

DISSENTING OPINION OF PRESIDENT KLAESTAD

Being unable to concur in essential parts of the Judgment, I feel bound to express my divergent opinion. I shall deal with the Preliminary Objections in the order which I consider appropriate.

I. In part (*a*) of its Fourth Preliminary Objection the Government of the United States submits

“that there is no jurisdiction in this Court to hear or determine any issues raised by the Swiss Application or Memorial concerning the sale or disposition of the vested shares of General Aniline & Film Corporation (including the passing of good and clear title to any person or entity), for the reason that such sale or disposition has been determined by the United States of America, pursuant to paragraph (*b*) of the Conditions attached to this country’s acceptance of this Court’s jurisdiction, to be a matter essentially within the domestic jurisdiction of this country”.

This is the first time that the question of the validity of the American Reservation (*b*), or a similar reservation, has been in dispute between Parties to a case before the Court. It is the first time the Court has had occasion to adjudicate upon it.

The question of a similar French reservation was discussed in one Separate and two Dissenting Opinions appended to the Judgment in the *Norwegian Loans* case. But the Court did not consider and decide this question and was not in a position to do so, since the question of the validity of the reservation was not in dispute between the Parties, who had not laid it before the Court and had not argued it.

A similar situation arose at the first stage of the present case concerning a Swiss request for the indication of interim measures of protection. The Co-Agent of the Swiss Government referred to the question of the validity of the American Reservation (*b*), but he did not expressly contend that it is invalid. As to this question there did not at that time appear to exist any dispute which called for the consideration of the Court.

But now, at the present stage of the case, this question is in dispute between the Parties. The Government of the United States has invoked the Reservation, the Swiss Government has challenged its validity, and the United States Government has thereafter not withdrawn the Objection invoking the Reservation, but on the contrary expressly maintained it in its final Submissions presented to the Court on November 6th of last year. It is true that the Agent for the United States Government stated that this Preliminary

OPINION DISSIDENTE DE M. KLAESTAD, PRÉSIDENT

[Traduction]

N'étant pas en mesure de me rallier à l'arrêt sur certains points essentiels, je me vois dans l'obligation d'exprimer mon opinion divergente. Je traiterai des exceptions préliminaires dans l'ordre qui me paraît approprié.

I. Dans la partie *a)* de sa quatrième exception préliminaire, le Gouvernement des États-Unis conclut à ce que la Cour

« est incompétente pour connaître ou décider de toutes les questions soulevées par la requête ou le mémoire du Gouvernement suisse concernant la vente ou la disposition des actions sous séquestre de la *General Aniline & Film Corporation* (y compris la transmission d'un titre valable et incontestable à toute personne physique ou morale), pour le motif que cette vente ou disposition a été définie par les États-Unis d'Amérique, conformément au paragraphe *b)* des réserves attachées par les États-Unis à l'acceptation de la juridiction de la Cour comme relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis ».

C'est la première fois que la question de la validité de la réserve américaine *b)*, ou d'une réserve similaire, est en litige entre les Parties à une instance devant la Cour. C'est la première fois que la Cour a l'occasion de statuer sur ce point.

La question d'une réserve française semblable a été discutée dans une opinion individuelle et dans deux opinions dissidentes jointes à l'arrêt sur l'affaire des *Emprunts norvégiens*. Mais la Cour n'a pas étudié la question et n'a pas statué sur ce point. Elle n'était pas en mesure de le faire, puisque la question de la validité de la réserve n'était pas en litige entre les Parties, qui ne l'avaient pas soumise à la Cour et ne l'avaient pas discutée.

Une situation semblable s'est présentée au premier stade de la présente affaire concernant une demande par la Suisse afin d'indication de mesures conservatoires. Le co-agent du Gouvernement suisse s'est référé au problème de la validité de la réserve américaine *b)*, mais il n'a pas expressément soutenu qu'elle ne fut pas valable. A l'époque il ne semblait pas qu'il existait un différend sur cette question, nécessitant l'examen de la Cour.

Mais aujourd'hui, au stade actuel de l'affaire, la question est en litige entre les Parties. Le Gouvernement des États-Unis a invoqué sa réserve. Le Gouvernement suisse en a contesté la validité et, par la suite, le Gouvernement des États-Unis n'a pas retiré l'exception invoquant la réserve. Au contraire, il l'a maintenue expressément dans ses conclusions définitives, soumises à la Cour le 6 novembre de l'année dernière. Il est vrai que l'agent du Gouvernement des États-Unis a déclaré que cette exception

Objection has become "somewhat academic", or "somewhat moot". He explained that under Section 9 (*a*) of the United States Trading with the Enemy Act, the Government of the United States is forbidden to sell vested property as long as a suit for its return is pending before American courts, and he assured the Court that the vested shares in the General Aniline and Film Corporation would not be sold as long as the claim of Interhandel was pending before American courts. (Oral Proceedings, November 5th, 6th and 14th.) This does not, however, prevent the sale of these shares as soon as this claim is finally decided by American courts. The Agent further stated that the United States Government does not withdraw this Preliminary Objection (*ibid.*, November 5th). And in his last address to the Court he asserted that "condition (*b*) of our Declaration is valid", and he again re-affirmed part (*a*) of the Fourth Preliminary Objection and asked the Court to adjudicate upon it (*ibid.*, November 14th). In such circumstances it is clear to me that the Court must now consider the Reservation and adjudicate upon the Preliminary Objection invoking it.

This Reservation provides that the United States Declaration accepting the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute shall not apply to:

"(*b*) disputes with regard to matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States of America as determined by the United States of America".

Article 36, paragraph 6, of the Statute of the Court provides:

"In the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction, the matter shall be settled by the decision of the Court."

In other words: the American Reservation provides that the matter shall be determined by the United States, while the Statute provides that it shall be decided by the Court. This juxtaposition of the two texts shows that the Reservation is in conflict with the Statute, Article 36, paragraph 6.

Article 1 of the Statute provides that the Court "shall function in accordance with the provisions of the present Statute". The same provision is inserted in Article 92 of the Charter of the United Nations. The Court is therefore, both by its Statute and by the Charter, prevented from applying that part of the clause which reserves to the United States the determination of the matter. It becomes impossible for the Court to act upon the words: "as determined by the United States of America".

It may be asked whether the fact that the Court cannot act upon these words which are in conflict with the Statute, also renders

préliminaire était devenue « quelque peu académique » ou qu'elle était « quelque peu dépassée » (*somewhat moot*). Il a expliqué qu'aux termes de l'article 9 a) du *United States Trading with the Enemy Act*, il est interdit au Gouvernement des États-Unis de vendre les biens séquestrés aussi longtemps qu'une instance en restitution de ces biens est pendante devant les tribunaux américains, et il a donné à la Cour l'assurance que les actions de la *General Aniline and Film Corporation* mises sous séquestre ne seraient pas vendues, aussi longtemps que la réclamation de l'Interhandel était pendante devant les tribunaux américains (procédure orale, 5, 6 et 14 novembre). Cependant, cela n'empêche pas la vente de ces actions dès que cette réclamation aura fait l'objet d'une décision définitive des tribunaux américains. L'agent a déclaré en outre que le Gouvernement des États-Unis ne retirait pas cette exception préliminaire (*ibid.*, 5 novembre). Lorsqu'il a pris la parole devant la Cour pour la dernière fois, il a déclaré que « la condition b) de notre déclaration est valable » et il a de nouveau affirmé la partie a) de la quatrième exception préliminaire et demandé à la Cour de statuer sur elle (*ibid.*, 14 novembre). Dans ces conditions, il est clair à mes yeux que la Cour doit aujourd'hui examiner la réserve et statuer sur l'exception préliminaire qui en fait état.

La réserve stipule que la déclaration des États-Unis acceptant la juridiction obligatoire de la Cour aux termes de l'article 36, paragraphe 2, du Statut ne s'applique pas :

« b) aux différends relatifs à des questions relevant essentiellement de la juridiction interne des États-Unis d'Amérique, telle qu'elle est fixée par les États-Unis d'Amérique ».

L'article 36, paragraphe 6, du Statut de la Cour dispose :

« En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. »

En d'autres termes : la réserve américaine stipule que la question sera tranchée par les États-Unis, alors que le Statut dispose qu'elle sera tranchée par la Cour. Cette juxtaposition des deux textes montre que la réserve est contraire à l'article 36, paragraphe 6, du Statut.

L'article premier du Statut dispose que la Cour « fonctionnera conformément aux dispositions du présent Statut ». La même disposition figure dans l'article 92 de la Charte des Nations Unies. En conséquence, le Statut et la Charte empêchent l'un et l'autre la Cour d'appliquer la partie de la clause qui réserve aux États-Unis le droit de trancher la question. Il devient impossible à la Cour de se conformer aux termes : « telle qu'elle est fixée par les États-Unis d'Amérique ».

On peut se demander si le fait que la Cour ne peut appliquer ces termes, qui sont contraires au Statut, lui enlève également la

it impossible for the Court to give effect to the other parts of the Declaration of Acceptance which are in accordance with the Statute.

The view has been expressed that the Reservation is for various reasons invalid and that this invalidity of the Reservation entails the invalidity of the Declaration of Acceptance as a whole. The necessary consequence of this view would be that the Government of the United States could neither sue nor be sued in accordance with the fundamental rule relating to the compulsory jurisdiction of the Court; that Government could neither act as a claimant nor become a defendant under Article 36, paragraph 2, of the Statute. It would, in other words, find itself in the same legal situation as States which have not submitted to the compulsory jurisdiction of the Court by filing Declarations of Acceptance under Article 36, paragraph 2. Would such a consequence be in conformity with the true intention of the competent authorities of the United States?

It has always been held by this Court as well as by the Permanent Court of International Justice that the compulsory jurisdiction of the Court depends on the will or intention of the Governments concerned.

It appears from the debate in the United States Senate concerning the acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court, reported in the Congressional Record for July 31st and August 1st and 2nd, 1946, that fear was expressed lest the Court might assume jurisdiction in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States, particularly in matters of immigration and the regulation of tariffs and duties and similar matters. The navigation of the Panama Canal was also referred to. Such were the considerations underlying the acceptance of Reservation (b). It may be doubted whether the Senate was fully aware of the possibility that this Reservation might entail the nullity of the whole Declaration of Acceptance, leaving the United States in the same legal situation with regard to the Court as States which have filed no such Declarations. Would the Senate have accepted this Reservation if it had been thought that the United States would thereby place themselves in such a situation, taking back by means of the Reservation what was otherwise given by the acceptance of the Declaration? The debate in the Senate does not appear to afford sufficient ground for such a supposition.

For my part, I am satisfied that it was the true intention of the competent authorities of the United States to issue a real and effective Declaration accepting the compulsory jurisdiction of the Court, though—it is true—with far-reaching exceptions. That this view is not unfounded appears to be shown by the subsequent attitude of the United States Government.

possibilité de donner effet aux autres parties de la déclaration d'acceptation qui sont conformes au Statut.

On a exprimé l'opinion que la réserve est nulle pour diverses raisons et que cette nullité de la réserve entraîne la nullité de la déclaration d'acceptation dans son ensemble. La conséquence nécessaire de cette opinion serait que le Gouvernement des États-Unis ne pourrait ester en justice, ni comme demandeur ni comme défendeur, dans le cadre de la règle fondamentale visant la juridiction obligatoire de la Cour. Ce Gouvernement ne pourrait ni agir comme demandeur, ni devenir défendeur en application de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. En d'autres termes, il se trouverait dans la même position juridique que les États qui ne sont pas soumis à la juridiction obligatoire de la Cour en déposant des déclarations d'acceptation en vertu de l'article 36, paragraphe 2. Une telle conséquence serait-elle conforme à la véritable intention des autorités compétentes aux États-Unis?

Tout comme la Cour permanente de Justice internationale, cette Cour a toujours considéré que la juridiction obligatoire est conditionnée par la volonté ou l'intention des Gouvernements intéressés.

Dans le débat au Sénat américain sur le problème de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, débat rapporté au *Congressional Record* pour les 31 juillet, 1^{er} et 2 août 1946, on a vu se manifester la crainte que la Cour ne se déclare compétente pour des affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis, spécialement pour des questions d'immigration et pour la réglementation des tarifs et douanes et autres sujets du même ordre. Le problème de la navigation sur le canal de Panama a été mentionné également. Telles étaient les considérations à la base de l'acceptation de la réserve *b*). On peut se demander si le Sénat se rendait parfaitement compte que cette réserve pouvait entraîner la nullité de la déclaration d'acceptation tout entière, laissant ainsi les États-Unis, vis-à-vis de la Cour, dans une situation juridique semblable à celle des États qui n'ont déposé aucune déclaration. Le Sénat aurait-il accepté cette réserve s'il avait songé que les États-Unis se mettaient ainsi eux-mêmes dans cette situation, reprenant au moyen de la réserve ce qui avait été accordé d'autre part dans l'acceptation de la déclaration? Le débat qui a eu lieu au Sénat ne semble pas fournir de motifs suffisants d'avancer une telle hypothèse.

Quant à moi, je suis d'avis que la véritable intention des autorités compétentes aux États-Unis était d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour en formulant une déclaration valable et efficace, bien que comprenant, il est vrai, des exceptions d'une grande portée. L'attitude postérieure du Gouvernement des États-Unis semble démontrer que cette vue n'est pas sans fondement.

By various Applications filed in the Registry of the Court on March 3rd, 1954, March 29th, 1955, June 2nd, 1955, and August 22nd, 1958, the Government of the United States submitted claims against Governments which had not filed any Declarations accepting the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute. In previous notes to these Governments the United States Government had invited them to file such Declarations of Acceptance. It is difficult to believe that other Governments would have been invited to do so if the Government of the United States had not itself had the true intention of submitting validly and effectively to the compulsory jurisdiction of the Court.

These considerations have led me to the conclusion that the Court, both by its Statute and by the Charter, is prevented from acting upon that part of the Reservation which is in conflict with Article 36, paragraph 6, of the Statute, but that this circumstance does not necessarily imply that it is impossible for the Court to give effect to the other parts of the Declaration of Acceptance which are in conformity with the Statute. Part (*a*) of the Fourth Preliminary Objection should therefore in my view be rejected.

II. With regard to the First and Second Preliminary Objections, I am in general agreement with the Court.

It should, however, be observed that the Court has not adjudicated upon the controversial and, in the present case, disputed question concerning the validity of Reservation (*b*) in the United States Declaration of Acceptance. If that Reservation should be considered as legally invalid, and if, as has been suggested, this invalidity should entail the invalidity of the Declaration as a whole, the Court would find itself without any valid American acceptance of its jurisdiction under Article 36, paragraph 2, of the Statute. Without the consent of the United States Government the Court would lack power to act in the present dispute, and the question of adjudicating upon the First and Second Preliminary Objections could not arise. The legal situation would be similar to the situation which arises when a claim is made against a State which has not filed any Declaration under Article 36, paragraph 2, and which has not otherwise submitted to the jurisdiction of the Court.

III. In its Third Preliminary Objection the United States Government challenges the jurisdiction of the Court on the ground that Interhandel has not exhausted the local remedies available to it in the United States courts.

The Court has held that an objection of this kind is not a plea to the jurisdiction of the Court, but a plea to the admissibility of the Application. Sharing this view I am further of the opinion that an adjudication upon this Objection presupposes that the Court has first established its jurisdiction, when that jurisdiction is challenged,

Par diverses requêtes déposées au Greffe de la Cour les 3 mars 1954, 29 mars 1955, 2 juin 1955 et 22 août 1958, le Gouvernement des États-Unis a présenté des revendications contre des Gouvernements qui n'avaient pas fait de déclaration d'acceptation pour la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. Dans des notes préalables adressées à ces Gouvernements, le Gouvernement des États-Unis les invitait à déposer leurs déclarations d'acceptation. Il est difficile de croire que cette invitation leur aurait été ainsi faite si le Gouvernement des États-Unis n'avait pas eu lui-même l'intention de se soumettre valablement et effectivement à la juridiction obligatoire de la Cour.

Ces considérations m'ont amené à la conclusion que la Cour, tant par son Statut que par la Charte, est empêchée d'agir en conformité de la partie de la réserve qui est en contradiction avec l'article 36, paragraphe 6, du Statut, mais que cette circonstance n'implique pas nécessairement qu'il est impossible pour la Cour de donner effet aux autres parties de la déclaration d'acceptation qui sont conformes au Statut. A mon avis, la partie *a)* de la quatrième exception préliminaire doit donc être rejetée.

II. Quant à la première et à la seconde exceptions préliminaires, je suis dans l'ensemble d'accord avec la Cour.

Cependant, il faut remarquer que la Cour ne s'est pas prononcée sur la question controversée, et débattue dans la présente affaire, touchant à la validité de la réserve *b)* contenue dans la déclaration d'acceptation des États-Unis. S'il fallait considérer cette réserve comme légalement nulle et si, comme on l'a suggéré, cette nullité devait entraîner celle de la déclaration tout entière, la Cour se trouverait ainsi sans aucune acceptation de sa juridiction de la part des États-Unis, valable en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut. Sans le consentement du Gouvernement des États-Unis, la Cour ne pourrait connaître du présent litige et la question de statuer sur la première et la deuxième exceptions préliminaires ne pourrait se poser. La situation juridique serait semblable à celle qui se présente quand une réclamation est présentée contre un État qui n'a pas déposé de déclaration en vertu de l'article 36, paragraphe 2, et qui ne s'est soumis d'aucune autre manière à la juridiction de la Cour.

III. Dans la troisième exception préliminaire, le Gouvernement des États-Unis conteste la compétence de la Cour, pour le motif que l'Interhandel n'a pas épuisé les recours internes qui lui étaient ouverts devant les tribunaux des États-Unis.

La Cour a estimé qu'une telle exception est un moyen qui porte non pas sur la compétence de la Cour mais sur la recevabilité de la requête. Partageant ce point de vue, j'estime de plus qu'avant de se prononcer sur cette exception la Cour doit d'abord établir sa compétence lorsque celle-ci est contestée, comme c'est le cas dans

as it is in the present case. This Objection is of a temporary and relative character, dependent on the outcome of the lawsuit of Interhandel in the United States courts. It is not, as are the absolute objections to the jurisdiction of the Court, directed against that jurisdiction, which in the present case is governed by Article 36, paragraph 2, of the Statute, and the Swiss and United States Declarations made thereunder. The true legal nature of this Preliminary Objection becomes clear when it is considered that the dispute may, under certain conditions and in a modified form, again be submitted to the Court as soon as the remedy available to Interhandel in United States courts is finally exhausted.

For these reasons I consider that I shall have first to deal with all of the Preliminary Objections to the jurisdiction. Only if I should arrive at the conclusion that all of these Objections must be rejected, will the question of the application of the local remedies rule arise for me. This view is in accordance with the Order of June 27th, 1936, in the *Losinger & Co.* case, in which the Permanent Court of International Justice held that an objection based on the local remedies rule is an objection to the admissibility of the Application, and that the Court will have to adjudicate upon that question *if it should assume jurisdiction*.

IV. In part (b) of its Fourth Preliminary Objection, the United States Government contends:

“that there is no jurisdiction in this Court to hear or determine any issues raised by the Swiss Application or Memorial concerning the seizure and retention of the vested shares of General Aniline & Film Corporation, for the reason that such seizure and retention are, according to international law, matters within the domestic jurisdiction of the United States”.

This is not, however, an accurate description of the dispute submitted to the Court by the Swiss Application and Memorial. That dispute relates to the alleged obligation of the United States to restore assets of Interhandel in the United States and, alternatively, to submit this dispute to arbitration or conciliation. What the Court has to consider is whether that dispute, according to international law, relates to matters within the domestic jurisdiction of the United States. I concur in the view of the Court that the dispute relating to these questions involves matters of international law, and that this Preliminary Objection should therefore be rejected.

It should, however, be observed that the Court has not adjudicated upon the controversial and, in the present case, disputed question concerning Reservation (b) and its relation to other parts of the United States Declaration of Acceptance.

If this Reservation should be considered as legally valid, it is difficult to see how it is possible for the Court to decide that the

la présente affaire. Cette exception a un caractère temporaire et relatif qui dépend de l'issue de l'instance engagée par l'Interhandel devant les tribunaux des États-Unis. Contrairement aux exceptions absolues à la compétence de la Cour, cette exception n'est pas soulevée contre cette compétence qui est régie dans la présente affaire par l'article 36, paragraphe 2, du Statut et par les déclarations faites par la Suisse et les États-Unis en vertu de cette disposition. La nature juridique véritable de cette exception préliminaire devient évidente lorsque l'on considère que le litige pourrait être de nouveau soumis à la Cour, sous certaines conditions et avec des modifications de forme, dès que l'Interhandel aura épuisé le recours qui lui était ouvert devant les tribunaux des États-Unis.

Pour ces raisons, j'estime que je dois traiter d'abord de toutes les exceptions préliminaires à la compétence. Ce n'est que si j'en arrivais à la conclusion que toutes ces exceptions doivent être rejetées que la question de l'application de la règle sur les recours internes se poserait pour moi. Cette opinion est conforme à l'ordonnance du 27 juin 1936 rendue dans l'affaire *Losinger & Compagnie*, dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale a déclaré qu'une exception fondée sur la règle des recours internes est un moyen opposé à la recevabilité de la requête, et que la Cour devrait statuer sur cette question à *supposer qu'elle se déclare compétente*.

IV. Dans la partie *b)* de sa quatrième exception préliminaire, le Gouvernement des États-Unis soutient

« que la Cour est incompétente pour connaître ou décider de toute question soulevée par la requête et le mémoire du Gouvernement suisse concernant la saisie et la retenue des actions sous séquestre de la *General Aniline & Film Corporation*, pour le motif que ces mesures relèvent, aux termes du droit international, de la compétence nationale des États-Unis ».

Toutefois, ce n'est pas là une description exacte du différend soumis à la Cour par la requête et le mémoire suisses. Ce différend porte sur la prétendue obligation pour les États-Unis de restituer les avoirs de l'Interhandel situés aux États-Unis et, à titre subsidiaire, de soumettre ce différend à l'arbitrage ou à la conciliation. Ce qu'il faut que la Cour examine, c'est le point de savoir si, selon le droit international, ce différend porte sur des questions qui relèvent de la juridiction interne des États-Unis. Je partage l'opinion de la Cour que le différend relatif à ces questions pose des problèmes de droit international et qu'il faut par conséquent rejeter cette exception préliminaire.

Mais il faut remarquer que la Cour n'a pas statué sur la question controversée, et débattue dans la présente affaire, visant la réserve *b)* et ses rapports avec les autres parties de la déclaration d'acceptation des États-Unis.

S'il faut considérer cette réserve comme juridiquement valable, il est difficile de voir comment la Cour pourrait décider que le

dispute relates to international law and not to matters within the domestic jurisdiction of the United States, inasmuch as that question, as a consequence of the invocation of the Reservation, is to be determined by the United States and not by the Court, in so far as "the sale or disposition of the vested shares of the General Aniline & Film Corporation" is concerned.

If, on the other hand, the Reservation is to be considered as invalid, and if this invalidity should, as has been suggested, entail the invalidity of the Declaration of Acceptance as a whole, the question of adjudicating upon this Preliminary Objection could not arise. Without a valid Declaration accepting the Court's compulsory jurisdiction, the Court would lack jurisdiction to decide whether the dispute is of domestic or international character.

These considerations show how necessary it would have been to adjudicate upon part (a) of the Fourth Preliminary Objection before adjudicating upon part (b) of that Objection.

V. Having found that all of the Preliminary Objections to the jurisdiction of the Court must be rejected, I have now finally to deal with the Third Preliminary Objection to the admissibility of the Application, relating to the question of the exhaustion of the local remedies available to Interhandel in the United States courts.

It is pointed out on behalf of the United States Government that "the suit of Interhandel seeking a return of the stock is now being actively litigated in the trial court of the United States", and "that there now exists the possibility that Interhandel may secure a return of the stock in proceedings in the United States courts". (Oral Proceedings, November 5th and 6th.)

The Swiss Government has, however, submitted that the claim of Interhandel in the United States courts is based on the American Trading with the Enemy Act, while the claim of the Swiss Government submitted to this Court is based on the international Washington Accord. It is contended that the courts in the United States must decide the claim of Interhandel on the basis of the Trading with the Enemy Act, and that they are excluded from taking into consideration the Washington Accord on which the claim of the Swiss Government is based. If this contention is justified, it may be asked whether the remedy available in the United States courts is an effective remedy. The controversy which this question has raised pertains, however, to the merits of the present dispute. It cannot be decided at this preliminary stage of the proceedings without prejudging the final solution.

The Swiss Government has further invoked the decision of January 5th, 1948, rendered by the Swiss Authority of Review. It contends that this decision should be assimilated to an international arbitral award, and that the Court is, in fact, confronted with the

différend touche au droit international et non pas à des questions qui relèvent de la juridiction interne des États-Unis, étant donné que cette question, en raison du fait que la réserve a été invoquée, doit être tranchée par les États-Unis et non pas par la Cour, pour ce qui est de « la vente ou la disposition des actions séquestrées de la *General Aniline & Film Corporation* ».

En revanche, s'il faut considérer que la réserve est nulle et si, comme on l'a suggéré, cette nullité doit entraîner celle de la déclaration d'acceptation tout entière, la question de statuer sur la présente exception préliminaire ne peut pas se poser. Sans une déclaration valable acceptant la juridiction obligatoire de la Cour, celle-ci n'aura pas compétence pour décider si le différend présente un caractère interne ou international.

Ces considérations montrent combien il aurait été nécessaire de statuer sur la partie *a*) de la quatrième exception préliminaire avant de statuer sur la partie *b*) de cette exception.

V. Ayant jugé qu'il fallait rejeter toutes les exceptions préliminaires à la compétence de la Cour, je dois maintenant traiter de la troisième exception préliminaire qui vise la recevabilité de la requête et se rapporte à la question de l'épuisement des recours internes ouverts à l'Interhandel devant les tribunaux des États-Unis.

Il a été signalé au nom du Gouvernement des États-Unis que « l'instance introduite par l'Interhandel en vue d'obtenir la restitution des actions fait, à l'heure actuelle, l'objet d'une procédure active devant les tribunaux des États-Unis » et « qu'il existe actuellement une possibilité pour l'Interhandel d'obtenir la restitution des actions par une procédure devant les tribunaux des États-Unis » (procédure orale, 5 et 6 novembre).

Le Gouvernement suisse a cependant soutenu que la réclamation de l'Interhandel devant les tribunaux des États-Unis se fonde sur le *Trading with the Enemy Act* américain, alors que la réclamation du Gouvernement suisse soumise à la Cour se fonde sur un accord international: l'Accord de Washington. Il a été soutenu que les tribunaux des États-Unis doivent statuer sur la réclamation de l'Interhandel sur la base du *Trading with the Enemy Act* et qu'il ne leur est pas permis de connaître de l'Accord de Washington, sur lequel se fonde la réclamation du Gouvernement suisse. Si cette thèse est fondée, on peut se demander si les recours ouverts devant les tribunaux des États-Unis sont efficaces. Mais la controverse que soulève cette question se rapporte au fond du différend actuel. Elle ne peut être tranchée au stade préliminaire de la procédure sans préjuger de la solution définitive.

Le Gouvernement suisse a invoqué en outre la décision du 5 janvier 1948 rendue par l'Autorité suisse de recours. Il soutient que cette décision doit être assimilée à une sentence arbitrale internationale et qu'en fait la Cour est en face de la question de l'exé-

question of the execution of such an international award having the force of *res judicata* between the Parties to the present dispute. The Swiss Government asserts that the failure on the part of the United States to execute this decision constitutes a direct breach of international law causing damage directly to the Swiss State itself. In the view of the Swiss Government the local remedies rule is not applicable in such a case. In this connection the Swiss Government has referred to a number of questions which are in dispute between the Parties, particularly with regard to the legal character of the Swiss Authority of Review and of its decisions; with regard to the interpretation of its decisions of January 5th, 1948; as to the effect of that decision with regard to the disputed question relating to the neutral or enemy character of Interhandel; as to the direct or indirect consequence of that decision with regard to the assets of Interhandel in the United States.

These various questions are parts of the merits of the dispute. They do not only "touch" those merits; they go to their very roots. These questions cannot in my opinion be determined at this preliminary stage of the proceedings. Nor can it at present be decided with a sufficient measure of certainty whether they are relevant or irrelevant for the adjudication upon the Third Preliminary Objection. Only when the Court, after a regular procedure on the merits, has obtained more complete information with regard to the facts of the case and the legal views of the Parties, will the Court be in a sufficiently safe position to determine whether this Swiss contention is justified or not. The jurisprudence of the Permanent Court of International Justice shows how cautiously that Court acted when, in preliminary proceedings, it was confronted with similar questions.

The Swiss Government further contends that its claim also for other reasons relates to an initial or direct breach of international law, directly affecting established treaty rights of the Swiss State under such circumstances that the United States have become immediately responsible under international law. Reference is in this respect particularly made to Article IV of the Washington Accord, on which the Swiss Government bases its principal claim for restitution. Reference is also made to the Washington Accord, Article VI, and to the Treaty of Arbitration and Conciliation between Switzerland and the United States of 1931, on which the Swiss Government bases its alternative claim relating to the alleged obligation to submit the dispute to arbitration or conciliation.

The question whether this contention is justified or not, and whether it would have the effect of dispensing the Swiss Government from the observance of the rule relating to the exhaustion of local remedies, can in my opinion only be adequately appraised after a regular procedure dealing with the merits of the case.

cution d'une telle sentence internationale, ayant force de chose jugée entre les Parties au présent différend. Le Gouvernement suisse affirme que l'inexécution par les États-Unis de cette décision constitue une violation directe du droit international ayant causé un préjudice direct à l'État suisse lui-même. Aux yeux du Gouvernement suisse, la règle des recours internes ne s'applique pas en pareil cas. Le Gouvernement suisse s'est référé à ce propos à plusieurs questions litigieuses entre les Parties, en particulier à propos du caractère juridique de l'Autorité suisse de recours et de ses décisions; de l'interprétation de la décision par elle rendue le 5 janvier 1948; de l'effet de cette décision sur la question discutée du caractère neutre ou ennemi de l'Interhandel; de la conséquence directe ou indirecte de cette décision en ce qui concerne les avoirs de l'Interhandel aux États-Unis.

Ces diverses questions font partie du fond du différend. Non seulement elles « effleurent » le fond, mais elles en remontent à la source même. A mon avis il est impossible de trancher ces questions au stade préliminaire de la procédure. On ne peut pas davantage décider avec une certitude suffisante si ces questions sont pertinentes ou non pour statuer sur la troisième exception préliminaire. Ce n'est que quand la Cour, après une procédure régulière sur le fond, aura obtenu des renseignements plus complets sur les faits de l'affaire et les vues juridiques des Parties, qu'elle sera en position suffisamment sûre pour dire si cette thèse suisse est fondée ou non. La jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale montre à quel point cette Cour a procédé avec prudence quand elle s'est trouvée, au cours de procédures préliminaires, en face de questions semblables.

Le Gouvernement suisse soutient en outre que sa réclamation se rapporte, pour d'autres raisons encore, à une violation initiale ou directe du droit international, affectant directement les droits conventionnels de l'État suisse dans des conditions telles que les États-Unis sont devenus immédiatement responsables, en vertu du droit international. A ce propos il est fait état en particulier de l'article IV de l'Accord de Washington, sur lequel le Gouvernement suisse fonde sa réclamation principale en restitution. Il est également fait état de l'Accord de Washington, article VI, et du Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931 entre la Suisse et les États-Unis, sur lesquels le Gouvernement suisse fonde sa réclamation subsidiaire visant la prétendue obligation de soumettre le litige à l'arbitrage ou à la conciliation.

La question de savoir si cette thèse est fondée ou non et si elle aurait pour effet de dispenser le Gouvernement suisse d'observer la règle de l'épuisement des recours internes ne peut, à mon avis, être appréciée de façon adéquate qu'après une procédure régulière traitant du fond de l'affaire.

It may be added that the alternative Swiss claim relating to the question whether the International Court of Justice is competent to decide whether the dispute should be referred to arbitration or conciliation, cannot in any case be determined by local courts in the United States.

For these various reasons I consider that the Third Preliminary Objection should be joined to the merits.

(Signed) Helge KLAESTAD.

On peut ajouter que la réclamation subsidiaire suisse, visant la question de la compétence de la Cour internationale de Justice pour dire si le différend doit être soumis à l'arbitrage ou à la conciliation, ne saurait en aucun cas être tranchée par les tribunaux locaux aux États-Unis.

Pour ces diverses raisons j'estime qu'il faut joindre au fond la troisième exception préliminaire.

(Signé) Helge KLAESTAD.