

DISSENTING OPINION OF JUDGE READ

I regret that I am unable to concur in the decision of the Court, in this case, and that it has become necessary for me to indicate the reasons which have prevented me from concurring with the majority. As I am of the opinion that the Court should reject all the Preliminary Objections, and deal with the merits, I must examine all aspects of the case, and, in doing this, shall consider the following questions:

First Question—The nature and scope of the dispute, as it *now* presents itself to the Court.

Second Question—The Norwegian contention that “The subject of the dispute as defined in the Application is within the domain of municipal law and not of international law, whereas the compulsory jurisdiction of the Court in relation to the Parties involved is restricted, by their Declarations of November 16th, 1946, and March 1st, 1949, to disputes concerning international law;”.

Third Question—The Norwegian contention that “*As to that part of the claim which relates to the bond certificates issued by the Mortgage Bank of Norway and the Small Holding and Workers’ Housing Bank of Norway, these two Banks have a legal personality separate from that of the Norwegian State; the action cannot therefore be brought against that State as a borrower; whereas moreover the jurisdiction of the Court is limited to disputes between States;*”.

Fourth Question—The Norwegian contention that “The holders of bond certificates for whose protection the French Government considers itself entitled to institute international proceedings have not first exhausted the local remedies.”

Fifth Question—The Norwegian request that the Court should “adjudge and declare that the claim put forward by the Application of the French Government of July 6th, 1955, is not admissible”.

* * *

First Question—The nature and scope of the dispute as it *now* presents itself to the Court.

This is the fundamental question, because the conclusions reached with regard to the matters in dispute depend almost entirely on whether the controversy is looked at as it was in the earlier stages of the case, or in the form which it has taken in the course of the Written and Oral Proceedings.

OPINION DISSIDENTE DE M. READ

[Traduction]

Je regrette de ne pouvoir m'associer à la décision de la Cour en cette affaire, ce qui m'oblige à indiquer les raisons qui m'ont empêché de donner mon accord à la majorité. Étant d'avis que la Cour devrait rejeter toutes les exceptions préliminaires et traiter du fond, je dois étudier tous les aspects de l'affaire et, ce faisant, j'examinerai les questions suivantes :

Première question — Nature et portée du différend, tel qu'il se présente *actuellement* devant la Cour.

Deuxième question — La conclusion norvégienne d'après laquelle « L'objet du différend, tel qu'il est défini dans la requête, relève du droit interne et non du droit international, alors que la juridiction obligatoire de la Cour vis-à-vis des Parties en cause est limitée, par leurs déclarations du 16 novembre 1946 et du 1^{er} mars 1949, aux différends de droit international; ».

Troisième question — La conclusion norvégienne d'après laquelle « pour la partie de la demande qui concerne les titres émis par la Banque hypothécaire de Norvège et par la Banque norvégienne des propriétés agricoles et habitations ouvrières, ces deux banques ont une personnalité juridique distincte de celle de l'État norvégien; l'action ne peut donc être dirigée contre ce dernier en qualité d'emprunteur; et, par ailleurs, la compétence de la Cour est limitée aux différends entre États; ».

Quatrième question — La conclusion norvégienne, d'après laquelle « Les porteurs de titres, pour la protection desquels le Gouvernement français se croit fondé à saisir la juridiction internationale, n'ont pas, préalablement, épuisé les recours internes. »

Cinquième question — La demande norvégienne tendant à ce qu'il plaise à la Cour « dire et juger que la demande introduite par la requête du Gouvernement français du 6 juillet 1955 n'est pas recevable ».

* * *

Première question — Nature et portée du différend, tel qu'il se présente *actuellement* devant la Cour.

Cette question est fondamentale parce que les conclusions auxquelles on aboutit sur les points litigieux dépendent presque entièrement de la façon dont on envisage la controverse, soit sous son aspect au début de l'affaire, soit sous l'aspect qu'elle a pris au cours de la procédure orale et de la procédure écrite.

In the Application, the French Agent asked the Court to adjudge:

- (1) that there was a real gold clause;
- (2) that the borrower can only discharge the substance of his debt by payment of the gold value both of the coupons and of the principal payments.

The Norwegian Agent considered that these requests related solely to issues of Norwegian national law which the Court is incompetent to adjudge in a case commenced by Application. But, during the Oral Proceedings, the Final Submissions of the French Government "On the Merits" put forward three claims which involved:

In paragraph 1

request for judgment by the Court that payment to foreign holders of the bonds must be made without any discrimination; and

In paragraph 3

request for judgment by the Court that Norway cannot by unilateral extraterritorial legislation modify the rights of the French bondholders, without negotiation or arbitration; and

In paragraphs 2, 4 and 5

request for judgment based on the gold clause.

(It may be convenient to refer to the first two of these issues as discrimination and extraterritoriality, respectively.)

It is obviously impossible to suggest that the Final Submissions, raising these issues, relate to matters which are either exclusively or essentially within the national jurisdiction of Norway. To meet this position, the Norwegian Agent has urged the Court to reject the Final French Conclusions. They have been attacked on the ground that they give rise to a new claim.

The French Agent replied by citing the Chorzow judgment, and by contending that "The intentions of the Statute are therefore perfectly clear: it is possible to amend Submissions any time up to the end of the proceedings."

It is true that it has been the established practice of this Court, and of the Permanent Court, to permit the Parties to modify their Submissions up to the end of the Oral Proceedings. Indeed, the President asked the Parties to file their Final Submissions before terminating the Oral Proceedings; and, in so doing, he was following a practice of long standing. Thus it was open to France to amend the Submissions at that stage. But the right is subject to two limitations. The first limitation is that, when there is an appreciable

Dans la requête, l'agent français a invité la Cour à juger :

- 1) qu'il existait une clause or réelle;
- 2) que l'emprunteur ne s'acquitte de la substance de sa dette que par le paiement de la valeur or des coupons et des amortissements.

L'agent norvégien estime que ces demandes touchent exclusivement des points de droit interne norvégien que la Cour est incompétente pour examiner au cours d'une instance introduite par voie de requête. Mais pendant la procédure orale, les conclusions finales du Gouvernement français « sur le fond » ont présenté trois réclamations qui consistent :

Au paragraphe 1

en une demande tendant à ce qu'il plaise à la Cour de juger que les paiements aux porteurs étrangers doivent se faire sans aucune discrimination; et

Au paragraphe 3

en une demande tendant à ce qu'il plaise à la Cour de juger que la Norvège ne peut, par voie de législation unilatérale extra-territoriale, modifier les droits des porteurs français sans négociation ou arbitrage; et

Aux paragraphes 2, 4 et 5

en une demande tendant à ce que le jugement soit fondé sur la clause or.

(Pour la commodité, on se référera aux deux premières questions en les qualifiant respectivement de « question de discrimination » et de « question d'extra-territorialité ».)

Il est évidemment impossible de prétendre que les conclusions finales posant ces problèmes touchent à des affaires qui relèvent exclusivement ou essentiellement de la compétence nationale de la Norvège. Pour faire face à cette position, l'agent norvégien a demandé à la Cour de rejeter les conclusions finales de la France. Il les a attaquées pour le motif qu'elles introduisent une demande nouvelle.

L'agent français a répondu en citant l'arrêt dans l'affaire de Chorzow et en soutenant que « Les intentions du Statut sont donc claires: la modification des conclusions est possible jusqu'à la fin du litige. »

Il est vrai que la pratique établie par la Cour et par la Cour permanente permet aux Parties de modifier leurs conclusions jusqu'à la fin de la procédure orale. Le Président a même demandé aux Parties de déposer leurs conclusions finales avant de clôturer la procédure orale, et ce faisant, il suivait une pratique établie depuis longtemps. La France avait donc, à ce stade, la faculté d'amender ses conclusions. Mais ce droit est soumis à deux limitations. D'abord, lorsque la modification est importante, l'autre

change, the other Party must have a fair opportunity to comment on the amended Submissions. In this case, the amendment was made at the close of the French opening statement, and Norway has had two opportunities to reply, of which full advantage has been taken.

The second condition is that the amendment must be an amendment. It must not consist of an attempt by the Applicant Government to bring a new and different dispute before the Court. If so, the amended Submissions are not admissible, unless the new elements have been incorporated in the dispute either by the Respondent Government or by the two Governments in the course of the Written and Oral Proceedings.

Accordingly, it is necessary to consider whether the allegedly new elements—discrimination and extraterritoriality—raise a new dispute, or whether they define the issues in the dispute which was brought to the Court by the Application.

The Statute, by Article 40, imposes on the Applicant Government the requirement that “the subject of the dispute and the Parties shall be indicated”. It does not require that the issues shall be defined; and, indeed, it makes it abundantly clear, by Article 48, that the definition of the issues by Submissions is to be done in the course of the Written and Oral Proceedings. (In this regard, the French text of Article 48 shows that this is so, while the English text is obscure.) Applications have usually contained statements of the issues involved; but these have been treated by this Court and the Permanent Court as indications of the nature of the case.

It is in this light that the Application must be examined. Did it sufficiently indicate the dispute as it has developed in the course of the Written and Oral Proceedings, and as it has been formulated in the French Final Submissions? In particular, did it sufficiently indicate a dispute involving the two contested elements: discrimination and extraterritoriality?

The Application gives particulars with regard to the different issues of bonds involved. It sets forth, in a general way, the emergence of the controversy between the French bondholders, represented by the National Association of French Security Holders, and the Borrowers, the Norwegian State and the two Banks. It mentions the formal intervention by the French Government on behalf of its nationals in May, 1953, and subsequent negotiations between the Governments, which did not lead to a settlement. It ends with the indication of the claim, as stated above.

It thus appears that the Application sufficiently indicated that the case was intended to relate to the dispute which had been at issue between the French Government and bondholders and the Norwegian borrowers and Government for thirty years and twenty days.

That dispute had certainly been based on the three elements: discrimination, extraterritoriality, and the existence and obligation.

Partie doit avoir une occasion équitable de présenter ses commentaires sur les conclusions amendées. En l'espèce, l'amendement a été présenté à la fin de la plaidoirie initiale française et la Norvège a, par deux fois, eu l'occasion de répondre, ce dont elle s'est largement prévalu.

La deuxième condition est que l'amendement doit être un amendement. Il ne faut pas que le demandeur essaie, par ce moyen, de soumettre un nouveau litige différent à la Cour. Dans cette éventualité, les conclusions amendées ne sont pas recevables, à moins que les nouveaux éléments n'aient été incorporés au litige soit par le Gouvernement défendeur, soit par les deux Gouvernements, au cours des procédures écrite et orale.

En conséquence, il faut examiner si les prétendus nouveaux éléments — la discrimination et l'extra-territorialité — soulèvent un nouveau litige, ou s'ils définissent les éléments du litige soumis à la Cour par la requête.

L'article 40 du Statut impose au Gouvernement demandeur d'indiquer « l'objet du différend et les Parties ». Il ne prescrit pas qu'on précise les points en litige et même, l'article 48 précise très clairement que l'énonciation des points en litige par les conclusions doit se faire au cours de la procédure écrite et orale. (A ce propos, le texte français de l'article 48 montre qu'il en est ainsi, alors que le texte anglais est obscur.) Les requêtes contiennent généralement l'énoncé des problèmes soulevés; mais la Cour et la Cour permanente les ont généralement traitées comme l'indication de l'objet du différend.

C'est sous cet angle qu'il faut examiner la requête. A-t-elle suffisamment indiqué l'objet du différend, tel qu'il s'est développé au cours des procédures écrite et orale et tel qu'il a été formulé dans les conclusions finales françaises? En particulier, a-t-elle suffisamment indiqué un différend touchant les deux éléments contestés: la discrimination et l'extra-territorialité?

La requête donne des indications sur les différentes émissions d'obligations dont il s'agit. Elle énonce, d'une manière générale, les origines de la controverse entre les porteurs français, représentés par l'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières, et les emprunteurs, l'État norvégien et les deux banques. Elle mentionne l'intervention formelle du Gouvernement français pour le compte de ses nationaux en mai 1953, et les négociations ultérieures entre les deux Gouvernements, qui n'ont pas abouti à un règlement. Elle se termine par l'énoncé de la réclamation, ainsi qu'il a été dit plus haut.

Il apparaît donc que la requête a suffisamment indiqué que l'affaire devait se rapporter au différend débattu entre le Gouvernement français et les obligataires, et les emprunteurs et le Gouvernement norvégien, pendant trente ans et vingt jours.

Ce différend reposait certainement sur les trois éléments: discrimination, extra-territorialité, existence dans les titres de la clause or

of the gold clause in the bonds. Nevertheless, the part of the Application which purported to indicate the subject of the dispute was obscure.

Norway takes the position that the words used in the Application to indicate the subject of the dispute confined it to the existence of the gold clause and the obligation of the bonds. France contends that the two contested issues had been in controversy for more than thirty years as essential elements of the dispute, and that the actual claim as stated in the Application is broad enough to include them. The claim reads:

“And that the borrower can only discharge the substance of his debt by the payment of the gold value of the coupons on the date of payment and of the gold value of the redeemed bonds on the date of repayment.”

The obligation of the bonds depended on three things—the contract, the law and the relevant legislation. The relevant statute which had been under consideration by the two Governments was the law of December 15, 1923. The two issues under consideration—discrimination and extraterritoriality—were inseparably related to that law. That this was so understood by Norway is plainly indicated by the fact that the text of the law was set forth in the third paragraph of the Preliminary Objections, and subsequently treated as the cornerstone of the Norwegian case.

In these circumstances, I am compelled to accept the French contention, and to reach the conclusion that the French Final Submissions should not be rejected.

But, even if it is assumed that the claim, as stated in the Application, is confined to the existence of the gold clause and the obligation of the bonds, and that it did not include the contested elements (discrimination and extraterritorial legislation), it does not follow that the French Final Submissions must necessarily be rejected. If the contested elements were incorporated into the dispute by Norway alone, or by the two Governments, in the course of the Written and Oral Proceedings, it would not be open to Norway to complain at this late stage. In order to examine this aspect of the matter, it is necessary to assume that the claim, as stated above, must be construed as confined to the gold clause and the obligation of the bonds, and as excluding the contested elements.

Accordingly, and with that assumption in mind, I must examine the way in which the allegedly new elements were brought into the case. It will be seen that, from the beginning of the proceedings in the Court, France based its pleadings and oral arguments on the view that they had already been included in the Application. But it will also appear that Norway understood that these contested elements were an integral part of the merits of the dispute before the Court. It will emerge that the request for rejection of the French

et des obligations qui en résultent. Pourtant, cette partie de la requête, qui avait pour but d'indiquer l'objet du différend, était obscure.

La Norvège soutient que les termes de la requête définissant l'objet du différend l'ont limité à l'existence, dans les titres, de la clause or et des obligations qui en découlent. La France soutient que les deux points contestés ont été controversés pendant plus de trente ans comme éléments essentiels du différend et que la réclamation, telle qu'elle est énoncée dans la requête, est assez large pour les recouvrir. La requête énonce :

« Et que l'emprunteur ne s'acquitte de la substance de sa dette que par le paiement de la valeur or des coupons au jour du paiement et de la valeur or des titres amortis au jour du remboursement. »

L'obligation énoncée dans les titres dépendait de trois choses — le contrat, le droit et la législation applicable. La loi applicable, examinée par les deux Gouvernements, est celle du 15 décembre 1923. Les deux points à examiner — la discrimination et l'extra-territorialité — étaient inséparablement liés à cette loi. Le fait que le texte de la loi a été énoncé dans le troisième paragraphe de l'exception préliminaire et, par la suite, a été traité comme la pierre angulaire de l'argumentation norvégienne, montre assez que la Norvège s'en est parfaitement rendu compte.

Dans ces circonstances, je suis forcé d'accepter la thèse française et d'en déduire qu'on ne peut rejeter les conclusions finales françaises.

Mais, même en admettant que la réclamation, telle qu'elle a été énoncée dans la requête, se limite à l'existence dans les titres de la clause or et des obligations qui en découlent, et qu'elle ne s'étendait pas aux éléments contestés (discrimination et législation extra-territoriale), il ne s'ensuit pas qu'il faille nécessairement rejeter les conclusions finales françaises. Si les éléments contestés avaient été introduits dans le différend par la Norvège seule ou par les deux Gouvernements au cours des procédures écrite et orale, il ne serait plus possible à la Norvège de s'en plaindre maintenant. Pour examiner cet aspect de la question, il faut admettre que la réclamation, telle qu'elle a été énoncée plus haut, doit s'interpréter comme se limitant à l'existence dans les titres de la clause or et des obligations qui en découlent, à l'exclusion des éléments contestés.

Par conséquent, et partant de cette idée, je dois examiner de quelle manière les deux éléments prétendument nouveaux ont été introduits dans l'affaire. On verra que, dès le début de la procédure devant la Cour, la France a conduit ses écritures et son argumentation orale en partant de l'idée qu'ils étaient déjà inclus dans la requête. Mais on verra également que la Norvège a compris que ces deux éléments contestés faisaient partie intégrante du fond du différend soumis à la Cour. On s'apercevra que la demande de

Final Submissions is based on the extremely technical point that the indication of the issues, as set forth in the Application, was so badly drafted that it failed to disclose the real scope and extent of the dispute as understood and developed by both France and Norway. It will appear that Norway took such a dominant part in the enlargement of the dispute in the course of the Written and Oral Proceedings that it is not open to Norway to complain now by raising the extremely technical point referred to above.

The actual dispute, on the governmental level, commenced with the first French Note, dated 16 June, 1925, and included, together with all the rest of the diplomatic correspondence, in the Memorial. This Note, which was concerned with the claims of French holders of bonds of the Mortgage Bank of Norway, raised the two issues: discrimination and extraterritoriality. The Norwegian reply took the form of the Note, dated 9 December 1925, transmitting a letter from the Mortgage Bank defending its position. This letter questioned the gold clause. It admitted the fact of discrimination in favour of Swedish bondholders and against the French, defending it as being based on good will. It dealt with extraterritoriality as follows:

“The question has in all cases been determined by reference to the Law of December 15th, 1923. In accordance with this Law, if the creditor refuses to accept payment in Bank of Norway banknotes at their nominal gold value, the debtor may claim postponement of the payment for as long as the Bank is exempt from redeeming its notes in gold at their nominal value.”

“The French Note states that a law of this kind can only apply to nationals and not to foreign bondholders. This, however, is a view which cannot be maintained. In any event the question would naturally fall to be decided by a Norwegian Court in accordance with Norwegian legislation and in accordance with Norwegian law and it is quite clear that the decision would be binding on all concerned.”

Accordingly, for more than thirty years, the controversy was based on the three main elements: discrimination, extraterritoriality and the problem of interpretation and obligation arising out of the gold clause.

Then came the Application, which is being considered upon the assumption that it must be construed as cutting down the controversy to a single issue. I am reluctant to adopt a narrow and restrictive interpretation of the words used in the Application, in aid of a highly technical argument designed for the sole purpose of preventing justice from being done. Nevertheless, I must proceed on the assumption that the narrow and restrictive interpretation is right, and consider what happened in the course of the treatment of the issues by the Parties.

rejet des conclusions finales françaises reposé sur le motif extrêmement technique que l'indication des points litigieux, tels qu'ils ont été énoncés dans la requête, était si mal rédigée qu'elle n'a pas révélé la portée et l'étendue véritable du différend, telle que le concevaient et l'ont discuté à la fois la France et la Norvège. On s'apercevra que la Norvège a joué un rôle si prépondérant dans l'élargissement du différend au cours des procédures écrite et orale qu'il ne lui est plus permis de se plaindre maintenant, en soulevant le point extrêmement technique mentionné plus haut.

A l'échelon gouvernemental, le différend, en fait, a pris naissance avec la première note française du 16 juin 1925, incorporée, avec tout le reste de la correspondance diplomatique, dans le mémoire. Cette note, qui visait les réclamations des porteurs français d'obligations de la Banque hypothécaire de Norvège, soulevait les deux questions: la discrimination et l'extra-territorialité. La réponse norvégienne s'est présentée sous la forme d'une note, datée du 9 décembre 1925, transmettant une lettre de la Banque hypothécaire de Norvège défendant sa position. Cette lettre contestait la clause or. Elle reconnaissait le fait de la discrimination en faveur des porteurs suédois et au détriment des porteurs français, et la justifiait comme un acte de bon vouloir. Elle traitait de l'extra-territorialité dans les termes suivants:

« La question a dans tous les cas été réglée par la loi du 15 décembre 1923. Conformément à cette loi, le débiteur peut, au cas que le créancier refuse de recevoir le paiement en billets de la Banque de Norvège pour leur valeur or nominale, exiger que le paiement soit différé aussi longtemps que la Banque sera dispensée de l'obligation de rembourser ses billets en or pour leur montant nominal. »

« La note française donne à entendre qu'une loi de cette nature ne s'applique qu'aux nationaux et non aux obligataires étrangers. Mais c'est là une thèse qui ne peut nullement être soutenue. La question devra naturellement, le cas échéant, être décidée par un tribunal norvégien selon les lois norvégiennes et selon le droit norvégien et il est bien évident que la décision est obligatoire pour tous. »

En conséquence, pendant plus de trente ans, la controverse a porté sur les trois éléments principaux: discrimination, extra-territorialité et problème de l'interprétation de la clause or et des obligations qui en découlent.

Puis se place la requête, qu'on examine en partant de l'idée qu'il faut l'interpréter comme réduisant la controverse à un seul point. J'hésite à adopter une interprétation étroite et restrictive des termes employés dans la requête pour étayer un argument extrêmement technique, dont le seul objet est d'empêcher que justice soit faite. Il faut cependant que je conduise mon raisonnement en partant de l'idée que l'interprétation étroite et restrictive est la bonne, et je dois examiner ce qui s'est passé au cours de la discussion des problèmes par les Parties.

As might have been expected, France proceeded to deal with the case as if the controversy had continued, uncurtailed by the Application and including the contested elements. The case was dealt with in the Memorial by raising and discussing the issues which are now embodied in paragraphs 2, 3, 4 and 5 of the French Final Submissions. As regards paragraph 3, the extraterritorial point, it was summed up in a sentence:

“The question which arises may therefore be simply put in the following way: can a debtor State, by means of an internal law providing for the currency of unconvertible banknotes, alter the substance of its external debt?”

The issue dealt with in paragraph 1 of the Final Submissions, discrimination, was mentioned in the Memorial, and fully argued in the Observations and Submissions. All of the issues, as set forth in the Final Submissions, were fully argued in the Reply and in the course of the Oral Proceedings.

There was, at first, some difference in the course followed by Norway. I have already pointed out that Norway, in paragraph 3 of the Preliminary Objections, set forth the text of the Law of December 15, 1923, which became the cornerstone of its case. Later, in paragraph 29, in discussing the legal basis of the course followed by Norway, it was stated that “it was the Law of December 15, 1923, which was applied”. But in taking the “First Objection”, Norway limited that objection to “the dispute, as defined in the said Application”, and put forward arguments which could have no relevancy except on the assumption that the actual controversy had been curtailed by the Application so as to exclude the contested elements, discrimination and extraterritoriality.

It was the Counter-Memorial, the Rejoinder and the oral arguments by Norway that brought about the fundamental change in the scope of the dispute. For, assuming the curtailment of the controversy by the wording of the Application, its enlargement so as to include the contested elements was indeed a fundamental change.

The Counter-Memorial devoted nearly three pages to a discussion of the legal aspects of discrimination; and eleven pages to a much more important issue. Norway put forward the argument that the action of the Norwegian legislature in enacting the Law of December 15, 1923, and other relevant laws was justified by the historical background. That background was one of world-wide economic catastrophe: a sort of universal bankruptcy. The argument was that Norway, in the special circumstances, was justified in suspending gold payments, or the payment of gold equivalents. That justification necessarily involved a correlative obligation to give equal treatment to all creditors involved.

Comme on pouvait s'y attendre, la France a traité l'affaire comme si la controverse s'était poursuivie sans limitation résultant de la requête et comprenant les éléments contestés. Le mémoire a traité de l'affaire en soulevant et discutant les points qui sont aujourd'hui incorporés dans les paragraphes 2, 3, 4 et 5 des conclusions finales françaises. Quant au paragraphe 3, la question de l'extra-territorialité, il a été résumé en une phrase :

« La question posée se résume donc à celle de savoir si, par une loi intérieure de cours forcé, l'État débiteur peut modifier la substance de sa dette publique extérieure. »

Le point traité au paragraphe 1 des conclusions finales, la discrimination, avait été mentionné dans le mémoire et amplement discuté dans les observations et conclusions. Toutes les questions, telles qu'elles étaient énoncées dans les conclusions finales, ont été amplement discutées dans la réplique et au cours de la procédure orale.

Au début, la tactique suivie par la Norvège a marqué quelque variation. J'ai déjà montré qu'au paragraphe 3 des exceptions préliminaires, la Norvège a cité le texte de la loi du 15 décembre 1923 qui est devenue la pierre angulaire de son argumentation. Plus tard, au paragraphe 29, discutant les bases juridiques des mesures prises par la Norvège, il a été dit : « C'est la loi du 15 décembre 1923 qui a été appliquée. » Mais en soulevant la « première exception », la Norvège l'a limitée au « différend tel qu'il est défini dans la requête » et a avancé des arguments sans pertinence, sauf en admettant que la controverse avait effectivement été limitée par la requête de façon à écarter les éléments contestés de discrimination et d'extra-territorialité.

Ce sont le contre-mémoire, la duplique et les plaidoiries de la Norvège qui ont amené le changement fondamental dans la portée du différend. Car, en admettant que la controverse ait subi une restriction par l'énoncé de la requête, son élargissement par extension aux éléments contestés était certainement une modification fondamentale.

Le contre-mémoire a consacré presque trois pages à la discussion des aspects juridiques de la discrimination et onze pages à un point beaucoup plus important. La Norvège a prétendu que le législateur norvégien, en promulguant la loi du 15 décembre 1923 et les autres lois pertinentes, était justifié par les circonstances historiques. Ces circonstances étaient la catastrophe économique mondiale : une espèce de faillite universelle. On a soutenu que, dans ces circonstances particulières, la Norvège était justifiée à suspendre les paiements or ou en valeur or. Cette justification entraînait nécessairement l'obligation corrélatrice d'accorder le même traitement à tous les créanciers intéressés.

The Rejoinder carried the arguments bearing directly on the questions of discrimination and extraterritoriality even further. It developed the argument based on the practice of States in dealing with economic catastrophe by fiscal measures. It brought into the case entirely new considerations: the principles of international law concerning "national treatment" of aliens, and the system of the "minimum" or "international standard". As in the case of the argument based on State practice, these principles necessarily involve the problem of discrimination and bear directly on the extent of the Norwegian legislative power. The extent to which the Rejoinder goes in enlarging the scope of the issues is indicated by the fact that one hundred and thirty-four pages of the two volumes are devoted to these aspects of the case.

In the Oral Proceedings, the same trend was observed. The Norwegian Agent and Counsel devoted a very large proportion of their time to the discussion of the two issues which the Agent now asks the Courts to strike out of the case. One of the Counsel went so far as to devote the whole of his time to one of them.

In these circumstances, I am of the opinion that the French Final Conclusions do not go beyond the limits of the dispute in the form which it took in the course of the Written and Oral Proceedings; and that the responsibility for any enlargement of the dispute which may have taken place since the Application is mainly due to Norway. At any rate, Norway certainly shared that responsibility with France. It is not open to Norway, at this stage, to complain about this enlargement.

* * *

Second Question—The Norwegian contention that "The subject of the dispute as defined in the Application is within the domain of municipal law and not of international law, whereas the compulsory jurisdiction of the Court in relation to the Parties involved is restricted, by their Declarations of November 16th, 1946, and March 1st, 1949, to disputes concerning international law;"

This question was dealt with in two parts by Norway. In the first part it was discussed upon the assumption that it was being put to the Court for its decision. The second part deals with a subsidiary aspect of the question in which the Court is being asked to deal with it not on the basis of its own decision, but by merely registering a decision of the Norwegian Government automatically ousting the jurisdiction of the Court.

La duplique a poussé plus loin encore les arguments qui portent directement sur les questions de discrimination et d'extra-territorialité. On y développe l'argument fondé sur la pratique des États, visant à traiter par des mesures fiscales les catastrophes économiques. Ce document a introduit dans l'affaire des considérations absolument nouvelles: les principes de droit international sur « le traitement national » des étrangers et le système du « standard minimum » ou du « standard international ». Comme dans le cas de l'argument tiré de la pratique des États, ces principes touchent nécessairement au problème de la discrimination et visent directement l'étendue du pouvoir législatif norvégien. La mesure dans laquelle la duplique a élargi la portée du différend ressort du fait que cent trente-quatre pages des deux volumes sont consacrées à ces aspects de la question.

On a pu remarquer les mêmes tendances dans les plaidoiries. L'agent norvégien et ses conseils ont consacré une grande partie de leur temps à discuter les deux points que cet agent demande, aujourd'hui, à la Cour de rayer de l'affaire. L'un des conseils a même été jusqu'à consacrer la totalité de sa plaidoirie à l'un de ces points.

Dans ces circonstances, mon opinion est que les conclusions finales françaises ne dépassent pas les limites du différend, en la forme qu'il a revêtu au cours des procédures écrite et orale, et que la responsabilité de toute extension du différend qui a pu se produire après la requête incombe principalement à la Norvège. En tout cas, la Norvège a certainement largement partagé cette responsabilité avec la France. A l'heure actuelle, il n'appartient plus à la Norvège de se plaindre de cette extension.

* * *

Deuxième question — La conclusion norvégienne d'après laquelle « L'objet du différend, tel qu'il est défini dans la requête, relève du droit interne et non du droit international, alors que la juridiction obligatoire de la Cour vis-à-vis des Parties en cause est limitée, par leurs déclarations du 16 novembre 1946 et du 1^{er} mars 1949, aux différends de droit international; ».

La Norvège a traité ce point en deux parties. Dans la première partie, la discussion procède de l'idée que le point était soumis à la Cour pour décision. La deuxième partie traite d'un aspect subsidiaire de la question, où la Cour est invitée à en traiter non pas sur la base de sa propre décision, mais simplement en enregistrant une décision du Gouvernement norvégien ayant pour effet d'écarter automatiquement la compétence de la Cour.

First Part

This question is confined to "the dispute as defined in the Application". It does not relate to the controversy as it existed between the two Governments in the thirty years preceding the Application or to the issues as discussed and dealt with by France and Norway in the course of the Written and Oral Proceedings. It has nothing to do with the subject-matter of the dispute as set forth in the French Final Submissions. It is not in any sense relevant to the actual case which is now before the Court. It is included in the Norwegian Final Submissions and it represents a position which has been maintained at all stages by Norway, in which the arguments have been qualified and restricted to the dispute as defined in the Application.

In dealing with the First Question I have taken the position that the French Final Conclusions should not be rejected, and it necessarily follows that I am of the opinion that the Second Question, the point which was raised in the first Preliminary Objection, has no relevancy at the present stage. The actual question as it existed when the point was first taken was of a substantial character, but the objection that the dispute was within the domain of municipal law and not of international law has been maintained in relation to the present position of the case.

The objection involves the very nature of the case and cannot be considered effectively without touching upon the merits. I do not propose to give my views with regard to the merits, but it is necessary for me to look at the merits in order to determine the sort of issues which they raise—i.e. whether they are issues of national law or of international law or both. I must consider the problem presented by this objection from three different aspects:

First Aspect: That the issue submitted by the Application is purely a matter of national law and does not raise any issue of international law.

This is the heart of the first Preliminary Objection. If the bond contracts operated under international law, or if, either originally or at a later stage, they gave rise to international obligations due from Norway to France, it would no longer be possible to suggest that the dispute was based solely on municipal law.

At the early stages of the transaction, the position is reasonably clear. When the French bondholder bought a Norwegian bond, there were only two parties to the executory contract which came

Première partie

Cette question est limitée au « différend, tel qu'il est défini dans la requête ». Elle n'a pas trait au litige, tel qu'il existait entre les deux Gouvernements durant les trente années qui ont précédé la requête, ni aux points discutés et traités par la France et la Norvège dans le cours de la procédure écrite et orale. Elle n'a rien à voir avec l'objet du différend, tel qu'il est exposé dans les conclusions finales du Gouvernement français. Elle ne présente de pertinence à aucun point de vue vis-à-vis de l'affaire, telle qu'elle est effectivement soumise à la Cour. Elle figure dans les conclusions finales du Gouvernement norvégien et représente une position que la Norvège a maintenue, à tous les stades du différend, et où les arguments ont été entourés de réserves et limités au différend, tel qu'il est défini dans la requête.

Lorsque j'ai examiné la première question, je suis parti du point de vue que les conclusions finales du Gouvernement français ne devaient pas être rejetées. Il s'ensuit nécessairement que, selon moi, la seconde question — à savoir le point soulevé dans la première exception préliminaire — est dépourvue de pertinence au stade actuel. La question véritable, telle qu'elle se présentait lorsque ce point a été soulevé pour la première fois, était une question de fond. Mais l'exception selon laquelle le différend relève du droit interne, et non pas du droit international, a été maintenue à l'égard de la position actuelle de l'affaire.

L'objection touche à la nature même de l'affaire et ne peut être examinée de façon effective sans toucher au fond. Je n'ai pas l'intention d'exprimer mon avis sur le fond, mais je dois examiner celui-ci pour établir quelles sortes de questions litigieuses il soulève — à savoir s'il s'agit de points de droit interne ou de droit international ou de l'un et l'autre droits. Le problème auquel cette exception donne naissance doit donc être examiné sous trois aspects différents:

Premier aspect : La question soumise à la Cour par la requête serait purement une question de droit interne et ne soulèverait aucun point de droit international.

C'est là le centre de la première exception préliminaire. Si les contrats d'emprunt étaient régis, dans leur application, par le droit international, ou si, soit à l'origine, soit plus tard, ils ont fait naître, pour la Norvège, des obligations internationales à l'égard de la France, il ne sera plus possible de prétendre que le différend fût exclusivement fondé sur le droit interne.

Aux premiers stades de l'opération, la position est suffisamment claire. Lorsque le porteur français achetait une obligation norvégienne, il n'y avait que deux parties au contrat exécutoire qui

into being—the bondholder and the Norwegian borrower, either the State or one of the two Banks. The Government of France had no part in the transaction. It was made under national law and there was possible conflict between the different laws involved, French, English and Norwegian. The determination of which law controlled any particular aspect of the matter was a problem to be resolved by the law of the forum in which the suit was brought. The court would apply the rules of private international law which governs the choice of law, and then apply the chosen law to the issues before it. Those rules and the chosen law would both be national, and not international, law.

At this stage the transaction came solely within the plane of national law. It would therefore be a matter in which the Court was incompetent to adjudicate, and in which it would be necessary if dealing with the Merits to say that there were no rules of international law governing the transaction. It would not be open to this Court to decide upon the issues of choice of law, of interpretation of the contract, or of the extent of its obligation.

The next stage was when France undertook diplomatic action as a result of the suspension by Norway of payment in gold or in gold equivalents in pursuance of the provisions of the law of 1923. There is a difference between France and Norway as to the date of the adoption of the dispute by the French Government, but that is unimportant.

France claims that the adoption of the position of the French bondholders by the French Government—the assertion by France to Norway of the French views as to the obligation of the bonds, and the refusal by Norway to concur and act accordingly—transformed this dispute from one between private individuals and the Norwegian borrowers into one between France and Norway, but something more is needed than the mere adoption of a dispute under the national law to give rise to a “question of international law” within the meaning of the expression as used in Article 36, paragraph 2, clause (*b*). There must have been a breach by Norway of an obligation under international law due to France.

Norway contends that the dispute as set forth in the Application remained a dispute under the national law of Norway with which this Court cannot deal. But I have already suggested that the Application, properly construed, was broad enough in its terms to raise those aspects of the problem which consist solely of questions of international law, and I have also indicated that in my opinion the issues are now settled, not by the wording of the Application but by the wording of the Final Submissions of the Government

prenait naissance — l'obligataire et l'emprunteur norvégien — qu'il s'agit de l'État ou de l'une des deux banques. Le Gouvernement français n'avait aucune part à l'opération. Celle-ci s'opérait sur la base du droit interne et la possibilité d'un conflit existait entre les différents systèmes juridiques impliqués, le système français, le système anglais et le système norvégien. Le fait d'établir quel était le droit qui régissait un aspect particulier de la question était un problème destiné à être résolu par la loi qu'appliquait le for devant lequel l'action était introduite. La Cour appliquait les règles de droit international privé qui régissent le choix du droit applicable, et appliquait ensuite le droit choisi aux questions qui lui étaient soumises. Ces règles et le droit ainsi choisi appartenaient les uns et les autres au droit interne, et non au droit international.

A ce stade, l'opération demeurait exclusivement sur le plan du droit interne. Ce serait donc une question où la Cour serait incompétente pour se prononcer, et où il serait nécessaire, si elle traitait du fond, de dire que l'opération n'est régie par aucune règle de droit international. Il n'appartiendrait pas à notre Cour de se prononcer sur des points tels que le choix du droit applicable, l'interprétation du contrat ou l'étendue de l'obligation qui en découle.

Le stade suivant s'ouvrit lorsque la France engagea une action diplomatique à la suite de la suspension par la Norvège du paiement en or ou en valeur or, conformément aux dispositions de la loi de 1923. La France et la Norvège ne sont pas d'accord sur la date à laquelle le Gouvernement français a fait sien le différend, mais peu importe.

La France prétend que le fait, pour le Gouvernement français, d'avoir pris fait et cause pour les porteurs français — l'explication donnée à la Norvège du point de vue du Gouvernement français quant à l'obligation qui découle des emprunts et le refus de la Norvège de reconnaître cette manière de voir et d'agir en conséquence — a transformé le différend, qui était jusque-là entre des personnes privées et des emprunteurs norvégiens, en un différend entre la France et la Norvège. Mais il faut quelque chose de plus que la simple adoption d'un différend, sur la base du droit interne, pour faire naître un « point de droit international » au sens de l'expression telle qu'elle figure à l'article 36, paragraphe 2, *b*. Il faut qu'il y ait eu violation, par la Norvège, d'une obligation contractée envers la France selon le droit international.

La Norvège soutient que le différend, tel qu'il est exposé dans la requête, demeure un différend relevant du droit interne de la Norvège et dont la Cour ne peut connaître. Mais j'ai déjà fait valoir que la requête, convenablement interprétée est, en ses termes, suffisamment large pour soulever ces aspects du problème qui comprennent exclusivement des questions de droit international et j'ai également indiqué qu'à mon avis, les points en litige sont actuellement réglés non par le texte de la requête, mais par le

of the French Republic.

In the French Final Submissions, "On the Merits", the first paragraph clearly raises the question of discrimination, and the third paragraph raises the question of whether Norway could, in conformity with the principles of international law, by legislative action unilaterally modify the substance of the contracts between Norwegian borrowers and French bondholders.

In these circumstances, there can be no doubt that questions of international law are involved and that the Court is competent to deal with the claim submitted to it. At any rate, there can be no serious question as to its competence as regards the claim based on discrimination and as regards the claim based on the law of December 15th, 1923.

Second Aspect: That Norway discriminated against the French bondholders and in favour of the Danish and Swedish bondholders.

I have already referred to this question in dealing with the First Question, and have mentioned it in discussing the First Aspect above. It is, however, necessary to develop it further and to examine the grounds on which Norway has sought to justify the discrimination.

The fact of discrimination is beyond question, but Norway argues that there were times when the French bondholders were more favourably treated than the Danes and Swedes. But two wrongs do not make a right, and in my opinion the question of balance of advantage is irrelevant.

Further, I cannot help thinking that the payment in Swedish crowns involved very substantial discrimination. One thing is certain, and that is that on the 23rd December, 1946, a proposal was submitted by France for a settlement of the case, which had then been a sore spot in Franco-Norwegian relations for twenty-one years. This proposal was in the nature of a compromise, asking that the French bondholders should be paid in Swedish crowns on their capital payments, and that the coupons should be paid in Norwegian crowns. The Norwegian Government did not even answer this proposal.

Norway also questions the existence of a rule of international law requiring equality of treatment, but that is a matter of merits. What must be borne in mind now is that the question as to whether such a rule of international law existed was certainly a "question of international law" within the meaning of Article 36.

Norway relies strongly on the argument that discrimination was justified because it was based on good-will. It is not clear whether it was good-will towards the Danish or Swedish investors or towards Denmark and Sweden. This question of good-will has been repeat-

texte des conclusions finales du Gouvernement de la République française.

Dans le cas des conclusions françaises finales « sur le fond », on soulève nettement, dans le premier paragraphe, la question de la discrimination et, dans le troisième paragraphe, le point de savoir si la Norvège pourrait, conformément aux principes du droit international, modifier unilatéralement par un acte législatif la substance du contrat entre les emprunteurs norvégiens et les porteurs français.

Dans ces conditions, on ne saurait douter que des questions de droit international ne soient posées et que la Cour ne soit compétente pour connaître de la demande qui lui a été soumise. Tout au moins, on ne peut sérieusement mettre en doute sa compétence, en ce qui est de la demande fondée sur la discrimination et de la demande fondée sur la loi du 15 décembre 1923.

Deuxième aspect: La Norvège aurait exercé une discrimination à l'égard des porteurs français et en faveur des porteurs danois et suédois.

J'ai déjà mentionné ce point lorsque j'ai traité de la première question, et je l'ai mentionné ci-dessus, lors de l'examen du premier aspect. Il est nécessaire, cependant, de l'étudier plus avant, et d'examiner les motifs par lesquels la Norvège a cherché à justifier cette discrimination.

Le fait que celle-ci existe est hors de doute, mais la Norvège soutient qu'à certains moments les porteurs français ont été traités plus favorablement que les obligataires danois et suédois. Mais deux torts ne font pas un droit et, à mon avis, la question relative à l'équilibre des avantages accordés est sans pertinence.

En outre, je ne puis m'empêcher de penser que le paiement en couronnes suédoises impliquait une très importante discrimination. Ce qui est certain, c'est que, le 23 décembre 1946, la France fit une proposition en vue du règlement du différend qui avait été un point douloureux pendant vingt et un ans dans les relations entre la France et la Norvège. Selon cette proposition, qui présentait le caractère d'un compromis, les porteurs français seraient payés en couronnes suédoises, en ce qui était du capital, et les coupons seraient versés en couronnes norvégiennes. Le Gouvernement norvégien n'a même pas répondu à cette proposition.

La Norvège conteste également l'existence d'une règle de droit international exigeant l'égalité de traitement. Mais c'est là une question de fond. Ce dont il faut se souvenir, c'est que le point de savoir s'il existait une règle de droit international constituait certainement « un point de droit international », au sens de l'article 36.

La Norvège se fonde fermement sur l'argument selon lequel la discrimination était justifiée, parce que fondée sur le bon vouloir. Il n'est pas clairement indiqué s'il s'agissait de bonne volonté à l'égard des capitalistes danois ou suédois ou à l'égard du Dane-

edly raised and discussed by Norway, commencing on the 9th December, 1925, but its meaning and significance are still obscure. There is no suggestion that the refusal to accord the same sort of treatment to France or to the French investors was based on ill-will, and I cannot believe that the argument intends to suggest that international law considers that discrimination, if based on either good-will or ill-will, ceases in some mysterious manner to be discriminatory. At any rate, the question whether good-will can justify discrimination is a matter of international law and not of the national law of the respondent State.

Norway also argues that the payments to the Swedish bondholders were *ex gratia*, and therefore not a proper subject for complaint by France. This argument is based upon the assumption that the French bondholders had no legal right to get anything better than Norwegian crowns (or sterling or francs), and that they had no right to receive gold or gold equivalents. But that is begging the question, and the objections to the jurisdiction must be dealt with upon the assumption that the Applicant's contentions with regard to the merits are justified and that the Respondent's contentions with regard to the merits are wrong. The case must be considered on the assumption that the bonds contained a real gold clause binding on Norway.

It is, of course, true that this question of discrimination has been an important element in the controversy for thirty-two years, but it has been imported into dispute before this Court largely by reason of the justification on which Norway relies for its action in enacting the law of December 15th, 1923, and in establishing the *cours forcé* and impairing the obligation of the bonds. That is a point which I shall deal with more fully in discussing the Third Aspect. But the Norwegian action has been justified on the basis of world-wide economic catastrophe in which Norway and other States were compelled to take legislative measures impairing the obligations of debtors within the country as regards both resident and non-resident creditors. Such a justification obviously raises the question as to whether international law, if it sanctions such a course, permits it where the State in question is discriminating between different classes of creditors.

I do not need now to express any opinion on this question of justification, but I have no doubt that it involves questions of international rather than of national law.

Third Aspect: The French contention that the enactment by Norway of extraterritorial legislation purporting to impair the obligations

mark et de la Suède. Cette question de bonne volonté a été à plusieurs reprises soulevée et examinée par la Norvège, depuis le 9 décembre 1925, mais son sens et son importance demeurent obscurs. Il n'est pas suggéré que le refus d'accorder le même traitement à la France et aux capitalistes français fût fondé sur une mauvaise volonté, et je ne crois pas que l'argument soit destiné à suggérer que, selon le droit international, la discrimination, qu'elle s'appuie sur la bonne ou la mauvaise volonté, cesse de quelque manière mystérieuse d'avoir un caractère discriminatoire. En tout cas, le point de savoir si la bonne volonté peut justifier une discrimination est une question de droit international et non une question relevant du droit interne de l'État défendeur.

La Norvège prétend également que les paiements faits aux obligataires suédois étaient des paiements *ex gratia*, et qu'il n'y avait pas là, pour la France, sujet de se plaindre. Cet argument se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les obligataires français n'auraient eu juridiquement aucun droit à recevoir mieux que des couronnes norvégiennes (ou des livres sterling ou des francs) et qu'ils n'auraient pas eu le droit de recevoir de l'or ou des valeurs or. Mais c'est là une pétition de principe, et l'on doit examiner les exceptions d'incompétence dans l'hypothèse que les thèses du demandeur, quant au fond, sont justifiées et que celles du défendeur, quant au fond, sont inexactes. On doit examiner l'affaire dans l'hypothèse que les obligations comportaient une clause or réelle, qui liait la Norvège.

Bien entendu, il est vrai que cette question de discrimination a constitué un élément important du litige pendant trente-deux ans. Mais elle a été introduite dans le différend soumis à la Cour surtout en raison de l'argument sur lequel la Norvège fonde son adoption de la loi du 15 décembre 1923, l'institution du cours forcé et l'atteinte à l'obligation découlant des titres. C'est là un point que je traiterai plus complètement lorsque j'examinerai le troisième aspect. L'action du Gouvernement norvégien a été justifiée par la catastrophe économique universelle qui a obligé la Norvège et d'autres États à prendre des mesures législatives pour modifier les obligations des débiteurs à l'intérieur du pays, à l'égard des créanciers, aussi bien résidents que non-résidents. Cette justification soulève, évidemment, la question de savoir si le droit international, au cas où il autoriserait cette manière de procéder, permettrait de le faire lorsque l'État dont il s'agit établit une discrimination entre différentes catégories de créanciers.

Je n'ai pas besoin d'exprimer maintenant mon opinion sur cette question de justification, mais je ne doute pas qu'elle ne soulève des questions de droit international plutôt que de droit interne.

Troisième aspect : La thèse française d'après laquelle l'adoption, par la Norvège, d'une législation extra-territoriale, destinée à diminuer

due to foreign bondholders resident in France was contrary to international law.

This contention was raised in the French Final Submissions "On the Merits", paragraph 3. In the course of the controversy, and throughout the written and oral proceedings, France has developed two main arguments along these lines. The first argument is based upon the view that international law treats the obligations arising from the marketing of bonds abroad as being something more than obligations arising under national law. Where, as in this case, the bonds have been:

- (1) marketed abroad;
- (2) expressed in several currencies;
- (3) payable abroad;
- (4) expressed in several languages;

it is argued that they cannot be repudiated without giving rise to a breach of international law.

France contends that this position is supported by the practice of States as indicated by the arbitrations in such matters, especially in the closing years of the last century and the early years of this century, and reliance is also placed on Article 1 of the Hague Convention of 1907. The terms of this Convention were at first put forward as establishing a legal obligation to submit to arbitration in the matter of the recovery of contract debts. But this position has been abandoned, and in the later stages France was relying on the Convention as establishing the nature and character of the obligation arising out of contract debts claimed from the Government of one country by the Government of another country as being due to its nationals.

The French position was contested in all its phases by Norway.

The second French contention arises out of what has been referred to as the special French doctrine with regard to governmental action within a State impairing the obligation of debts due to non-resident aliens. It is contended by France that this doctrine expresses a broad principle of international law which would prevent a State from enacting extraterritorial legislation impairing the contractual rights of non-resident aliens. The French argument is based largely on this being a general principle of law recognized by civilized nations, and it is countered by the argument put forward on behalf of Norway, which is of a two-fold character—Norway relies largely on the practice of States, and also on the rule of the minimum standard.

les obligations contractées envers les porteurs étrangers résidant en France, serait contraire au droit international.

Cette thèse a été soulevée dans les conclusions finales du Gouvernement français « sur le fond », paragraphe 3. Au cours du litige, et d'un bout à l'autre de la procédure écrite et orale, la France a fait valoir, dans cet ordre d'idées, deux arguments principaux. Le premier se fonde sur la manière de voir suivante: le droit international considérerait les obligations naissant de la vente des titres à l'étranger comme quelque chose de plus que les obligations naissant en vertu du droit interne. Alors que, comme dans le cas présent, les titres ont été

- 1) souscrits sur des places étrangères,
- 2) payables en diverses monnaies,
- 3) stipulés sur différentes places,
- 4) rédigés en plusieurs langues,

on soutient que l'on ne peut refuser de reconnaître ces obligations sans commettre une infraction au droit international.

La France soutient que cette manière de voir est confirmée par la pratique des États, telle que celle-ci ressort des arbitrages auxquels ont donné lieu ces problèmes, notamment au cours des dernières années du siècle dernier et au début de ce siècle, et elle s'appuie également sur l'article premier de la convention de La Haye de 1907. On a invoqué, en premier lieu, les termes de cette convention en soutenant qu'ils créaient une obligation juridique de se soumettre à l'arbitrage, lorsqu'il s'agissait de recouvrer des dettes contractuelles. Mais on a abandonné cette manière de voir et, aux stades ultérieurs, la France s'est fondée sur la convention en soutenant que cette convention établissait la nature et le caractère de l'obligation que faisaient naître les dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays, comme étant dues à des ressortissants de ce dernier.

Le point de vue français a été contesté à tous ses stades par la Norvège.

La seconde thèse française se fonde sur ce que l'on a mentionné comme étant la doctrine française particulière à l'égard de toute action du Gouvernement d'un État tendant à porter atteinte à l'obligation créée par des dettes contractées envers des étrangers non-résidents. La France soutient que cette doctrine exprime un principe général de droit international qui empêcherait un État d'adopter des mesures législatives extra-territoriales portant atteinte aux droits contractuels des étrangers non-résidents. La thèse française se fonde principalement sur le fait qu'il y aurait là un principe général de droit, reconnu par les nations civilisées. La Norvège lui oppose un double argument: elle se fonde principalement sur la pratique des États ainsi que sur la règle dite du « *standard minimum* ».

It will thus be seen that the French claim and the Norwegian justification in this aspect of the question are both based upon considerations of international law and have nothing whatever to do with national law.

It is, of course, impossible for me at the present stage to indicate my views as to whether France or Norway is right, whether the matter is considered from the point of view of discrimination or of extraterritoriality. On the other hand, I find insuperable difficulty in reaching the conclusion that a case involving these issues can be treated as being solely one of national law; and I am forced to the conclusion that the first Preliminary Objection should be rejected.

Second Part

In the Preliminary Objections, after arguing that the subject of the dispute as defined in the Application was within the domain of municipal law and not of international law, Norway considered that there could be no possible doubt on this point. If, however, there should still be some doubt, the Norwegian Government intimated that it would rely upon the reservation made by the French Government in its Declaration of March 1st, 1949. After discussing this Declaration, it was stated that "convinced that the dispute which has been brought before the Court by the Application of July 6th, 1955, is within the domestic jurisdiction, the Norwegian Government considers itself fully entitled to rely on this right".

In invoking the provision contained in the reservation to the French Declaration, which provided for the automatic ouster of the jurisdiction by the unilateral action of the respondent Government, Norway was exercising a right of a highly technical character, and the question naturally arises whether there was complete compliance with all of the provisions of the Declaration. The reservation reads as follows:

"This Declaration does not apply to disputes relating to matters which are essentially within the national jurisdiction as understood by the Government of the French Republic." (The translation of the French original has been changed by substituting the word "disputes" for "differences" in order to bring the English text into harmony with the French text.)

Norway, in putting forward this highly technical objection, did not make any statement or give any evidence indicating that this dispute related to matters which are *essentially* within the national jurisdiction as understood by the Norwegian Government. It made a bald statement that it was convinced that the dispute was "within the domestic jurisdiction", which is quite a different matter. There

On constatera donc que la demande française et la justification norvégienne, en ce qui est de cet aspect de la question, sont l'une et l'autre fondées sur des considérations de droit international et n'ont rien à voir avec le droit interne.

Il m'est, bien entendu, impossible, au stade actuel, d'indiquer mon opinion sur le point de savoir, de la France ou de la Norvège, laquelle a raison, que la question soit examinée du point de vue de la discrimination ou de celui de l'extra-territorialité. En revanche, j'éprouve une difficulté insurmontable à aboutir à la conclusion qu'une affaire posant de telles questions puisse être considérée comme relevant seulement du droit interne; et je suis forcé de conclure au rejet de la première exception préliminaire.

Deuxième Partie

Dans les exceptions préliminaires, après avoir soutenu que l'objet du différend, tel qu'il est défini dans la requête, relève du droit interne et non du droit international, la Norvège a estimé qu'aucun doute n'était possible sur ce point. S'il en pouvait cependant subsister, le Gouvernement norvégien a fait savoir qu'il se prévaudrait de la réserve formulée par le Gouvernement français dans sa déclaration du 1^{er} mars 1949. Après avoir examiné cette déclaration, le Gouvernement norvégien a dit que « convaincu que le différend porté devant la Cour par la requête du 6 juillet 1955 relève de la compétence nationale, il se sent pleinement justifié à faire usage de ce droit ».

En invoquant la disposition contenue dans la réserve introduite par la déclaration française et selon laquelle le Gouvernement défendeur peut, unilatéralement, soustraire d'une manière automatique certaines questions à la juridiction, la Norvège exerce un droit de caractère hautement technique et la question se pose naturellement de savoir si l'on s'est entièrement conformé à toutes les dispositions de la déclaration. La réserve s'exprime en ces termes:

« Cette déclaration ne s'applique pas aux différends relatifs à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale telle qu'elle est entendue par le Gouvernement de la République française. » (On a modifié la traduction en anglais de l'original français en substituant le mot anglais « *disputes* » au mot anglais « *differences* » afin de mettre le texte anglais en harmonie avec le texte français.)

La Norvège, en soulevant cette exception hautement technique, n'a pas déclaré ni démontré que ce différend eût trait à des questions relevant *essentiellement* de la compétence nationale, telle qu'elle est entendue par le Gouvernement norvégien. La Norvège s'est bornée à dire qu'elle était convaincue que le différend « relevait de la compétence nationale », ce qui est tout différent. A aucun moment

never at any time has been any question about the dispute being within the domestic jurisdiction of Norway. The real question has been whether the dispute was not also and primarily a matter to be determined not by the Norwegian law but by international law. However, Norway made it plain enough that it desired to invoke the French Declaration.

I have refused to apply any rigid and purely literal interpretation to the Application and have insisted that it should be interpreted so as to give effect to what obviously was the intention of France and the understanding of Norway. It would be completely inconsistent for me to seek to apply a rigid and purely literal interpretation to the words used by Norway when it sought to invoke the French Declaration. Accordingly, I am compelled to reach the conclusion that Norway did effectively invoke the French Declaration when the point was taken in the Preliminary Objections.

On the other hand, I do not think that Norway has maintained its position in this regard.

Having purported to invoke in the Preliminary Objections the reservation contained in the French Declaration, Norway did not incorporate this subsidiary point in its actual Submission. Indeed, the actual Submission relating to the first Preliminary Objection was inconsistent with the notion embodied in the Declaration. It asked the Court to find that the subject of the dispute was within the sphere of municipal law and not of international law, while the reservation envisaged a position in which that was not to be decided by the Court, but by the understanding of the Norwegian Government.

The point was not mentioned by Norway in the Counter-Memorial, in the Rejoinder or in the Oral Proceedings. Further, in the Norwegian Final Submissions of May 23rd—"On the Preliminary Objections"—the Court is asked to make a finding that "I. The subject of the dispute, as defined in the Application, is within the domain of municipal law and not of international law." This actual Submission by Norway is inconsistent with the maintenance of the position taken in the Preliminary Objections when the French Declaration was invoked. Here again, the formal request that the Court should make this finding is utterly inconsistent with the idea the decision should be made by Norway and not by the Court.

It might be thought that, notwithstanding the omission of this point from the Norwegian Final Submissions, it was maintained in the closing statements made on behalf of Norway during the Oral Proceedings.

il n'y a eu de doute quant au point de savoir si le différend relevait de la compétence nationale de la Norvège. La véritable question consistait à savoir si le différend ne portait pas également et principalement sur une question qui devait être tranchée non sur la base du droit norvégien, mais sur celle du droit international. Quoi qu'il en soit, la Norvège a montré, de façon suffisamment claire, qu'elle désirait invoquer la déclaration française.

J'ai refusé d'appliquer à la requête une interprétation rigide et purement littérale et j'ai insisté pour qu'elle soit interprétée de manière à donner effet à ce qui était évidemment l'intention de la France et à ce qu'entendait la Norvège. Il serait, de ma part, entièrement illogique de chercher à donner une interprétation rigide et purement littérale aux termes dont s'est servi la Norvège lorsqu'elle a cherché à invoquer la déclaration française. Je me vois donc obligé de conclure que la Norvège a invoqué effectivement la déclaration française, lorsque la question a été soulevée dans les exceptions préliminaires.

D'autre part, il ne me paraît pas que la Norvège ait maintenu sa position à cet égard.

Ayant exprimé l'intention d'invoquer, dans les exceptions préliminaires, la réserve contenue dans la déclaration française, la Norvège n'a pas fait figurer ce point subsidiaire dans sa conclusion effective. En fait, la conclusion effective, qui avait trait à la première exception préliminaire, était incompatible avec la notion insérée dans la déclaration. La Cour était priée de dire que l'objet du différend relevait du droit interne et non du droit international, alors que, dans la réserve, on envisageait une situation qui ne devait pas être réglée par la Cour, mais selon ce qu'entendait le Gouvernement norvégien.

La question n'a pas été mentionnée par la Norvège dans le contre-mémoire, dans la duplique, ni au cours des débats oraux. En outre, dans les conclusions finales du Gouvernement norvégien du 23 mai — « quant aux exceptions préliminaires » —, la Cour est invitée à dire que « 1. L'objet du différend, tel qu'il est défini dans la requête, relève du droit interne et non du droit international. » Cette conclusion même de la Norvège est incompatible avec le maintien de la position prise par elle, dans les exceptions préliminaires, lorsque fut invoquée la déclaration française. Ici encore, la demande formelle selon laquelle la Cour devrait se prononcer dans ce sens est absolument incompatible avec l'idée que la décision devrait être prise par la Norvège et non par la Cour.

On pourrait néanmoins penser que, nonobstant l'omission de ce point dans les conclusions finales du Gouvernement norvégien, le point a été maintenu dans les déclarations par lesquelles se sont terminés les exposés oraux de la Norvège au cours de la procédure orale.

At the beginning it was said, on behalf of Norway:

“In these circumstances, I should not like to take advantage of the Court’s patience by repeating what we have already had the honour to set forth in our oral arguments. We maintain our positions in their entirety both as regards the merits and as regards the Preliminary Objections.”

It is clear that Norway here was maintaining the position which had been taken in the course of the oral arguments and that no reference was intended to any matter touched upon in the Written Pleadings but not dealt with in the course of the Oral Proceedings.

Later, in dealing with the fourth Objection, which concerned exhaustion of local remedies, it was stated:

“All that we have written and all that we have submitted orally to the Court in regard to our fourth Objection therefore still stands.”

In this instance it was clearly intended, as regards the fourth Objection, to maintain all positions which had been taken during the Written Proceedings whether or not they had been maintained in the course of the Oral Proceedings.

The final position was taken towards the end when it was said:

“The Norwegian Government maintains its Submissions in their entirety as I presented them at the sitting on May 23rd...”

I have no doubt in my own mind that the Norwegian Agent and Counsel realized that it was no longer proper to rely upon the French Declaration. In view of the form which the dispute had taken in the course of the Written and Oral Proceedings and especially having in mind that Norway had used 134 pages in the Rejoinder in arguing the international questions involved in the merits of the dispute, it was no longer possible seriously to suggest that Norway understood that the actual dispute before the Court related “to matters which are essentially within the national jurisdiction as understood by the” Norwegian Government.

It is true that Norway has not formally abandoned the course which it adopted when it purported to invoke the reservation contained in the French Declaration. Nevertheless, I am compelled to reach the conclusion that Norway has not maintained that position and that it is necessary to comply with Norway’s request to deal with the case on the basis of the Norwegian Final Submissions of May 23rd.

But even if I thought that Norway had maintained its Objection based on the reservation to the French Declaration, I should still have difficulty in accepting an objection to the jurisdiction of the Court based upon the Second Part of the first Preliminary Objection.

Au début, on a dit, au nom de la Norvège :

« Dans ces conditions, je ne voudrais pas abuser de la patience de la Cour en répétant ce que nous avons déjà eu l'honneur d'exposer dans nos plaidoiries orales. Nous maintenons intégralement nos positions tant sur le fond que sur les exceptions préliminaires. »

Il est clair qu'ici la Norvège maintenait la position prise par elle au cours des débats oraux, et que l'on n'entendait aucunement se référer à une question examinée au cours de la procédure écrite, mais non traitée au cours des plaidoiries.

Plus tard, à propos de la quatrième exception qui avait trait à l'épuisement des recours internes, on a dit :

« Tout ce que nous avons écrit et exposé à la barre au sujet de notre quatrième exception demeure donc acquis. »

L'intention était donc clairement, en ce qui est de la quatrième exception, de maintenir toutes les positions prises au cours de la procédure écrite, qu'elles aient ou non été maintenues au cours de la procédure orale.

La position finale a été prise vers la fin des débats, lorsqu'il a été dit :

« Le Gouvernement norvégien maintient intégralement ses conclusions, telles que je les ai formulées dans la séance du 23 mai... »

Je ne saurais douter que l'agent et les conseils du Gouvernement norvégien se sont rendu compte qu'il ne convenait plus de se fonder sur la déclaration française. Étant donné la forme prise par le différend, au cours de la procédure écrite et de la procédure orale, et notamment si l'on se souvenait que la Norvège avait consacré 134 pages de sa duplique à traiter des questions internationales que soulevait le fond du différend, il devenait impossible de prétendre sérieusement que la Norvège envisageât le différend effectivement soumis à la Cour comme relatif à « des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale telles qu'elle est entendue par le » Gouvernement norvégien.

Il est vrai que la Norvège n'a pas formellement renoncé à la méthode adoptée par elle, lorsqu'elle a eu l'intention d'invoquer la réserve contenue dans la déclaration française. Néanmoins, je me vois forcé de conclure que la Norvège n'a pas maintenu cette position et qu'il est nécessaire d'accéder à la demande norvégienne de traiter l'affaire sur la base des conclusions finales déposées le 23 mai au nom du Gouvernement norvégien.

Même si je pensais que la Norvège a maintenu son exception fondée sur la réserve insérée dans la déclaration française, j'éprouverais encore des difficultés à accepter une objection d'incompétence fondée sur la seconde partie de la première exception préliminaire.

My first difficulty relates to the text of the Declaration. It is necessary, for Norway to succeed, to establish that the Norwegian Government *understands* that the dispute relates to matters which are essentially within the Norwegian national jurisdiction. It is not sufficient to establish that the Norwegian Government *pretends to understand*, or *declares that it understands* that the dispute comes essentially within the scope of Norwegian national law. The text does not use the word "pretends" or "declares" and it does use language that suggests that it had in mind a genuine understanding.

When the provisions of the reservation were invoked by Norway, it was not contended that they conferred an arbitrary power to oust the jurisdiction of the Court. Norway took the position that "should a Government seek to rely upon it with a view to denying the jurisdiction of the Court in a case which manifestly did not involve a 'matter which is essentially within the national jurisdiction' it would be committing an *abus de droit* which would not prevent the Court from acting".

I am in agreement with the position taken by Norway in this regard, but I do not think that it goes quite far enough. A case might involve a matter essentially within the national jurisdiction and yet not come within the scope of "disputes relating to matters which are essentially within the national jurisdiction". Further, I should be disinclined to bring notions of "good faith" and *abus de droit* into the question. Practically speaking, it is, I think, impossible for an international tribunal to examine a dispute between two sovereign States on the basis of either good or bad faith or of abuse of law.

Nevertheless, I think that the basic principle underlying the position taken by Norway in this regard should be accepted. I think that the wording of the reservation to the Declaration properly construed means that the respondent State, in invoking the reservation, must establish that there is a genuine understanding, i.e. that the circumstances are such that it would be reasonably possible to reach the understanding that the dispute was essentially national. Whether the circumstances are such is not a matter for decision by a respondent Government, but by the Court. But, assuming that such circumstances existed, the conclusion reached by a respondent Government could not be reviewed by the Court.

I am unable to accept the view that the reservation should be interpreted as giving the respondent Government an arbitrary power to settle any question of jurisdiction which arises by the assertion that the Government understands that the matter is essentially within the national jurisdiction regardless of whether that assertion is true or false.

Such a construction of the clause would lead to something unreasonable and absurd. It would, of course, if that interpretation

La première difficulté que j'éprouve concerne le texte de la déclaration. Pour que la Norvège parvienne à ses fins, il faut établir que le Gouvernement norvégien *entend* que le différend est relatif à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de la Norvège. Il ne suffit pas d'établir que le Gouvernement norvégien *prétend entendre* ou *déclare qu'il entend* que le différend relève essentiellement de son droit national. Le mot « prétend » ou le mot « déclare » ne figurent pas dans le texte, dont les termes suggèrent qu'il s'agissait vraiment de ce qu'entendait le Gouvernement norvégien.

Lorsque la Norvège a invoqué les dispositions de la réserve, il n'a pas été soutenu que celles-ci conférassent un pouvoir arbitraire d'écarter la compétence de la Cour. La Norvège a déclaré: « qu'un gouvernement qui se retrancherait derrière elle pour dénier compétence à la Cour dans un cas où il ne s'agirait manifestement pas d'une affaire relevant essentiellement de la compétence nationale commettrait un abus de droit, devant lequel la Cour ne serait pas désarmée ».

Je suis à cet égard d'accord avec la Norvège, bien que je ne pense pas qu'elle aille assez loin. Une affaire peut impliquer une question relevant essentiellement de la compétence nationale sans entrer pour cela dans le cadre des « différends relatifs à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale ». En outre, je ne serais pas enclin pour ma part à introduire en la matière les notions de bonne foi et d'abus de droit. Je crois qu'il est pratiquement impossible à un tribunal international d'examiner un litige entre deux États souverains sur la base soit de la bonne ou de la mauvaise foi, soit d'un abus de droit.

J'estime néanmoins qu'il faut accepter le principe qui est à la base de la position prise par la Norvège à cet égard. Je pense que le texte de la réserve insérée dans la déclaration, correctement interprété, signifie que l'État défendeur, en invoquant la réserve, doit établir sa sincérité, c'est-à-dire que les circonstances de l'espèce permettraient raisonnablement de conclure que le différend était d'ordre essentiellement national. Le point de savoir si les circonstances de l'espèce ont bien ce caractère ne relève pas de la décision du Gouvernement défendeur, mais de celle de la Cour. Mais en admettant que de telles circonstances aient été réunies, la conclusion du Gouvernement défendeur ne pourrait être examinée par la Cour.

Je ne puis accepter l'opinion que la réserve doit être interprétée comme conférant au Gouvernement défendeur un pouvoir arbitraire de régler tout point de compétence en affirmant qu'il entend que l'affaire relève essentiellement de sa compétence nationale, et cela, indépendamment du point de savoir si cette affirmation est justifiée ou non.

Pareille interprétation de la clause conduirait à des résultats déraisonnables et absurdes. Si elle était acceptée, la conclusion

is accepted, be necessary to conclude that the Declaration ran contrary to Article 36, paragraph 6, of the Statute, and was null and void.

But this interpretation runs directly contrary to the rule which was laid down by the Permanent Court in the *Polish Postal Service in Danzig* (P.C.I.J., Series B, No. 11, p. 39):

“It is a cardinal principle of interpretation that words must be interpreted in the sense which they would normally have in their context, unless such interpretation would lead to something unreasonable or absurd.”

This rule was approved in the Advisory Opinion of this Court: *Competence of Assembly regarding admission to the United Nations, I.C.J. Reports 1950*, at page 8.

If we apply the principles of this rule to the present case we find that the relevant words in their natural and ordinary meaning make sense in their context and that, in my opinion, is an end of the matter. It is inadmissible, by a process of interpretation, to rewrite the clause in question as if it had read: “disputes relating to matters as regards which the Government of the French Republic has declared that it understands that they are essentially within the national jurisdiction”. The words actually used, “as understood”, if given their natural and ordinary meaning, connote a real understanding, and not a fictitious understanding unrelated to the facts.

Having these considerations in mind, it is necessary for me to examine the question whether the circumstances are such that it would be reasonably possible to reach an understanding that the dispute was essentially national.

At the time when Norway invoked the reservation there can be no doubt as to the propriety of the action. At that time, it was certainly reasonably possible, considering the Application alone together with any light that had been thrown upon it by the Memorial, to reach such an understanding. But, as a result of the course taken in the Written and Oral Proceedings, it is now possible to look at the dispute with full knowledge of its essential character. The dispute, in the form which it has now taken, and in which it is expressed in the French Final Submissions, involves a threefold claim based on: discrimination, extraterritoriality and the gold clause. The first two are based solely on international law while the third is based primarily on national law. I have already pointed out that throughout the Written and Oral Proceedings, the first and the second claims have been discussed at great length by France and at much greater length by Norway. In these circumstances, I find it impossible to reach the conclusion that Norway could have reasonably understood that the case was essentially within the Norwegian national jurisdiction.

évidente et nécessaire en serait que la déclaration, contraire à l'article 36, paragraphe 6, du Statut est nulle et non avenue.

Mais cette interprétation est directement opposée à la règle établie par la Cour permanente dans l'affaire du *Service postal polonais à Dantzig* (C. P. J. I., Série B, n° 11, p. 39):

« C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes. »

La règle ainsi posée a été approuvée dans l'avis consultatif rendu par la Cour en l'affaire de la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies*, C. I. J. Recueil 1950, page 8.

Si nous en appliquons le principe à la présente espèce, nous voyons que les termes pertinents, pris dans leur sens naturel et ordinaire, sont clairs dans leur contexte, ce qui, à mes yeux, règle la question. Il est inadmissible que par voie d'interprétation on rédige à nouveau la clause en question, comme si elle disait « différends relatifs à des affaires au sujet desquelles le Gouvernement de la République française déclare qu'il entend qu'elles relèvent essentiellement de la compétence nationale ». Les termes effectivement employés: « telle qu'elle est entendue », si on leur donne leur sens naturel et ordinaire, désignent une notion véritable et non une conception fictive, sans rapport avec les faits.

Sur la base de ces considérations, je dois examiner si les circonstances de l'espèce permettraient raisonnablement de conclure que le litige est d'ordre essentiellement national.

Lorsque la Norvège a invoqué la réserve, il ne pouvait y avoir de doute quant à la légitimité de cette manière d'agir. C'est certainement avec raison qu'on pouvait alors, sur la seule base de la requête ainsi que des éclaircissements apportés à son sujet dans le mémoire, concevoir cette solution. Mais, en conséquence de la position prise dans les écritures et les plaidoiries, il est maintenant possible de considérer le litige en pleine connaissance des ses caractères essentiels. Sous la forme qu'il a prise aujourd'hui et sous laquelle il est défini dans les conclusions finales du Gouvernement français, le litige implique une triple demande fondée sur la discrimination, l'extra-territorialité et la clause or. Les deux premières demandes reposent uniquement sur le droit international, tandis que la troisième repose principalement sur le droit interne. J'ai déjà souligné que, tout au long des écritures et des plaidoiries, la première et la seconde ont été abondamment discutées par la France et plus abondamment encore par la Norvège. Dans ces conditions, il m'est impossible de conclure que la Norvège aurait pu raisonnablement entendre que l'affaire relevait essentiellement de sa compétence nationale.

Accordingly, having considered both the First Part and the Second Part, I have reached the conclusion that the first Norwegian Preliminary Objection, as embodied in the first recital to the Submissions of the Agent of the Norwegian Government on May 23rd, 1957, should be rejected.

* * *

Third Question—The Norwegian contention that “*As to that part of the claim which relates to the bond certificates issued by the Mortgage Bank of Norway and the Small Holding and Workers’ Housing Bank of Norway, these two Banks have a legal personality separate from that of the Norwegian State; the action cannot therefore be brought against that State as a borrower; whereas moreover the jurisdiction of the Court is limited to disputes between States;*”.

I cannot accept the Norwegian contention as regards these Banks. I agree that they have separate legal personalities distinct from that of the Norwegian State, but that does not wholly dispose of the matter.

The record shows that in 1954 a bondholder brought an action against the Mortgage Bank of Norway in a French court, the Tribunal de la Seine. The Bank objected to the jurisdiction of that Court on the ground that it was an instrumentality of the Norwegian Government, and for that purpose furnished the court with a certificate, signed by the Minister of Finance of Norway and dated 28th December, 1931, to that effect. It is established that the Bank, both in the matter of the litigation and in the course followed as regards gold payments, payments in Swedish crowns, and other matters in dispute, was not acting as a separate personality with a separate power of decision, but was acting on the basis of the advice, instruction and approval of the Minister of Justice of Norway and the Minister of Finance of Norway. This has been the case since the 9th December, 1925, as is proved by Annex V to the Memorial. The proceedings in the French court were concluded in March, 1956, by a default judgment owing to the unwillingness of the Bank to appear and contest the proceedings on the merits.

It thus appears that the Norwegian State completely identified itself with the Bank for the purpose of preventing the bondholder from obtaining a judicial determination of his rights. It is a sound doctrine that a party cannot blow both hot and cold at the same time, and Norway cannot retreat from the position of complete identification taken in 1931, and persisted in in the proceedings before the French court, for the purpose of preventing this Court from adjudicating upon the matter.

C'est pourquoi, après avoir examiné la première et la deuxième parties de la première exception préliminaire norvégienne, j'en arrive à la conclusion que cette exception, telle qu'elle est inscrite dans la première des conclusions déposées par le Gouvernement norvégien le 23 mai 1957, doit être rejetée.

* * *

Troisième question — La conclusion norvégienne d'après laquelle « pour la partie de la demande qui concerne les titres émis par la Banque hypothécaire de Norvège et par la Banque norvégienne des propriétés agricoles et habitations ouvrières, ces deux banques ont une personnalité juridique distincte de celle de l'État norvégien; l'action ne peut donc être dirigée contre ce dernier en qualité d'emprunteur; et, par ailleurs, la compétence de la Cour est limitée aux différends entre États; ».

Je ne saurais me rallier à la thèse norvégienne relative à ces banques. Je reconnais qu'elles ont une personnalité juridique distincte de celle de l'État norvégien, mais cela ne suffit pas à régler la question.

Le dossier montre qu'en 1954 un porteur d'obligations a intenté une action contre la Banque hypothécaire de Norvège devant un tribunal français, celui de la Seine. La banque a opposé une exception d'incompétence fondée sur le motif qu'elle est une émanation du Gouvernement norvégien. Elle a, dans ce but, remis au tribunal une déclaration en ce sens, signée par le ministre des Finances de Norvège et datée du 28 décembre 1931. Il est établi que la banque, aussi bien en ce qui concerne le procès que la méthode suivie en matière de paiements en or ou de paiements en couronnes suédoises, et pour les autres questions en litige, n'agissait pas en tant que personnalité distincte disposant d'un pouvoir de décision séparé, mais sur la base des avis, des instructions et de l'approbation du ministre de la Justice et du ministre des Finances de Norvège. Et il en a été ainsi depuis le 9 décembre 1925, ainsi que le prouve l'annexe V au mémoire. L'action intentée devant le tribunal français prit fin en mars 1956 sur un jugement par défaut, en raison du refus de la banque de comparaître et de discuter le fond.

Il en ressort que l'État norvégien s'est complètement identifié avec la banque dans le but d'empêcher l'obligataire d'obtenir une appréciation judiciaire de ses droits. En bonne doctrine, une partie ne saurait souffler en même temps le chaud et le froid, et la Norvège ne saurait se départir de la position de complète identification qu'elle a prise en 1931 et dans laquelle elle a persisté au cours du procès intenté devant le tribunal français, en vue de l'empêcher de statuer sur le différend.

* * *

Fourth Question—The Norwegian contention that “The holders of bond certificates for whose protection the French Government considers itself entitled to institute international proceedings have not first exhausted the local remedies.”

From the very commencement of the diplomatic negotiations up to the present time, Norway has consistently and persistently insisted that the bondholders should resort to the Norwegian courts for the purpose of having these courts interpret the clauses in the bonds and determine the nature and extent of the obligations to the borrowers thereunder. But, at the same time and just as consistently and persistently, Norway has asserted that the question has been governed by the law of 15th December, 1923, and that that law is applicable to and binding upon foreigners. I have quoted above the actual statement by Norway, made at the commencement of the controversy.

The rule of international law requiring the exhaustion of the local remedies is of great importance. When a State adopts the cause of its nationals as against a respondent State in a dispute which originally was one of national law, it is important to obtain the ruling of the local courts with regard to the issues of fact and law involved, before the international aspects are dealt with by an international tribunal. It is also important that the respondent State which is being charged with breach of international law should have a fair opportunity to rectify the position through its own tribunals. It is necessary to begin the consideration of the fourth Preliminary Objection with the assumption that France must establish resort to an exhaustion of local remedies before the claims of the French bondholders can be submitted to this Court.

France has put forward three reasons for not resorting to the domestic tribunals in this case.

In the first place, France suggests that the rule with regard to the necessity for exhaustion of local remedies is limited to cases in which the aggrieved individuals have taken up residence within the jurisdiction of the respondent Government and thus consented to the exercise by the tribunals of that country of jurisdiction over them.

France has not been able to put forward any persuasive authority for accepting this limitation on the application of the rule and, indeed, the weight of authority is the other way.

In the second place, France also contends that the proper law of the contract is French and that the proceedings could be undertaken in the French courts. But this is a matter of private international law on which I do not propose to express any opinion. It is not directly relevant to the application of the rule of exhaustion of local remedies which, as a rule of public international law, is

* * *

Quatrième question — La conclusion norvégienne d'après laquelle « Les porteurs de titres pour la protection desquels le Gouvernement français se croit fondé à saisir la juridiction internationale n'ont pas préalablement épuisé les recours internes. »

Depuis le tout début des négociations diplomatiques jusqu'à ce jour, la Norvège a fait valoir avec constance et avec persistance que les obligataires devaient s'adresser aux tribunaux norvégiens afin que ceux-ci interprètent les clauses des emprunts et déterminent la nature et la portée des obligations qui en découlent pour les emprunteurs. Mais en même temps, et avec la même constance et la même persistance, la Norvège a déclaré que la matière était régie par la loi du 15 décembre 1923, et que cette loi était applicable et opposable aux étrangers. J'ai cité plus haut les déclarations faites par la Norvège au début de la controverse.

La règle de droit international relative à l'épuisement des recours internes est d'une haute importance. Lorsqu'un État prend fait et cause pour l'un de ses ressortissants contre un État défendeur, dans un différend qui relevait primitivement du droit interne, il importe d'obtenir une décision des tribunaux internes sur les points de fait et de droit en cause, avant qu'un tribunal international ne connaisse des aspects internationaux de l'affaire. Il importe également que l'État défendeur accusé de violation du droit international ait une occasion équitable de rectifier son attitude par l'intermédiaire de ses propres tribunaux. Il faut examiner la quatrième exception préliminaire en partant de cette hypothèse que la France devait faire état de l'épuisement des recours internes avant de pouvoir soumettre à la Cour les réclamations de ses porteurs d'obligations.

La France a fait valoir trois raisons de ne pas recourir aux tribunaux internes en l'espèce.

En premier lieu, elle a soutenu que la règle de l'épuisement nécessaire des recours internes se limite aux cas dans lesquels les plaignants individuels ont fixé leur résidence dans le ressort de l'État défendeur, consentant ainsi à se soumettre à la juridiction de ses tribunaux.

La France n'a pas invoqué de précédent persuasif sur cette limitation du champ d'application de la règle; l'ensemble des précédents est en réalité dans l'autre sens.

En second lieu, la France soutient également que le droit du contrat est le droit français et que les procès peuvent être jugés par les tribunaux français. Mais il s'agit là d'un point de droit international privé, sur lequel je n'ai pas l'intention de me prononcer. Cela ne concerne pas directement la règle de l'épuisement des recours internes, laquelle, en tant que règle de droit international

concerned with the exhaustion of remedies available in the respondent State.

In the third place, France contends that the bondholders should be excused from having undertaken proceedings in the Norwegian courts because such proceedings would offer no reasonable prospect of establishing their rights.

Here we must again draw a clear-cut line between the original dispute based on national law and the dispute before this Court which is based upon international law. In this Court, the main complaints against Norway on the international plane are:

- 1st—discrimination;
- 2nd—extraterritoriality;
- 3rd—the gold clause issue.

The bondholder could not possibly bring proceedings in the Norwegian courts with regard to the first or the second issues. His only course of action was a suit for breach of contract.

The question, therefore, is whether the bringing of an action in the Norwegian courts by a French bondholder is a course which could be reasonably expected of him, or whether it would have been a procedure of obvious futility.

I have difficulty in reaching the conclusion that the bondholder could reasonably have been expected to bring proceedings in the Norwegian courts. Since 9th December, 1925, he has had the notion hammered into his head by the Norwegian Government that such a course would be futile because the matter was governed by the law of 15th December, 1923. If he had brought an action and had persuaded the Norwegian court that there was a real gold clause in his bond, he would have met an insuperable barrier in the law of 1923. It would have been in vain for him to have argued that the enactment of that law was contrary to the rules of international law.

It has been suggested in the Oral Proceedings that he might have asked the court to do one of two things—namely, to interpret the law as being inapplicable to foreigners, or to hold that the law was unconstitutional by reason of its retroactive character. But the French bondholder had never heard of these possibilities, neither of which was suggested at any time in the course of the diplomatic negotiations or in the course of the negotiations which took place between the French National Association and the Mortgage Bank.

In the fourth place, it has been argued that the rule with regard to exhaustion of local remedies has no application where the rights of the applicant national have been impaired by the direct intervention of the respondent Government or Parliament. If there ever was a case in which the respondent Government and Parliament had intervened to impair the rights of non-resident aliens, it is in the present instance. It is obvious from the terms of the Note of 9th December, 1925, that the Mortgage Bank was not acting under

public, vise l'épuisement des recours dans le pays défendeur.

En troisième lieu, la France soutient que les obligataires auraient dû être dispensés d'intenter des actions devant les tribunaux norvégiens, de telles actions ne leur offrant pas d'espoir raisonnable de faire valoir leurs droits.

Là encore, nous devons établir une distinction nette entre le différend original, fondé sur le droit interne, et le litige soumis à la Cour, qui repose sur le droit international. Devant la Cour, les principaux chefs de réclamation contre la Norvège sur le plan international sont :

- 1) la discrimination,
- 2) l'extra-territorialité,
- 3) la question de la clause or.

L'obligataire ne pouvait intenter d'action devant les tribunaux norvégiens sur la base du premier ou du second chef. Son seul moyen d'agir était d'intenter une action en rupture de contrat.

La question est donc de savoir si l'on pouvait raisonnablement attendre du porteur français d'obligations qu'il introduisit une instance devant les tribunaux norvégiens, ou si cette procédure eût été d'une inutilité évidente.

J'éprouve quelque difficulté à conclure que l'on pouvait raisonnablement attendre du porteur d'obligations qu'il estât devant les tribunaux norvégiens. Depuis le 9 décembre 1925, le Gouvernement norvégien lui a enfoncé dans la tête cette idée qu'un tel recours eût été vain, car l'affaire était régie par la loi du 15 décembre 1923. S'il avait intenté une action et convaincu le tribunal norvégien que son obligation comportait une clause or réelle, il se serait heurté à la barrière insurmontable de la loi de 1923. C'est en vain qu'il eût fait valoir que la mise en vigueur de cette loi était contraire aux règles du droit international.

On a dit au cours des plaidoiries qu'il aurait pu demander au tribunal de prendre l'une des deux mesures suivantes: interpréter la loi comme inapplicable aux étrangers ou dire qu'elle était inconstitutionnelle, en raison de son caractère rétroactif. Mais le porteur français d'obligations n'avait jamais entendu parler de pareilles éventualités, ni l'une ni l'autre ne lui avait été suggérée à aucun moment des négociations diplomatiques ou des négociations entre l'Association nationale française et la Banque hypothécaire.

En quatrième lieu, il a été soutenu que la règle de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas lorsque les droits du ressortissant demandeur ont été atteints par une intervention directe du Gouvernement défendeur ou de son Parlement. S'il y a jamais eu un cas dans lequel le Gouvernement défendeur et son Parlement sont intervenus pour modifier les droits d'étrangers non résidents, c'est bien le cas présent. Il ressort avec évidence des termes de la note du 9 décembre 1925 que la Banque hypothécaire n'agissait pas de

its own motion but under pressure from the Minister of Justice and the Minister of Finance. Further, the Storting, the supreme legislative authority, in enacting this law was directly intervening so as to impair the rights of the French bondholders. Here I am not suggesting that either the Minister of Justice, the Minister of Finance, the Norwegian Government or the Storting adopted and followed any course that was improper, but when I am dealing with an objection to the jurisdiction I am compelled to assume as against Norway matters which might well be changed on consideration of the merits.

In view of these circumstances I find difficulty in upholding the fourth Norwegian objection, and am led to the view that it should be rejected.

* * *

Fifth Question—The Norwegian request that the Court should “adjudge and declare that the claim put forward by the Application of the French Government of July 6th, 1955, is not admissible”.

I have already given my reasons for thinking that the claim of the French Government, with which the Court is now dealing, is the claim as set forth in the French Final Submissions. In a sense therefore, the Fifth Question is hardly relevant. But, construing the question as relating to the claim before the Court, I am of the opinion that it is not inadmissible. To appreciate the position, it is necessary to bear in mind that there are three complaints before the Court.

The first is the charge by France that Norway discriminated against the French bondholders, contrary to the rules of international law. This charge, which I have been calling “discrimination”, is formulated in the first paragraph of the French Submissions on the merits.

The second is the charge by France that Norway, by unilateral action in violation of the rules of international law, enacted legislation impairing the obligation of the bonds, to the detriment of the French investors. This charge, which I have been calling “extraterritoriality”, is formulated in the third paragraph of those Submissions.

These elements of the dispute are causes of action which, in my opinion, are admissible. This Court alone is competent to dispose of them. They cannot be referred to the Norwegian courts, because those courts are not competent to dispose of a dispute, under international law, between France and Norway. The complaints, as regards discrimination and extraterritoriality, do not touch the breach of any legal obligation owed by Norway to the French bondholders. They relate solely to the obligations imposed on Norway by international law *vis-à-vis* France.

son propre mouvement, mais sous la pression du ministre de la Justice et du ministre des Finances. Au surplus, en promulguant la loi, le Storting, autorité législative suprême, intervenait directement pour modifier les droits des porteurs français d'obligations. Je ne suggère nullement ici que le ministre de la Justice, le ministre des Finances, le Gouvernement norvégien ou le Storting aient adopté et suivi une manière d'agir non légitime, mais, en présence d'une exception d'incompétence, je suis obligé d'admettre contre la Norvège des hypothèses qui pourraient fort bien être modifiées au cours de l'examen au fond.

Dans ces conditions, j'estime difficile de retenir la quatrième exception norvégienne et j'en arrive à l'opinion qu'elle doit être rejetée.

* * *

Cinquième question — La demande norvégienne tendant à ce qu'il plaise à la Cour « dire et juger que la demande introduite par la requête du Gouvernement français du 6 juillet 1955 n'est pas recevable ».

J'ai déjà indiqué mes raisons de penser que la demande du Gouvernement français dont la Cour a présentement à connaître est celle qui figure dans les conclusions finales françaises. La cinquième question est donc, dans ce sens, à peine pertinente. Mais, interprétant la question comme touchant à la demande soumise à la Cour, j'estime qu'elle n'est pas recevable. Il convient, pour apprécier la situation, de se souvenir que la Cour est en présence de trois demandes.

La première est la prétention française d'après laquelle la Norvège aurait commis une discrimination au détriment des porteurs français d'obligations et contrairement aux règles du droit international. Ce chef de réclamation, que j'ai appelé « discrimination », est défini dans le premier paragraphe des conclusions françaises quant au fond.

La seconde demande est la prétention française d'après laquelle la Norvège, par une action unilatérale contraire au droit international, a promulgué une législation modifiant les obligations des emprunts au détriment des souscripteurs français. Ce chef de réclamation, que j'ai appelé « extra-territorialité », est défini dans le troisième paragraphe des conclusions.

A mon avis, ces éléments du différend sont recevables pour introduire l'instance. Seule la Cour est compétente pour en connaître. Ils ne sauraient être soumis aux tribunaux norvégiens, car ceux-ci n'ont pas compétence pour connaître d'un différend de droit international entre la France et la Norvège. Les demandes relatives à la discrimination et à l'extra-territorialité ne visent pas la violation d'obligations juridiques par la Norvège à l'encontre des obligataires français. Elles ne concernent que les obligations de la Norvège en droit international vis-à-vis de la France.

The third complaint is that which concerns the existence and obligation of the gold clause. It is based on the law of contract, and the contract, in this instance, is governed by Norwegian national law and not by international law. This complaint is formulated in the second, fourth and fifth paragraphs of the French Submissions on the merits. This element of the dispute is a cause of action which, in my opinion, is inadmissible. It is a matter that is and was within the scope of the jurisdiction of the Norwegian courts, in suits by the French bondholders against the Norwegian borrowers. France could not, by adopting the claims of French nationals, change the legal nature of the claims, and transfer them from the national to the international plane.

I do not think that the jurisdiction of the Norwegian courts to deal with the contractual cause of action, the third complaint under consideration, is in any way impaired by the existence of the first and second complaints which they are not competent to adjudicate. That is so notwithstanding that the three elements are so closely related. But, at the same time, I am of the opinion that the competence of this Court to adjudge the two purely international elements is not ousted, by reason of the coexistence of a closely related, but severable, element which is within the exclusive national competence of Norway.

Accordingly, I have reached the conclusion that the Court should reject the Norwegian objections in so far as they relate to the first and third paragraphs of the French Submissions on the merits; and allow the Norwegian objections in so far as they relate to the second, fourth and fifth paragraphs thereof.

Norway has asked the Court, in the Submissions of May 23rd, 1957, to deal with the merits. This is a conditional request, which would come into operation only if the Court decided that the claim was admissible. As the Court is taking the position that it is not competent to deal with any part of the dispute, it is not desirable that I should proceed to discuss the merits, although my own view is that they should be dealt with in so far as they relate to the first and third paragraphs of the French Submissions. In dealing with the points of jurisdiction and admissibility, it has been necessary for me to look at the merits from time to time, and to make certain observations with regard to them. It was not intended in making these observations to indicate in any way what my opinion would be in the event that it became necessary to consider and dispose of the merits.

(Signed) J. E. READ.

La troisième demande est celle qui concerne l'existence de la clause or et les obligations qui en découlent. Elle repose sur le droit du contrat lequel est, dans la présente instance, régi par le droit interne norvégien et non par le droit international. Ce chef de réclamation est défini dans les deuxième, quatrième et cinquième paragraphes des conclusions françaises quant au fond. A mon avis, cet élément du différend n'est pas recevable pour introduire l'instance. Il s'agit d'une matière qui relève et relevait de la juridiction des tribunaux norvégiens dans des actions à intenter par les obligataires français contre les emprunteurs norvégiens. La France ne saurait, en prenant fait et cause pour ses ressortissants, changer la nature juridique de leurs réclamations et les porter du plan national sur le plan international.

Je ne pense pas que la compétence des tribunaux norvégiens pour connaître de cette source contractuelle d'action, c'est-à-dire la troisième demande, soit affectée en aucune manière par l'existence de la première et de la seconde demande, sur lesquelles ils ne sont pas compétents. Le fait que ces trois demandes sont étroitement liées n'y change rien. Mais j'estime en même temps que la compétence de la Cour pour statuer sur les deux points d'ordre purement international n'est pas annihilée par l'existence d'un point étroitement lié, mais distinct, qui relève exclusivement de la compétence nationale de la Norvège.

C'est pourquoi ma conclusion est que la Cour doit rejeter les exceptions norvégiennes, pour autant qu'elles concernent les premier et troisième paragraphes des conclusions françaises quant au fond, et admettre ces exceptions, pour autant qu'elles concernent les deuxième, quatrième et cinquième paragraphes.

Dans ses conclusions du 23 mai 1957, la Norvège a prié la Cour de connaître du fond. C'est là une requête conditionnelle, qui ne jouerait que si la Cour déclarait la demande recevable. La Cour se déclarant incompétente sur tous les aspects du litige, je n'ai pas à en examiner le fond, bien que j'estime qu'il faudrait le faire en ce qui concerne le premier et le troisième paragraphe des conclusions françaises. Dans mon examen de la compétence et de la recevabilité, j'ai dû par endroits aborder le fond et faire certaines observations à cet égard. Ce faisant, je n'avais nullement l'intention d'indiquer quelle serait mon opinion s'il fallait examiner et trancher le fond.

(Signé) J. E. READ.