

2. EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES PRÉSENTÉES PAR LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE ¹

I

INTRODUCTION

Par requête déposée au Greffe de la Cour internationale de Justice le 13 février 1959, le Gouvernement de la République française a introduit une instance contre le Gouvernement de la République libanaise, pour un différend au sujet de la Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth et de la Société Radio-Orient.

Le Gouvernement de la République française prétend que le Gouvernement de la République libanaise, en appliquant la loi du 26 juillet 1956 à la Compagnie du Port et à la Société Radio-Orient, a violé ses engagements vis-à-vis du Gouvernement de la République française. En conséquence de quoi, le Gouvernement français demande une réparation adéquate.

Le Gouvernement de la République libanaise a l'honneur d'opposer à la demande du Gouvernement de la République française cinq exceptions préliminaires qu'il formule dans le présent document, conformément à l'article 62 du Règlement de la Cour et dans le délai fixé par l'ordonnance du 15 octobre 1959.

Le Gouvernement de la République libanaise, conformément à l'article 42, paragraphe 2, du Règlement de la Cour, s'abstient, pour le moment, de déposer un contre-mémoire en réponse au mémoire français et demande par application de l'article 62, paragraphe 3, dudit Règlement, la suspension de la procédure sur le fond, se réservant le droit d'y répondre à un stade ultérieur de la procédure.

Le mémoire du Gouvernement français contient une série d'allégations de fait et de droit que le Gouvernement libanais tient pour inexactes.

Le Gouvernement français consacre treize pages de son mémoire à relater, à sa manière, des faits pour la plupart étrangers au différend, destinés à discréditer le Liban aux yeux de la Cour.

Dans ces conditions une mise au point s'impose préalablement à l'exposé des exceptions préliminaires, pour permettre à la Cour de se faire une idée exacte de la réalité.

Les faits.

Jusqu'à l'accession du Liban à l'indépendance et plus exactement jusqu'à la date de la signature du protocole du 4 janvier 1944, relatif au transfert, par la France, au Gouvernement libanais du

¹ Voir Quatrième Partie, *Correspondance*, p. 124.

service de Contrôle des sociétés concessionnaires, la Compagnie du Port de Beyrouth était sous le contrôle exclusif du Haut-Commissaire français, contrôle qui d'ailleurs était plus apparent que réel.

Déjà bien avant son accession à l'indépendance en 1943, le Liban se plaignait de certains agissements de la Compagnie qui tendaient à diminuer la part du concédant dans les bénéfices annuels du concessionnaire.

En 1926, la Compagnie du Port, en prévision de l'avenir, et pour se soustraire au contrôle des autorités de la République libanaise — (la République venait d'être proclamée au Liban) —, demanda à la France, chargée alors du Mandat au Liban, et obtint, d'une part, son rattachement à la nationalité française et, d'autre part, la prorogation de la durée de sa concession, de 75 à 103 ans.

Par ailleurs, la Compagnie du Port effectua plusieurs augmentations de capital, portant celui-ci de 5.000.000 de francs à 953.400.000 frs. Ces augmentations ne correspondant, pour la plupart, à aucun apport en numéraire ou en nature, avaient pour but de diminuer la part du Liban dans les bénéfices de la Compagnie, prévue par les actes concessionnels. (*Voir annexe n° 1.*)

En effet, l'article 36 des statuts de la Compagnie règle le partage des bénéfices sociaux comme suit :

« ... sur les recettes brutes annuelles il est prélevé :

1° une somme égale à 7% du capital effectivement dépensé, pour être payée à titre d'intérêt et d'amortissement à toutes les actions sans distinctions.

2° 10% de celle restant après ce premier prélèvement pour être payés au Gouvernement impérial en exécution de l'article 31 de la Convention. »

La participation de l'État concédant aux bénéfices de la Compagnie était donc fonction à la fois du prélèvement de 7% au profit du capital réel dépensé et du montant des recettes brutes après ledit prélèvement. Et étant donné que cette participation de l'État concédant devait être d'autant plus faible que ledit prélèvement de 7% serait *plus largement calculé*, ou que le montant des recettes brutes restant après ledit prélèvement serait *plus étroitement calculé*, la Compagnie s'employa à la fois à grossir son capital et à diminuer ses recettes brutes.

Pour atteindre son premier objectif la Compagnie du Port mit en œuvre, selon les termes d'une consultation magistrale donnée par MM. Ernest Teilhac et Émile Tyan, professeurs à la Faculté française de Droit de Beyrouth, deux méthodes distinctes :

« 1° Elle devait recourir à une réévaluation directe et « a priori » du capital en fonction de l'or.

2° Elle devait recourir à une réévaluation indirecte et « a posteriori » du capital en fonction des prix. »

Pour atteindre son second objectif, la Compagnie du Port diminua ses recettes brutes de trois façons :

- « 1° Par la déduction préalable des frais d'administration.
- 2° Par la déduction préalable des dépenses d'exploitation.
- 3° Par la déduction préalable des 5% destinés à la réserve légale. »

L'illégalité de l'usage fait par la Compagnie du Port de ces « méthodes et façons » résidait tout particulièrement dans l'application faussée des actes concessionnels. La Compagnie du Port put de cette manière rendre aussi minime que possible, voir quasi-inexistante, la participation de l'État concédant dans les bénéfices de la Compagnie et ce, contrairement aux termes et à l'esprit des actes concessionnels et aux principes généraux du droit.

Aussi la consultation de MM. les professeurs Teilhac et Tyan conclut-elle à la condamnation des agissements de la Compagnie du Port tant au point de vue du droit que du point de vue des procédés employés par la Compagnie.

Ajoutons tout de suite que la Compagnie du Port n'était pas seule à méconnaître les droits du Liban. En 1938, le Gouvernement libanais et la Compagnie du Port, ayant décidé, conformément aux actes concessionnels, de recourir à l'arbitrage afin de trancher toutes les questions litigieuses pendantes, le Gouvernement libanais n'avait pu inclure dans le compromis d'arbitrage certaines questions importantes, à cause de l'opposition formelle du Haut-Commissaire français.

L'arbitrage n'avait pu avoir lieu à ce moment, la guerre étant survenue. Depuis, le Gouvernement libanais essaya patiemment de trouver un terrain d'entente avec la Compagnie, mais l'obstination de celle-ci sur certaines questions rendit vains tous les efforts.

Entre-temps, d'autres litiges étaient venus s'ajouter aux précédents.

Nous en évoquerons ici les trois principaux :

1° — L'article 8 des actes concessionnels exemptait de tout impôt foncier les biens immeubles de la Compagnie relevant du domaine public ou nécessaires à l'exploitation.

La Compagnie du Port, au mépris de tous les principes du droit financier et du droit administratif, voulait étendre directement ou indirectement l'exemption à tous ses biens immeubles, même à ceux qui ne relevaient pas du domaine public ou ne servaient pas à l'exploitation, c'est-à-dire à ceux de ses biens propres qu'elle exploitait à titre particulier.

2° — *L'impôt sur le revenu.*

L'exemption de certains impôts, prévue par les actes concessionnels, ne contenait aucune mention relative à l'impôt sur le revenu (institué au Liban par une loi du 4 décembre 1944) ni à aucun impôt similaire. Malgré la clarté des textes, la Compagnie ne voulut

à aucun moment entendre la voix de la raison, refusant toujours de se soumettre aux lois du pays où elle exerce ses activités et réalise ses bénéfices.

3° — *Les taxes municipales.*

Par une extension injustifiée de l'article 8 ci-haut cité, la Compagnie du Port tenta de se dérober au paiement des taxes municipales, bien que la Municipalité de Beyrouth, personne morale autonome, n'eût jamais figuré comme partie au contrat de concession, et que ce contrat ne mentionnât aucune exemption de ces taxes.

4° — *La loi de 1956.*

L'État libanais, exerçant un des principaux attributs de la souveraineté, promulgua en 1956 une loi assujettissant aux impôts et taxes toutes les sociétés ayant bénéficié jusqu'ici d'exemptions d'impôts ou de taxes approuvées par des lois spéciales.

Malgré le caractère incontestablement général de cette loi, la Compagnie du Port la considéra à tort comme une mesure spéciale, par laquelle le Gouvernement libanais aurait modifié unilatéralement le contrat de concession. Et au lieu de suivre les voies de recours mises à sa disposition par le droit interne libanais, la Compagnie du Port *préféra*, selon son habitude, refuser de se soumettre à la loi, provoquant ainsi un mécontentement général à son égard, de la part des autorités et de l'opinion publique.

Néanmoins les pourparlers commencés et interrompus à plusieurs reprises aboutirent finalement en 1957 à la signature d'une Convention qui régla tous les litiges pendants. (*Voir annexe 16 au mémoire du Gouvernement français.*)

Cette Convention fut approuvée par tous les organismes compétents de la Compagnie. De son côté, le Gouvernement libanais, conformément à l'article dernier de ladite Convention, transmit celle-ci à la Chambre, par décret n° 16855 du 9 août 1957.

La Chambre n'a pu encore se prononcer, en raison des circonstances exceptionnelles (insurrection mai-novembre 1958) qui ont paralysé la vie parlementaire au Liban durant l'année 1958.

Il est à noter cependant que la commission parlementaire compétente a terminé l'examen de ladite Convention, son rapport devant être *incessamment soumis à la délibération du Parlement.*

Cette Convention comporte des engagements réciproques de la part du Gouvernement libanais et de la Compagnie du Port. Faute par cette dernière de l'avoir dénoncée, elle reste liée par ses dispositions.

Devant cet état de droit et de fait, le recours de la Compagnie du Port devant votre Cour devient inexplicable et incompréhensible. Mais plus inexplicables et incompréhensibles encore sont les prétentions de la Compagnie du Port et par suite celles du Gouvernement français attribuant l'essor économique du Liban à la seule activité de la Compagnie du Port de Beyrouth.

Nous tenons à affirmer que la Compagnie du Port ne s'est jamais comportée comme un gérant de service public soucieux de l'intérêt général des usagers. Loin de se contenter de maintenir l'équilibre financier de son contrat en s'assurant la couverture de ses dépenses, une rémunération raisonnable des capitaux investis et un bénéfice normal, son principal but était de réaliser des bénéfices énormes au détriment de l'intérêt économique du Liban. Au lieu de gérer un service public, la Compagnie du Port n'a jamais fait qu'exploiter une entreprise commerciale.

Le Liban n'a tiré profit de l'activité de la Compagnie du Port que dans la mesure où l'intérêt de celle-ci se trouvait coïncider avec l'intérêt du Liban.

A l'appui de cela, nous renvoyons à *l'annexe n° 2* au présent document qui donne une idée nette des bénéfices réalisés par la Compagnie du Port au cours des dernières années. Il y a lieu de rappeler tout de suite que ces bénéfices ont été réalisés au moyen de tarifs exorbitants appliqués par la Compagnie du Port et qui ne sont pas entièrement étrangers à la détermination de la Syrie et de la Jordanie de se passer, dans les plus brefs délais, des services du Port de Beyrouth.

La politique et l'activité de la Compagnie du Port, au lieu donc d'être, comme le prétend celle-ci, à l'origine de l'essor économique du Liban, ont plutôt entravé son plein épanouissement. Pour être véridique, la Compagnie du Port doit reconnaître qu'elle exploite au maximum l'essor économique du Liban et spécialement de Beyrouth, sans se préoccuper de l'avenir ni des répercussions immédiates de ses agissements.

II

PREMIÈRE EXCEPTION

Le différend, tel qu'il est exposé dans la requête introductive d'instance, porte sur deux questions distinctes :

1° — L'application à la Compagnie du Port et à la Société Radio-Orient de la loi du 26 juillet 1956, qui a assujéti à l'impôt sur le revenu, à tous autres impôts et aux taxes financières et municipales, les sociétés qui en étaient exemptées en vertu de conventions approuvées par des lois spéciales.

2° — Le non-règlement des litiges avec la Compagnie du Port par voie d'arbitrage.

L'examen de l'une ou de l'autre des deux questions se heurte à une fin de non-recevoir pour incompétence.

Sur la première question.

La Partie adverse soutient :

que l'annexe 12 de l'accord du 24 janvier 1948 met à la charge du Gouvernement libanais l'obligation de respecter les actes qui

régissaient les concessions des sociétés françaises en date du 1^{er} janvier 1944, ceux-ci ne devant être modifiés que d'une façon contractuelle;

qu'en soumettant la Compagnie du Port et la Société Radio-Orient à la loi du 26 juillet 1956, le Gouvernement de la République libanaise a modifié les actes concessionnels régissant ces deux Sociétés.

Pour soumettre le différend à la Cour internationale de Justice, le Gouvernement français se base sur l'article 23 de l'accord franco-libanais du 24 janvier 1948 qui stipule :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent que les différends que pourrait soulever l'application du présent accord ou de ses annexes seront, à la requête de la partie intéressée, soumis à l'arbitrage de la Haute Cour de Justice internationale. »

La compétence de la Cour internationale de Justice est donc conditionnée par l'existence d'un différend soulevé par l'application de l'accord de 1948 ou de ses annexes.

D'autre part, l'annexe 12 de l'accord du 24 janvier 1948 dispose :

« Le Gouvernement libanais, considérant qu'en raison de la fin du Mandat et de la proclamation de l'indépendance libanaise, il peut y avoir intérêt à apporter certains aménagements aux actes et annexes qui régissent les concessions des sociétés françaises ou à capital français exerçant sur son territoire, ainsi qu'aux textes qui en précisent les modalités d'application, se propose d'entamer des conversations avec chacune de ces sociétés dans l'esprit des pourparlers déjà engagés à cet effet.

Ces conversations auront pour objet de rechercher, de façon contractuelle et dans le cadre de la législation actuellement existante, une solution de nature à permettre au Gouvernement libanais de soumettre à l'approbation du Parlement les aménagements dont il s'agit.

Jusqu'à la mise en application de ces aménagements, les actes, annexes et textes qui régissaient les concessions de ces sociétés au 1^{er} janvier 1944 demeureront en vigueur.

Le présent *Modus vivendi* est lié aux diverses dispositions de l'accord en date de ce jour. »

De la lecture de ce texte, il ressort :

Que les deux parties contractantes reconnaissent la nécessité d'apporter certains aménagements aux actes concessionnels en vue de leur adaptation à la situation nouvelle résultant de l'accession du Liban à l'indépendance.

Que ces modifications ne pourraient avoir lieu que d'un commun accord des parties.

Le Gouvernement libanais, soucieux de respecter les principes généraux du droit, s'est engagé à ne modifier les contrats de concession des Sociétés françaises que d'un commun accord des parties intéressées. Cet engagement n'est, en réalité, que la confirmation du principe fondamental de droit public suivant lequel les clauses

contractuelles d'un acte de concession ne peuvent être modifiées que d'un commun accord entre l'administration et le concessionnaire.

En d'autres termes, le Gouvernement libanais s'est engagé à ne pas prendre de mesures particulières ayant comme objectif précis et direct de modifier un des éléments du contrat de telle ou telle autre société concessionnaire française. Toute autre interprétation serait contraire aux intentions des Parties signataires de la Convention de 1948.

Or la loi du 26 juillet 1956¹ est ainsi conçue :

« Article 1. — Sont assujetties à dater du 1^{er} janvier 1952 à l'impôt sur le revenu et à tous impôts et taxes financières et municipales, toutes les sociétés qui étaient exemptées de ces impôts et taxes en vertu d'accords entérinés par des lois spéciales. »

« Le Gouvernement pourra conclure avec les contribuables soumis à la présente loi des accords spéciaux à effet rétroactif. Il percevra, en vertu de ces accords, une part dans les bénéfices desdits contribuables aux lieu et place des revenus et taxes dus, sous réserve de ratification de ces accords par l'autorité législative. »

Cette loi a, d'après son texte, le champ d'application le plus vaste. Elle atteint, sans exception, toutes les sociétés qui étaient exemptées d'impôts et taxes financières et municipales en vertu d'accords entérinés par des lois spéciales. Elle ne saurait être considérée comme un aménagement aux actes concessionnels régissant la Compagnie du Port ou la Société Radio-Orient visés par l'annexe 12 à l'accord du 24 janvier 1948.

Des mesures législatives ou réglementaires (lois sociales, fiscales, économiques, etc.) même aggravant les charges de concessionnaires ne constituent des modifications unilatérales que lorsqu'elles sont prises « avec comme objectif précis et direct de modifier un des éléments du contrat », affirme M. de Laubadère (*voir Traité théorique et pratique des contrats administratifs, A. de Laubadère, t. II, n° 805*).

Par ailleurs, le droit d'imposition, enseigne M. Allix, est « un attribut de la souveraineté de l'État » (*voir Allix, Traité élémentaire des sciences des finances, éd. 1931, p. 451*).

Le principe de l'égalité devant l'impôt est, en outre, consacré par la Constitution libanaise. L'article 81 proclame qu'« on ne pourra lever des impôts dans la République libanaise que conformément à une loi uniforme ».

L'application de ce principe par la suppression de tout régime de faveur et la soumission au même régime fiscal de tous les contribuables se trouvant dans des situations identiques, pourraient-elles être considérées comme figurant parmi les modifications unilatérales aux actes concessionnels de la Compagnie du Port et de la Société Radio-Orient, contraires à l'esprit ou à la lettre de l'annexe 12 de l'accord du 24 janvier 1948? Nous ne le pensons nullement.

¹ Traduction. L'original est en arabe.

Les deux parties contractantes n'ont, en signant l'accord de 1948, nullement entendu porter atteinte à leurs souverainetés réciproques. Les principes d'interprétation établis par le droit international, enseigne M. Guggenheim, reconnaissent l'interprétation la plus favorable à la liberté des États (*voir Guggenheim, Traité de droit international public, t. I, p. 135*).

Le Gouvernement libanais est convaincu que la loi du 26 juillet 1956, à caractère général et impersonnel, édictée dans un but d'intérêt national, ne peut en aucune façon être considérée comme une modification des actes régissant les sociétés concessionnaires, les actes concessionnels demeurant en vigueur et rendant possible, le cas échéant, aux sociétés intéressées de réclamer une indemnisation. Il prie en conséquence la Cour de rejeter pour incompétence la demande du Gouvernement français.

Sur la deuxième question.

Le Liban n'ayant pas signé la clause de juridiction obligatoire, et la Cour n'étant pas saisie par voie de compromis, sa juridiction contentieuse dans cette affaire ne peut trouver sa base que dans le consentement des parties. C'est un principe établi (*voir C. I. J., arrêts du 25 mars 1948 dans l'affaire du détroit de Corfou, et du 22 juillet 1952 dans l'affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.*).

Dans l'espèce, la Cour est saisie par une requête unilatérale du Gouvernement français, le consentement des parties, nécessaire pour lui attribuer juridiction, ne peut se dégager que de l'article 23 de l'accord du 24 janvier 1948 ci-haut mentionné.

La juridiction de la Cour se trouve ainsi limitée aux différends prévus par ce texte. Pour qu'elle pût se prononcer sur la demande du Gouvernement français, il faudrait que le différend qui en forme l'objet fût soulevé par l'application de l'accord du 24 janvier 1948 ou de ses annexes, en particulier l'annexe 12.

L'annexe 12, dont le texte a été reproduit plus haut, ne fait allusion qu'aux aménagements des actes et annexes qui régissent les concessions de sociétés françaises.

Or, le différend relatif à l'arbitrage est incontestablement antérieur à l'accord de 1948, d'une part, et n'a aucun rapport avec les modifications des actes concessionnels, d'autre part.

L'article 7 de la Convention du 15 décembre 1925 stipule :

« Article 7. — Les contestations qui s'élèveraient entre la Compagnie du Port de Beyrouth et l'administration au sujet de l'exécution et de l'interprétation des clauses des actes concessionnels de la Compagnie seront portées devant les juridictions administratives compétentes, à moins que la Compagnie concessionnaire n'use du droit qu'elle se réserve, toutefois, de soumettre le différend à une Commission d'arbitrage composée de trois arbitres nommés l'un, par le Gouvernement, l'autre par le concessionnaire et le troisième par les deux premiers ou à défaut d'entente, par le vice-président du Conseil d'État de la République française. »

C'est de l'arbitrage prévu par cet article qu'il s'agit, quel que soit l'objet du litige (participation de l'État au bénéfice de la société, impôt sur le revenu ou taxes municipales...).

La partie adverse reconnaît à la page 29 de son mémoire qu'« en 1933 un premier litige était né entre le Gouvernement libanais et la Compagnie du Port au sujet du calcul de la participation de l'État aux bénéfices de la Compagnie » et que « ce litige avait fait l'objet d'une procédure d'arbitrage, engagée en 1937 et qui n'avait pu être menée à son terme du fait de la guerre ».

Nous admettons avec la Compagnie du Port que ce litige était relatif à l'interprétation des actes concessionnels et qu'en vertu de l'article 7 de la Convention du 15 décembre 1925, la Compagnie du Port avait la faculté de soumettre le différend à une commission d'arbitrage. Mais le refus d'aller à l'arbitrage, au cas où il serait établi, ne pourrait être soumis à la Cour internationale de Justice. Ce n'est pas une modification unilatérale des actes concessionnels, la compétence de la Cour étant limitée à ce sujet.

La Compagnie du Port aurait pu, au lieu de soumettre le différend à une juridiction incompétente, recourir aux tribunaux libanais, en vertu des articles 825 et 826 du Code de procédure civile libanais :

« Art. 825. — La clause compromissoire permet à chacun des contractants de sommer l'autre de passer un compromis à l'effet de soumettre à des arbitres une difficulté née du contrat. »

« Art. 826. — Si la partie sommée refuse, elle sera assignée par l'autre devant le tribunal civil et condamnée à des dommages-intérêts, si la clause compromissoire était valable. Le jugement fixe en ce cas un délai au défendeur pour consentir un compromis conformément à l'engagement résultant pour lui de la clause compromissoire. Passé ce délai, si le défendeur résiste toujours, le tribunal adjuge au défendeur ses conclusions au fond. »

Le 5 août 1957, le Gouvernement libanais a signé une Convention avec la Compagnie du Port qui a été approuvée d'un côté par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires le 10 octobre 1957 et transmise, d'autre part, au Parlement libanais pour ratification. Tous les litiges financiers pendants ont été définitivement réglés par cette Convention. Ceci n'a pas empêché la Compagnie de demander un arbitrage pour résoudre un litige déjà réglé. Le ministre des Travaux publics a répondu à cette demande par lettre du 27 février 1959 sous n° 431 en ces termes :

« Il nous est impossible d'approuver votre demande concernant le recours à l'arbitrage au sujet de différends réglés par une Convention vous liant, à moins d'une *dénonciation de cette Convention*. »

« Sur ce, nous prions votre Compagnie de nous notifier clairement la *dénonciation de la Convention pour étudier à la lumière de sa réponse la question du recours à l'arbitrage*. » (Voir texte complet de la lettre annexe 62 au mémoire du Gouvernement français.)

Cette lettre du ministre, restée sans réponse, a été interprétée par le Gouvernement français comme un refus d'aller à l'arbitrage!

Alors que cette lettre démontre clairement que le Gouvernement libanais n'a pas refusé l'arbitrage, mais qu'il a seulement demandé à la Compagnie du Port de déterminer sa position au sujet de la Convention. Quoi qu'il en soit, la question de l'arbitrage demeure étrangère à tout litige pouvant être évoqué devant la Cour.

III

DEUXIÈME EXCEPTION

La Convention signée le 5 août 1957 par le Gouvernement libanais et par les représentants de la Compagnie du Port dont il a été fait mention ci-dessus stipule en son article 24 :

« La présente Convention devra être approuvée par l'Assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la Compagnie et par le Parlement libanais.

M. Halim Malhamé et M. de Bourgoing s'engagent, au nom du Conseil d'Administration, à convoquer dans le plus bref délai possible l'Assemblée générale des actionnaires pour ratifier la présente Convention.

Le Gouvernement de son côté déposera sans retard sur le bureau de la Chambre un projet de loi en vue d'obtenir la même ratification. »

En exécution de cet article, le Gouvernement libanais déposa sans retard et par décret n° 16855 en date du 9 août 1957 sur le bureau de la Chambre un projet de loi en vue d'obtenir la ratification de cette Convention.

L'Assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la Compagnie du Port ratifia de son côté la Convention en date du 10 octobre 1957, et ainsi la dernière formalité a été accomplie de la part de la Compagnie.

Devant le Parlement libanais, la Convention fut étudiée par les Commissions parlementaires compétentes.

Et si jusqu'à la date de ce jour le Parlement n'a pu se prononcer sur la ratification de la Convention, c'est en raison des circonstances douloureuses que le Liban a vécues et qui ont paralysé la vie parlementaire pour une période supérieure à six mois à partir de mai 1958.

Bien que la vie parlementaire eût repris son cours normal, néanmoins le Parlement se trouvait en face d'un nombre considérable de projets de lois à caractère urgent et nécessaire pour le rétablissement de la vie normale. Il fut de ce fait empêché d'examiner le projet de loi portant ratification de la Convention.

Cette Convention règle définitivement tous les litiges pendants entre le Gouvernement libanais et la Compagnie du Port de l'aveu même de cette dernière qui, dans sa lettre en date du 5 avril 1958 adressée au ministère des Finances libanais, déclare ce qui suit :

« D'autre part, comme vous le savez la Convention passée entre l'État et la Compagnie du Port le 5 août 1957 prévoit un mode de règlement des impôts réclamés à la Compagnie et pose les bases de l'imposition future. Comme vous le savez aussi, cette Convention est en cours d'examen à la Chambre des Députés.

Aussi il n'y aurait pas intérêt, estimons-nous, de prendre une position définitive avant que le Parlement ait statué sur ladite Convention. »

En effet l'article 17 de la Convention stipule :

« *Art. 17.* — Pour solde de tout compte et en liquidation définitive de toutes réclamations de quelque chef que ce soit formulées par l'État ou la Municipalité vis-à-vis de la Compagnie tant au titre du domaine public qu'au titre du domaine privé, celle-ci paiera à l'État, à titre transactionnel, la somme forfaitaire de 2 millions de livres libanaises payables en trois annuités. La première annuité de 670.000 L. L. devra être versée dans un délai d'un mois après ratification de la présente convention par le Parlement libanais. Les deux autres de 665.000 L. L. chacune seront payables à un an d'intervalle.

En conséquence, les comptes de la Compagnie sont approuvés jusqu'au 31 décembre 1956. »

(Voir annexe 33 au mémoire du Gouvernement français.)

Il est vrai que la Convention ne serait parfaite qu'une fois ratifiée par le Parlement, mais jusqu'à la ratification, quelle est la situation respective des deux parties? Autrement dit, la Compagnie du Port est-elle liée par la Convention?

Si la Convention est imparfaite du fait du défaut de ratification, elle n'est pas nulle ou inexistante; l'accord des volontés entre le Gouvernement et la Compagnie lui a donné une existence juridique; elle devient parfaite et exécutoire le jour où elle sera ratifiée, et jusqu'à ce jour, aucune modification ne peut y être apportée si ce n'est d'un commun accord des parties.

Ce raisonnement que la partie adverse qualifie d'étrange est confirmé par la doctrine et la jurisprudence françaises.

« Il ne saurait faire aucun doute que le concessionnaire soit engagé vis-à-vis de l'autorité concédante, sans qu'il lui soit loisible de retirer son engagement. Sans doute, le contrat n'est pas définitif; il n'a pas encore acquis sa pleine perfection et, par conséquent, l'exécution n'en peut pas être poursuivie contre lui. Mais, cependant, quelque chose a été fait, sur quoi il n'est plus possible de revenir: le concessionnaire a fait des offres à l'Administration, et ces offres ont été acceptées par la seule autorité qui ait qualité pour le faire: bien mieux, elles ont été transformées en un acte qui, pour n'avoir pas encore conquis la plénitude de l'existence juridique, ne peut pourtant plus être transformé, si ce n'est du mutuel accord de ceux qui l'ont passé. Par conséquent, le concessionnaire ne pourrait plus revenir sur les offres qu'il a faites, et qui ont été acceptées; une fois

la Convention signée et envoyée à l'approbation, le concessionnaire ne peut pas modifier ou révoquer l'engagement qu'il a pris. »

(Voir D. P. 1928, III^{me} Partie, p. 28 ; — dans le même sens, Conseil d'État français, 24 juin 1938, Commune d'Huos, D. P. 1939.3.25 avec note.)

Il ressort de ce qui précède que la Compagnie du Port est liée par une Convention qui règle définitivement tous les litiges pendants entre elle et le Gouvernement libanais. Et tant que cette Convention n'est pas dénoncée, la requête du Gouvernement français demeure sans objet. C'est pourquoi nous prions la Cour de rejeter la demande du Gouvernement français pour absence de litige pouvant lui être soumis.

IV

TROISIÈME EXCEPTION

Taxes municipales.

Le Gouvernement français prétend que le Gouvernement libanais a laissé la Municipalité de Beyrouth soumettre la Compagnie du Port aux taxes municipales dont elle est exemptée par les actes concessionnels et consacre un long développement, dans son mémoire présenté à la Cour, à ce problème. Il oublie ou simule d'oublier qu'il y a chose jugée en la matière et que la question ne peut plus être remise en discussion.

La législation libanaise sur les taxes municipales désigne la juridiction devant laquelle doivent être portées toutes oppositions ou réclamations concernant lesdites taxes. Les articles 92 et 93 du décret législatif n° 148 du 3 mars 1942 disposent :

« Art. 92. — Les recours en réduction ou décharge de taxes directes ou assimilées et, d'une manière générale, toutes les oppositions aux taxes, sont examinées :

— Pour le Muncipe de Beyrouth : par la Commission du Muncipe — pour les autres municipalités par une commission spéciale composée du Président de la Municipalité, du comptable et d'un membre du Conseil municipal.

Les recours ou oppositions sont adressés à l'Administrateur du Muncipe ou au Président de la Municipalité dans le délai d'un mois à compter du dépôt des rôles ou de la notification faite au contribuable. Le recours ne suspend pas la perception. »

« Art. 93. — Les décisions rendues par ces commissions sont susceptibles d'appel dans un délai de 10 jours pour compter de leur notification au contribuable intéressé par-devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Le recours en appel ne suspend pas l'effet de la décision rendue par la Commission. »

Par application de ces textes, la Compagnie du Port a présenté le 10 décembre 1956 une opposition à la Commission du « Municipale de Beyrouth » (voir *Annexe n° 3* non reproduite intégralement par le Gouvernement français à l'annexe 39 au mémoire français). Dans cette opposition la Compagnie soulève des points de droit et prétend qu'elle est exemptée de cette taxe.

La Commission, après avoir examiné la demande de la Compagnie, l'a rejetée par décision du 25-4-57 *sub* n° 81. Cette décision a été notifiée à la Compagnie le 22-5-1957. La Compagnie du Port aurait pu faire appel devant le Conseil d'État conformément à l'article 93 du décret législatif n° 148 du 3 mars 1942 déjà cité. Cet appel n'ayant pas été fait, la décision est devenue définitive après l'expiration du délai d'appel.

Le défaut par la Compagnie d'aller devant la juridiction d'appel ne peut s'interpréter que comme un acquiescement à la décision et une reconnaissance de son bien-fondé.

Des mesures d'exécution ont été prises par la commission municipale compétente qui a décidé par décision n° 167 du 17 octobre 1957 de pratiquer une saisie sur les biens mobiliers de la Compagnie du Port jusqu'à concurrence des taxes dues.

Il ressort clairement de ce qui précède que la question relative aux taxes municipales a été définitivement tranchée par la juridiction libanaise compétente. La demande du Gouvernement français sur ce point est par suite irrecevable parce qu'elle se heurte à l'autorité de la chose jugée.

V

QUATRIÈME EXCEPTION

La demande du Gouvernement français doit être rejetée comme irrecevable pour le non-épuisement préalable des voies de recours internes.

L'État contre lequel une action internationale est intentée à raison des dommages subis par un particulier est en droit de s'y opposer si l'intéressé, qui se prétend lésé, n'a pas auparavant épuisé les recours mis à sa disposition par la loi interne de cet État. L'État défendeur est en droit d'exiger que tous les recours internes aient été épuisés avant que les questions en litige ne soient placées sur le plan international par l'État demandeur.

C'est une règle affirmée dans un grand nombre de décisions que l'action juridictionnelle internationale ne peut être engagée sur la base du droit international que si les recours internes ont été épuisés auparavant. La règle est ancienne, on la trouve notamment dans la sentence arbitrale rendue le 18 mai 1886 entre la *Colombie et les États-Unis* à propos de la *Compagnie de Navigation du Pacifique*. Elle est énoncée dans les termes suivants:

« Les particuliers victimes d'actes illégaux de la part d'une autorité publique doivent épuiser tous les moyens légaux offerts par la Constitution du pays pour la reconnaissance de l'illégalité et l'annulation des actes. »

Cette règle a été rappelée dans des arbitrages célèbres, notamment dans l'affaire des navires finlandais qui a donné lieu le 9 mai 1934 à une sentence du juriste suédois Bagge et plus récemment dans une sentence du 6 mars 1956 rendue dans l'affaire *Ambatielos* par une commission constituée par la Grèce et la Grande-Bretagne.

Dans sa 47^{me} session du 11 au 20 avril 1956, l'Institut de Droit international a adopté la résolution suivante :

« Lorsqu'un État prétend que la lésion subie par un de ses ressortissants dans sa personne ou dans ses biens a été commise en violation du droit international, toute réclamation diplomatique ou judiciaire lui appartenant de ce chef est irrecevable, s'il existe dans l'ordre juridique interne de l'État contre lequel la prétention est élevée des voies de recours accessibles à la personne lésée et qui, vraisemblablement, sont efficaces et suffisantes, et tant que l'usage normal de ces voies n'a pas été épuisé. »

(*Voir Annuaire français de droit international*, 1956, p. 989.)

L'Institut n'a retenu que deux exceptions à l'irrecevabilité, celle où la nature de l'acte dommageable permet une réclamation internationale immédiate, celle où les parties ont convenu d'écarter la règle. Elle a éliminé toutes autres exceptions.

Si le dommage résulte d'un comportement du législateur ou de l'administration publique, l'épuisement des voies de recours internes apparaît comme une règle procédurale destinée à empêcher tout recours à la justice internationale, alors que l'affaire peut être réglée dans le cadre du droit interne, car certains systèmes juridiques — parmi lesquels celui du Liban — connaissent un recours interne dont il y a lieu d'user tout d'abord.

Il appert que cette règle est une des plus solidement assises du droit international positif. La Cour permanente de Justice internationale en a fait application dans son arrêt n° 76 (*affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*). Elle a été également invoquée dans une série d'autres litiges portés devant votre Cour (*affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.*, arrêt du 22 juillet 1952 ; *affaire Ambatielos*, arrêt du 19 mai 1953 ; *affaire Nottebohm*, arrêt du 6 avril 1955).

Le Gouvernement français, agissant au nom de la Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth, se plaint d'une modification unilatérale apportée aux actes concessionnels de la Compagnie par la loi du 26 juillet 1956, qui aurait entraîné une rupture de l'équation financière du contrat de la Compagnie du Port et ouvert à celle-ci un droit à indemnisation. Le Gouvernement français se plaint aussi du refus du Gouvernement libanais d'aller à l'arbitrage, refus qui aurait engagé la responsabilité internationale du Gouvernement libanais.

Au nom de la Société Radio-Orient, il prétend qu'en appliquant à cette Société la loi du 26 juillet 1956, le Gouvernement libanais a commis un acte illicite qui engage sa responsabilité internationale.

Or, dans le système du droit libanais, un recours existe dans le cas où l'une des deux parties contractantes refuse d'aller à l'arbitrage.

Le système du droit libanais, inspiré du système français, reconnaît également le principe de la responsabilité de la Puissance publique du fait du législateur. La Partie adverse ne le conteste pas (*voir mémoire du Gouvernement français, pages 36 et 39*).

Le Gouvernement français ne pourrait écarter cette exception que s'il établissait soit l'inexistence du recours interne soit son inefficacité. La charge de la preuve lui incombe à cet égard, car la présomption joue en faveur de l'État défendeur. La C. P. J. I. l'a rappelé dans son arrêt du 28 février 1939 dans l'affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis.

« Tant qu'on n'aura pas nettement démontré devant elle que les tribunaux lithuaniens n'ont pas compétence pour connaître d'une action produite par la Société Esimene, afin de faire reconnaître son titre de propriété sur la ligne Panevezys-Saldutiskis, la Cour ne peut accepter la thèse de l'agent du Gouvernement estonien selon laquelle la règle de l'épuisement des recours internes ne trouverait pas son application dans le cas présent, parce que la loi lithuanienne ne fournit point de remède. » (*C. P. J. I., Série A/B, n° 76, p. 19.*)

Le Gouvernement libanais n'a donc pas à démontrer que son organisation judiciaire offre aux intéressés les garanties voulues. Cependant, dans le but d'éclairer la Cour, il croit utile de fournir à ce sujet les indications suivantes:

Les articles 825 et 826 du Code de procédure civile libanais disposent:

« *Art. 825.* — La clause compromissoire permet à chacun des contractants de sommer l'autre de passer un compromis à l'effet de soumettre à des arbitres une difficulté née du contrat. »

« *Art. 826.* — Si la partie sommée refuse, elle sera assignée par l'autre devant le tribunal civil et condamnée à des dommages-intérêts, si la clause compromissoire était valable. Le jugement fixe en ce cas un délai au défendeur pour consentir un compromis conformatif à l'engagement résultant pour lui de la clause compromissoire. Passé ce délai, si le défendeur résiste toujours, le tribunal adjuge au demandeur ses conclusions au fond. »

La Compagnie du Port aurait pu porter l'affaire devant les juridictions libanaises conformément à ces textes.

Le Gouvernement français cite à l'appui de sa thèse, en ce qui concerne la responsabilité de l'État libanais du fait de la loi du 26 juillet 1956, l'avis du ministère de la Justice du Gouvernement

libanais, lequel reconnaît que les exonérations d'impôts dont bénéficie la Compagnie du Port étaient garanties par l'accord franco-libanais de 1948 (*cf. annexe 32 au mémoire du Gouvernement français*).

A la page 36 de son mémoire le Gouvernement français reproduit textuellement l'avis du ministère de la Justice et reconnaît que cet avis est conforme à la thèse du Gouvernement français qui tend à établir la responsabilité de l'État libanais.

Nous produisons à notre tour un arrêt de la Cour d'appel de Beyrouth, n° 1081 du 30.7.53 (*annexe n° 4*).

De la lecture de cet arrêt, il ressort que la jurisprudence libanaise, semblable à la jurisprudence française, admet le principe de la responsabilité de la Puissance publique du fait du législateur.

La Compagnie du Port aurait pu ainsi saisir les juridictions libanaises et réclamer, le cas échéant, réparation pour les dommages qu'elle a subis du fait de la loi du 26 juillet 1956.

Non seulement la Compagnie du Port n'a pas épuisé les voies de recours internes, mais, à l'exception du recours en opposition relatif aux taxes municipales, elle n'a procédé à aucune tentative de les utiliser en ce qui concerne la loi du 26 juillet 1956.

D'ailleurs, même en ce qui concerne les taxes municipales, elle n'a pas épuisé les recours internes.

Le non-usage de l'appel est considéré comme un défaut d'épuisement des recours internes. Dans l'affaire *Ambatielos*, la Commission arbitrale estime qu'« il serait faux de prétendre qu'une partie qui n'a pas usé de tous les moyens à sa disposition devant la juridiction de première instance et rendu ainsi l'appel sans résultat possible, puisse être autorisée à s'appuyer sur ce fait pour échapper à la règle de l'épuisement des recours internes ».

La Compagnie du Port aurait pu faire appel de la décision de la Commission du Muncipe de Beyrouth devant le Conseil d'État tel que prévu par l'article 93 du décret législatif n° 148 du 3 mars 1942.

Il est à relever que le chef de la demande ayant trait à la Société Radio-Orient s'avère également irrecevable, les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées.

En effet, la Société « Radio-Orient » a, par requête enregistrée en date du 5-12-57, introduit devant le Conseil d'État libanais une action en réparation du fait de l'application de la loi du 26 juillet 1956 (*annexe n° 5*). Cette action est toujours pendante.

Votre Cour a fait application de la règle de non-épuisement des voies de recours internes dans une affaire analogue (*affaire de la Compagnie d'Électricité de Sofia*). Le 4 avril 1939, elle déclarait qu'une requête belge était irrecevable, « la Cour de cassation de Bulgarie n'ayant pas encore rendu son arrêt ».

On ne saurait concevoir de cas où la règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes soit plus complètement et plus délibérément méconnue, par le demandeur, que dans notre présente instance.

VI

CINQUIÈME EXCEPTION

Enfin la demande du Gouvernement français doit être rejetée pour avoir méconnu la règle des négociations diplomatiques préalables.

Dans l'arrêt relatif à l'affaire *Mavrommatis*, la Cour permanente s'est exprimée ainsi :

« La Cour se rend bien compte de toute l'importance de la règle suivant laquelle ne doivent être portées devant elle que les affaires qui ne sont pas susceptibles d'être réglées par négociations. Elle reconnaît, en effet, qu'avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques. Cependant, pour l'application de cette règle, la Cour ne peut pas se dispenser de tenir compte, entre autres circonstances, de l'appréciation des États intéressés eux-mêmes, qui sont les mieux placés pour juger des motifs d'ordre politique pouvant rendre impossible la solution diplomatique d'une contestation déterminée. »

La jurisprudence a fait application de cette règle même en l'absence de dispositions conventionnelles imposant aux parties de recourir avant toute instance contentieuse à des négociations diplomatiques.

Les Commissions de réclamations qui avaient un grand nombre d'affaires à connaître et qui se trouvaient, à cet égard, assimilables à des juridictions internationales, ont décidé qu'une réclamation était irrecevable en l'absence de négociations diplomatiques préalables, portant sur le point soumis à la commission (*voir Lapradelle et Politis, t. II, p. 485, sentence du 18 mai 1886 commission mixte — États-Unis-Mexique*).

La Cour de justice centre-américaine, dans une affaire opposant le *Costa Rica au Nicaragua*, pour déclarer le recours recevable, a dû constater que le demandeur avait épuisé les démarches diplomatiques et que toute tentative nouvelle pourrait être considérée comme vaine.

Si la Cour n'a pas eu l'occasion de préciser son opinion sur cette exception, elle a néanmoins toujours exigé qu'il y ait, en quelque sorte, manifestation d'opinions parallèles sur des questions précises, avant qu'une requête ne lui soit présentée (*arrêt du 27 novembre 1950 ; affaire du Droit d'asile*).

Dans le différend actuel, contrairement aux allégations du Gouvernement français qui prétend à la page 9 de la requête introductive d'instance avoir « vainement eu recours à la voie diplomatique sur tous les points précédents... », nous tenons à affirmer que le Gouvernement libanais a été surpris par la notification de la requête et qu'aucune démarche préalable n'a été effectuée auprès du ministre des Affaires étrangères du Gouvernement libanais.

VII

CONCLUSION

A) *Relativement au différend avec la Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth.*

Attendu que la Cour est incompétente :

Parce que le Gouvernement libanais, en promulguant la loi du 26 juillet 1956, n'a pas modifié unilatéralement les actes concessionnels de la Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth et par suite n'a pas violé ses engagements résultant de l'accord franco-libanais de 1948.

Parce que le différend concernant l'arbitrage est antérieur à l'accord de 1948 et ne peut par suite être évoqué devant la Cour.

Parce que la Convention intervenue entre le Gouvernement et la Compagnie du Port de Beyrouth en 1957 a réglé tous les litiges pendants et que, tant que cette Convention n'a pas été dénoncée, la Compagnie reste liée par ses dispositions et que par suite, il n'y a pas lieu de saisir la Cour faute de litige pendant.

Attendu, d'autre part, qu'en ce qui concerne la partie du différend relative aux taxes municipales, l'action du Gouvernement français se heurte à l'autorité de la chose jugée.

Attendu que le Gouvernement de la République française n'a pas épuisé les voies de recours internes.

Attendu qu'il n'a pas non plus respecté la règle des négociations diplomatiques préalables.

B) *Relativement au différend avec la Société Radio-Orient.*

Attendu que les mêmes exceptions — à part celles relatives à l'arbitrage et aux taxes municipales — s'appliquent au différend avec la Société Radio-Orient.

Plaise à la Cour,

dire et juger que la requête du Gouvernement de la République française introduite le 3 février 1959 est irrecevable.

Le 20 décembre 1959.

L'Agent du Gouvernement
de la République libanaise,

.

**Liste des annexes aux exceptions préliminaires
présentées par le Gouvernement de la
République libanaise ¹**

1. Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth — augmentations du capital 1888-1956 (tableau établi par la société Winney, Murray et C^{ie}).
2. Renseignements extraits des bilans officiels de la Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth.
3. Lettre n° 17.758 du 10 décembre 1956 de la Compagnie du Port à la municipalité de Beyrouth (opposition présentée par la Compagnie du Port à la Commission d'opposition sur les taxes des valeurs locatives).
4. Arrêt de la Cour d'Appel de Beyrouth, n° 1081 du 30 juillet 1953.
5. Recours présenté par la Société Radio-Orient devant le Conseil d'État libanais, n° 1975 du 5 décembre 1957.

¹ Annexes non reproduites.