

## SEPARATE OPINION OF SIR PERCY SPENDER

In my opinion, as a result of the inclusion in the United States Declaration of Acceptance of the Court's jurisdiction of its Reservation (*b*) stipulating that the Declaration should not apply to disputes with regard to matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States as determined by the United States, the Court has no valid United States acceptance of its jurisdiction before it and is without competence to entertain the Application of the Government of Switzerland. This conclusion emerges from an examination of Objection 4 (*a*).

The Court upholds the Third Objection and holds that the Application of the Swiss Government is inadmissible. Having regard to this decision the Court being further of the opinion that part (*a*) of the Fourth Objection is without object at the present stage of the proceedings, finds it not necessary to adjudicate thereon.

There is more than a little practical wisdom to recommend this as a course to follow. The Objection presents issues of far reaching significance. They concern not only the interests of the two States engaged in the present proceedings but those of other States as well. I would have preferred to adopt towards part (*a*) of the Fourth Objection the same attitude as has the Court, but after considerable reflexion I regret that this is not open to me.

To decide upon all other objections raised by the United States to the Court's jurisdiction and not to deal with this Objection, is to leave unanswered questions which strike at the very roots of the Court's jurisdiction.

The United States has challenged jurisdiction on a number of grounds. It has failed on its Objections 1, 2 and 4 (*b*), which are objections to the jurisdiction of the Court. It has succeeded on its Third Objection, but this has properly been treated by the Court as a plea not to its jurisdiction but to the admissibility of the Application of the Swiss Government.

Before however adjudicating upon the Third Objection, the Court, in my opinion, is obliged first to satisfy itself that otherwise it has jurisdiction. It cannot be so satisfied unless and until it rules upon Objection 4 (*a*).

The United States under this Objection has invoked the automatic reservation contained in its Declaration of Acceptance. It declines thereunder to submit to the jurisdiction of the Court the matter of the sale and disposition of the shares in GAF, including the passing of title. This declination applies to all the issues raised in the Swiss Application and Memorial, including, but not limited

## OPINION INDIVIDUELLE DE SIR PERCY SPENDER

[Traduction]

A mon avis, l'inclusion par les États-Unis dans leur déclaration d'acceptation de la juridiction de la Cour de la réserve *b)*, stipulant que cette déclaration ne s'applique pas aux différends relatifs à des questions relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis, telle qu'elle est fixée par les États-Unis, a pour effet de rendre nulle l'acceptation par les États-Unis de la juridiction de la Cour et celle-ci est incompétente pour connaître de la requête du Gouvernement de la Suisse. Cette conclusion ressort de l'examen de la partie *a)* de la quatrième exception.

La Cour retient la troisième exception et déclare irrecevable la requête du Gouvernement suisse. Eu égard à cette décision, la Cour, estimant, d'autre part, que la partie *a)* de la quatrième exception est sans objet au stade actuel de la procédure, ne juge pas nécessaire de statuer sur ce point.

Il y a plus qu'une raison de sagesse pratique qui milite en faveur de cette manière de voir. Cette exception soulève des questions d'une très grande portée, qui n'engagent pas seulement les intérêts des deux États en cause mais également ceux d'autres États. J'aurais préféré adopter à l'égard de la partie *a)* de la quatrième exception la même attitude que la Cour; cependant, après avoir longuement réfléchi, je regrette de ne pouvoir m'y rallier.

Prononcer sur toutes les autres exceptions des États-Unis qui contestent la compétence de la Cour et non sur cette exception, c'est laisser sans réponse des questions qui visent les fondements mêmes de la compétence de la Cour.

Les États-Unis ont contesté la compétence de la Cour pour plusieurs motifs. Leurs première et deuxième exceptions et la partie *b)* de leur quatrième exception, qui contestent la compétence de la Cour, n'ont pas été retenues. Ils ont, en revanche, obtenu satisfaction au sujet de leur troisième exception, mais la Cour, à juste titre, a considéré celle-ci comme visant non sa compétence, mais la recevabilité de la requête du Gouvernement suisse.

Cependant, avant de prononcer sur la troisième exception, la Cour est, à mon avis, tenue de s'assurer au préalable et à satisfaction de droit qu'elle est, par ailleurs compétente. Or, il lui faut pour ce faire statuer sur la partie *a)* de la quatrième exception.

Les États-Unis, dans cette exception, ont invoqué la réserve automatique contenue dans leur déclaration d'acceptation, et aux termes de laquelle ils refusent de soumettre à la compétence de la Cour la question de la vente et de la disposition des actions de la G. A. F., y compris la transmission d'un titre. Ce refus s'applique à toutes les questions soulevées par la requête et le mémoire de

to, the Swiss-United States Treaty of Conciliation and Arbitration 1931 and the Washington Accord of 1946.

This objection was maintained in the United States' final conclusions and submissions.

Neither State to the present proceedings was willing to examine too critically the vital questions posed by the Objection. The Objection was handled tenderly by both and for understandable reasons.

The issues involved raised their heads in the *Norwegian Loans* case (*I.C.J. Reports 1957*, p. 9). Here also, each side walked discreetly around them. Because in that case the validity of the reservation of the Republic of France was not questioned by the Parties, because indeed both Parties to the dispute regarded the reservation as expressing their common will relating to the Court's competence, the Court gave effect to the reservation as it stood and as the Parties recognized it.

In the present case the validity of the United States reservation was questioned by the Swiss Government. In the course of the oral argument the Co-Agent for Switzerland submitted (*inter alia*):

“As we have already said in our observations, so-called automatic reservations are incompatible not only with the very principle of compulsory arbitration (Article 36 (2) ... of the Statute), but also with Article 36 (6) ... which gives the Court the power to determine its own jurisdiction.”

In the formal submissions of the Government of Switzerland made at the end of the oral proceedings, it rather moved away from this by contending that the Objection now being limited in the present case to the right to dispose of and sell the shares in GAF, it was in reality completely linked with the fate of the United States Objection 4 (*b*) relating to the domain that is reserved according to customary international law. I cannot agree.

If the reservation of the United States is invalid because of incompatibility with Article 36 of the Statute of the Court, it would be impossible for the Court to act upon it. More than this, if it is invalid this may involve as in my opinion it does the total invalidity of the United States Declaration of Acceptance rendering it null and void.

The jurisdiction of the Court depends upon the Declarations of Acceptance made by the Parties before it in these proceedings. Whether it has or has not jurisdiction depends not only upon the consensus of agreement to be derived from a comparison of the two Declarations, but upon whether that consensus is compatible with the provisions of the Court's Statute.

Gouvernement suisse, y compris, entre autres, les questions soulevées par le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931 entre la Suisse et les États-Unis et l'Accord de Washington de 1946.

Les États-Unis ont maintenu cette exception dans leurs conclusions finales.

Aucun des États parties à la présente instance n'a tenu à examiner d'une manière par trop critique les questions vitales que soulève cette exception. Elle a été maniée avec précaution par les deux Parties, pour des motifs bien compréhensibles.

Les questions dont il s'agit se sont posées en l'affaire relative à *Certains emprunts norvégiens* (C. I. J. *Recueil* 1957, p. 9). Là encore, chaque Partie a contourné l'obstacle avec prudence. Parce que, dans cette affaire, la validité de la réserve de la République française n'a pas été contestée par les Parties, parce que les deux Parties au différend ont même considéré la réserve comme exprimant leur volonté commune au sujet de la compétence de la Cour, celle-ci a donné effet à la réserve telle qu'elle existait et que les Parties la reconnaissaient.

Dans la présente instance, la validité de la réserve des États-Unis a été contestée par le Gouvernement suisse. Au cours de la procédure orale, le co-agent de la Suisse a fait valoir notamment ce qui suit :

« Comme nous l'avons déjà dit dans nos observations, de telles réserves dites automatiques sont incompatibles non seulement avec le principe même de l'arbitrage obligatoire, article 36, paragraphe 2, du Statut, mais aussi avec l'article 36, paragraphe 6, du Statut, qui donne à la Cour la compétence de déterminer sa propre compétence. »

Dans les conclusions formelles présentées par le Gouvernement de la Suisse à la fin des plaidoiries, celui-ci s'est quelque peu éloigné de ce point de vue en soutenant que l'exception, maintenant limitée en l'espèce au droit de disposer des actions de la G. A. F. et de les vendre, était en réalité entièrement liée au sort réservé à la partie *b*) de la quatrième exception des États-Unis, visant le domaine réservé conformément au droit international coutumier. Je ne puis partager cet avis.

Si la réserve des États-Unis était nulle en raison de son incompatibilité avec l'article 36 du Statut de la Cour, il serait impossible à la Cour de l'appliquer. Mieux encore, sa nullité pourrait entraîner, comme c'est à mon avis le cas, la nullité de l'ensemble de la déclaration d'acceptation des États-Unis, qui deviendrait alors nulle et non avenue.

La compétence de la Cour dépend des déclarations d'acceptation faites par les Parties à la présente procédure. La question de savoir si elle est ou non compétente dépend non seulement de la mesure dans laquelle les deux déclarations, une fois comparées, apparaissent coïncider, mais de la compatibilité même des points qui, en elles, coïncident avec les dispositions du Statut de la Cour.

Is, then, the United States reservation (*b*) compatible with Article 36 of the Statute? And if not, what are the legal consequences which flow from this incompatibility?

The Court can only function within its Statute and within the limits of its authority. It cannot depart from the terms of the Statute.

If the reservation of the United States is inconsistent with the Statute, or if the result of its inclusion in its Declaration is to render the latter wholly inoperative as an acceptance of the Court's jurisdiction, the Court, in my opinion, is bound so to declare.

Article 36 (6) of the Statute provides that in the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction the matter *shall* be settled by the decision of the Court. But the United States reservation (*b*) empowers the United States exclusively on its own determination to say in the event of a dispute whether the Court has or has not jurisdiction. In the event of a dispute as to the Court's jurisdiction the matter is not settled by the decision of the Court unless the United States so agrees. It determines whether the matter shall or shall not be settled by the Court. But it is the Court and the Court alone that under the Statute is to decide its jurisdiction. It is not competent for a State to reserve to itself a right to withdraw from the Court in the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction in a particular case, the very matter which by virtue of Article 36 (6) *shall* be settled by the decision of the Court.

The United States in this case has invoked its reservation and so sought to prevent the Court from exercising the authority given to it and discharging the duty imposed upon it by its Statute.

This reservation may be used by the United States to prevent the Court from discharging its function and to exclude from the Court's competence at any time any dispute *with regard to any matters* which the United States itself determines as essentially within its domestic jurisdiction.

Whether any jurisdiction at any time resides in the Court in respect of any dispute; whether there is any obligation upon the United States to accept the jurisdiction of the Court on any dispute, depends upon the will or subjective determination of that State, a determination that may be made even after the dispute has been brought before the Court.

This reservation is clearly inconsistent and incompatible with Article 36 (6) of the Statute and with the concept of compulsory jurisdiction and reciprocal obligation contemplated in Article 36 (2) thereof. An "obligation" to recognize the jurisdiction of the Court, the existence or extent of which "obligation" in respect to any particular dispute is a matter which can be determined by the State concerned, is not a legal obligation at all.

It is in no way relevant to assume, as assume I do, that the United States would seek to use its reservation with prudence and reason.

Or, la partie *b*) de la réserve des États-Unis est-elle compatible avec l'article 36 du Statut? Et, sinon, quels sont les effets juridiques de cette incompatibilité?

La Cour ne peut agir que conformément à son Statut et dans les limites de l'autorité qu'il lui confère. Elle ne peut s'écarter des termes du Statut.

Si la réserve des États-Unis est incompatible avec le Statut ou si son inclusion dans leur déclaration a pour effet de rendre cette dernière totalement inefficace en tant qu'acceptation de la juridiction de la Cour, la Cour est, à mon avis, tenue de le dire.

L'article 36, paragraphe 6, du Statut dispose qu'en cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour *décide*. Or, la partie *b*) de la réserve des États-Unis donne à ceux-ci la faculté de décider eux-mêmes exclusivement, en cas de différend, si la Cour est ou non compétente. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour ne décide qu'avec l'accord des États-Unis. Ceux-ci définissent si oui ou non la Cour doit décider. Or, c'est la Cour, et la Cour seule, qui, aux termes de Statut, doit décider de sa compétence. Il n'appartient pas à un État de se réserver le droit, en cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente pour connaître d'un différend particulier, de soustraire à la compétence de la Cour la question même dont l'article 36, paragraphe 6, dispose que la Cour *décide*.

Les États-Unis ont, en la présente instance, invoqué leur réserve et, par là, tenté d'empêcher la Cour d'exercer l'autorité que lui confère son Statut et de s'acquitter de l'obligation qu'il lui impose.

Cette réserve pourrait être invoquée par les États-Unis pour empêcher la Cour de remplir sa fonction et pour exclure à n'importe quel moment de sa compétence tout différend *relatif à toute question* que les États-Unis définiraient eux-mêmes comme relevant essentiellement de leur compétence nationale.

Le point de savoir si, à aucun moment, la Cour a une compétence quelconque à l'égard de n'importe quel différend et si les États-Unis sont tenus par une obligation quelconque d'accepter la juridiction de la Cour à l'égard de n'importe quel différend dépend de la volonté ou de la décision subjective de cet État. Cette décision peut être prise même après que le différend a été soumis à la Cour.

Cette réserve est clairement contraire à l'article 36, paragraphe 6, du Statut et à la notion de juridiction obligatoire et d'obligation réciproque, définie au paragraphe 2 dudit article, et incompatible avec ces dispositions. Une « obligation » de reconnaître la juridiction de la Cour, dont l'existence et l'étendue peuvent, à l'égard de tout différend particulier, être définies par l'État intéressé, n'a rien d'une obligation juridique.

Il n'est aucunement pertinent de présumer, comme d'ailleurs je le fais, que les États-Unis s'efforceraient d'invoquer leur réserve avec prudence et dans des conditions raisonnables.

In my opinion reservation (b) of the United States is invalid. If so, the Court is unable to give any effect to it.

What are the consequences of its invalidity?

The answer seems to me dependent upon the enquiry whether the reservation, either wholly or in part, is severable from the rest of the Declaration.

Is it permissible to discard the reservation altogether or the words "as determined by the United States", leaving what remains of the Declaration valid and operative?

The answer is clearly, I would think, "no", and for the reason that the reservation, of which the words "as determined by the United States of America" are the core, is not a mere term but an essential condition of the United States Acceptance. The reservation could be described as a critical reservation without which the Declaration of Acceptance would never have been made. This seems reasonably self evident. It is not in my opinion permissible to have recourse to the debate in the United States Senate when the Declaration was before it; nor, were it permissible, would it be necessary or profitable. The will and the intent of the United States is to be found in its expression thereof in its Declaration of Acceptance and nowhere else. The meaning of the reservation, automatic in character, is clear. To sever this reservation or the words "as determined by the United States" and to hold that the Declaration after severance represents the will and intent of the United States would be to ignore the proper construction to be accorded to the Declaration as a whole. To do so would impose upon the United States an acceptance quite different to that which it made. It would have no warrant in law. In my opinion the reservation is a vital and unseverable condition of the Declaration of Acceptance. If it is bad, neither it nor any part of it can be severed from the whole. If it is invalid, as in my opinion it is, the whole Declaration is null and void.

In my opinion this concludes the matter. The Court is without jurisdiction.

Certain other possible constructions of the reservation should however be considered.

May it not be read as implying that the determination of the United States must be "reasonable" and so save it from any inconsistency with Article 36 (6)?

So to read the reservation would require us to disregard its terms. That is precisely *one of the things the reservation was intended to remove from any jurisdiction of or any review by the Court*. The history of the reservation would itself prove this abundantly. But there is no need to go beyond the words of the reservation itself. There was *excepted* by the United States from the field of its acceptance of the Court's jurisdiction any dispute which *it*—not some

A mon avis, la partie *b*) de la réserve des États-Unis est nulle. S'il en est ainsi, la Cour ne peut, en aucune manière, lui donner un effet.

Quelles sont les conséquences de la nullité de la réserve ?

La réponse me semble dépendre de celle que l'on donne au point de savoir si la réserve peut, soit dans sa totalité, soit en partie, être détachée du reste de la déclaration.

Est-il loisible de négliger complètement la réserve, ou la clause « telle qu'elle est fixée par les États-Unis », en laissant toute sa validité et son efficacité au reste de la déclaration ?

Selon moi, la réponse est évidemment « non », et pour le motif que la réserve, dont les mots « telle qu'elle est fixée par les États-Unis d'Amérique » constituent le noyau, n'est pas une simple clause mais une condition essentielle de l'acceptation des États-Unis. Elle pourrait être définie comme étant une réserve essentielle sans laquelle la déclaration d'acceptation n'aurait jamais été faite. Cela paraît suffisamment évident. A mon avis, il n'est pas loisible d'invoquer le débat auquel a donné lieu cette déclaration au Sénat des États-Unis, lorsqu'il en a été saisi ; et, le fût-il, que ce ne serait ni nécessaire ni utile. C'est dans l'expression qu'elles ont reçue dans la déclaration d'acceptation des États-Unis, et nulle part ailleurs, qu'il faut rechercher la volonté et l'intention de ceux-ci. Le sens de la réserve, de caractère automatique, est clair. Détacher de la déclaration cette réserve ou simplement les mots « telle qu'elle est fixée par les États-Unis », et dire que la déclaration ainsi amputée représente la volonté et l'intention des États-Unis serait méconnaître l'interprétation qu'il convient de donner à leur déclaration dans son ensemble. Ce faisant, on imposerait aux États-Unis une acceptation absolument différente de celle qu'ils ont formulée. Cette interprétation n'aurait aucun fondement en droit. A mon avis, la réserve constitue une condition vitale et inséparable de la déclaration d'acceptation des États-Unis. Si elle est mauvaise, on ne peut, ni dans sa totalité, ni en partie, la détacher du reste. Si elle est nulle, comme c'est mon avis, alors toute la déclaration est nulle et non avenue.

Ces considérations sont, à mon avis, concluantes. La Cour est incompétente.

Il faut cependant faire état de certaines autres interprétations possibles de la réserve.

Ne pourrait-on l'interpréter comme indiquant implicitement que la décision des États-Unis doit être « raisonnable » et ainsi lui éviter toute incompatibilité avec l'article 36, paragraphe 6 ?

Une telle interprétation de la réserve nous amènerait à négliger ses termes mêmes. C'est précisément *l'une des choses que la réserve a eu pour objet de soustraire à la compétence ou à la révision de la Cour*. L'histoire de la réserve elle-même le montrerait abondamment, mais il n'est pas nécessaire d'aller au-delà des termes de la réserve elle-même. Les États-Unis ont *excepté* du domaine de leur acceptation de la juridiction de la Cour tout différend qu'ils ont — et



other body—determined as essentially within its own domestic jurisdiction, and irrespective of whether or not this Court should think the exercise by the United States of its sovereign power in so determining was or was not reasonable or the circumstances such as would make it reasonably possible for it so to determine. The United States, and it alone, was the sole judge of its action and/or of its reasonableness.

In the *Norwegian Loans* case, Judge Read, when dealing with the terms of a somewhat comparable French reservation—"disputes relating to matters which are essentially within the national jurisdiction as *understood* by the Government of the French Republic"—construed it as permitting the Court to review the reasonableness of the circumstances under which the reservation was invoked. Whether the circumstances were such that it would be *reasonably possible* for Norway (relying in that case on the principle of reciprocity) to reach an *understanding* that the dispute was essentially national, would be a question for the Court to determine. But if those circumstances existed the conclusion reached by the State could not be questioned. In other words, whether the circumstances were such was not for a Government but for the Court. If, however, such circumstances existed, the conclusion of the Government concerned determined the matter (*I.C.J. Reports 1957*, p. 93).

It is not necessary to examine the reasons of that distinguished Judge in reaching this view. I think it reasonably clear that, had he been faced with the reservation in *this* case, he would have come to a quite different conclusion. The learned Judge was, of course, dealing with an automatic reservation couched in different terms. Had he felt compelled to interpret its words as meaning that the relevant Government had an arbitrary power to settle any question of jurisdiction, then it would have been necessary for him to conclude that the Declaration of France was null and void as contrary to Article 36 (6) of the Statute. "It is inadmissible, by a process of interpretation, to rewrite the Clause in question as if it read 'disputes relating to matters as regards which the Government ... has *declared* that it understands that they are essentially within the national jurisdiction'." (P. 95.) That would have conferred an arbitrary power. The reservation in this case is at least as strong. The word "determined" is one of very definite content.

In my opinion there is no room whatever for construing the United States reservation by implying into it a concept that the determination must be reasonable or that it must not be unreasonable.

There remains to be considered whether the reservation should be interpreted in the sense that the Court has jurisdiction to decide whether it is invoked in good faith.

eux seuls — défini comme relevant de leur propre compétence nationale et en dépit de ce que la Cour pourrait penser sur le caractère raisonnable de l'exercice que font les États-Unis de leur pouvoir souverain en prenant cette décision, ou des circonstances qui leur permettraient de la prendre raisonnablement. Les États-Unis, et eux seuls, sont seuls juges de leurs actes et du caractère raisonnable de ceux-ci.

Dans l'affaire des *Emprunts norvégiens*, le juge Read, examinant les termes d'une réserve française assez comparable — les différends « relatifs à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale telle qu'elle est *entendue* par le Gouvernement de la République française » —, a interprété cette réserve comme permettant à la Cour de vérifier le caractère raisonnable des circonstances dans lesquelles la réserve a été invoquée. Il appartiendra à la Cour de dire si les circonstances étaient telles qu'il serait *raisonnablement possible* pour la Norvège (invoquant dans ce cas le principe de réciprocité) de *conclure* que le différend relève entièrement de la compétence nationale, mais si de telles circonstances existaient, la conclusion de l'État ne saurait être mise en question. En d'autres termes, il n'appartenait pas à un Gouvernement, mais à la Cour, de déterminer si les circonstances étaient telles. Si néanmoins de telles circonstances existaient, la conclusion du Gouvernement intéressé était déterminante (*C. I. J. Recueil 1957*, p. 93).

Il est inutile d'examiner les raisons qui ont incité cet éminent juge à formuler ce point de vue. Il me semble raisonnablement clair que, s'il avait été en présence de la réserve invoquée *en l'espèce*, il serait arrivé à une conclusion toute différente. Évidemment, le juge parlait d'une réserve automatique rédigée en termes différents. S'il s'était senti obligé d'en interpréter les termes comme signifiant que le Gouvernement intéressé avait un pouvoir arbitraire de régler toute question de compétence, alors il lui aurait fallu conclure que la déclaration française était nulle et non avenue comme contraire à l'article 36 (6) du Statut. « 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 ... *déclare* qu'il entend qu'elles relèvent essentiellement de la compétence nationale ». » (P. 95.) Cela aurait conféré un pouvoir arbitraire. La réserve en l'affaire actuelle est au moins aussi nette. Le terme « fixé » a un sens très précis.

A mon avis, il n'est pas possible d'interpréter la réserve des États-Unis en y introduisant implicitement une notion d'après laquelle la décision doit être raisonnable ou qu'elle ne doit pas être déraisonnable.

Reste à examiner s'il faut interpréter la réserve en ce sens que la Cour est compétente pour décider si cette réserve a été invoquée de bonne foi.

This reservation left the question of jurisdiction specifically to be "determined" by the United States of America and by it alone. It cannot be construed as meaning that the words inserted by the United States as a reservation from the Declaration of Acceptance should be read as containing the words "provided it is so determined by the United States of America in good faith". There is no room for redrafting the reservation and giving it an entirely different meaning to that which its words bear and which they clearly enough were intended to bear.

To do so would involve rewriting proviso (*b*) of the United States Declaration of Acceptance, would distort the meaning of the Declaration by imposing a quite different reservation upon the United States to that inserted by it as a condition of its acceptance. There is no room for questions of abuse of power or good faith or bad faith in relation to a determination by the Government concerned that the dispute *is* within its domestic jurisdiction.

In my opinion, the reservation of the United States proviso (*b*) to its Declaration of Acceptance is invalid. Neither it nor any part of it can be severed therefrom since it is of the essence of the Declaration of Acceptance. The Declaration is incompatible with any compulsory legal obligation and with Article 36 (6). It has no legal force as a declaration under Article 36 (2). Accordingly, I am compelled to the conclusion that the United States Declaration of Acceptance is, and has from its inception been, null and void. The United States cannot sue or be sued in this Court on the basis of its Declaration. It has, in short, never legally submitted to the jurisdiction of the Court.

In the result I am of opinion that the Court has no jurisdiction to deal with the Application of the Government of Switzerland except so to declare. Since however the majority of the Court take the view that the objection should not be decided at the present stage of the proceedings, I deem it my duty to express my views on the other objections put forward by the United States.

#### *First Objection*

The United States Declaration of Acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court is limited to disputes "hereafter arising"—that is arising after the 26th August 1946. Disputes which had theretofore arisen are accordingly excluded.

The purpose and intent of such a provision is clear. It accepts the Court's jurisdiction on disputes arising after the relevant date. It excludes from it all disputes which have arisen before the 27th August 1946. If a dispute existed before this date, it matters not in what form it may subsequently be presented to the Court or what the legal issues directly connected with and relevant to the

Cette réserve a expressément réservé aux États-Unis et à eux seuls le soin de fixer la question de compétence. Elle ne peut s'interpréter comme signifiant que les mots insérés par les États-Unis à titre de réserve dans leur déclaration d'acceptation doivent se lire comme contenant les mots « pourvu que cette décision soit prise par les États-Unis de bonne foi ». Il n'y a pas place pour une rédaction nouvelle de la réserve, lui donnant une signification tout à fait différente de celle que comportent ses termes et que les rédacteurs ont assez clairement entendu leur donner.

Agir de la sorte impliquerait que l'on écrive à nouveau la clause *b)* de la déclaration d'acceptation des États-Unis en déformant sa signification en imposant aux États-Unis une réserve absolument différente de celle qu'ils ont insérée comme condition de leur acceptation. Il n'est pas davantage possible de songer à un abus de pouvoir ou à la bonne foi ou à la mauvaise foi à propos de la décision par un Gouvernement intéressé que le différend *relève* de sa compétence nationale.

A mon avis, la réserve de la clause *b)* dans la déclaration des États-Unis est nulle. Elle ne peut, ni en totalité ni en partie, être détachée de la déclaration d'acceptation puisqu'elle en constitue l'essence. La déclaration est incompatible avec toute obligation juridique valable et avec l'article 36, paragraphe 6, et n'a pas force juridique en tant que déclaration en vertu de l'article 36 (2). En conséquence, je suis forcé de conclure que la déclaration d'acceptation des États-Unis est et a toujours été nulle et non avenue depuis l'origine. Les États-Unis ne peuvent comparaître comme demandeur ou comme défendeur devant la Cour sur la base de cette déclaration. Bref, ils ne se sont jamais juridiquement soumis à la compétence de la Cour.

Il s'ensuit que selon moi la Cour n'est pas compétente pour connaître de la requête du Gouvernement suisse, sauf pour se prononcer en ce sens. Mais puisque la majorité de la Cour est d'avis qu'il ne convient pas de se prononcer sur cette exception au stade actuel des débats, j'estime qu'il est de mon devoir d'exprimer mon point de vue sur les autres exceptions soulevées par les États-Unis.

#### *Première exception*

La déclaration par laquelle les États-Unis acceptent la juridiction obligatoire de la Cour se limite aux différends « qui s'élèveront à l'avenir », c'est-à-dire après le 26 août 1946. Les différends qui se sont élevés antérieurement se trouvent donc exclus.

Le but et l'intention d'une telle clause sont évidents. Elle accepte la compétence de la Cour pour les différends postérieurs à la date en question. Elle exclut tout différend antérieur au 27 août 1946. Si un différend existait avant cette date, peu importe sous quelle forme il peut être présenté ultérieurement à la Cour, ou ce que peuvent être ou devenir les questions juridiques directement liées

dispute may be or become, or what the nature of the relief claimed, *that* dispute is not within the competence of the Court.

Such a provision, if it is not to be interpreted in a manner to exceed the intention of the State accepting the jurisdiction of the Court, should receive a broad construction.

A "dispute" within the meaning of the provision need not be spelt out or defined with legal exactitude or particularity. It is enough if its subject-matter and its nature are identifiable. A dispute may arise long before it crystallizes into its component parts or reveals all its different facets. No special formality is necessary. It need not arise in the course of diplomatic negotiations. It may do so independently thereof and may precede negotiations.

Nor is it a condition precedent to a "dispute" arising that one State must indicate that it intends to resort to international judicial or arbitral procedure or action unless its claim is satisfied. A State party to a dispute may temporarily abandon its contention; may subsequently revive it and then decide to seek a remedy by judicial or other proceedings or action.

A dispute may lie dormant for years. The decision to take action and the nature of the action to be taken, the forum to be chosen, or the remedy to be sought are not decisive as to whether a dispute at any given time exists or existed.

A dispute may, as not infrequently happens, enter upon a new phase. An entirely separate dispute may of course arise between the parties with which the existing dispute is only casually connected. But if the substance of the dispute remains the same, the fact that it has entered upon a new phase or that other issues directly connected with and relevant to the dispute in which the parties are also in disagreement are subsequently added or appear, or that new claims for relief are presented, cannot alter the problem such as is here presented to the Court. Were it otherwise, legal ingenuity would usually be able to transmute a dispute which clearly enough was beyond the jurisdiction of the Court, into one within its competence. The Court should concern itself with substance, not form.

"Disputes" within the meaning of the United States Declaration must bear the same interpretation as the same word appearing in Article 36 of the Statute, with which it is co-terminous in meaning. A State submitting to the jurisdiction of the Court is entitled to place reliance upon the judicial pronouncements of this Court and its predecessor, as to the meaning to be given to this word when settling and agreeing upon the terms of its Declaration of Acceptance.

ou se rapportant au différend, ou la nature de la réparation réclamée, ce différend ne relève pas de la compétence de la Cour.

Cette clause, pour ne pas être interprétée d'une façon qui dépasse l'intention de l'État acceptant la juridiction de la Cour, doit être prise dans un sens large.

Un « différend » selon le sens de la clause n'a pas besoin d'être énoncé ou défini avec une exactitude ou des caractéristiques particulières du point de vue juridique. Il suffit que son objet et sa nature soient identifiables. Un différend peut se poser bien avant de se cristalliser en ses éléments composants, ou de révéler tous ses aspects différents. Aucune formalité particulière n'est nécessaire. Il n'est pas indispensable qu'il se produise au cours de négociations diplomatiques, il peut s'élever indépendamment d'elles et même les précéder.

Le fait qu'un État doit indiquer qu'il a l'intention de recourir à une procédure ou à une action judiciaire ou arbitrale internationale si sa réclamation n'est pas satisfaite ne constitue pas une condition préalable à l'existence d'un « différend ». Un État partie à un différend peut temporairement abandonner ses prétentions, les reprendre ensuite et décider alors de chercher un recours dans une procédure ou une action judiciaire ou d'un autre caractère.

Un différend peut demeurer en sommeil pendant des années. La décision de recourir à une action et la nature de l'action à entreprendre, l'instance à choisir ou le recours à rechercher ne peuvent servir à déterminer catégoriquement si un différend existe ou existait à un moment donné.

Un différend peut, comme il advient souvent, prendre une nouvelle tournure. Il peut bien entendu s'élever entre les parties un différend absolument distinct auquel le différend existant n'est que fortuitement lié. Mais si le fond du différend demeure le même, le fait qu'il est entré dans une nouvelle phase ou que d'autres questions directement liées et se rapportant au différend à propos desquelles les parties sont également en désaccord se sont ajoutées ou révélées ultérieurement, ou que de nouvelles réclamations en réparation se trouvent soumises, ne saurait modifier le problème tel qu'il est présenté ici devant la Cour. S'il en était autrement, l'ingéniosité juridique serait généralement à même de faire en sorte qu'un différend qui, d'une façon assez évidente, était en dehors de la compétence de la Cour, relève de cette compétence. La Cour doit tenir compte du fond et non de la forme.

Les « différends » dans le sens de la déclaration des États-Unis doivent être interprétés de la même façon que le même terme utilisé à l'article 36 du Statut, dont il est synonyme. Un État se soumettant à la juridiction de la Cour est en droit de placer sa confiance dans les décisions judiciaires de celle-ci et de celle qui l'a précédée quant au sens à donner à ce mot en décidant des termes de sa déclaration d'acceptation.

The Permanent Court of International Justice and this Court have on a number of occasions considered the meaning of this word. In my opinion it is not necessary to go beyond the pronouncement of the Permanent Court of International Justice in the *Mavrommatis Palestine Concessions* (P.C.I.J., Series A, No. 2 at p. 14), "a dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or interests between two persons". See, too, *German Interests in Polish Upper Silesia* (P.C.I.J., Series A, No. 6 at p. 14); *Chorzów Factory Case* (P.C.I.J., Series A, No. 13 at pp. 10 and 11); *Asylum Case* (I.C.J. Reports 1950, at p. 403). Nothing which appears in the *Right of Passage over Indian Territory* (I.C.J. Reports 1957) qualifies this definition.

In the light of these observations, did then the dispute, the subject of the litigation, arise before or after the 26th August 1946?

To provide the correct answer it is necessary to determine what the dispute is.

The dispute "*relates*" to an alleged obligation of the United States to restore to Interhandel certain assets within the United States. These assets were the shares in G.A.F. But to say that the dispute "*relates*" to a certain subject-matter does not state or identify the nature of the dispute.

There could not be other than complete agreement with the view expressed in the Court's judgment that facts and situations which lead to a dispute must not be confused with the dispute itself. Neither should the "dispute" be confused with the "claim" or claims for relief, which normally may be expected to follow the dispute itself, or with the subject-matter of each claim. The present case is an example of the need in particular to distinguish between the "subject-matter of the dispute", the "dispute" and the "claim".

The relevant facts in the present case which constitute the dispute have not altered since 2nd October 1957 when the Swiss Application was filed. Yet since the date thereof a number of new claims have been put forward. Nonetheless, the "dispute" has remained the same.

In the Swiss Application the dispute is referred to in the preambular paragraph as having arisen "*relating*" to the restitution by the United States of the assets above mentioned. The Application then proceeds to set out the facts on which the Application is founded. It refers to "*dispute*" throughout in the singular. It states *inter alia* that "*the dispute*" concerns the interpretation of a treaty and questions of international law and that its settlement "*involves interpretation of the Washington Accord and an examination of questions of international law*". Nowhere in the Application, except in so far as is to be determined from the facts stated, is "*the dispute*" defined. To state that the dispute "*relates to, etc.*" does not itself indicate or determine its nature.

La Cour permanente de Justice internationale et la présente Cour ont déjà examiné à plusieurs reprises le sens de ce mot. A mon avis, il est inutile d'aller au-delà de la décision de la Cour permanente de Justice internationale à propos de l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine* (C. P. J. I., Série A, n° 2, p. 14) selon laquelle « un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes ». Voir également affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* (C. P. J. I., Série A, n° 6, p. 14); affaire de l'*Usine de Chorzów* (C. P. J. I., Série A, n° 13, pp. 10 et 11); affaire du *Droit d'asile* (C. I. J. *Recueil* 1950, p. 403). Rien de ce qui ressort de l'affaire du *Droit de passage sur territoire indien* (C. I. J. *Recueil* 1957) ne modifie cette définition.

Cela dit, le différend actuel est-il donc né avant ou après le 26 août 1946?

Pour répondre comme il convient à cette question, il est nécessaire de définir d'abord la nature de ce différend.

Le différend « se rapporte » à la prétendue obligation qui incomberait aux États-Unis de restituer à l'Interhandel certains avoirs se trouvant dans ce pays. Il s'agit, en l'espèce, des actions de la G. A. F. Mais dire que le différend « se rapporte » à tel ou tel objet, ce n'est pas énoncer ni définir sa nature.

On ne peut que se ranger sans réserve au point de vue exprimé par la Cour dans son arrêt, à savoir que les faits et les situations qui ont mené à un différend ne sauraient être confondus avec le différend lui-même. Il ne faut pas non plus confondre le « différend » avec la ou les « réclamations » en réparation, que l'on peut normalement présumer suivre le différend lui-même, ni avec l'objet de chaque réclamation. L'affaire actuelle est un exemple de cette nécessité de distinguer en particulier entre « l'objet du différend », le « différend » et les « réclamations ».

Les faits pertinents qui, en l'espèce, constituent le différend ne se sont pas modifiés depuis le 2 octobre 1957, date à laquelle la requête de la Suisse a été déposée. Cependant, depuis la date de cette requête, un grand nombre de nouvelles réclamations ont été formulées. Néanmoins, le « différend » est resté le même.

Le préambule de la requête suisse dit du différend qu'il « se rapporte » à la restitution par les États-Unis des avoirs susmentionnés. La requête décrit ensuite les faits sur lesquels elle est fondée. Partout, elle fait mention du « différend » au singulier. Elle dit, notamment, que le « différend » a pour objet l'interprétation d'un traité et des points de droit international et que sa solution « implique l'interprétation de l'Accord de Washington et l'examen de points de droit international ». Nulle part la requête ne définit le « différend » autrement que par la description qu'elle donne des faits. Dire que le « différend se rapporte à... » n'indique ni ne définit en soi la nature de celui-ci.



Although two different claims for relief were put forward in the Application, Switzerland itself only refers throughout to *one* dispute which it had sought to have settled first by negotiation, then by seeking recourse to arbitration, etc., and finally by application to this Court.

It is that dispute—whatever it was—that the Application asks the Court either to determine itself on the merits, or, alternatively, to declare is one fit for submission for “judicial settlement, arbitration or conciliation”.

What then, on a proper examination of the facts, was the nature of the dispute to which Switzerland is referring?

It is, I think, clear enough that it was, whether or not Interhandel, the nominal owners of the shares in G.A.F. at the time of vesting, was Swiss-owned or German-owned or controlled.

This, I think, is borne out by the correspondence and documents which passed between the Parties, and is supported by the Application itself and the Memorial.

The fundamental Swiss contention, in whatever different forms it seeks relief, or whenever a demand for restitution was made, is, that Interhandel was Swiss (neutral), not German (enemy). It is on the resolution of this dispute that any obligation by the United States to make restitution basically depends.

Whether the dispute were determined by this Court on its merits, or dealt with by arbitration or conciliation, the dispute—as distinct from the forms in which relief is claimed, which have I think too greatly controlled the decision of the Court—is the same. And this remains so whether the Swiss Government, in seeking to have the shares restored to Interhandel, calls in aid Article IV of the Washington Accord, the decision of the Swiss Authority of Review, or the Arbitration and Conciliation Treaty of 1931.

If the dispute did not arise after 26th August 1946, it is not in my opinion competent for the Court to deal with that dispute in any way either on its merits or by declaring that that dispute “is fit for submission for judicial settlement, arbitration or conciliation”. Such a dispute is wholly outside the jurisdiction of the Court.

There are I think certain signposts before and after the 26th August 1946 that give direction to our enquiry.

(a) The main, if not the only substantial reason why the United States repeatedly maintained that the “blocking” of Interhandel in Switzerland should be continued was because its principal asset was its participation in G.A.F. then being administered by the U.S. Alien Property Custodian. This was known to the Swiss authorities from at least July 1945 (Exposé of Swiss Compensation

Bien que deux réclamations différentes en réparation soient formulées dans la requête, la Suisse elle-même ne fait jamais état que *d'un seul* différend qu'elle a tenté de régler d'abord par des négociations, ensuite en recourant à l'arbitrage, etc., et finalement en déposant une requête auprès de la Cour.

C'est ce différend, quel qu'il soit, que la requête demande à la Cour de trancher elle-même quant au fond ou, subsidiairement, de tenir pour étant de nature à être soumis à la « juridiction, à l'arbitrage ou à la conciliation ».

Quelle est donc la nature du différend dont la Suisse fait état, telle qu'elle ressort d'un examen sérieux des faits?

Il est, à mon avis, bien évident que c'est le point de savoir si, oui ou non, l'Interhandel, propriétaire nominal des actions de la G. A. F. à l'époque du séquestre, était propriété suisse ou allemande ou sous contrôle allemand.

Ce point de vue est, selon moi, confirmé par la correspondance et les documents échangés entre les Parties et soutenu par la requête elle-même et le mémoire.

Quelle que soit la forme sous laquelle la Suisse réclame réparation ou l'époque à laquelle elle a présenté une demande en restitution, sa thèse essentielle est que l'Interhandel était suisse (neutre) et non allemande (ennemie). C'est du règlement de ce différend que dépend essentiellement toute obligation pour les États-Unis de se prêter à une restitution.

Qu'il soit tranché par la Cour quant au fond ou réglé par l'arbitrage ou la conciliation, le différend — par opposition aux formes sous lesquelles la réparation est réclamée et qui, selon moi, ont trop fortement influencé la décision de la Cour — est le même. Cela reste exact, quel que soit le texte invoqué par le Gouvernement de la Suisse en vue d'obtenir la restitution des actions en question à l'Interhandel: article IV de l'Accord de Washington, décision de l'Autorité suisse de recours ou Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931.

Si le différend n'est pas né après le 26 août 1946, à mon avis la Cour n'est aucunement compétente pour en connaître, que ce soit en statuant quant au fond, ou en déclarant qu'il est « de nature à être soumis à la juridiction, à l'arbitrage ou à la conciliation ». Pareil différend échappe entièrement à la compétence de la Cour.

On peut, me semble-t-il, dégager, avant et après le 26 août 1946, certains points de repère qui nous permettront d'orienter notre enquête.

a) Le motif principal, sinon le seul important, pour lequel les États-Unis ont fait valoir à plusieurs reprises que le « blocage » de l'Interhandel en Suisse devait être maintenu est le fait que l'essentiel des avoirs de ladite société consistait dans sa participation à la G. A. F., alors administrée par le *U. S. Alien Property Custodian*. Les autorités suisses ont eu connaissance de cette position à partir du

Office, 24th September 1947, Annex 3 to the Swiss Memorial, p. 7).

(b) The United States Authorities from July 1945 to August 1946 "repeatedly maintained to the Swiss authorities that the *connection with I.G. Farben was still maintained*". (*Ibid.*)

(c) In the opinion of the Swiss Compensation Office *the German interest* in Interhandel could not be proved.

(d) "Like the earlier enquiry the second investigation (Footnote November 1945-February 1946) *established* that Interhandel was in *no degree under German influence*." (Swiss Application 3 (b).)

(e) "Despite this *quite categorical* outcome the Swiss Compensation Office continued to block Interhandel—taking into account the fact that the allied members of the Joint Commission, which meanwhile had been set up under the Washington Accord, *had not been willing to accept* the findings of the second enquiry." (*Ibid.*)

(f) The G.A.F. remained under the administration of the Alien Property Custodian from 1942 onwards because it was considered by the United States "to be a *company under German control*". (Decision of Swiss Authority of Review, Annex 19 to Swiss Memorial, para. B.)

(g) The question decided by the Swiss Authority of Review was whether Interhandel *was under German control*. (*Ibid.*, para. 4.)

(h) The Swiss Authority of Review found this issue in favour of Interhandel and ordered the blocking to be annulled. (*Ibid.*, paras. 11 and 12.)

(i) This decision provides one of the main supports relied on by the Swiss Government in this case.

(j) The Memorial of the Government of Switzerland under Part I thereof "Statement of Facts" states that Interhandel attempted many years before the Second World War "*to free itself from all German influence* and succeeded as we shall show". (First paragraph.) In paragraph 6 "To decide whether a preponderant *German interest* existed" in Interhandel the distribution of shares in that Corporation is examined. In paragraph 7 "To determine whether or not" Interhandel "was subject to *German control*" some importance was attributed to the composition of the machinery of the Corporation which subsequent paragraphs deal with. In paragraph 18 referring to the two decisions of the Swiss Office of Compensation it is stated that the first "found... that Interhandel had completely *severed its ties with I.G. Farben* in 1940 and therefore there was no need to decree the blocking of its property", the second enquiry "confirmed that Interhandel *was not controlled by the Germans*". In Part II under "Statement of the Law" para-

mois de juillet 1945 au plus tard (exposé de l'Office suisse de compensation, en date du 24 septembre 1947, annexe 3 au mémoire de la Suisse, p. 7).

b) Les autorités américaines, de juillet 1945 à août 1946, « ont fait valoir à plusieurs reprises aux autorités suisses que le *lien avec l'I. G. Farben subsistait* ». (*Ibid.*)

c) De l'avis de l'Office suisse de compensation, les *intérêts allemands* dans l'Interhandel ne pouvaient être prouvés.

d) « Comme la première, cette seconde expertise (note: novembre 1945 à février 1946) *établit* qu'Interhandel ne se trouvait *nullement sous influence allemande* ». (Requête de la Suisse, par. 3 (b).)

e) « En dépit de ce résultat *pourtant catégorique*, l'Office suisse de compensation maintint le blocage d'Interhandel, prenant en considération le fait que les membres alliés de la Commission mixte, instituée entre temps par l'Accord de Washington, *n'avaient pas accepté* de se ranger aux conclusions de la deuxième expertise. » (*Ibid.*)

f) La G.A.F. est restée placée sous l'administration de l'*Alien Property Custodian*, à partir de 1942, parce qu'elle était considérée par les États-Unis comme une société « *sous contrôle allemand* » (décision de l'Autorité suisse de recours, annexe 19 au mémoire de la Suisse, par. B.).

g) La question tranchée par l'Autorité suisse de recours était celle de savoir si l'Interhandel était *sous contrôle allemand*. (*Ibid.*, par. 4.)

h) L'Autorité suisse de recours a tranché cette question en faveur de l'Interhandel et a prononcé l'annulation de la décision la soumettant au blocage. (*Ibid.*, par. 11 et 12.)

i) Cette décision est l'une des principales pièces invoquées par le Gouvernement de la Suisse à l'appui de sa thèse en la présente instance.

j) Le Gouvernement de la Suisse déclare dans la première partie de son mémoire, intitulée « exposé des faits »: l'Interhandel s'efforça plusieurs années avant la deuxième guerre mondiale « *de se dégager de toutes influences allemandes* et y réussit complètement, comme nous allons le montrer » (par. 1). Au paragraphe 6, « pour décider si ... il y a un *intérêt allemand* prépondérant » dans l'Interhandel, on examine la répartition des actions dans ladite société. Au paragraphe 7, « pour déterminer si » l'Interhandel « se trouvait ou non *sous contrôle allemand* », on attribue une certaine importance à la composition des organes de la société et on développe ce point dans les paragraphes qui suivent. Au paragraphe 18, se référant aux deux décisions de l'Office suisse de compensation, le Gouvernement de la Suisse déclare qu'après sa première expertise, l'Office « constata qu'en 1940 l'Interhandel s'était complètement *détachée de la I. G. Farben* et qu'il n'y avait par conséquent pas lieu de décréter le blocage de ses biens »; la seconde expertise « confirma

graph 81 states "The Swiss Government alleges that the property of the G.A.F. is Swiss. It is therefore incumbent upon it to prove that fact. Such proof would appear to us to be furnished as soon as it is established that the *preponderant interest* in the Corporation under the control of which G.A.F. is (in other words Interhandel) *is in Swiss hands*. This conclusion also results from the investigations of the Swiss Compensation Office and from the decision of the Authority of Review *which also cover the American assets*. It is up to the respondent to furnish proof to the contrary."

(k) The Submissions to the Memorial recite (*inter alia*):

(i) The United States was by virtue of Article IV of the Washington Accord under an obligation to unblock *Swiss assets* in the U.S.A. including those of Interhandel. (1st recital.)

(ii) Interhandel was *not under enemy control* at the time of the entry of the United States into the Second World War. (2nd recital.)

(iii) G.A.F. was controlled by Interhandel. (2nd recital.)

(iv) The decision of the Swiss Authority of Review recognizes *the Swiss character of Interhandel*. (3rd recital.)

(v) That decision became *res judicata vis-à-vis* the parties to the Accord and so internationally binding on the United States of America. (4th recital.)

(vi) Independently of the above decision general international law prohibited the confiscation of private property belonging to *nationals of neutral States*. (5th recital.)

(vii) Accordingly the United States was bound as a result of the decision of the Swiss Authority of Review to restore the assets of Interhandel. (6th recital.)

(l) "Despite" the decision of the Swiss Authority of Review "the American authorities categorically refused to comply with the Swiss request for the release of the G.A.F. shares in the United States". (Paragraph 4 of Application.)

The essential nature of the dispute referred to by Switzerland in its Application and Memorial was whether or not Interhandel, the nominal owners of the shares at the time of vesting, was "Swiss" owned or "German" owned or controlled, in other words whether Interhandel had completely severed its ties with I.G. Farben.

The dispute so described may be put in different words, as indeed at times it has been, but it is that dispute, however described, which is presently before the Court and it is upon the resolution

que l'Interhandel *n'était pas contrôlée par des Allemands* ». Le paragraphe 81 de la deuxième partie, intitulée « exposé de droit », déclare: « Le Gouvernement suisse allègue que les biens de la G. A. F. sont suisses. Il lui incombe donc de le prouver. Cette preuve nous paraît être faite à partir du moment où il est établi que *l'intérêt prépondérant* représenté dans la société dont dépend la G. A. F. (c'est-à-dire dans l'Interhandel) *est en mains suisses*. Cette conclusion résulte aussi des investigations de l'Office suisse de compensation et de la décision de l'Autorité de recours, qui vise également les avoirs américains. C'est à la partie défenderesse d'apporter la preuve du contraire. »

k) Les conclusions présentées dans le mémoire déclarant notamment:

i) Les États-Unis sont, en vertu de l'article IV de l'Accord de Washington, tenus de lever le séquestre des *biens suisses* se trouvant aux États-Unis, parmi lesquels figurent ceux de l'Interhandel (premier attendu).

ii) L'Interhandel *n'était pas contrôlée par des ennemis* au moment de l'entrée des États-Unis d'Amérique dans la deuxième guerre mondiale (deuxième attendu).

iii) La G. A. F. est contrôlée par l'Interhandel (deuxième attendu).

iv) La décision de l'Autorité suisse de recours reconnaît *le caractère suisse de l'Interhandel* (troisième attendu).

v) La décision de l'Autorité suisse de recours a acquis force de chose jugée à l'égard des parties de l'Accord et a donc force obligatoire, sur le plan international, pour les États-Unis d'Amérique (quatrième attendu).

vi) Indépendamment de ladite décision, le droit international général interdit de confisquer la propriété privée appartenant aux *ressortissants d'États neutres* (cinquième attendu).

vii) Le Gouvernement des États-Unis était donc tenu, en vertu de la décision de l'Autorité suisse de recours, de restituer les avoirs de l'Interhandel (sixième attendu).

l) « En dépit de » la décision de l'Autorité suisse de recours, « les autorités américaines refusèrent catégoriquement de faire droit aux requêtes suisses demandant la libération des actions G. A. F. qui se trouvaient aux États-Unis » (par. 4 de la requête).

La nature essentielle du différend dont a fait état la Suisse dans sa requête et son mémoire était la question de savoir si l'Interhandel, propriétaire nominal des actions à l'époque du séquestre, était ou non propriété « suisse » ou « allemande » ou sous contrôle allemand, en d'autres termes, si l'Interhandel s'était complètement détachée de l'I. G. Farben,

Le différend ainsi énoncé peut être présenté en termes différents, comme il est advenu parfois, mais c'est ce différend, quelle que soit la façon dont il est énoncé, qui est à l'heure présente soumis à la

of that dispute that the Swiss claim ultimately depends. If Interhandel were Swiss (neutral), not "German" (enemy), the Swiss claim is that its shareholding in G.A.F. was "Swiss" and should be restored to it.

Within this dispute there have arisen, as is not unusual, other issues between the Parties which are themselves the subject of dispute. But when examined it will be seen that they are but aspects or parts or phases of the same fundamental dispute.

The Swiss Government in its Application and Memorial stated in detail facts upon which it claimed to be in a position to establish that Interhandel was "Swiss" and accordingly that its shareholding in G.A.F. was Swiss. In its view whether this was "Swiss" was dependant upon whether Interhandel was Swiss as it claimed it was in a position to prove. In support of its case it has, however, placed much reliance upon the Washington Accord.

Thereunder it claims that by virtue of Article IV, paragraph 1 thereof, the United States assumed the obligation to unblock Swiss assets among which it claims are the assets in G.A.F. alleged to belong to the "Swiss" Corporation Interhandel. If Interhandel were Swiss, if, the Swiss Authority of Review found, it had severed its connections with I.G. Farben, then this shareholding it is contended was also Swiss. But assuming that this Article has any relevance to this case, the dispute remained the same.

Switzerland, in the Observations and Submissions on the Preliminary Objections, sought to supplement its claims by an alternative claim in which it requested the Court to declare that the "property" which Interhandel "possesses" in G.A.F. "have the character of non-enemy (Swiss) property and *consequently* (the italics here are mine) to declare that by refusing to return the said property the United States was acting contrary to the decision of the Swiss Authority of Review of January 1948 and was in breach of Article IV, paragraph 1, of the Washington Accord and of the obligations binding upon them under the general rules of international law".

Assuming that the decision of the Swiss Authority of Review is relevant to these proceedings, and this issue is also in dispute, it is clear that the Government of Switzerland is relying upon it as conclusive evidence against the United States of America on the real dispute before the Court, namely, as to the Swiss character of Interhandel and consequently the Swiss character of its shareholding in G.A.F.

The fundamental dispute—notwithstanding all the other issues within it—is and has always been whether Interhandel—the nominal holder of the shares in the United States of America—was

Cour et c'est de sa solution que la réclamation suisse dépend en fin de compte. Si l'Interhandel était suisse (neutre) et non « allemande » (ennemie), la réclamation de la Suisse est que sa participation à la G. A. F. était suisse et devrait lui être restituée.

Dans le cadre de ce différend, d'autres questions ont été soulevées entre les Parties, ce qui est chose fréquente, qui font elles-mêmes l'objet du litige. Mais leur examen fera apparaître qu'il s'agit seulement d'aspects, de parties ou de phases du même différend fondamental.

Dans sa requête et son mémoire, le Gouvernement suisse a énoncé en détail les faits en vertu desquels il prétendait être en mesure d'établir que l'Interhandel était « suisse » et, en conséquence, que ses participations dans la G. A. F. étaient suisses. A son avis, pour savoir si cette participation était « suisse », il fallait déterminer si l'Interhandel était suisse, ainsi que ce Gouvernement prétendait être en mesure de le démontrer. Pour étayer son argumentation, il s'appuie cependant largement sur l'Accord de Washington.

En invoquant ce texte, il soutient qu'en vertu de l'article IV, paragraphe 1<sup>er</sup>, les États-Unis ont assumé l'obligation de débloquer les avoirs suisses au nombre desquels se trouvent, selon lui, les avoirs de la G. A. F. qu'il prétend être la propriété de la société « suisse » Interhandel. Si l'Interhandel était suisse, si, selon les conclusions de l'Autorité suisse de recours, elle avait rompu tous ses liens avec I. G. Farben, alors cette participation, dit-on, était également suisse. Mais, en supposant que cet article ait le moindre rapport avec cette espèce, le différend demeure le même.

Dans ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires, la Suisse a cherché à compléter sa demande par une conclusion subsidiaire par laquelle elle demande à la Cour de dire que « les biens » que l'Interhandel « possède » dans la G. A. F. « ont le caractère de biens non-ennemis (suisses) et, *en conséquence*, de déclarer qu'en refusant de restituer lesdits avoirs [c'est moi qui souligne], les États-Unis agissaient en contradiction avec la décision de l'Autorité suisse de recours de janvier 1948 et violaient l'article IV, paragraphe 1, de l'Accord de Washington et les obligations leur incombant en vertu des règles générales du droit international ».

A supposer que la décision de l'Autorité suisse de recours se rapporte à cette procédure, et cette question est également en litige, il est clair que le Gouvernement suisse l'invoque comme une preuve concluante contre les États-Unis d'Amérique à propos du véritable différend soumis à la Cour, à savoir du caractère suisse de l'Interhandel et, en conséquence, du caractère suisse de sa participation dans la G. A. F.

Le fond du différend — nonobstant toutes les autres questions sur lesquelles il porte — est et a toujours été de savoir si l'Interhandel — titulaire nominal des actions aux États-Unis d'Amérique



"Swiss". And the enquiry under the objection is whether a dispute on that issue arose before the 26th August 1946.

The "neutral" or "enemy" character of Interhandel was, of course, material under the Washington Accord for the purpose of carrying out its primary objective, namely, the uncovering, the census and the liquidation of German property in Switzerland. But the character of Interhandel had a significance both for Switzerland and the United States of America which went beyond this because of the assets in the United States of America which had stood in the name of Interhandel before they became "vested". Once the procedure under the Accord was completed, the Swiss case on this aspect is, and at all material times must have been, that it covered American assets and applies to "vested" property in the United States of America. (Annex 22 to Swiss Memorial; para. 81 of Swiss Memorial.) The United States for its part "*because the principal assets*" of Interhandel were the shares in G.A.F., had "*repeatedly maintained* to the Swiss Authorities that the connection with I.G. Farben was still maintained". (Annex 3 to Swiss Memorial.) It is, I think, a proper conclusion that both the United States of America and Switzerland in the discussions and correspondence which took place between the two countries after May 1946 at the latest, regarded the character of Interhandel in relation to the liquidation of German property in Switzerland as having a connected and significant bearing on Interhandel's shares in G.A.F.

Interhandel was a holding company. Its most important asset were the shares in G.A.F. It held over 90 per cent of the shares therein. Somewhat less than half of the ordinary shares of Interhandel were the property of G.A.F. If Interhandel were held by the Swiss authorities to be "Swiss", whilst that could not—apart from the Swiss arguments based on Article III of the Annex to the Washington Accord (*res judicata*)—have decided the fate of Interhandel "assets" in G.A.F., it could assume considerable importance in relation to them and any alleged obligation upon the United States to restore them to Interhandel. On the other hand, were Interhandel determined by them to be "German" or German controlled, this would have had an important practical bearing on any claim by Interhandel to have the shares restored to it.

It is contended by Switzerland that prior to the 26th August 1946, the Swiss authorities were not concerned with the fate of Interhandel's shareholding in G.A.F. Any difference of opinion, if any, which took place prior thereto, could, therefore, it is said, have had no relation to that shareholding.

To the extent to which it is necessary to deal with this contention, I cannot accept this as accurate. The United States were expecting Interhandel to bring suit in the United States to recover the shares in G.A.F. The letter of 20th August 1946 from the Swiss

— était « suisse ». Et dans le cadre de l'exception, il s'agit de savoir si le différend sur ce point est né avant le 26 août 1946.

Le caractère « neutre » ou « ennemi » de l'Interhandel était évidemment important, selon les termes de l'Accord de Washington, en vue d'atteindre le but premier de cet Accord, à savoir déceler, recenser et liquider les biens allemands en Suisse. Mais le caractère de l'Interhandel a, pour la Suisse et pour les États-Unis d'Amérique, une signification plus large à cause des avoirs aux États-Unis d'Amérique qui étaient au nom de l'Interhandel avant d'être « placés sous séquestre ». A l'issue de la procédure prévue par l'Accord, la thèse suisse à ce propos est, et a dû être pendant toute la période qui nous intéresse, qu'elle portait sur des avoirs américains et s'appliquait à des biens « placés sous séquestre » aux États-Unis d'Amérique. (Annexe 22 du mémoire suisse, par. 81 du mémoire suisse.) Pour leur part, les États-Unis, « *parce que* l'essentiel des avoirs » de l'Interhandel étaient des actions de la G. A. F., avaient « fait valoir à plusieurs reprises aux autorités suisses que le lien avec I. G. Farben subsistait ». (Annexe 3 au mémoire suisse.) Il me paraît légitime de conclure que, tant les États-Unis d'Amérique que la Suisse, dans les discussions et la correspondance entre les deux pays après le mois de mai 1946 au plus tard, ont considéré que le caractère de l'Interhandel à l'égard de la liquidation des biens allemands en Suisse avait une incidence directe et importante sur les participations de l'Interhandel dans la G. A. F.

L'Interhandel était une société holding. Ses principaux avoirs étaient les actions de la G. A. F. Elle en possédait plus de 90 %. Un peu moins de la moitié des actions ordinaires de l'Interhandel appartenait à la G. A. F. Si les autorités suisses estimaient que l'Interhandel était « suisse », bien que cela ne puisse pas — en dehors des arguments suisses fondés sur l'article III de l'annexe à l'Accord de Washington (*res judicata*) — décider du sort des avoirs d'Interhandel dans la G. A. F., cela pouvait avoir une importance considérable à leur égard et à l'égard de toute prétendue obligation pour les États-Unis de les restituer à l'Interhandel. D'autre part, s'ils avaient décidé que l'Interhandel était « allemande » ou sous influence allemande, cela aurait eu des répercussions pratiques importantes sur toute réclamation de l'Interhandel tendant à la restitution des actions.

La Suisse a prétendu qu'avant le 26 août 1946 les autorités suisses ne se sont pas intéressées au sort de la participation de l'Interhandel dans la G. A. F. Toute divergence d'opinions éventuelle antérieure à cette date n'aurait pu, par conséquent, dit-on, avoir le moindre rapport avec cette participation.

Dans la mesure où il est nécessaire d'examiner cette prétention, je n'en puis reconnaître l'exactitude. Les États-Unis s'attendaient à ce que l'Interhandel introduise aux États-Unis une procédure afin de recouvrer les actions de la G. A. F. La lettre du 20 août 1946,

Compensation Office to Mr. Le Roy Jones, described as Chief of the Alien Property Section Department of Justice of the United States (Annex 3 to Swiss Memorial, p. 9), appears sufficiently to establish that Switzerland shared the view that Interhandel would probably bring such a suit.

Whether any difference of opinion which took place before the date of the Washington Accord did or did not bear a relation to Interhandel's holding in G.A.F., I am of the opinion that after the date thereof it did have such a relation, and a direct one.

1. The Swiss Compensation Office, under the Washington Accord; was the authority empowered to uncover, take into possession and liquidate the property in Switzerland of Germans in Germany.

2. The view of the Swiss authorities is, and consistent with the case it makes out must, it seems to me, at the relevant times have been that:

(a) The Swiss Authority of Review was created by the Accord and its duty was, when required so to do, to review the decisions which the Swiss Compensation Office was called upon to take under the Accord.

(b) The fact that the Swiss Compensation Office began its investigations in respect to Interhandel before the conclusion of the Accord in no way would prevent a decision of the Authority of Review from having been taken within the framework of the Accord because of the provisions of Article I thereof. "In other words, though the investigations of the Swiss Compensation Office began ... before the conclusion of the Accord ... they were continued and completed within the framework of the Accord" (Swiss oral argument of 11th November 1958). The decision of the Swiss Compensation Office "was made in observance of the Articles of the Accord" (Swiss Note of 7th September 1948, Annex 22 to Swiss Memorial). The significance of this viewpoint becomes apparent when seen against the light of the Swiss contention that the decision of the Swiss Authority of Review "*confirming the non-German character of Interhandel* became *res judicata*" since it was an appeal from the Swiss Compensation Office made by "the party (Interhandel) in interest" under the Accord.

3. The procedure laid down in Article III of the Annex to the Accord, the Swiss Government claims, would determine what were Swiss assets in the United States under Article IV of the Accord (Swiss Note of 7th September 1948, Annex 22 to Swiss Memorial). "The Washington Accord specifies in Article IV, Section I, that the Government of the United States is under an obligation to unblock Swiss assets in the United States, that is to say, all Swiss assets without any exception whatsoever. *Who decides whether any particular property should be described as Swiss assets? Who decides on the criterion for distinguishing Swiss assets from German assets blocked in the United States?*"

adressée par l'Office suisse de compensation à M. Le Roy Jones, désigné comme chef de la section de l'*Alien Property* du *Department of Justice* (annexe 3 au mémoire suisse, p. 9), paraît établir suffisamment que la Suisse estimait aussi que l'Interhandel introduirait probablement cette procédure.

Qu'une divergence de vues antérieure à la date de l'Accord de Washington ait ou n'ait pas eu de rapport avec la participation de l'Interhandel dans la G. A. F., je suis d'avis qu'après cette date ce rapport existait et qu'il était un rapport direct.

1. L'Office suisse de compensation, selon l'Accord de Washington, était l'autorité habilitée à déceler les biens situés en Suisse et appartenant à des Allemands en Allemagne, à prendre possession de ces biens et à les liquider.

2. Les autorités suisses étaient d'avis, et il me semble que, conformément à l'argumentation qu'elles présentent, elles ont dû être d'avis pendant la période de référence, que :

a) l'Autorité suisse de recours a été créée par un accord et sa tâche était, sur demande, de contrôler les décisions que l'Office suisse de compensation serait amené à prendre en exécution de l'Accord;

b) le fait que l'Office suisse de compensation a commencé ses enquêtes sur l'Interhandel avant la conclusion de l'Accord n'empêche en aucune manière qu'une décision de l'Autorité de recours ait pu être prise dans le cadre de l'Accord, en vertu des dispositions de son article 1<sup>er</sup>. « En d'autres termes, si les investigations de l'Office suisse de compensation ont commencé avant la conclusion de l'Accord... elles ont été continuées et complétées sous le régime de l'Accord » (plaidoirie de la Suisse du 11 novembre 1958). La décision de l'Office suisse de compensation a été prise conformément aux articles de l'Accord (note suisse du 7 septembre 1948, annexe 22 au mémoire suisse). La portée de ce point de vue devient évidente à la lumière de la thèse suisse selon laquelle la décision de l'Autorité suisse de recours « confirmant le caractère non allemand de l'Interhandel a acquis force de chose jugée », puisqu'il s'agissait d'un appel de l'Office suisse de compensation émanant de « la partie » (Interhandel) en cause au sens de l'Accord.

3. La procédure prévue à l'article III de l'annexe à l'Accord définirait, selon le Gouvernement suisse, les avoirs suisses aux États-Unis au sens de l'article IV de l'Accord (note suisse du 7 septembre 1948, annexe 22 au mémoire suisse). « L'Accord de Washington prévoit dans son article IV, chiffre I, l'obligation pour le Gouvernement des États-Unis de débloquer les avoirs suisses aux États-Unis, c'est-à-dire tous les avoirs suisses, sans exception aucune. » *Qui décide si tels ou tels biens doivent être qualifiés d'avoirs suisses? Qui décide sur le critère qui distingue les avoirs suisses des avoirs allemands bloqués aux États-Unis?*

“If we study the Washington Accord in this connection, one thing is certain. When property belongs to Swiss physical or *legal* persons whose Swiss character has already been confirmed in a binding and final manner by the Authority of Review under the Washington Accord, *they must inevitably follow the fate of property unblocked in Switzerland*” (Swiss oral argument, 11th November, 1958).

4. Under the Accord (Article III of Annex thereto) decisions of the Authority of Review, made under the provisions of the Accord, were final. But so also were the decisions of the Swiss Compensation Office, unless the Joint Commission was “unable to agree to the decision of that Office”, or unless “the party in interest” desired the matter to be submitted to the Authority of Review. Article III of the Annex provides “The decisions of the *Compensation Office* or of the Authority of Review, *should* the matter be referred to it, *shall be final.*”

5. A decision of the Swiss Compensation Office was, on the Government of Switzerland’s case as I understand it, the initial step in the chain of proof to establish under Article IV of the Accord, whether Interhandel’s “assets” in the United States were or were not “blocked” assets, which under Article IV of the Accord, the United States of America was under obligation to unblock. If the Swiss Office of Compensation decided that Interhandel was “Swiss”—as, of course, it had already done—and it confirmed its determination or conclusion after the Washington Accord, and if the United States (or Joint Commission) did not contest its determination or conclusion, the view of the Government of Switzerland must have been it seems to me that that would decide the fate of Interhandel’s “assets” in G.A.F. If the Joint Commission Powers refused to accept the decision of the Swiss Compensation Office and the matter went before the Authority of Review, its decision would become Switzerland claims *res judicata* unless the Allied Governments requested arbitration. In other words, if the Swiss character of Interhandel in *Switzerland*, as determined by the Swiss Compensation Office, was admitted or not contested or if on review Interhandel was determined by the Swiss Authority of Review to be Swiss, the shares in G.A.F., on the Swiss view of the Accord, would “*inevitably follow the fate of property unblocked in Switzerland*”.

It is not without significance that as at the 12th December 1945, 454,948 “A” shares in G.A.F. were deposited in Switzerland in the form of certificates and these were claimed by Interhandel to be fully under its control.

Did or did not the Swiss Government, as from the date of the Accord, and before the 26th August 1946, hold the opinion that Interhandel was not “German” or under German control but “Swiss” and that consequently Interhandel’s “assets” were “Swiss”

« Lorsqu'on étudie à ce sujet l'Accord de Washington, une chose est certaine. Lorsque ces biens sont la propriété de personnes physiques ou morales suisses dont le caractère suisse a déjà été consacré d'une manière obligatoire et définitive par l'Autorité de recours de l'Accord de Washington, *ils doivent suivre fatalement le sort des biens débloqués en Suisse* » (plaidoirie de la Suisse, le 11 novembre 1958).

4. Conformément à l'Accord (article III de l'annexe à ce texte), les décisions de l'Autorité de recours, prises en vertu des dispositions de l'Accord, étaient définitives. Mais il en était de même des décisions de l'Office suisse de compensation, à moins que la Commission mixte ne pût « se déclarer d'accord avec la décision de cet Office », ou à moins que la « partie en cause » ne désire que la question soit soumise à l'Autorité de recours. L'article III de l'annexe dispose : « la décision de l'*Office de compensation* ou, selon le cas, de l'Autorité suisse de recours, *sera définitive* ».

5. La décision de l'Office suisse de compensation était, d'après la thèse de la Suisse telle que je la comprends, le premier pas dans l'enchaînement des preuves pour démontrer, aux termes de l'article IV de l'Accord, si les « avoirs » de l'Interhandel aux États-Unis rentraient ou non dans les avoirs « bloqués » qui, aux termes de l'article IV de l'Accord, devaient être débloqués par les États-Unis. Si l'Office suisse de compensation a décidé que l'Interhandel était « suisse » — et c'est évidemment ce qu'il avait déjà fait — et s'il a confirmé sa décision ou sa conclusion après l'Accord de Washington et si les États-Unis (ou la Commission mixte) n'ont pas contesté sa décision ou sa conclusion, le Gouvernement suisse a dû penser, me semble-t-il, que cela réglait le sort des participations de l'Interhandel dans la G. A. F. Si la commission mixte avait refusé d'accepter la décision de l'Office suisse de compensation et si la question avait été soumise à l'Autorité de recours, la Suisse prétend que la décision de l'Autorité aurait acquis force de chose jugée, à moins que les Gouvernements alliés n'aient réclamé l'arbitrage. En d'autres termes, si le caractère suisse de l'Interhandel *en Suisse*, tel qu'il avait été déterminé par l'Office suisse de compensation, était reconnu ou non contesté, ou si, après un recours l'Autorité suisse de recours décidait que l'Interhandel était suisse, les actions de la G. A. F., d'après l'interprétation suisse de l'Accord, devaient « *suivre fatalement le sort des biens débloqués en Suisse* ».

Il n'est pas sans intérêt de noter qu'au 12 décembre 1945, un paquet de 454.948 actions « A » de la G. A. F. était déposé en Suisse, sous la forme de certificats, et que l'Interhandel prétend que ces actions étaient entièrement sous son contrôle.

A dater de l'Accord et jusqu'au 26 août 1946, le Gouvernement suisse a-t-il oui ou non été d'avis que l'Interhandel n'était pas « allemand » ou sous influence allemande mais « suisse », et qu'en conséquence les « avoirs » de l'Interhandel étaient « suisses » et

not "German"? If it did, it was an opinion directly opposed to that of the United States authorities. I am satisfied it did, irrespective of whether that opinion could be described as "provisional" or subject to possible change, or not. It was a firmly held opinion put forward in direct conflict with that held by the United States authorities since 1942. Moreover it seems to me clear enough that on Switzerland's case, it knew at least that the determination of the Swiss Compensation Office was a not unimportant factor in establishing the Swiss character of G.A.F. "assets" in the U.S.A. The Swiss Compensation Office was on its case a definite link in the procedure necessary to prove that Interhandel's "assets" in G.A.F. were Swiss assets in the U.S.A. The Swiss Compensation Office was the competent Swiss authority for this purpose.

Whether the convictions and contentions of the Swiss authorities are to be called provisional or otherwise—whatever terms are used to diminish the significance of the official Swiss attitude after the Accord and before 26th August 1946—it is I think sufficiently clear that the Swiss attitude must have been that Interhandel was Swiss, and accordingly its holding in G.A.F. was Swiss, with the consequence which flowed from that if their claim as to the applicability of Article IV of the Accord was correct.

It said in terms quite sufficient to establish a dispute—our opinion is that Interhandel is Swiss—that is our contention—that is our determination. If you persist in claiming otherwise, prove it, if you can.

I do not intend to detail all the further evidence which persuades me that the dispute existed before the 26th August 1946. I shall content myself with the following:

(a) The Swiss Compensation Office investigated Interhandel June-July 1945. It "drew ... the logical conclusion that Interhandel was a Swiss company..." (para. 3 (b) of Application). This conclusion was diametrically opposed to the official determination of the United States.

(b) The Swiss Compensation Office, against its conviction and only at the direction of the Swiss Federal Political and another Department, continued the "temporary" blocking of Interhandel. This was done, the Swiss Government states, under pressure by or as the result of representations from the Allied Governments, particularly the U.S.A. The blocking was continued not because there is any reason to suppose the Swiss Political Department differed with the conclusion of the Swiss Compensation Office, but because of the pressure or representations. The Swiss Compensation Office subsequently gave support to Interhandel's appeal to the Swiss Authority of Review. From at least July 1945 the Swiss

non « allemands ». S'il en était ainsi, cette opinion était diamétralement opposée à celle des autorités des États-Unis. Je suis convaincu qu'il en a été ainsi, que cette opinion ait été ou non qualifiée de « provisoire » et susceptible d'être modifiée. C'était une opinion soutenue énergiquement et en contradiction absolue avec celle que les autorités des États-Unis défendaient elles-mêmes depuis 1942. Au surplus, il me semble tout à fait clair que, d'après l'argumentation même de la Suisse, elle savait au moins que la décision de l'Office suisse de compensation représentait un facteur non négligeable lorsqu'il s'agissait d'établir le caractère suisse des « avoirs » de la G. A. F. aux États-Unis d'Amérique. L'Office suisse de compensation était, dans cette affaire, un des chaînons de la procédure indispensable pour établir que les « participations » de l'Interhandel dans la G. A. F. étaient des avoirs suisses situés aux États-Unis. L'Office suisse de compensation était l'autorité suisse compétente à cette fin.

Que l'on doive qualifier de provisoires les convictions ou les allégations des autorités suisses, ou qu'on leur applique d'autres termes pour diminuer la portée de l'attitude officielle prise par la Suisse après l'Accord et jusqu'au 26 août 1946, cette attitude me semble bien claire : l'Interhandel était suisse et il s'ensuivait que ses participations dans la G. A. F. étaient suisses, d'où cette conséquence que la réclamation de la Suisse relative à la possibilité d'appliquer l'article IV de l'Accord était fondée.

Elle déclarait, en termes assez clairs pour établir un différend : nous estimons que l'Interhandel est suisse — telle est notre thèse, telle est notre décision. Si vous persistez à prétendre le contraire, prouvez-le, si vous le pouvez.

Je n'ai pas l'intention d'examiner dans le détail toutes les autres preuves qui me persuadent que le différend existait avant le 26 août 1946. Je me bornerai à ce qui suit :

(a) L'Office suisse de compensation a fait une enquête sur l'Interhandel en juin-juillet 1946. Il « tira ... la conclusion logique qu'Interhandel était une société suisse... » (paragraphe 3 b) de la requête). Cette conclusion est diamétralement opposée à l'opinion officielle des États-Unis.

(b) L'Office suisse de compensation, contre sa conviction et uniquement sur les instructions du Département politique fédéral et d'un autre Département, a maintenu le blocage « temporaire » de l'Interhandel. Cette mesure a été prise, déclare le Gouvernement suisse, sous la pression des Gouvernements alliés ou à la suite de représentations émanant de ces Gouvernements, en particulier des États-Unis d'Amérique. Le blocage a été maintenu non parce qu'il y a la moindre raison de supposer que le Département politique fédéral suisse s'écarterait des conclusions de l'Office suisse de compensation, mais en raison de cette pression ou de ces représentations. L'Office suisse de compensation a appuyé ensuite l'appel que l'Inter-



Compensation Office persisted in its view that Interhandel was "Swiss".

(c) The United States continued at all material times to assert that Interhandel was not "Swiss" but "German".

(d) An official statement of the Government of Switzerland contained in its letter of 6th November 1945 (Exhibit 12 to United States Preliminary Objections), after referring to the investigation of the Swiss Compensation Office, went on to state that a decision had been made recently to block for a limited time "in order to permit your authorities, if they *persisted* in regarding this *holding* as under German influence to furnish the proof for it. This way one has taken into account the *importance* which your Government attaches to the matter."

(e) At this stage (November 1945), as appears from this letter, the Swiss position may be summed up as follows:

Our conclusion is that Interhandel is Swiss-owned. That is our opinion. You dispute it. We realize the importance your Government places on the result, but if you persist in your contention that the "holding" is under German influence, you prove it before the 31st January 1946.

(f) At least from February 1946 onwards, the Swiss Compensation Office remained adamant in its contention that Interhandel was "Swiss", not "German". *It adhered throughout to this contention.* The fact that it indicated to United States officials that if they could produce evidence to establish Interhandel was German-controlled, it was prepared to consider it, in no way diminishes the fact that it adhered firmly to its determination and was in disagreement with the United States authorities.

(g) The Swiss Political Department was informed not only of the determinations of the Swiss Compensation Office, but of discussions with United States officials. (See e.g. letter of 10th December 1945, President of the Swiss Compensation Office to M. Petit-pierre, Head of Political Department of the Government of Switzerland, Annex 2 to Swiss Observations, and letter next referred to.)

Only a few further documents need be specifically referred to: *10th August 1946—Letter Swiss Compensation Office to Mr. Harry Le Roy Jones*

This letter stated that:

The Swiss Compensation Office was of *opinion* that Interhandel should not be blocked, and for the reason that Interhandel was in its view "Swiss", not "German". This was a view diametrically opposed to and in disagreement with the opinion of the United

handel a interjeté devant l'Autorité suisse de recours. Depuis le mois de juillet 1945 au moins, l'Office suisse de compensation persiste à affirmer que l'Interhandel est « suisse ».

(c) Les États-Unis ont continué d'affirmer que l'Interhandel n'était pas « suisse » mais « allemande » pendant toute la période qui nous intéresse.

(d) Un exposé officiel du Gouvernement suisse figurant dans sa lettre du 6 novembre 1945 (pièce 12 des exceptions préliminaires des États-Unis), après avoir mentionné l'expertise de l'Office suisse de compensation, déclare ensuite qu'une décision a été prise récemment de bloquer, pour un temps limité, « afin de permettre à vos autorités, si elles *persistent* à considérer ce *holding* comme étant sous influence allemande, d'en apporter la preuve. Il a été ainsi tenu compte de l'*importance* que votre Gouvernement attache à cette affaire ».

(e) La position du Gouvernement suisse, à ce stade (novembre 1945), ainsi qu'il résulte de cette lettre, peut se résumer ainsi :

Notre conclusion est que l'Interhandel est propriété suisse. Telle est notre opinion. Vous la contestez. Nous comprenons l'importance que votre Gouvernement attache au résultat, mais si vous persistez dans votre thèse que le « holding » est sous influence allemande, prouvez-le avant le 31 janvier 1946.

(f) Depuis février 1946 et par la suite, l'Office suisse de compensation est resté inébranlable dans sa thèse qui veut que l'Interhandel soit « suisse » et non « allemande », *et il n'a jamais cessé de s'y tenir*. Le fait qu'il est indiqué aux fonctionnaires américains que, s'ils pouvaient produire des preuves établissant que l'Interhandel était sous contrôle allemand, il était disposé à examiner ces preuves n'enlève rien au fait qu'il maintenait fortement sa décision et qu'il était en désaccord avec les autorités des États-Unis.

(g) Le Département politique suisse était au courant non seulement des décisions de l'Office suisse de compensation, mais des discussions avec les fonctionnaires américains (voir, par exemple, la lettre du 10 décembre 1945 du président de l'Office suisse de compensation à M. Petitpierre, chef du Département politique du Gouvernement suisse, annexe 2 aux observations suisses et la lettre ci-dessous).

Il me suffira de mentionner quelques autres documents :

*Lettre du 10 août 1946 de l'Office suisse de compensation à M. Harry Le Roy Jones*

Cette lettre énonçait que l'Office suisse de compensation était d'*avis* que l'Interhandel ne pouvait être bloquée, pour le motif que cette société était à ses yeux « suisse » et non pas « allemande ». C'était une opinion diamétralement opposée à celle des États-Unis

States. It was a difference between the two countries on an issue of prime importance, in the Swiss view at least, and hardly less important from the point of view of the United States Alien Property Control in relation to the G.A.F. holding of Interhandel. There was a dispute on the real issue (cf. Annex 22 to Memorial, pp. 144 and 146). If Interhandel were unblocked, in the Swiss view of the Accord, the fate of G.A.F. shares "*inevitably followed*" that event.

Having stated its opinion as above, it refers to the United States opinion to which Swiss opinion was opposed as—"Your opinion that the Interhandel firm is controlled by Germans".

In this letter one was saying Interhandel is *not* controlled by Germans, or it is our opinion it is not; the other was saying it *is* controlled by Germans, or it is our opinion that it is. And the relation of this clash of opinion on Interhandel's G.A.F. holding is at this stage manifest.

*Minutes of Conference at Federal Political Department,  
16th August 1946*

The United States record of the meeting is set out in Exhibit 15 to its Preliminary Observations. Mr. Fontanel, who represented the Swiss Federal Political Department, stated that M. Petitpierre—the official head of that Department—had said that Interhandel would not be immediately unblocked, that Interhandel "after two investigations by the Swiss Compensation Office *had been determined to be Swiss-owned*", and that M. Petitpierre therefore felt it was incumbent upon the American authorities to present evidence to contradict these findings. (Cf. para. 81 of the Swiss Memorial.)

The Swiss Record (Annex 5 to Swiss Observations) supports this, though it reads somewhat differently. It is, however, quite sufficient to rely upon the Swiss Record. Mr. Fontanel asked Mr. Le Roy Jones, who represented the United States at the conference, what stage had been reached in the Interhandel "affair". "If the Americans desire the blocking to be maintained, they would *have* to justify their request by furnishing us, if not with proof, at least with serious indications that I.G. Chemie is under German control."

It is, in my opinion, not possible to accept the argument that because no so-called "final position" was taken by Switzerland, no dispute existed. Parties in dispute frequently change their position. No so-called *final* deadlock is necessary to establish a dispute. On any realistic approach to the matter, the United States and Switzerland were then in dispute on the real issue on which they are now in dispute.

et en complète contradiction avec celle-ci. Il y avait désaccord entre les deux pays sur une question d'importance primordiale, tout au moins aux yeux de la Suisse, et à peine moins importante au point de vue de l'*Alien Property Custodian* des États-Unis, quant aux participations de l'Interhandel dans la G. A. F. Il y avait un différend sur le véritable point litigieux (voir annexe 22 au mémoire, pp. 144 et 146). Si l'Interhandel était débloquée, les actions de la G. A. F. devaient, selon l'interprétation donnée par la Suisse à l'Accord, « *suivre fatalement* » le même sort.

Ayant ainsi donné son avis, l'Office parlait alors en ces termes de l'opinion des États-Unis opposée à celle de la Suisse: « *votre opinion que la maison Interhandel est contrôlée par les Allemands* ».

Dans cette lettre l'une des parties disait que l'Interhandel n'était pas sous contrôle allemand, ou que telle était son opinion, tandis que l'autre déclarait que cette société était sous contrôle allemand, ou que telle était son opinion. Le rapport entre ce conflit d'opinions et les participations de l'Interhandel dans la G. A. F. est, à ce stade, manifeste.

*Compte rendu de la réunion tenue au Département politique fédéral le 16 août 1946*

Le compte rendu américain de cet entretien est reproduit à la pièce 15 annexée aux exceptions préliminaires. M. Fontanel, représentant du Département politique fédéral, déclare que M. Petitpierre, chef officiel de ce Département, avait déclaré que l'Interhandel ne serait pas immédiatement débloquée, que l'Interhandel, « après deux enquêtes auxquelles avait procédé l'Office suisse de compensation, *avait été reconnue comme étant propriété suisse* » et que M. Petitpierre pensait par conséquent qu'il appartenait aux autorités américaines de produire des preuves pour contredire ces conclusions. (Voir mémoire de la Suisse, paragraphe 81.)

Cela est confirmé par le compte rendu suisse (annexe 5 aux observations de la Suisse), dont la rédaction est cependant un peu différente. Mais il est tout à fait suffisant de se référer au compte rendu suisse. M. Fontanel demanda à M. Le Roy Jones, qui représentait les États-Unis à la réunion, où en était « l'affaire ». « Si les Américains désirent que le blocage soit maintenu, il est *nécessaire* qu'ils justifient leur requête en nous fournissant sinon des preuves, tout au moins des indices sérieux que l'I. G. Chemie est sous contrôle allemand. »

Je ne crois pas qu'il soit possible d'admettre que, la Suisse n'ayant pas pris ce que l'on appelle une « position définitive », il n'existait pas de différend. Les parties à un litige modifient souvent leur position. Il n'est pas nécessaire d'en arriver à ce qu'on appelle une impasse *définitive* pour établir un différend. Tout examen objectif de la question montre qu'il existait entre les États-Unis et la Suisse un différend portant précisément sur la question qui fait l'objet du litige actuel.

*Letter of 20th August, Swiss Compensation Office to Mr. Jones*

This is six days before the operative date of the United States Declaration of Acceptance. There G.A.F. is clearly in the picture. The Swiss Compensation Office, which at that time was of opinion that the German interest "*cannot be proved*" (p. 9 of Annex 3 to Memorial), was stating that what was involved in the United States' request for further investigation by the Swiss Compensation Office, in collaboration with the United States Department of Justice and Office of the Alien Property Custodian, was "not merely an enquiry concerning the question of the blocking of I.G. Chemie or measures to be taken under the Washington Accord, but rather the discovery of documents in the interests of the Office of the Alien Property Custodian".

It is in my view not possible, on any reasonable reading of this letter, not to be satisfied that if the dispute had not arisen before this date, as I am of the opinion it had, it certainly at this time had. The Swiss Compensation Office had, before sending this letter, submitted the matter to the Federal Political Department. The whole letter merits special attention, but particularly the paragraph commencing with the words "Considering that the object..., etc.". The reply of that Department was to the effect that in the main "it confirms the point of view which I have already indicated to you and which I have outlined above. Namely, on the *Swiss side*, the *opinion* is held that it is *now* for the American authorities to furnish to the Swiss Compensation Office the means of proof which in *the American view* should lead the Swiss Office to block I.G. Chemie definitively, that it to say, to consider it ... as being *under German influence*."

A few final observations:

In my opinion, it is not permissible to treat this objection as divisible into two parts corresponding to the principal and alternative submissions or claims as if there were two separate disputes, the first, one in which the Government of Switzerland espouses the cause of its national, the second, one in which she claims relief in an independent capacity.

To do so leads to error. Such an approach to this objection mistakes form for substance. It blurs the distinctions between the subject-matter of a dispute, the dispute itself and the submissions or claims for relief, which spring from the dispute. It disregards, in my view, the essential unity of the dispute in this case—the single dispute referred to in the Swiss Application and Memorial. It focuses attention on the submissions or claims for relief rather than on the dispute itself.

All submissions and claims for relief are directed to one common purpose, to obtain for Interhandel restitution of its "assets" in G.A.F. The alternative submission or claim for relief, which directs

*Lettre du 20 août de l'Office suisse de compensation à M. Jones*

Cette lettre est antérieure de six jours à l'entrée en vigueur de la déclaration d'acceptation des États-Unis. La G. A. F. y est nettement en cause. L'Office suisse de compensation qui, à cette époque, estime que l'intérêt allemand « *ne peut être prouvé* » (annexe 3 au mémoire, p. 9), déclare que dans la demande des États-Unis (supplément d'enquête de l'Office suisse de compensation en collaboration avec le Département de la Justice des États-Unis et l'*Alien Property Custodian Office*) il « ne s'agit pas seulement d'une revision concernant la question du blocage de la société I. G. Chemie ou de mesures à prendre en relation avec l'Accord de Washington, mais plutôt de découvrir et de réunir des documents dans l'intérêt du bureau de l'*Alien Property Custodian* ».

J'estime impossible de lire raisonnablement cette lettre sans être convaincu que si le différend n'était pas né auparavant (et je suis tout à fait persuadé du contraire), il l'était certainement à cette date. Avant d'envoyer sa lettre, l'Office suisse de compensation avait soumis la question au Département politique fédéral. Toute la lettre mérite une attention particulière, mais surtout le paragraphe qui commence par les mots « Considérant que le but..., etc. ». Voici la réponse du Département politique: « Elle confirme dans ses grandes lignes le point de vue que je vous ai déjà fait connaître et que j'ai esquissé ci-dessus, à savoir que *du côté suisse* on est *d'avis* qu'il appartient dorénavant aux autorités américaines de fournir à l'Office suisse de compensation les moyens de preuves qui, *selon l'avis américain*, devraient amener les autorités suisses à bloquer définitivement l'I. G. Chemie, c'est-à-dire de la considérer ... comme étant *sous influence allemande*. »

Quelques remarques pour terminer:

J'estime que l'on ne saurait distinguer dans cette exception deux parties correspondant respectivement aux conclusions ou demandes principale et subsidiaire comme s'il s'agissait de deux différends distincts, l'un dans lequel le Gouvernement suisse prend fait et cause pour son ressortissant, l'autre où il exerce un recours à titre indépendant.

C'est là une cause d'erreur. Une telle manière d'envisager l'exception revient à prendre la forme pour le fond. Elle obscurcit les distinctions entre l'objet du différend, le différend lui-même et les conclusions ou demandes de réparation qui découlent du différend. Elle méconnaît, à mon avis, l'unité essentielle du présent litige — le seul dont il soit question dans la requête et le mémoire de la Suisse. Elle concentre l'attention sur les conclusions ou recours au lieu de le faire sur le différend même.

Toutes les conclusions et recours visent un même but qui est d'obtenir la restitution à l'Interhandel de ses « avoirs » dans la G. A. F. La conclusion ou le recours subsidiaire qui porte sur un moyen

itself to a means by which this purpose might be achieved, has, to use the words of the Swiss Memorial (para. 90), "simply a subsidiary character".

To divide the objection in the manner indicated has, it seems to me, led to the error of seeking in respect of the first submission or claim for relief, the initial request by Switzerland for the return to Interhandel of its "assets" in G.A.F. and the first negative reply given by the United States to that request, and so disposing of the objection on this part, and then in turn disposing of what was considered a separate dispute by finding that the same fate should attend that, since it could not have arisen until after the first had.

In any event, I cannot agree that a test of demand and refusal in this case can be decisive in determining the date of the dispute. The "neutral" or "enemy" character of Interhandel being the essential dispute between the Parties, the fact that no claim or demand for restitution was made by Switzerland until after 26th August 1946 is irrelevant to the issue raised by the objection. When the demands or requests connected with either the principal or subsidiary claim for relief were made *the* dispute, in my view, already existed.

It is not without significance that the Memorial of Switzerland contains a number of paragraphs (35-40) which fall under the heading "Swiss Attempts to settle *the* Dispute". From a perusal of these paragraphs it is at once evident that *the* dispute with which we are here concerned and to which both the Swiss Application and its Memorial direct themselves had, as of course it must have, already arisen before any proposal to have recourse to arbitration or conciliation to settle the dispute was or could be made.

For the reasons above advanced, I think the first objection should have been upheld.

\* \* \*

### *Second Objection*

In dealing with this Objection the Court, following the course it did on the First Objection, has again divided what, in my opinion, is one dispute into two, elevating what was purely a subsidiary submission or claim for relief into a separate and distinct dispute. I have already expressed my reasons why I think this procedure inadmissible.

My approach to the Second Objection assumes, contrary to the view already expressed by me on the First, that the dispute arose after the 26th August 1946, and before the 28th July 1948. On that assumption I agree with the decision of the Court and with its reasons.

d'atteindre ce but n'a, pour reprendre les termes du mémoire de la Suisse (par. 90), « qu'un caractère subsidiaire ».

Diviser l'exception de la manière indiquée a, me semble-t-il, conduit à l'erreur consistant à rechercher, en ce qui concerne la conclusion ou recours principal, la première demande de la Suisse tendant à la restitution à l'Interhandel de ses « avoirs » dans la G. A. F. et la première réponse négative opposée par les États-Unis à cette demande, disposant ainsi de l'exception, puis à traiter alors de ce que l'on considère comme un différend distinct en disant qu'il doit suivre le même sort puisqu'il ne saurait avoir pris naissance avant le premier.

Je ne saurais en tout cas admettre que le critère de la demande et du refus puisse être décisif en vue de déterminer la date du présent différend. Le caractère « neutre » ou « ennemi » de l'Interhandel constituant essentiellement le litige entre les Parties, le fait que la Suisse n'ait pas formulé de demande de restitution avant le 26 août 1946 est sans pertinence quant aux questions soulevées par l'exception. A mon avis, lorsque les demandes ou requêtes se rapportant soit au recours principal, soit au recours subsidiaire, ont été formulées, *le* différend existait déjà.

Il n'est pas sans importance de noter que le mémoire de la Suisse contient un certain nombre de paragraphes groupés sous l'en-tête « Tentatives suisses de résoudre *le* différend à l'amiable » (paragraphes 35 à 40). Il ressort immédiatement de leur lecture que le litige dont il s'agit en l'espèce et qui est visé dans la requête et *le* mémoire de la Suisse a (comme il se devait évidemment) pris naissance avant qu'ait été formulée ou ait pu être formulée aucune proposition tendant à recourir à l'arbitrage ou à la conciliation pour régler ledit litige.

Pour les motifs que je viens d'indiquer, je suis d'avis que la première exception aurait dû être retenue.

\* \* \*

#### *Deuxième exception*

Suivant à nouveau pour cette exception la méthode qu'elle a adoptée pour la première, la Cour a encore divisé en deux litiges ce qui en constitue à mon avis un seul et transformé en un litige séparé et distinct ce qui était purement et simplement une conclusion ou un recours subsidiaire. J'ai exposé les raisons pour lesquelles j'estime cette méthode inadmissible.

La manière dont je conçois la deuxième exception me permet d'envisager, contrairement à la thèse que je viens d'exposer au sujet de la première, que le différend a pris naissance après le 26 août 1946 et avant le 28 juillet 1948. Cela étant posé, je suis d'accord avec la décision rendue par la Cour et avec ses motifs.



If instead of the words "hereafter arising" there had been inserted the words "arising after the 26th August 1946", the Objection of the United States would, I think, hardly have been arguable. In my opinion the conclusion to be reached would be the same in both. A proper test in this case is to compare the Declarations of Acceptance of the two States and by so doing determine the scope of the Court's jurisdiction covered by each. This I think leads to the conclusion that the consensual agreement, the common ground, between the Parties includes all disputes arising after the effective date of the United States' Declaration, namely the 26th August 1946. The Declarations of each State concur in comprising the dispute in question within their scope.

The Second Objection should be dismissed.

I agree with the decision of the Court and its reasons in upholding the *Third Objection* and in rejecting Part (b) of the Fourth Objection.

(Signed) Percy C. SPENDER.

Si les mots « qui s'élèveront après le 26 août 1946 » avaient été utilisés au lieu des mots « qui s'élèveront à l'avenir », l'exception présentée par les États-Unis aurait été, je pense, difficilement soutenable. A mon avis, la conclusion devrait être la même dans les deux cas. Le critère approprié en l'espèce est de comparer les déclarations d'acceptation des deux États et de déterminer ainsi l'étendue de la compétence de la Cour telle qu'elle est fixée par chacune d'elles. Je pense que cela amène à la conclusion que l'accord consensuel, le terrain d'entente entre les deux Parties, porte sur tous les litiges ayant pris naissance après l'entrée en vigueur de la déclaration des États-Unis, c'est-à-dire après le 26 août 1946. Les déclarations des deux États concordent pour inclure dans leur champ d'application le différend en question.

La seconde exception doit être rejetée.

Je suis d'accord avec la décision de la Cour et les motifs invoqués pour accueillir la *troisième exception* et rejeter la partie (b) de la quatrième exception.

(Signé) Percy C. SPENDER.