire que la clause ne produit aucun effet permanent — mais seulement contingent, tant qu'il y a un autre traité dont elle amplifie la portée.

Oppenheim la considère comme une règle de droit, « mais une règle de droit dont le contenu est incertain, parce qu'il dépend d'un événement futur, c'est-à-dire des concessions qui seront accordées aux États tiers ». (*La clause de la nation*, etc., p. 26.) La clause est seulement une garantie conditionnelle de concession future, une promesse ou un engagement à concéder à un État, ou à ses ressortissants, les mêmes avantages accordés, ou qui viendraient à être accordés à d'autres États et aux ressortissants d'autres États.

On voit que ce sont les traités de l'Iran avec le Danemark, avec la Turquie et avec la Suisse, en 1934 et 1937, qui ont octroyé aux ressortissants britanniques la garantie, pour leurs personnes et leurs biens, des principes communs de droit international et non pas les traités avec le Royaume-Uni de 1857 et de 1903. Le différend actuel porte sur la violation de ces garanties, c'est-à-dire qu'il a trait directement à l'application des traités postérieurs à la ratification de la déclaration du 2 octobre 1930. Par là, même en suivant l'interprétation iranienne de cette déclaration, le cas actuel est de la compétence de la Cour.

10. Avant de considérer la deuxième objection, je me permettrai de signaler l'importance de la question qu'elle soulève.

La Cour se trouve, suivant ce que j'ai dit, en face d'une allégation d'infraction positive aux dispositions de deux traités postérieurs à la déclaration iranienne de 1932 ; cette allégation semble *prima facie* fondée. Même en adoptant l'interprétation que le Gouvernement iranien donne de sa déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour, cela me suffit pour considérer la Cour comme compétente dans le cas actuel. Il y eut infraction aux dispositions d'un traité, à l'ombre duquel des ressortissants britanniques ont investi dans le territoire iranien des sommes considérables, qui leur ont certainement rapporté des profits immenses, mais desquelles ils sont maintenant dépossédés sans compensation immédiate. C'est là une infraction aux principes fondamentaux du droit international contemporain, à des principes consacrés par la législation, la jurisprudence et la doctrine des pays civilisés.

Par cette raison, je considère que la deuxième objection porte la controverse à son point culminant, en niant, dans le cas actuel, l'infraction au droit international.

either for the benefit of that State itself or for that of the favoured State before they are expressly conceded. Again, the rights or advantages do not subsist for the favoured State if the concession made to another State should be abrogated. (Raphael A. Farra, *Les effets de la clause*, etc., p. 67; Josef Ebner, *La clause de la nation*, etc., pp. 149-150; Marcel Sibert, *Traité de droit international public*, II, p. 255.) That is, the clause does not have any permanent effect—its effect is merely contingent and is dependent on the continued existence of another treaty the scope of which it enlarges.

Oppenheim considers it a legal rule, "but a legal rule the content of which is uncertain, because dependent upon a future event, namely concessions to be granted to third States". (*La clause de la nation*, etc., p. 26.) The clause is merely a conditional guarantee of a future concession, a promise or an engagement to grant to a State or to its nationals the same advantages as are granted or may be granted to other States and to the nationals of other States.

It can be seen that it was Iran's treaties with Denmark, Turkey and Switzerland, in 1934 and 1937, and not the Treaties of 1857 and 1903 with the United Kingdom, which gave British nationals, in respect of their persons and their property, the guarantee of the general principles of international law. The present dispute relates to the violation of these guarantees, that is to say, it has direct reference to the application of treaties subsequent to the ratification of the Declaration of October 2nd, 1930. For this reason, even accepting the Iranian construction of this Declaration, the present case is within the Court's jurisdiction.

10. Before dealing with the second objection, I should like to indicate the importance of the question which it raises.

In accordance with what I have said, the Court has before it an allegation of a positive breach of the provisions of two treaties subsequent in date to the Iranian Declaration of 1932; this allegation would appear *prima facie* to be well founded. This is sufficient to satisfy me that, even adopting the interpretation put by the Iranian Government upon its Declaration of acceptance of the Court's jurisdiction, the Court has jurisdiction in the present case. There has been a breach of the provisions of a treaty in reliance upon which British nationals have invested large sums of money in the territory of Iran, sums which have indeed brought them immense profits, of which they are now dispossessed without any immediate compensation. This is a breach of the fundamental principles of modern international law, of principles recognized by the legal systems, the decisions and the jurisprudence of civilized countries.

For this reason I consider that the second objection brings the dispute to its culminating point, by the denial, in the present case, of a breach of international law.

11. Cette objection soulève une question du plus grand intérêt doctrinal et qu'il faut également considérer, car les Parties l'ont débattue longuement et brillamment ; dans le cas actuel, il s'agirait de « nationalisation » et non de simple « expropriation » : ce sont là deux choses profondément distinctes ; dans le cas de nationalisation, l'indemnisation peut ne pas être intégrale et la nationalisation ne contrarie aucun principe de droit international. On a dit qu'il n'y a pas de « règle de droit des gens positive relative à la matière de nationalisation » : c'est un acte politique. Encore une fois, par ce motif, la Cour serait incompétente.

Cependant, il est indéniable que la nationalisation et l'expropriation sont parfois liées. La nationalisation peut entraîner l'expropriation. Quand « l'installation d'un service public absorbe une entreprise privée, il y aura expropriation de celle-ci. L'installation du service public n'est pas l'expropriation ; mais dans plusieurs cas, le présume. » (Henry Laufenberger, *L'intervention de l'État en matière économique*, pp. 268-269.)

La loi iranienne du 1^{er} mai a décrété expressément « l'expropriation » de la Compagnie Anglo-Iranian. D'autre part, la nationalisation n'est pas toujours un acte exclusivement politique ; elle peut même soulever certaines questions purement juridiques — comme celle qui se présente dans le cas actuel : l'État peut-il exercer la nationalisation, exproprier la concession, quand il s'est obligé à la respecter toujours ? En d'autres termes, l'État peut-il renoncer à/ou restreindre, l'exercice de son *police power* ? Évidemment, on ne peut considérer maintenant cette question : elle porte entièrement sur le fond de l'affaire.

Même dans l'expropriation, il y a l'acte préliminaire de déclaration de nécessité ou d'utilité publique, que l'on considère généralement comme une question politique échappant à l'appréciation judiciaire.

12. Je reconnais que la nationalisation, dans certains cas ou sous certains aspects, n'intéresse pas le droit international, notamment quand il n'y a pas discrimination entre nationaux et étrangers. Le Gouvernement de l'Iran a bien cherché à montrer que ses lois n'ont pas fait cette discrimination. Je reconnais que les deux lois de nationalisation ne contiennent pas un mot qui traduise une telle discrimination. Mais, vraiment, il s'agit de « nationalisation » et non d'étatisation, que souvent on désigne par ce même mot. Cela signifie alors précisément l'exclusion des étrangers. Je crois même que les deux lois iraniennes n'ont été appliquées qu'à la compagnie britannique : la loi du 1^{er} mai détermine l'expropriation de cette seule compagnie.

13. On a signalé que la plupart des décisions arbitrales qui ont été invoquées, exigeant en matière d'indemnisation une indemnisation totale sinon préalable, remontent au siècle dernier et on a

11. This objection raises a question of the greatest juridical interest which also requires to be considered since the Parties argued it at length and with great skill; it is said that what is involved in the present case is "nationalization" and not mere "expropriation": that these are two very different things; that in the case of nationalization complete indemnity is not required and that the nationalization does not contravene any principle of international law. It is said that there is no "positive rule of the law of nations relating to nationalization", that it is a political act. On this ground, too, it is contended that the Court lacks competence.

It is, however, undeniable that nationalization and expropriation are sometimes linked. Nationalization may entail expropriation. When "the setting-up of a public service absorbs a private undertaking there will be expropriation of the latter. The setting-up of a public service is not expropriation; but in many cases it presupposes it." (Henry Laufenberger, *L'intervention de l'État en matière économique*, pp. 268-269.)

The Iranian law of May 1st specifically decreed: "expropriation of the Anglo-Iranian Company". Moreover, nationalization is not always an exclusively political act; it may indeed raise certain questions which are purely legal questions—such as that which arises in the present case: can a State carry out nationalization, expropriate a concession, when it has bound itself to respect it always? In other words, can a State renounce or restrict the exercise of its "police power"? Of course, this is not a question which can be considered at the present time: it relates entirely to the merits of the case.

Even in the case of expropriation there is the preliminary act of the declaration of the public need or the public interest, which is generally regarded as a political question outside the scope of judicial appraisal.

12. I recognize that nationalization, in certain cases and in some of its aspects, is not the concern of international law, particularly if there is no discrimination between nationals and foreigners. The Iranian Government indeed sought to show that its laws had not discriminated in this way. I recognize that the two Nationalization Acts do not contain a single word indicating such discrimination. But, indeed, what is involved is "nationalization", and not State-acquisition [*étatisation*] which is often designated by the same word. And that must mean the exclusion of foreigners. Indeed, I believe that the two Iranian laws were applied only to the British company: the law of May 1st provides for the expropriation of that company alone.

13. It has been said that most of the arbitral awards which have been invoked and which lay down that compensation shall be complete, if not paid in advance, were made during the last

douté que « cette Cour puisse, au milieu du xx^{me} siècle, dire qu'il existe actuellement une règle du droit des gens conforme à la pratique des nations civilisées, qui interdit aux États de faire prévaloir leur loi de nationalisation sur les droits que des particuliers étrangers tireraient d'actes de concession ».

On a invoqué les études sur la nationalisation à l'Institut de droit international, au cours desquelles on est arrivé à désirer, *de lege ferenda*, « une certaine réglementation juridique de nature à assurer au droit individuel un minimum de protection qu'il ne trouvait pas dans le droit des gens positif actuel ». Je veux rappeler que le projet initial de M. de La Pradelle — le même professeur qui, comme on l'a dit, voudrait faire table rase, devant le phénomène moderne de la nationalisation, de toute l'ancienne jurisprudence relative aux expropriations — et le projet définitif, publiés tous deux dans l'*Annuaire* de 1950 (pp. 67-132) (tout en considérant que dans les cas de nationalisation sont admissibles « des conditions plus accessibles pour ne pas être prohibitives : il suffira de l'utilité publique, d'une indemnité basée sur les possibilités du débiteur, raisonnablement considérées, dans un paiement échelonné sur un délai normal »), reconnaissaient, en même temps, le caractère international de l'acte de nationalisation, déterminant : « c'est à l'État lui-même qu'il appartient de se saisir de l'atteinte portée à son économie extérieure par les mesures internes de l'État nationalisateur, afin d'en obtenir le redressement » (article 12). Par cette considération, le projet écartait la règle selon laquelle l'instance internationale ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes (article 13).

Le dispositif fondamental du projet était l'article 5 :

« La nationalisation, acte unilatéral de souveraineté, doit respecter les engagements valablement conclus, soit par traité, soit par contrat. Faute de ce respect, il y aura déni de justice donnant lieu non pas à une simple indemnité, valeur par valeur, mais à des dommages-intérêts, à caractère pénalisateur. »

L'article 9 ajoutait :

« Les étrangers ont droit au traitement international, alors même qu'il serait supérieur au traitement national. »

Le projet exigeait l'appréciation de tribunaux spéciaux à compétence technique marquée (article 13). Tous ces dispositifs furent incorporés au projet définitif de résolution.

century, and doubt was expressed as to whether "in the middle of the twentieth century this Court is entitled to say that there exists at the present day a rule of international law, in accordance with the practice of civilized nations, which prohibits States from claiming that their nationalization laws should take precedence over the rights of individual foreigners derived from concessionary instruments".

Reliance has been placed upon the research work on nationalization carried out by the Institute of International Law, in the course of which the conclusion was reached that it was desirable, *de lege ferenda*, "to lay down some legal rules of such a nature as to secure for individual rights that minimum of protection which existing positive international law fails to provide". I would point out that the first draft of M. de La Pradelle—the same professor who, as it has been said, would like to sweep away, in the face of the modern phenomenon of nationalization, all the old decisions relating to expropriation—and the final draft, both published in the *Annuaire* of the Institute of International Law for 1950, pages 67-132 (while taking the view that in the case of nationalization "such conditions are permissible as are not prohibitive: it shall suffice if the public interest is involved, and if the amount of compensation is based upon the means of the debtor, such means to be ascertained in a reasonable manner, and payment to be spread over a normal period of time"), that these drafts recognized, at the same time, the international character of the act of nationalization, by providing as follows: "it is for the State itself to deal with threats to its external economy caused by internal measures of the nationalizing State, and to seek redress therefor" (Article 12). In so providing, the draft rejected the rule according to which an international tribunal can only be seised after all local remedies have been exhausted (Article 13).

The basic provision of the draft was Article 5:

"Nationalization, as a unilateral act in the exercise of sovereignty, shall respect obligations validly undertaken, whether by treaty or by contract. Failing such respect there will be a denial of justice giving the right not merely to payment of compensation based upon value, but to damages of a punitive character."

Article 9 added the following:

"Foreigners are entitled to international treatment even in the event of such treatment conferring greater rights than national treatment."

The draft provided for the exercise of jurisdiction by special tribunals exercising special technical jurisdiction (Article 13). All these provisions were incorporated in the final draft of the resolution.

Il est vrai que la discussion a repris à la session de cette année, à Sienne. On y a vu des propositions bien plus « avancées ». Ces progrès de la doctrine sont bien moins importants que ceux que l'on ferait dans la législation ou dans la jurisprudence de la Cour.

Le fait que ces discussions prolongées ont eu lieu au sein de l'Institut montre la répercussion de la nationalisation dans le droit international. La multiplicité des traités réglant l'indemnisation des étrangers à la suite des actes de nationalisation en plusieurs pays d'Europe, les paiements étant faits de gouvernement à gouvernement, confirme aussi le caractère de droit international que la nationalisation prend souvent.

14. Chacun de nous garde, inévitablement, au sein de la Cour, sa formation juridique, certains traits de ses activités juridiques antérieures dans son pays d'origine. C'est inévitable et c'est même justifié parce que, dans son ensemble, la Cour doit représenter les « grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde » (Statut, article 9), et appliquer « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ». (Statut, article 38, I, c.)

Dans ces conditions, je me permets de signaler qu'au Brésil, malgré l'avancement de la législation sociale et malgré certaines restrictions des droits des propriétaires — notamment en matière de location —, la jurisprudence de la Cour suprême garantit rigoureusement l'indemnisation juste, intégrale et préalable du propriétaire exproprié. En matière de nationalisation, la Constitution actuelle, promulguée par l'Assemblée nationale en 1946, contient ce dispositif :

« L'Union fédérale pourra, par une loi spéciale, intervenir dans le domaine économique et prendre le monopole de certaine industrie ou activité. L'intervention sera basée dans l'intérêt public et limitée par les droits fondamentaux assurés dans cette Constitution. » (Article 146.)

Parmi les garanties constitutionnelles, il y a celle du droit de propriété, sous réserve de l'expropriation « pour nécessité ou utilité publiques, ou par intérêt social, moyennant préalable et juste indemnisation en argent ». (Article 141, par. 16.)

Mais je sais bien que dans chaque pays, les mesures de nationalisation ont été influencées par la conception de la propriété de l'État, l'indemnisation pouvant même être exclue à titre de pénalité pour l'attitude des anciens propriétaires (Joyce Gutteridge, « Expropriation and nationalization » in *The International and Comparative Law Quarterly*, janvier 1952, pp. 14-28).

It is true that the matter was again discussed this year at the conference which met at Siena. Far more "advanced" suggestions were put forward. This advance in doctrine is less far-reaching than that proposed in the matter of legislation or in the jurisprudence of this Court.

The fact that these lengthy discussions took place in the Institute of International Law proves the repercussions of nationalization upon international law. The multiplicity of treaties providing for compensation payable to foreigners by reason of acts of nationalization in various European countries, and the fact that payments have been effected between governments, also confirm the fact that nationalization frequently assumes the character of a problem of international law.

14. It is inevitable that everyone of us in this Court should retain some trace of his legal education and his former legal activities in his country of origin. This is inevitable, and even justified, because in its composition the Court is to be representative of "the main forms of civilization and of the principal legal systems of the world" (Statute, Article 9), and the Court is to apply "the general principles of law recognized by civilized nations". (Statute, Article 38 (1) (c).)

In this connection I may be permitted to point out that in Brazil, in spite of the advance made in social legislation and in spite of certain restrictions placed upon the rights of owners of property, in particular with regard to letting, the jurisprudence of the Supreme Court provides strict guarantees for the payment to the expropriated property owner of just, full and prior compensation. With regard to nationalization, the present Constitution, promulgated by the National Assembly in 1946, provides as follows:

"The Federal Union may intervene in the economic sphere and monopolize certain industries or activities, by means of special law. The intervention shall be based upon the public interest, and shall be limited by the fundamental rights assured in this Constitution." (Article 146.)

Among the constitutional guarantees is included that of the right of property, subject to a right of expropriation "for public necessity or utility, or social interest, with prior and just compensation in money". (Article 141, para. 16.)

I am fully aware that measures of nationalization are in every country inspired by the conception of ownership by the State, so that compensation may even be withheld as a measure of punishment of the former owners for the attitude adopted by them (Joyce Gutteridge, "Expropriation and Nationalization", in *The International and Comparative Law Quarterly*, January 1952, pp. 14-28).

15. Peut-être ne s'agit-il pas, dans le cas actuel, du « droit des gens positif » — ce qui pourra être seulement le droit strictement consolidé dans les traités ou conventions. Aucun traité ne mentionne de manière détaillée chacun des « principes de droit international » que les États doivent respecter. Les « principes du droit international commun » précèdent, inspirent et dominent les traités ; ils découlent des traités, de la doctrine et de la législation générale. D'autre part, il n'y a dans le droit contemporain aucun principe plus beau ni plus fécond que celui de la répartition des charges et des dommages. Quand il s'agit de dommage souffert par quelque membre de la collectivité dans l'intérêt même de celle-ci, il n'est pas juste que seulement le membre directement atteint doive supporter tout le poids du sacrifice.

A mon avis, il doit en être ainsi dans des cas de nationalisation d'entreprises déjà installées. Mais, si l'on invoque encore l'intérêt de la collectivité pour justifier, dans ces cas-là, une indemnisation incomplète, au contraire de ce qui se passe dans les cas d'expropriation, il faudra reconnaître que cette considération ne peut pas valoir par rapport aux étrangers qui, par le fait même de la nationalisation, sont écartés de la collectivité nationale favorisée par tel acte. Il n'y a pas de raison pour les soumettre — comme on pourra prétendre eu égard aux nationaux — à un « sacrifice plus étendu » que celui imposé dans les cas d'expropriation. Cela découle des principes de traitement des étrangers consacrés par le droit international contemporain.

On ne pourra prétendre que les conditions actuelles de la vie internationale aient écarté cette considération. Au contraire, je crois qu'elles ont valorisé cette considération — devenue une condition de la coopération internationale dans le domaine économique et financier. Quand tant de pays ont besoin de capitaux étrangers pour le développement de leur économie, ce serait non seulement une injustice mais une erreur grave de soumettre ces capitaux, sans aucune restriction ni garantie, aux éventualités de la législation des pays où ils ont été appliqués.

16. Je suppose que le devoir primordial de la Cour est de veiller à l'observation du droit international et de favoriser son développement. Au premier examen du cas actuel, je ne peux pas exclure la possibilité — au moins, la possibilité — de ce que le Gouvernement de l'Iran ait enfreint « les principes et la pratique du droit international commun », qu'il s'était obligé à respecter envers les ressortissants britanniques. Au contraire, des indices très graves témoignent de cette infraction.

Je reconnais que la simple invocation des « principes du droit international » assurés par les traités mentionnés ne suffit pas pour justifier la compétence de la Cour. Il faut vérifier si cette invocation est acceptable.

15. It may be that in the present case we are not concerned with the "positive law of nations", which is the law strictly laid down in treaties or conventions. There is no treaty which mentions, in a detailed manner, every one of the "principles of international law" which States are bound to observe. The "principles of ordinary international law" precede, inspire and govern treaties; they flow from treaties, from doctrine and from the general legal system. In present-day law, there is no finer or more fruitful principle than that providing for the distribution of burdens and of damage suffered. Where damage has been suffered by a member of the community in the interests of the latter it would be unjust that that member alone should bear the full burden of the sacrifice.

In my opinion the same principle must apply in the case of nationalization of enterprises already established. If the interests of the community are invoked, in such cases, in order to justify payment of less than full compensation, contrary to the practice adopted in cases of expropriation, we must nevertheless recognize that such a justification cannot be put forward as applying to foreigners who, by the very fact of nationalization, have been cast from the national community in whose favour nationalization has been carried out. There is no reason why, as may well be contended in the case of citizens of the nationalizing country, foreigners should be subjected to a "more extensive sacrifice" than is involved in the case of expropriation. This follows from the principles governing the treatment of foreigners, principles recognized by present-day international law.

It cannot be said that present-day conditions of international life have done away with the proposition here expounded. On the contrary, I think that they have given added weight to this proposition which has become a prerequisite of international co-operation in the economic and financial fields. When there are so many countries in need of foreign capital for the development of their economy, it would not only be unjust, it would be a grave mistake to expose such capital, without restriction or guarantee, to the hazards of the legislation of countries in which such capital has been invested.

16. I take it that the first duty of the Court is to ensure the observance of international law and to further its development. Upon an initial examination of the present case, I cannot exclude the possibility—the possibility, at least—that the Government of Iran has violated "the principles and practice of ordinary international law" which it had undertaken to observe in relation to British nationals. On the contrary, there are very strong indications of such a violation.

I agree that it is not sufficient, in order to establish the jurisdiction of the Court, merely to invoke the "principles of international law" guaranteed by the treaties to which reference has been made. It is necessary to ascertain whether the invocation of these principles is admissible.

Le distingué conseil du Gouvernement iranien a rappelé la « jurisprudence constante » de la Cour permanente, « suivant laquelle il ne suffit pas qu'une demanderesse invoque des traités ... pour qu'à la faveur de ce prétexte elle soumette à la Cour des demandes qui sont sans rapport avec la base juridique qu'elle invoque. La Cour doit vérifier si *prima facie* il existe un rapport. » (Plaidoiries, Distr. 52/131, p. 60.)

Sans approfondir maintenant l'examen des actes et des affirmations du Gouvernement iranien plus qu'il n'est nécessaire pour décider sur l'exception présentée, je crois indispensable de signaler la violation, au moins apparente, des principes généraux du droit international commun, par déni de justice, par suppression de garanties irrécusables aux ressortissants britanniques en Iran. Cet examen préparatoire est encore nécessaire pour montrer que certaines propositions du Gouvernement iranien, visant à exclure la compétence de la Cour, sont mal fondées.

Il faut considérer la situation que la Cour a été appelée à trancher. On verra que si ce cas, malgré sa pertinence, sa gravité et l'évidence des violations du droit international qu'il présente, échappe à la juridiction de la Cour, le Statut doit être corrigé pour éviter que puisse se répéter une autre fois l'omission d'aujourd'hui.

17. La loi du 1^{er} mai détermine « l'expropriation » de la Compagnie. Comment cela s'est-il fait ? Par un procès judiciaire ? *Manu militari* ? Je n'en sais rien.

Je note que le Gouvernement iranien, dans ses « Observations », mentionne la compagnie britannique comme « ex-compagnie ». C'est la même expression que celle de la loi du 1^{er} mai : « *former* », ou en français « ancienne ». C'est-à-dire qu'on considère que, en conséquence des décrets de nationalisation, la compagnie a cessé d'exister.

Le mémoire iranien affirme qu'aucune assemblée législative ne peut être liée par des précédents. Par là, on arriverait à ne pas admettre de droits acquis. On se base sur une citation de Jèze. Cette citation, faite dans le mémoire iranien et que l'on dit appuyée par Duguit, Hauriou et Barthélemy, montre bien l'ampleur de la compréhension iranienne de l'action du Parlement. D'après elle, il n'y aurait pas de droits acquis. Le Parlement pourrait, à tout moment, annuler librement le contrat-concession de l'Anglo-Iranian.

Mais le défendeur n'a pas fait attention aux mots de Jèze, qu'il a transcrit à la page 11 de son mémoire. Il se rapporte « à la situation juridique générale, impersonnelle ».

Il ne s'agit pas de situations individuelles, de contrats, de concessions, comme dans le cas actuel, de l'Anglo-Iranian Oil Company. Sur le cas particulier de ces situations, la leçon de

The distinguished Counsel of the Iranian Government reminded us of the "consistently followed principle" of the Permanent Court, "according to which it is not sufficient for an applicant to invoke treaties in order to be entitled, on this pretext, to submit to the Court claims not related to the legal basis upon which reliance is placed. The Court must ascertain whether *prima facie* such a relationship exists." (Oral Arguments, Distribution 52/131, p. 60.)

Without, at this stage, examining the acts and contentions of the Iranian Government further than is necessary for the purpose of arriving at a decision on the Preliminary Objection, I deem it essential to note the violation or, at least, the apparent violation, of the general principles of ordinary international law, by a denial of justice, by the failure to honour the indisputable guarantees granted to British nationals in Iran. This preliminary examination is also necessary to show that certain propositions of the Iranian Government, designed to exclude the jurisdiction of the Court, are ill-founded.

We must consider the situation upon which the Court has to adjudicate. It will be seen that if this case, in spite of its relevance, its gravity, and the evidence it provides of violations of international law, is held to be outside the jurisdiction of the Court, the Statute should be amended in order to ensure that the defect thus revealed may be remedied for the future.

17. The law of May 1st provides for "the dispossession" of the Company. How was this effected? By legal proceedings? *Manu militari*? I do not know.

I note that the Iranian Government, in its "*Observations*", refers to the British Company as the "former Company". This is the expression used in the law of May 1st: "former", or in French, "ancienne". This indicates that the Company is regarded as having ceased to exist as a result of the Nationalization Decrees.

The Iranian *Observations* state that no legislative assembly can be bound by previous assemblies. If this were so, the existence of vested rights could be denied. A quotation from Jèze is relied upon. This quotation, which appears in the Iranian pleading and which is said to be supported by Duguit, Hauriou and Barthélemy, is evidence of the extent of the Iranian understanding of the action of Parliament. According to this understanding, vested rights do not exist. Parliament could, at any time, in its discretion, annul the concessionary contract of the Anglo-Iranian Oil Company.

But the Respondent has failed to read attentively the words of Jèze which are set out on page 11 of the pleading. He [Jèze] refers to "a general, impersonal legal situation".

The quotation is not concerned with individual situations or concessional contracts, as in the case of the Anglo-Iranian Oil Company. With regard to such situations the theory of Jèze, if I am

Jèze, si je ne me trompe pas, est tout à fait opposée. Voici ce qu'il a écrit dans le même livre :

« La situation juridique individuelle ne peut être modifiée par la loi. L'acte juridique qui a créé cette situation ne peut pas être retiré, rapporté, modifié par une loi. Lorsque l'acte juridique a régulièrement donné naissance à une créance individuelle ou à une obligation individuelle, cette créance, cette obligation ne peuvent pas être touchées par le Parlement, que ce dernier agisse comme législateur ou comme autorité administrative. Elles sont intangibles. » (Pp. 180-181.)

Il y a également erreur dans l'affirmation que la proposition de Jèze est appuyée par trois autres éminents publicistes français, quoiqu'elle n'ait pas la portée qu'on lui a donnée. Les opinions de Duguit, de Hauriou et de Barthélemy sont mentionnées par Jèze, dans une autre partie de son exposé, sur une autre question.

On est allé encore plus loin : on a déclaré et répété (nos 9 et 27 des Observations) que le Gouvernement iranien a toujours considéré la concession de 1933 « comme nulle et non avenue ». On affirme la « disparition automatique de la concession invalide de 1933 et de tous ses articles ». Par cette considération, on proclame que les articles 21 et 22 de la « soi-disant concession » sont devenus inexistantes. Or, l'article 21 précité paraîtrait capable d'empêcher même le décret de nationalisation, et l'article 22 détermine impérativement, dans les termes les plus larges, que « seront tranchés par la loi d'arbitrage tous différends de nature quelconque entre les parties et spécialement tous différends résultant de l'interprétation de cette convention et des droits et obligations.... », etc. Le même article règle en détail la formation de la commission arbitrale.

Le Gouvernement iranien déclare expressément qu'il refuse évidemment de nommer un arbitre et d'accepter la forme de règlement instauré à l'article 22. Il justifie cette décision par la considération que la concession à l'Anglo-Iranian Oil Company est nulle. Cette considération paraît mal fondée parce que ni la loi iranienne des 15 et 20 mars 1951, ni celle du 1^{er} mai de la même année n'ont décrété la dissolution de l'Anglo-Iranian Oil Company, ni l'annulation de son contrat, et ne pourraient le faire. Même si l'annulation du contrat aurait pu être décrétée en vue de la nationalisation de l'industrie du pétrole par l'acte unilatéral d'une des parties dans le contrat — le Gouvernement iranien —, on ne pourrait affirmer, dès lors, que cet acte exclurait la compétence de la commission arbitrale instituée par l'article 26 de ce même contrat. On pourrait considérer que cette commission serait toujours compétente pour décider les effets et les questions découlant de l'acte et pour fixer l'indemnisation et dire si elle la juge légitime.

not mistaken, is entirely in the opposite sense. This is what he says in the same work :

“The individual legal situation cannot be modified by the law. The legal act which has created this situation cannot be retracted, revoked, or modified by a law. Once a legal act has created, in a regular manner, an individual right or an individual obligation, that right and that obligation cannot be interfered with by Parliament, irrespective of whether the latter acts in the capacity of legislator or of administrative authority. These rights and obligations must remain intact.” (Pp. 180-181.)

It is also incorrect to say that the theory of Jèze is supported by three other eminent French writers, quite apart from the fact that it has not the meaning which has been ascribed to it. The opinions of Duguit, Hauriou and Barthélemy are referred to by Jèze in another part of his work and on a different question.

The argument has been taken even further : it has been said and repeated (paragraphs 9 and 27 of the *Observations*) that the Iranian Government always considered the 1933 Concession to be “null and void”. It has been contended that “the invalid Concession of 1933 and all its Articles disappeared automatically”. As a result, it is said, Articles 21 and 22 of the “so-called Concession” have become non-existent. It would seem, however, that the aforesaid Article 21 is capable even of preventing the Nationalization Decree ; and Article 22 provides mandatorily and in the widest terms, that “any differences between the Parties of any nature whatever, and in particular any differences arising out of the interpretation of this Agreement and of the rights and obligations therein contained shall be settled by arbitration”. The same Article lays down detailed rules governing the constitution of the arbitration tribunal.

The Iranian Government states expressly that it refuses to appoint an arbitrator and to accept the procedure laid down in Article 22. It justifies this decision by the contention that the Concession granted to the Anglo-Iranian Oil Company is null and void. This contention would appear to be ill-founded because neither the Iranian laws of March 15th and 20th, 1951, nor that of May 1st of the same year, provided for the dissolution of the Anglo-Iranian Oil Company or the annulment of its contract, nor could they, in fact, do so. Even if the annulment of the contract could have been decreed, for the purpose of nationalizing the oil industry, by the unilateral act of one of the parties to the contract—the Iranian Government—it would not follow that this act would exclude the jurisdiction of the arbitral tribunal provided for in Article 26 of this contract. It could be argued that that tribunal would retain jurisdiction to decide as to the effects and the questions resulting from this act and to assess the compensation payable, and also to decide whether it considers such compensation to be legitimate.

Mais cette question est le fond même de l'affaire. La Cour serait compétente — rejetée l'exception actuelle — pour décider seulement s'il y a ou non obligation de soumettre le différend à l'arbitrage.

En tout cas, la prétention d'exclure dès maintenant toute possibilité d'application de l'article 26 paraît mal fondée; peut-être il survivrait même dans le cas de révocation du contrat, parce que, dans ce cas, son application serait nécessaire. Je ne conçois même pas que l'on puisse invoquer la révocation arbitraire du contrat-concession et, par conséquence de son article 26, pour exclure la compétence de la Cour pour décider de la validité de ce même acte de révocation.

La loi iranienne du 1^{er} mai, sans faire mention expresse de l'article 26 du contrat-concession, a institué une commission de cinq députés et de cinq sénateurs, élus par les deux Chambres, avec le ministre des Finances, qui aurait la supervision de l'examen « par le gouvernement » des réclamations du gouvernement lui-même et aussi les « *rightful claims* » de la Compagnie. Les conclusions et les suggestions de cette commission seraient soumises à l'approbation du Parlement. La commission devrait finir ses travaux et présenter son rapport au Parlement avant le 31 juillet 1951 : il y a déjà dix mois et demi. C'est-à-dire que les réclamations — même du gouvernement — et celles qui seraient « *rightful* » de la Compagnie, de l'« ex-compagnie », seront jugées par une commission parlementaire. Dans une affaire comme celle-ci, que l'on considère de « libération nationale », où les passions populaires sont extrêmement exaltées, je ne peux croire que les représentants du peuple puissent avoir la nécessaire sérénité d'esprit pour faire le jugement demandé.

Le conseil iranien a dit à la Cour que la Compagnie devrait présenter ses réclamations à cette commission, attendre sa décision et, si elle ne l'acceptait pas, recourir aux tribunaux locaux. Or, cette solution avait été écartée par l'article 26 du contrat de 1933, qui a établi la décision, par une commission arbitrale, de toutes les questions soulevées sur ce contrat. Il y a dans le refus de constitution de cette commission un déni de justice de la part du Gouvernement iranien. Je crois bien juste l'observation du rapport d'une commission, citée par Freeman, qui établit que le refus du juge compétent constitue aussi un déni de justice. (*Denial of justice*, p. 688.)

Je vois là une grave infraction au droit international, d'autant plus que la décision de la commission parlementaire, essentiellement politique, approuvée par le Parlement, deviendrait une loi qui ne serait même pas astreinte à respecter quelque droit de la compagnie britannique.

En effet, la loi constitutionnelle iranienne du 8 octobre 1907 — suivant le texte publié dans le livre bien connu de Peaslee *Constitutions of Nations*, page 207 — dispose à l'article 6 :

This question, however, is concerned with the merits of the case. The Court would be competent, in the event of the Preliminary Objection being overruled, to determine only whether or not there exists a duty to submit the dispute to arbitration.

In any event, the argument that any possibility of applying Article 26 should be excluded at this stage appears to be ill-founded ; this possibility might even continue to exist in the event of the contract being revoked, because in that case the application of Article 26 would be necessary. I cannot believe that the arbitrary revocation of the concessionary contract, and thereby of Article 26, can be invoked for the purpose of excluding the jurisdiction of the Court to determine the validity of that act of revocation.

The Iranian law of May 1st, without expressly mentioning Article 26 of the Concession Agreement, provided for a commission of five deputies and five senators, to be elected by the two Houses of Parliament, together with the Minister of Finance, which commission would be charged with the examination "by the Government" of the claims of the Government itself, and of the "*rightful claims*" of the Company. The conclusions and suggestions of this commission were to be submitted to Parliament for its approval. The commission was to complete its work and to present its report to Parliament before July 31st, 1951 ; that is, ten and a half months ago. Thus, the claims, even of the Government, and those of the Company, the "ex-Company", which are "*rightful*", are to be determined by a Parliamentary commission. In a case such as the present, which is said to be concerned with "national liberation", and in which popular passions are inflamed, I cannot conceive that the representatives of the people can possibly have the detachment essential to make the necessary decisions.

Counsel for Iran told the Court that the Company should present its claims to this commission, await its decision, and if it did not accept that decision, institute proceedings in the local courts. This solution, however, was ruled out by Article 26 of the 1933 Contract, which provided that an arbitration tribunal should determine all questions arising under the contract. The refusal to set up this tribunal constitutes a denial of justice on the part of the Iranian Government. I agree with the observation in the report of the Committee, quoted by Freeman, to the effect that a refusal by a competent judge to act constitutes a denial of justice. (*Denial of Justice*, p. 688.)

I see in this a grave violation of international law, particularly since the decision of the Parliamentary commission, essentially political in character, having been approved by Parliament, would become law and would not be required to respect any right whatever of the British company.

Indeed, the Iranian constitutional law of October 8th, 1907, as set out in the well-known book by Peaslee *Constitutions of Nations*, p. 207, provides, in Article 6, that :

« The life and property of foreigners resident in Iran are secured and guaranteed, *except in those cases in which the laws of the realm make exceptions.* » (Souligné par moi.)

Je ne connais pas, dans le droit constitutionnel contemporain, d'infraction plus marquante d'un des principes fondamentaux du droit international.

18. Il est vrai que le Gouvernement de l'Iran n'a pas repoussé l'idée — au moins l'idée — ou le principe de l'indemnisation. On nous a parlé de deux propositions et l'on peut les trouver, à première vue, assez raisonnables et dignes de considération. Mais quelques affirmations iraniennes peuvent aussi justifier la réduction de l'indemnisation à la seule valeur des biens matériels, ou annuler le montant de l'indemnisation par la déduction de sommes considérables que la Compagnie aurait perçues indûment, ou par l'exagération de ses profits.

La Cour n'intervient pas dans ces questions. Mais je suppose qu'elle ne peut pas fermer les yeux devant la situation qui se présente : en somme, malgré quelques propositions et tentatives de solution, la Compagnie est dépossédée de sa concession et de tous ses biens ; le Gouvernement iranien considère, par sa propre autorité exclusive, dissoute la Compagnie et éteinte la concession sans avoir payé quelque somme en argent comme indemnisation ; on a seulement disposé dans la loi, *on paper*, sur la formation d'un fonds pour cette indemnisation ; on ne sait pas si l'on aura déjà versé à ce dépôt quelque monnaie de la moindre valeur ; on ne peut prévoir combien de temps il faudra pour que ce dépôt atteigne le montant, encore indéterminé, de l'indemnisation ; on n'a pas fixé ce montant, que l'on reconnaît dû, ni même établi quelque procédure adéquate pour le fixer avec justice ; on a écarté l'action de la commission arbitrale, prévue par le contrat, et on l'a remplacée par une commission parlementaire. Tout cela a l'air d'une confiscation déguisée. Est-ce que le droit international le permet ?

19. Je maintiens la conviction, peut-être erronée, selon laquelle les plus modernes tendances du droit public ne sont pas encore arrivées à admettre ce traitement d'une concession étrangère, ni telles dispositions contre les droits et la propriété des étrangers.

Étudiant la jurisprudence de la Cour permanente, Nicholas R. Doman concluait :

“The life and property of foreigners resident in Iran are secured and guaranteed, *except in those cases in which the laws of the realm make exceptions.*” (My italics.)

In present-day constitutional law I do not know of a more striking example of violation of one of the fundamental principles of international law.

18. It is true that the Government of Iran has not rejected the idea—at least the idea, or the principle of compensation. Two propositions have been referred to, and, at first sight, they may appear quite reasonable and worthy of consideration. But some of the Iranian arguments seek to justify a reduction of the compensation payable to an amount not exceeding the value of the physical property, or a reduction of the amount of compensation to nothing, by deducting from it large sums which the Company is said to have improperly received, or on account of the excessive profits it is said to have made.

The Court is not concerned with such questions. But I do not think that it can shut its eyes to the situation so arising : in short, in spite of certain proposals and attempts to find a solution, the Company has been dispossessed of its Concession and of all its property ; the Iranian Government considers that by its own arbitrary authority the Company has been dissolved, and the Concession has ceased to exist, without any money having been paid by way of compensation. Provision has merely been made in the law, on paper, for the establishment of a fund for compensation—nobody knows whether any money at all has yet been paid into this fund ; it is impossible to foresee how long it would take for this fund to reach the amount, as yet undetermined, required for compensation ; the amount, which is recognized to be due, has not yet been fixed, nor has any adequate procedure been laid down to provide for a just assessment of this amount ; the arbitration tribunal provided for in the contract has been ignored and a Parliamentary commission has been substituted for it. All this gives the impression of disguised confiscation. Does international law permit this ?

19. I remain convinced, perhaps erroneously, that the most advanced tendencies of public law have not yet reached the stage where such treatment of a foreign concession and such provisions directed against the rights and property of foreign nationals can be accepted.

Nicholas R. Doman, in a study of the jurisprudence of the Permanent Court, has said :

« ... it has been recognized frequently that a State has an international liability to foreign owners of expropriated property even though it acted through non-discriminatory legislation ». (*Columbia Law Review*, 1948, p. 1132.)

Peut-être sommes-nous sur le chemin des grandes transformations des règles applicables. Peut-être arrivera-t-on à l'adoption de formules conciliatoires entre les courants extrêmes (Oppenheim, *International Law*, éd. Lauterpacht, vol. I, par. 155 d ; J. P. Miller Jr., *Du traitement par les gouvernements des intérêts étrangers*, 1950, pp. 131-138).

Cette solution sera certainement influencée par des considérations de la politique interne de chaque pays. Par là, le problème n'est pas exclu du droit international. Au contraire, le droit international doit contribuer à cette solution, en dominant les préoccupations étroites du nationalisme jacobin.

Je me contente de rappeler les termes par lesquels Freeman a résumé, sans exagération aucune, la doctrine généralement acceptée :

« Whatever may be said of the nature of the State's obligation to permit aliens to acquire property on its territory, it is certain that once they have been permitted to do so, international law attaches a certain quality of sanctity to the rights thus obtained as well as to those private rights which have been acquired elsewhere. » (*Denial of Justice*, p. 516.)

On voit bien que si l'État assure la « sainteté » des droits qu'il a permis à l'étranger d'acquérir, bien plus soigneusement doit-il respecter les droits que lui-même a concédés en vertu d'un contrat.

Freeman reconnaît que l'État garde son « *power of eminent domain* » et peut modifier les droits des étrangers par des lois générales. Mais il observe :

« ... whereas, on the other hand, any measures expropriating private property without compensation and directed against the property of aliens as such would violate international law ». (*Op. cit.*, p. 517.)

Et il ajoute :

« Although there is some difference of opinion among text writers, the preponderance of legal authority accepts the view that no foreigner may be deprived of his property without adequate compensation—except, of course, in the special case of judicial liquidation and analogous proceedings. This theory is generously supported by diplomatic practice and by the jurisprudence of international tribunals to such an extent that a general rule requiring compensation must be held to form a part of the positive law governing relations between States. » (*Op. cit.*, pp. 517-518.)

Je n'oserais faire de propositions *de lege ferenda*, ni même de prévisions sur l'orientation que prendra l'agitation du monde

"... it has been recognized frequently that a State has an international liability to foreign owners of expropriated property even though it acted through non-discriminatory legislation". (*Columbia Law Review*, 1948, p. 1132).

Perhaps we are on the way to great changes in the rules which are applicable. It may be that we shall succeed in adopting formulæ reconciling the extreme views which exist (Oppenheim, *International Law*, Lauterpacht edition, Vol. I, para. 155d; J. P. Miller, Jr., "*Du traitement par les gouvernements des intérêts étrangers*", 1950, pp. 131-138).

This solution will, no doubt, be influenced by considerations arising from the internal policy of each country concerned. This does not mean that the problem is thereby excluded from international law. On the contrary, international law must contribute to this solution by asserting itself over the narrow views of Jacobin nationalism.

I shall merely recall the terms in which Freeman, without any exaggeration whatever, has summed up the generally accepted theory :

"Whatever may be said of the nature of the State's obligation to permit aliens to acquire property on its territory, it is certain that once they have been permitted to do so, international law attaches a certain quality of sanctity to the rights thus obtained, as well as to those private rights which have been acquired elsewhere." (*Denial of Justice*, p. 516.)

It is thus obvious that if a State ensures the "sanctity" of rights which it has allowed a foreign national to acquire, it must all the more respect the rights which it has itself conferred by virtue of a contract.

Freeman acknowledges that the State retains its "power of eminent domain" and that it can modify the rights of foreign nationals by general laws. But he observes :

"... whereas, on the other hand, any measures expropriating private property without compensation and directed against the property of aliens as such would violate international law". (*Op. cit.*, p. 517.)

And he adds :

"Although there is some difference of opinion among text-writers, the preponderance of legal authority accepts the view that no foreigner may be deprived of his property without adequate compensation—except, of course, in the special case of judicial liquidation and analagous proceedings. This theory is generously supported by diplomatic practice and by the jurisprudence of international tribunals to such an extent that a general rule requiring compensation must be held to form a part of the positive law governing relations between States." (*Op. cit.*, pp. 517-518.)

I would not venture to make any suggestions *de lege ferenda*, or to try and foresee the way in which contemporary trends may

contemporain. Je me garde aussi de vouloir exercer sur elle une influence quelconque. Je rappelle seulement qu'au sein des Nations Unies — organisation à laquelle appartient cette Cour, en tant que son principal organe judiciaire — on est en train de transformer en une convention internationale, pleinement obligatoire, la « Charte internationale des droits de l'homme ». Dans cette Charte, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1948, je lis à l'article 17 :

« Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. »

20. En somme, je considère que — même si la nationalisation en elle-même peut ne pas être considérée par le droit international — dans le cas actuel les circonstances qui revêtent l'acte du Gouvernement de l'Iran semblent dénoncer une très grave infraction aux principes du droit international.

21. Comme j'ai dit, on a présenté d'autres objections après les deux premières que j'ai mentionnées *supra* (n° 8). Ainsi, on a dit que les traités avec le Danemark, la Suisse et la Turquie étaient, par rapport à la Grande-Bretagne, *res inter alios acta*. Or, la clause de la nation la plus favorisée a précisément pour effet de rendre applicable au tiers, qui n'a pas participé au traité ultérieur, les dispositions de ce même traité. Il n'est plus *res inter alios*.

On a admis que, dans le cas actuel, les trois traités de 1934 et de 1937 agissaient conjointement avec les traités de 1857 et de 1903. Cet argument est le seul valable. On peut reconnaître qu'il est bien fondé. Mais, dans ces conditions, on reste dans le cadre de la déclaration iranienne, parce que celle-ci exige (suivant l'interprétation iranienne) qu'il s'agisse de « situations ou de faits ayant directement ou indirectement trait à l'application des traités postérieurs à la ratification ». On ne peut pas prétendre — et la déclaration ne le dit pas — qu'il s'agisse « de situations ou de faits » ayant trait *exclusivement* à l'application des traités postérieurs à 1932. Il suffit, partant, que les faits aient trait à l'application des traités de 1934 et de 1937, quoique simultanément ils aient trait aussi à des traités de 1857 et de 1903. Dans le cas actuel, l'application des traités de 1934 à 1937 se fait « indirectement », par force des traités de 1857 et de 1903.

La considération de ne pas avoir été l'intention du Gouvernement de l'Iran d'admettre cette interprétation des termes de sa déclaration, ne suffit pas pour l'exclure. Peut-être le Gouvernement de l'Iran n'a-t-il même pas prévu cette conséquence des expressions utilisées dans sa déclaration. Peu importe : le principal est qu'elle devient irrécusable.

De même, on ne peut exclure l'application de la déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour par l'Iran du fait qu'il

develop. Nor do I wish to exercise any influence whatever upon such trends. I would merely observe that within the United Nations—an organization of which this Court is a part, its principal judicial organ—the “International Bill of Human Rights” is being transformed into a binding international convention. I would point out that Article XVII of this Bill, which was approved by the General Assembly of the United Nations in December 1948, reads as follows :

“Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. No one shall be arbitrarily deprived of his property.”

20. To sum up, I am of opinion that, even if nationalization itself is considered not to be the concern of international law, the circumstances surrounding the action of the Government of Iran in the present case are such that they appear to indicate a very grave violation of the principles of international law.

21. As I have already said, other objections were put forward in addition to the first two which I have mentioned above (paragraph 8). Thus, it has been said that the treaties with Denmark, Switzerland and Turkey were “*res inter alios acta*”, so far as the United Kingdom was concerned. But the effect of the most-favoured-nation clause is precisely that of making applicable to a third State, not a party to the later treaty, the provisions of that treaty. It is then no longer *res inter alios*.

It has been admitted in this case that the three treaties of 1934 and 1937 operated in conjunction with the treaties of 1857 and 1903. This is the only valid argument. It is well founded. But, the issue nevertheless remains within the terms of the Iranian Declaration because the latter requires (according to the Iranian interpretation) that it should apply “to situations or facts relating directly or indirectly to the application of treaties subsequent to the ratification”. It cannot be argued—the Declaration does not so provide—that it applies only to “situations or facts” relating *exclusively* to the application of treaties subsequent to 1932. It is sufficient, therefore, if the facts relate to the application of the treaties of 1934 and 1937, although they may at the same time also relate to the treaties of 1857 and 1903. In the present case the application of the treaties of 1934 and 1937 results “indirectly” from the operation of the treaties of 1857 and 1903.

The argument that it was not the intention of the Iranian Government to accept this interpretation of the terms of its Declaration does not suffice to exclude that interpretation. It may be that the Iranian Government did not foresee that this result would follow from the expressions used in the Declaration. That does not matter : the important point is that it is bound by the terms used.

Similarly, the application of the Declaration by which Iran accepted the jurisdiction of the Court, cannot be excluded by reason

y ait d'autres traités conclus avec d'autres nations et antérieurs à la ratification de cette déclaration, qui, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, donnerent aux ressortissants britanniques les garanties du droit international ; et qu'il y ait même, dans ce sens, l'accord par échange de notes avec le Gouvernement britannique, de 1928. Ces conventions anciennes ne sont pas prises en considération dès qu'on accepte — comme je l'ai fait, pour argumenter — l'interprétation iranienne exigeant que les traités et conventions soient postérieurs à la ratification de sa déclaration. Ce qui importe, c'est qu'il y a trois conventions ultérieures à cette date.

Ainsi, je rejette la considération selon laquelle le Gouvernement britannique ne pourrait pas invoquer les traités de 1934 et de 1937 parce qu'il avait déjà la même garantie, pour ses ressortissants, en vertu de l'échange de notes de 1928. Il est évident que, si l'on exclut l'application de cet échange de notes, parce qu'antérieur à la ratification de la déclaration, le Gouvernement britannique peut faire valoir les traités postérieurs. La garantie du droit international a été donnée par l'Iran aux ressortissants britanniques, directement, par l'échange de notes de 1928, indirectement, en vertu de l'application de la clause de la nation la plus favorisée, par une dizaine de traités avec différents États. Maintenant, pour exclure la juridiction de la Cour devant la violation de cette garantie claire et réitérée, on prétend exclure l'application des conventions antérieures à 1932, en disant que la déclaration de l'acceptation de la juridiction de la Cour ne fait référence qu'aux conventions de date postérieure ; en même temps, on exclut l'application des conventions postérieures à 1932, en disant qu'il y avait déjà la même garantie donnée par une convention de date antérieure à 1932. Les ressortissants britanniques seraient dans une situation singulière : ils auraient la garantie des principes et de la pratique du droit international — que l'Iran a consignés dans les traités avec plusieurs États et dans l'échange de notes avec le représentant du Royaume-Uni — mais ils ne pourraient pas la faire valoir devant cette Cour. On sent bien l'artifice de l'argument.

Alors, on a prétendu que les traités de 1857 et de 1903, étant des traités de capitulation, ont été révoqués par la suppression du régime des capitulations : la clause de la nation la plus favorisée aurait disparu. Mais à cet argument on a opposé, avec avantage, que les conseils iraniens ne sont pas allés si loin et qu'ils n'ont pas contesté la vigueur de cette clause et des articles 9 du traité de 1857 et 2 du traité de 1903, qui la contiennent.

On aurait pu dire que ces deux traités n'ont pas été « acceptés par la Perse » — condition, comme je l'ai déjà qualifiée, subjective et d'application difficile. Je crois que le conseil iranien n'a pas affirmé à la Cour que ces deux traités se trouvaient dans

of the fact that other treaties preceding the Declaration had been concluded with other nations, which conferred upon British nationals, by virtue of the most-favoured-nation clause, the guarantees of international law, or by reason of the fact that an agreement to the same effect was contained in the Exchange of Notes with the British Government in 1928. These earlier conventions cannot be taken into account if one accepts—as I have done for the purpose of this argument—the Iranian interpretation which requires that the treaties and conventions must be subsequent to the ratification of the Declaration. The important point is that there are three treaties subsequent to that date.

I therefore reject the argument that the British Government is not entitled to rely on the treaties of 1934 and 1937, on the ground that they already enjoyed this guarantee, for the benefit of their nationals, by virtue of the Exchange of Notes which took place in 1928. It is clear that, if one excludes the application of this Exchange of Notes on the ground that it preceded the ratification of the Declaration, the British Government is still entitled to rely on subsequent treaties. The guarantee to observe international law was given to British nationals by Iran, directly by the Exchange of Notes in 1928, and indirectly, by virtue of the application of the most-favoured-nation clause, by ten treaties with other States. In order now to exclude the jurisdiction of the Court, in the face of the violation of this clear and repeated guarantee, the Iranian Government would exclude the application of conventions prior to 1932 by contending that the Declaration accepting the jurisdiction of the Court refers only to conventions of subsequent date; at the same time, the application of conventions subsequent to 1932 is said to be excluded by the fact that the same guarantee had already been given by a treaty prior to 1932. British nationals would thus be in a strange position: they would have the guarantee of the principles and practice of international law which Iran gave in the treaties with several States and in the Exchange of Notes with a representative of the United Kingdom, but they would be unable to invoke it before this Court. The artificiality of this argument is obvious.

It was also argued that the Treaties of 1857 and 1903, being capitulatory treaties, were revoked as a result of the abolition of the régime of capitulations: the most-favoured-nation clause is said to have disappeared. This argument, however, was sufficiently disposed of by pointing out that Counsel for Iran did not go as far as that and did not contest the continued operation of the clause and of Article 9 of the Treaty of 1857 and Article 2 of the Treaty of 1903 in which it is contained.

It might have been said that these two treaties were not “accepted by Persia”, a condition which, as I have already said, is subjective and difficult of application. I do not think that Counsel for Iran submitted to the Court that these two treaties were affected by

cette condition. En tout cas, cette considération n'autorise pas l'exclusion de la clause de la nation favorisée, parce qu'elle est justifiée précisément par la suppression du régime capitulaire, et cette suppression n'a pas entraîné l'annulation de telle clause. La clause est tout à fait compatible avec le régime de suppression des capitulations. Elle a été incluse dans une dizaine de traités de l'Iran.

Un autre argument est de dire que la clause de la nation la plus favorisée concède des avantages et des faveurs — et la garantie des principes du droit international n'est ni une chose ni l'autre. C'est évident qu'il faudra donner à la clause de la nation la plus favorisée une portée réduite aux intérêts et aux profits plus étroitement matériels, pour ne pas considérer comme un avantage la garantie des principes et de la pratique du droit international.

D'autre part, cependant, on a encore dédaigné la portée de cette garantie en disant qu'elle est une règle sous-entendue, imposée nécessairement et qui n'a aucune signification dans un traité. Or, je reconnais qu'il devrait en être ainsi. Le respect des principes et de la pratique du droit international est le devoir primordial des nations civilisées ; on ne peut concevoir sans cela une organisation internationale. Il n'était pas nécessaire de consigner cette règle dans aucun traité. En tout cas, on peut le considérer exprès dans le Pacte des Nations Unies.

Mais, si nous nous mettons d'accord sur ce point-là, il faudra vérifier les conséquences qui découlent de son acceptation. La première de ces conséquences serait d'admettre la juridiction de la Cour dans tous les cas de violation de ces principes ou de différends sur leur application. Il est vrai que, à l'exception de quelques opinions de grande valeur, mais isolées, on ne l'admet pas encore. La jurisprudence dominante de la Cour est dans le sens de ne pas reconnaître les obligations internationales qui ne sont pas expresses dans un traité spécial.

Alors, comment peut-on dire, lorsqu'on présente un traité où il y a l'obligation expresse de respecter les principes et la pratique du droit international, que cela n'avance à rien et que cette obligation est toujours sous-entendue ?

La dernière objection présentée contre l'application de la clause de la nation la plus favorisée, demandée par le Gouvernement du Royaume-Uni, est que les traités de 1857 et de 1903 ne peuvent pas être invoqués parce qu'ils sont antérieurs à la ratification de la déclaration iranienne. Mais, comme je l'ai déjà dit, cette déclaration, même si l'on accepte l'interprétation iranienne, n'exige pas que le différend ait trait « exclusivement » à l'application des traités postérieurs à 1932. Le différend peut résulter de l'application d'un traité postérieur à 1932 et, simultanément, d'un autre traité antérieur à cette date. Encore mieux si, comme dans le cas présent, le traité ancien entraîne seulement l'application du traité récent.

this condition. In any event, such a consideration would not justify the exclusion of the most-favoured-nation clause because that clause is justified precisely by the abolition of the capitulatory régime ; and this abolition did not bring about the annulment of the clause. The clause is perfectly compatible with the régime of the abolition of capitulations. It was contained in some ten treaties concluded by Iran.

Another argument was to the effect that the most-favoured-nation clause confers advantages and favours, and that a guarantee to observe the principles of international law is neither. It is obvious that to accept the proposition that the guarantee of the principles and practice of international law is not an advantage, it would be necessary to give to the most-favoured-nation clause a meaning limited to the narrowest possible material interests and benefits.

Furthermore, it was sought to belittle the scope of this guarantee by describing it as an implicit rule, binding in any event, and arguing that its inclusion in a treaty had no significance. I agree that this should be the case. Respect for the principles and practice of international law is the first duty of civilized nations ; without it any international organization is inconceivable. It is not necessary to lay down this rule in a treaty. In any event, it may be considered as being expressly contained in the Charter of the United Nations.

However, if we are agreed on this proposition, we must still examine the consequences which follow from its acceptance. The first consequence would be to accept the jurisdiction of the Court in all cases in which these principles have been violated, or in which disputes concerning their application have arisen. With the exception of a few opinions of great value, this proposition is not yet generally accepted. The jurisprudence of the Court leans towards a refusal to recognize international obligations which have not been expressly provided for in a special treaty.

How, then, can it be said that a treaty which creates an express obligation to observe the principles and practice of international law is of no significance, and that this obligation is always implicit ?

The last objection put forward against the application of the most-favoured-nation clause for which the United Kingdom Government contends, is that the Treaties of 1857 and 1903 cannot be invoked because they preceded the ratification of the Iranian Declaration. As I have already pointed out, however, this Declaration, even if the Iranian interpretation be accepted, does not require that the dispute should relate "exclusively" to the application of treaties subsequent to 1932. The dispute may arise out of the application of a treaty subsequent to 1932 and, at the same time, out of another treaty prior to that date. This applies with greater force where, as in the present case, the earlier treaty only brings about the appli-

Comme je l'ai signalé, les droits des ressortissants britanniques proviennent des traités de 1934 et 1937, qui leur sont applicables en vertu des dispositions des traités de 1857 et de 1903.

22. En conclusion, je remarque tout d'abord, dans cette phase liminaire du procès, de très graves infractions aux principes et à la pratique du droit international, dont l'observation en Iran était garantie aux ressortissants britanniques par trois traités postérieurs à la ratification de la déclaration iranienne d'acceptation de la juridiction de la Cour. Par conséquent, je conclus au rejet de l'exception d'incompétence et à la compétence de la Cour pour déterminer la soumission du différend à la commission arbitrale, ainsi que l'a demandé le Royaume-Uni à l'alinéa a), n° 1, de sa requête.

Je considère écartée par cette conclusion l'allégation du *forum prorogatum* présentée par le conseil britannique. Les autres exceptions de non-recevabilité, opposées par le Gouvernement iranien, devraient être appréciées ultérieurement, si la Cour concluait à sa compétence. Ayant accepté l'exception d'incompétence, la Cour ne pouvait pas connaître de ces autres exceptions.

En tout cas, il devrait être sursis à la continuation du procès jusqu'à une nouvelle décision du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

(Signé) LEVI CARNEIRO.

cation of the later treaty. As I have pointed out, the rights of British nationals flow from the treaties of 1934 and 1937 which are applicable to them by virtue of the provisions contained in the Treaties of 1857 and 1903.

22. In conclusion, my first impression in this preliminary stage of the proceedings is that there have been very serious violations of the principles and practice of international law, of principles the observance of which had been guaranteed to British nationals in Iran by three treaties subsequent to the ratification of the Iranian Declaration accepting the jurisdiction of the Court. I would, therefore, overrule the objection to the jurisdiction and hold that the Court has jurisdiction to decide as to the submission of the dispute to the arbitration tribunal, in accordance with the submission contained in paragraph (a) of the Application filed by the United Kingdom.

I am of opinion that, having regard to this conclusion, the argument of Counsel for the United Kingdom relating to *forum prorogatum* does not arise. The other objections of non-admissibility which were put forward by the Iranian Government would have to be considered later if the Court decided in favour of its jurisdiction. Having upheld the objection to the jurisdiction, the Court cannot deal with the other objections.

In any event, any further proceedings should be suspended until a further decision by the Security Council of the United Nations.

(Signed) LEVI CARNEIRO.