

[Traduction]

Je regrette de ne pouvoir être d'accord avec l'arrêt qui vient d'être rendu dans la mesure où il a trait aux concessions de Jérusalem. Afin que la juridiction de la Cour permanente soit obligatoire en vertu de l'article 26 du Mandat, trois conditions doivent être remplies : le différend doit mettre aux prises le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations ; il doit n'être pas susceptible d'être réglé par négociations et il doit être relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. A mon avis, aucune de ces trois conditions n'est remplie en l'espèce.

## I.

La Cour permanente ne peut connaître que des différends entre nations. Elle n'est pas compétente pour les différends auxquels l'une des Parties est une personne privée.

L'article 26 est catégorique sur ce point : ses stipulations ne sont applicables que si un différend relatif au Mandat s'est élevé entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. Evidemment, il y a de nombreux cas où un véritable différend entre deux Etats est né d'un prétendu préjudice causé par l'un d'entre eux à l'un des ressortissants de l'autre. Du conflit entre l'individu et l'Etat qui a causé le prétendu préjudice, peut surgir un différend entre deux pays. De nombreux différends internationaux de grande importance se sont produits de cette façon. Il est évident que l'article 26 ne se rapporte qu'aux véritables disputes internationales et qu'il y a lieu de surveiller attentivement toute tentative d'en faire jouer les stipulations à l'égard de revendications de personnes privées contre le Mandataire.

C'est une erreur que de croire que l'on peut rendre l'article 26 applicable à un conflit entre un individu et l'Etat mandataire, du fait de la seule intervention au litige du gouvernement dont ressortit cet individu. Pour que la procédure de l'article 26 soit fondée à s'appliquer, il faut qu'il existe un différend entre le Mandataire et un autre Membre de la Société des Nations avant le dépôt de la requête.

DISSENTING OPINION BY LORD FINLAY.

---

I regret that I am unable to agree with the Judgment which has just been delivered, so far as it relates to the Jerusalem Concessions. Three conditions must be fulfilled in order that the jurisdiction of the Permanent Court under Article 26 of the Mandate should be compulsory. The dispute must be a dispute between the Mandatory and another Member of the League of Nations, it must be a dispute which cannot be settled by negotiation, and it must be a dispute relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate. In my opinion none of these conditions are fulfilled in the present case.

## I.

The Permanent Court takes cognisance only of disputes between nations. It has no jurisdiction to deal with a dispute one of the Parties to which is an individual.

Article 26 is express on this head. Its provisions apply only if a dispute as to the Mandate has arisen between the Mandatory and another Member of the League of Nations. Of course, there are many cases in which a genuine dispute between two nations has originated in a wrong alleged to have been done to the subject of one of these two nations by the other. Out of the dispute between the individual and the State which is alleged to have committed the wrong there may develop a dispute between the two nations. Many international disputes of great gravity have originated in this way. It is obvious that Article 26 has reference to genuine international disputes only and that any attempt to bring its provisions into play with reference to claims of individuals against the Mandatory requires to be carefully watched.

It is a mistake to suppose that Article 26 can be made applicable to a dispute between an individual and a mandatory State merely by the intervention, as litigant, of the government of which that individual is a subject. To justify proceedings under Article 26, there must have been in existence before the *Requête* was filed a dispute between the Mandatory and another nation Member of the League of Nations.

Y a-t-il eu en l'espèce un différend international de cette nature ?

Les concessions de M. Mavrommatis sont datées du début de 1914 et, en 1921, M. Mavrommatis a invité le Gouvernement de la Palestine à leur donner effet. Une très longue correspondance s'en est suivie dans laquelle les droits de M. Mavrommatis au sujet de ces concessions ont été soutenus auprès du Colonial Office britannique, tant par lui que par ses avoués. M. Mavrommatis obtint également que quelques-uns de ses amis écrivissent de façon privée à propos de son affaire à certaines personnes du département britannique des Affaires étrangères. L'une des lettres qui fut ainsi écrite et qui est datée du 26 janvier 1924 émane d'un M. Collas, qui, a-t-on dit, appartient aux Affaires étrangères grecques ; elle était adressée à quelqu'un au département britannique des Affaires étrangères. Dans sa lettre, M. Collas demande si son correspondant peut lui faire connaître les vues du Gouvernement de Sa Majesté sur les revendications de M. Mavrommatis et lui dire si, dans l'opinion du Gouvernement, il est vraiment impossible d'y donner satisfaction. M. Collas ajoutait que les avoués de M. Mavrommatis avaient fait savoir que leur client serait prêt à soumettre l'affaire à un tribunal arbitral. En se référant à cette note de M. Collas, le Foreign Office écrivit le 1<sup>er</sup> avril 1924 à la Légation de Grèce ; il lui fit savoir que les concessions de Jérusalem ne pouvaient être traitées que conformément aux termes du Protocole des concessions du Traité de Lausanne et qu'elles n'étaient pas susceptibles d'arbitrage, et que les concessions de Jaffa ne sauraient être reconnues, étant ultérieures en date au 29 octobre 1914.

A la même date, le 1<sup>er</sup> avril 1924, MM. Westbury, Preston et Stavridi, avoués de M. Mavrommatis, écrivant à la Légation de Grèce, lui firent parvenir l'avis de son avocat-conseil et disaient : « Ceci vous montrera que, de l'avis de votre avocat-conseil avec lequel nous sommes entièrement d'accord, la seule façon de résoudre cette affaire est de recourir au Tribunal international de La Haye et, au nom de M. Mavrommatis, nous avons l'honneur de proposer que des mesures soient prises afin que la soumission de l'affaire ait lieu sans délai. » Cette lettre contenait en annexe copie d'un avis donné à la même date par M. Purchase, avocat-conseil de M. Mavrommatis, dont la conclusion était la suivante : « Nous avons essayé de toutes les méthodes possibles, et il semble maintenant que la seule façon de résoudre la question est d'en appeler au Tribunal de La Haye en se basant sur les articles 11 et 26 du Mandat sur la Palestine,

*Correspondance supplémentaire, pp. 9 et 10.*

*Ibid., pp. 10 et 11.*

Was there such an international dispute in the present case?

The concessions to M. Mavrommatis dated from early in 1914, and in 1921 he urged the Government of Palestine to give effect to them. A very long correspondence followed in which M. Mavrommatis and his solicitors urged his rights in respect of these concessions upon the British Colonial Office. He also got friends to write privately to persons in the British Foreign Office upon the subject. One of the letters so written, dated January 26th, 1924, was from a M. Collas who is stated to be in the Greek Foreign Office and was addressed to some person in the British Foreign Office. M. Collas in this letter asked whether his correspondent could let him know the views of His Majesty's Government about M. Mavrommatis' claim, and whether in their opinion M. Mavrommatis' claim could not be satisfactorily met. M. Collas added that M. Mavrommatis' solicitors said that he would be prepared to submit the matter to a Court of Arbitration. With reference to this note from M. Collas the Foreign Office on April 1st, 1924, wrote to the Greek Legation *Supp. Corr. pp. 9 and 10* stating that the Jerusalem Concessions could be dealt with only under the Concessions Protocol of the Treaty of Lausanne and were not suitable for arbitration, and that the Jaffa Concessions could not be recognised being subsequent in date to October 29th, 1914.

On the same date, April 1st, 1924, Messrs. Westbury, Preston and Stavridi, M. Mavrommatis' Solicitors, wrote to the Greek Legation enclosing an opinion of M. Mavrommatis' Counsel, and said: *Ibid, pp. 1 and 11.* "From this you will see that in the opinion of Counsel, with which we entirely agree, the only way this question can be solved is by an appeal to the International Tribunal at The Hague, and on behalf of M. Mavrommatis we have the honour to suggest that steps should be taken for this submission to take place without delay." The enclosure in this letter contained a copy of an opinion of the same date given by Mr. Purchase, M. Mavrommatis' Counsel, which concludes thus: "We have tried every possible course, and now it would appear that the only way by which we can solve this question is to appeal to The Hague Tribunal under Articles 11 and 26 of the Mandate conferred upon Palestine by right of international law

sur le droit international et sur le Traité de Lausanne. Ce recours peut avoir lieu en vertu des traités, mais il ne peut émaner que du Gouvernement dont M. Mavrommatis est ressortissant. Je propose, en conséquence, que vous priiez le ministre de Grèce de citer le département des Colonies devant le Tribunal de La Haye de façon que cette affaire soit tranchée.»

Ce qui précède montre nettement qu'il n'y avait pas de différend entre la Grèce et la Grande-Bretagne lorsque fut écrite la lettre du 12 mai 1924 et lorsque fut déposée la Requête introductive d'instance. Un différend entre une personne privée et la Grande-Bretagne est une chose; un différend entre le Gouvernement dont ressortit cette personne et la Grande-Bretagne en est une autre tout à fait différente. Il y a eu, entre M. Mavrommatis et le Gouvernement britannique, un différend qui a duré longtemps. Il n'y a pas eu de différend entre la Grèce et le Gouvernement britannique.

Il est seulement nécessaire de citer le premier paragraphe de la lettre en date du 12 mai 1924 de la Légation hellénique au Foreign Office britannique.

«Me référant à votre lettre du 1<sup>er</sup> avril, n° E. 2816/861/65, j'ai l'honneur de vous informer, d'ordre de mon Gouvernement, que, faute d'avoir pu arriver avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique à un arrangement amiable donnant suffisante satisfaction à son ressortissant, il a décidé, conformément à l'article 26 sur les conditions du Mandat pour la Palestine du 12 avril 1922, de soumettre l'affaire au jugement de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye.»

Nous savons maintenant que cette mesure a été prise sur la proposition des avoués de M. Mavrommatis à seule fin de permettre à la Cour permanente de prendre connaissance de la plainte contre le Gouvernement britannique.

Comme je l'ai déjà dit, il y a eu de nombreux cas où un différend entre deux États a surgi du fait qu'un prétendu préjudice a été causé par l'un d'eux à un ressortissant de l'autre. En l'espèce, il n'y a rien eu de ce genre. Le seul but de la requête introduite par le Gouvernement grec est de faire rentrer les revendications de M. Mavrommatis dans le domaine de la juridiction de la Cour. Avant le dépôt de la requête, il n'y avait pas de différend entre les deux Puissances et il s'ensuit que la première condition requise par l'article 26 du Mandat n'a pas été remplie.

and the Treaty of Lausanne. Such appeal cannot be lodged by virtue of the treaties but only by the Government of which M. Mavrommatis is a citizen. I therefore suggest that you should request the Greek Minister to cite the Colonial Office before the Hague Tribunal so that the matter can be adjudicated upon."

All this shows clearly that there was not any dispute between the Governments of Greece and Great Britain when the letter of May 12th, 1924, was written, and the *Requête introductive d'instance* was lodged. A dispute between an individual and Great Britain is one thing; a dispute between the Government of that individual and Great Britain is quite another. There had been a long dispute between M. Mavrommatis and the British Government; there had been no dispute between the Greek Government and the British Government.

It is only necessary to quote the first paragraph of the letter of May 12th, 1924, from the Greek Legation to the British Foreign Office. *Ibid.*, p. 13.

"With reference to your letter of April 1st, No. E. 2816/861/65, I have the honour to inform you by order of my Government, that an amicable arrangement having failed to be reached by His Britannic Majesty's Government giving adequate satisfaction to their national, they have arrived at the decision, in conformity with Article 26 of the prescriptions of the Mandate for Palestine of April 12th, 1922, to submit the case to the judgment of the Permanent Court of International Justice at The Hague."

We now know that this step was taken on the suggestion of M. Mavrommatis' solicitors merely to enable the Permanent Court to take cognisance of the claim against the British Government.

As I have said, there have been many cases in which a dispute between two States has arisen from the fact that an alleged wrong has been done by one of them to a citizen of the other. There was nothing of the kind here. There was no dispute between the two Governments. The Greek Government filed the *Requête* merely for the purpose of bringing M. Mavrommatis' claim within the jurisdiction of the Permanent Court. There was no dispute between the two Powers before the *Requête* was filed and it follows that the first condition required by Article 26 of the Mandate had not been satisfied.

## II.

Mais même si, par hypothèse, il y avait un différend entre deux États, ce différend ne serait pas de ceux qui ne sont point susceptibles d'être réglés par négociations. Les agents de M. Mavrommatis se sont efforcés de régler le différend avec le Gouvernement britannique, mais le Gouvernement hellénique n'a rien tenté à cet effet. Une tentative de l'intéressé pour arriver à un accord avec un gouvernement étranger est une chose ; une tentative de son gouvernement qui reprend l'affaire pour la régler avec ledit gouvernement étranger en est une autre entièrement différente.

L'on a dit qu'il était inutile d'entreprendre des négociations entre les deux Gouvernements. Cette affirmation ne me paraît pas justifiée. Chacun sait que les gouvernements effectuent fréquemment le règlement de revendications, bien qu'ils ne les reconnaissent pas comme fondées, et de nombreuses réclamations analogues à celle dont il s'agit en l'espèce ont été l'objet d'un arrangement. Il est tout à fait impossible de dire que si le Gouvernement hellénique, en tant que gouvernement, avait repris l'affaire et fait des représentations afin d'en obtenir le règlement, les négociations n'auraient pas abouti à un règlement.

La condition posée par l'article 26 à la compétence de la Cour n'est pas qu'il y ait eu des négociations dans le dessein de régler le différend entre les deux États, mais que le différend ne soit pas susceptible d'être réglé par négociations. Il peut y avoir des cas exceptionnels où l'on peut prédire qu'en raison des circonstances spéciales, les négociations, de toute évidence, ne seraient qu'une perte de temps ; mais l'affaire actuelle n'est pas un de ces cas. Si le Gouvernement hellénique avait réellement pris l'affaire Mavrommatis en mains et en avait fait l'objet d'une négociation avec la Grande-Bretagne, qui peut affirmer qu'un règlement n'en eût pas résulté ?

Le droit de citer en justice en vertu de l'article 26 est soigneusement réservé aux États. La Cour ne doit pas traiter le Mandat de telle sorte qu'en pratique un individu quelconque, ressortissant d'un État Membre de la Société des Nations, qui se plaint du Mandataire en invoquant une prétendue infraction aux termes du Mandat, puisse faire appel à la juridiction obligatoire de la Cour permanente en obtenant simplement que son Gouvernement dépose une requête ; une interprétation de cet ordre pourrait conduire à de nombreux abus. Un État qui a accepté un

## II.

But even if it could be supposed that there was a dispute between the two Governments, the dispute was not one which could not be settled by negotiation. Efforts had been made by the agents of M. Mavrommatis to settle his dispute with the British Government ; no such efforts were made by the Greek Government. An effort made by an individual to get settlement of his claim against a foreign Government is one thing ; an effort made by his Government, having taken up his case, to effect a settlement of its dispute with the foreign government is another thing altogether.

It is said that it was of no use to try negotiations between the two Governments. I cannot see any ground for this assertion. It is a matter of common experience that governments frequently make a settlement of claims, the justice of which they do not acknowledge, and innumerable claims of the nature of the present have formed the subject of compromise. It is quite impossible to say that if the Greek Government had taken up the claim and, as a government, had pressed for a settlement, the negotiations might not have resulted in a settlement.

Article 26 does not make it a condition to the jurisdiction of the Court that there should have been negotiations with a view to settling the dispute between the two Powers, but it does make it a condition that the dispute is one which cannot be settled by negotiation. There may be some exceptional cases in which it can be predicated that from special circumstances it is obvious that negotiations would be a mere waste of time, but the present is not such a case. If the Government of Greece had really taken up the Mavrommatis matter and made it a subject of negotiation with Great Britain, who can say that a settlement would not have been arrived at ?

The right to sue under Article 26 is carefully confined to nations. The Court must not deal with the Mandate in such a way that in practice any individual, the subject of a State Member of the League of Nations, who makes a claim against a Mandatory, based on some alleged infraction of the terms of the Mandate, can invoke the compulsory jurisdiction of the Permanent Court, merely by getting his own Government to file a *Requête* ; anything of this kind might lead to many abuses. A State which has undertaken a Mandate



Mandat de la Société des Nations a gracieusement assumé une tâche très ardue, et il y a lieu de donner plein effet aux dispositions du Mandat destinées à protéger le Mandataire contre toutes les instances dans des circonstances autres que celles prévues au Mandat. L'arrêt de la Cour en l'espèce pourrait avoir pour effet de faire disparaître ces précautions.

### III.

La compétence de la Cour permanente est basée sur le consentement, sans lequel sa juridiction ne s'étend sur aucun État ; le consentement peut résulter d'un compromis conclu pour une affaire particulière ou d'une clause de portée générale. En l'espèce le Gouvernement britannique a fait valoir une exception d'incompétence, mais l'on a avancé que le consentement général requis se trouve dans le Mandat sur la Palestine, en combinant les articles 26 et 11.

J'examinerai ultérieurement la portée de l'article 11 ; mais il y a lieu tout d'abord d'étudier le sens et la portée de l'article 26 lui-même.

L'article 26 est ainsi conçu :

“The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations.”

Il ne peut y avoir de doute quant à la catégorie d'affaires qui, du moins en premier lieu, tombent sous le coup de cet article. Il y a dans le Mandat un certain nombre de dispositions à propos desquelles des divergences peuvent vraisemblablement surgir entre Membres de la Société des Nations. L'article 5 interdit de mettre le territoire de la Palestine sous le contrôle d'une Puissance étrangère ; un Membre de la Société pourrait alléguer que cette clause a été violée à son détriment. L'article 9 stipule que le système judiciaire de la Palestine assurera, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits ; un Membre de la Société des Nations pourrait à tout moment douter si le système judiciaire est propre à donner cette garantie à ses ressortissants.

under the League of Nations has gratuitously taken upon itself a very arduous task and full effect must be given to the provisions of the Mandate for the protection of the Mandatory from litigation on any lines other than those laid down in the Mandate. The effect of the judgment of the Court in the present case might be to fritter these precautions away.

### III.

The jurisdiction of the Permanent Court rests upon consent, and without consent there is no jurisdiction over any State. The consent may be by special agreement (*compromis*) in a particular case, or general. In the present case the British Government objects to the jurisdiction, but it is claimed that such a general consent is to be found in the Mandate for Palestine, under Article 26 combined with Article 11.

I shall presently consider the effect of Article 11, but it is desirable in the first instance to consider the meaning and effect of Article 26 in itself.

#### *Article 26.*

“The Mandatory agrees that, if any dispute whatever should arise between the Mandatory and another Member of the League of Nations relating to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate, such dispute, if it cannot be settled by negotiation, shall be submitted to the Permanent Court of International Justice provided for by Article 14 of the Covenant of the League of Nations.”

There can be no doubt as to the class of case which primarily, at all events, this article was intended to meet. There are a number of provisions of the Mandate under which it is highly probable that questions may arise between different Members of the League of Nations. Article 5 forbids placing any Palestine territory under the control of any foreign Power. Some Member of the League might allege that this provision had been violated to its prejudice. Article 9 provides that the judicial system of Palestine shall assure to foreigners as well as to natives a complete guarantee of their rights. Questions might arise at any time with another Member of the League as to whether the judicial system is so constituted as to afford this guarantee to its subjects. Article 18 forbids all

L'article 18 interdit toute discrimination entre les nationaux des États Membres de la Société des Nations et entre les marchandises originaires ou à destination de ces États ; il prévoit également la liberté de transit à travers le territoire sous Mandat. Il pourrait y avoir des contestations entre le Mandataire et un autre Membre de la Société quant à l'application de cet article. Il en est de même de l'article 19, qui stipule l'adhésion, au nom de la Palestine, à toute convention internationale sur la traite des esclaves, sur le trafic des armes et des munitions, sur le trafic des stupéfiants, sur l'égalité commerciale, sur la liberté de transit et de navigation, sur la navigation aérienne, sur les communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, sur la propriété littéraire, artistique ou industrielle, et de l'article 20, qui prévoit une collaboration aux mesures d'utilité commune adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes. A ce sujet, il y a lieu de faire une mention spéciale de l'article 21 qui stipule l'élaboration et la mise en vigueur d'une loi relative aux antiquités et assurant l'égalité de traitement à tous les Membres de la Société des Nations. Le paragraphe 7 de cet article dispose qu'en accordant l'autorisation de procéder à des fouilles, l'Administration de la Palestine ne doit pas agir de façon à éliminer sans motif valable les savants d'aucune nation.

Toutes ces clauses offrent d'infinies possibilités de conflits entre le Mandataire et d'autres Membres de la Société des Nations, et il était au plus haut point nécessaire qu'un tribunal fût prévu pour régler ces conflits. L'article 26 institue en effet un tribunal à cette fin.

En l'espèce, le différend a trait au prétendu manque, par le Gouvernement britannique, en tant que Mandataire, à reconnaître les droits de M. Mavrommatis relatifs à certaines concessions en Palestine. Cette affaire ne peut être du domaine de la juridiction obligatoire prévue à l'article 26 que si elle a trait à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. Or, le différend qui nous occupe est de toute évidence étranger à chacune des dispositions du Mandat, qui visent, du moins en premier lieu, l'article 26, et auxquelles je me suis déjà référé. Cependant, le demandeur avance que l'article 11 du Mandat contient des dispositions auxquelles ont porté atteinte les mesures prises par le Mandataire en ce qui concerne ses concessions et que, de la sorte, l'affaire tombe sous le coup de l'article 26. L'article 11 est ainsi conçu :

discrimination against the nationals of any State, Member of the League of Nations, or against the goods originating in or destined for any such State, and provides for freedom of transit across the mandated area. Questions may arise between the Mandatory and another Member of the League as to the observance of this article. The same observation applies to Article 19, which provides for adherence on behalf of Palestine to international conventions on the slave traffic, traffic in arms and ammunition, traffic in drugs, or relating to commercial equality, freedom of transit and navigation, aerial navigation and postal, telegraphic and wireless communication, or literary, artistic or industrial property; and so under Article 20 providing for co-operation in a common policy adopted by the League, for preventing and combating diseases of men, plants and animals. In this connection Article 21 must be mentioned. It provides for the enactment and execution of a law as to Antiquities. This law is to ensure equality of treatment of the nationals of all States Members of the League of Nations and under head (7) it is provided that in granting authorisations to excavate, the Administration of Palestine shall not act in such a way as to exclude avants of any nation without good grounds.

Under all these heads there are endless possibilities of dispute between the Mandatory and other Members of the League of Nations, and it was highly necessary that a Tribunal should be provided for the settlement of such disputes. Article 26 provides the Tribunal for this purpose.

The dispute in the present case is as to the alleged failure by the British Government as Mandatory to recognise the rights of M. Mavrommatis in respect of certain concessions in Palestine. This can be brought within the compulsory jurisdiction provided for in Article 26 only if it relates to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate. The dispute here has obviously nothing to do with any of the provisions of the Mandate primarily contemplated in Article 26, and to which I have already referred. It is, however, contended for the claimant that Article 11 of the Mandate contains provisions which have been infringed by the action of the Mandatory as regards these concessions and that for this reason the case falls under Article 26. Article 11 is as follows :

« L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

« L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéficiaires distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration. »

Les textes français et anglais sont d'accord et je ne ferai appel au premier que sur un point sur lequel il est plus clair. Les mots anglais : . . . . *or of the public works, services and utilities established or to be established therein*. . . . sont rendus par « . . . . ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir . . . ». Le sens de ces mots et en français et en anglais est : travaux ou services d'utilité publique tels que chemins de fer, installation de gaz, d'eau, d'électricité, etc.

Le Protocole XII annexé au Traité de Lausanne traite des concessions ottomanes, telles que celles de M. Mavrommatis en Palestine. En vertu de l'article premier de ce Protocole, les concessions de cet ordre dûment conclues avant le 29 octobre 1914 sont maintenues, mais sous certaines conditions, dont il sera question plus loin ; elles sont contenues dans les articles 4, 5 et 6 et ont trait, entre autres, à la mise en conformité de ces concessions aux conditions économiques nouvelles.

L'allégation faite contre le Gouvernement britannique en tant

*Article II.*

“The Administration of Palestine shall take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country, and, subject to any international obligations accepted by the Mandatory, shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein. It shall introduce a land system appropriate to the needs of the country, having regard, among other things, to the desirability of promoting the close settlement and intensive cultivation of the land.

“The Administration may arrange with the Jewish Agency mentioned in Article 4 to construct or operate, upon fair and equitable terms, any public works, services and utilities, and to develop any of the natural resources of the country, in so far as these matters are not directly undertaken by the Administration. Any such arrangements shall provide that no profits distributed by such agency, directly or indirectly, shall exceed a reasonable rate of interest on the capital, and any further profits shall be utilised by it for the benefit of the country in a manner approved by the Administration.”

The French version agrees with the English and I refer to it only on one point on which it is slightly clearer. The English words “or of the public works, services and utilities established, or to be established therein” are rendered *ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir*. The words whether in French or English denote works or services of public utility such as railways, provision for supply of water, gas, electricity, etc.

Protocol XII to the Treaty of Lausanne deals with Turkish Concessions such as those of M. Mavrommatis in Palestine. By Article 1 such concessions duly entered into before October 29th, 1914, are maintained, but subject to certain conditions, hereinafter referred to, contained in Articles 4, 5 and 6 and relating amongst other things to adaptation of such concessions to the new economic conditions.

The charge made against the British Government as Mandatory

que Mandataire est qu'il se serait refusé à donner effet aux concessions Mavrommatis et qu'il en a donné à un nommé Rutenberg d'autres qui font en partie double emploi avec les premières. Le Gouvernement hellénique maintient que, si ce fait était établi, il constituerait une violation des stipulations du Mandat, ce qui donnerait à la Cour compétence obligatoire en vertu de l'article 26. Cela est nié par la Grande-Bretagne. Telle est, en somme, la question qui a été soulevée et discutée d'une manière approfondie à propos de l'exception préliminaire.

Il a été avancé, au nom du Gouvernement hellénique, que l'affaire tombe sous le coup de l'article 11 du Mandat en vertu des mots suivants qui se trouvent dans la première phrase : « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire ». L'on a dit que, du fait de ces mots, les stipulations du Protocole XII du Traité de Lausanne sont incorporées à l'article 11, de telle sorte que, pour ce qui est de l'application de l'article 26, ce Protocole doit être considéré comme une partie de l'article 11 du Mandat, et que les concessions Rutenberg ont été octroyées dans l'exercice des pouvoirs conférés dans la première phrase de l'article 11, pouvoirs qui permettent de décider quant à la propriété et au contrôle public ; ce qui constituerait une infraction aux dispositions du Protocole qui reconnaissent les concessions Mavrommatis sous certaines conditions. L'on a dit, en outre, que l'octroi des concessions Rutenberg équivaut à un accord conclu par l'Administration de la Palestine avec l'organisme juif conformément au deuxième alinéa de l'article 11 et que la réserve relative aux obligations internationales que contient la première phrase doit être considérée comme contenue dans l'alinéa second.

C'est là, en quelques mots, le contour de la thèse que l'on oppose au Gouvernement britannique dans la question de compétence. Je vais l'examiner en détail.

Le texte sur lequel on s'appuie pour montrer qu'il y a, au sens de l'article 26, infraction aux dispositions du Mandat, est le suivant : « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire ». L'examen de l'article montre d'une façon concluante que ces mots ne constituent qu'une limite qui s'applique à l'un seulement des pouvoirs conférés au Mandataire par l'article 11 : celui de décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir.

is that it refused to give effect to the Mavrommatis Concessions and granted concessions covering in part the same ground to one Rutenberg. The Greek Government says that, if established, this would amount to a breach of the provisions of the Mandate, and that this would give the Court compulsory jurisdiction under Article 26. Great Britain denies this. This put shortly is the question which has been raised and discussed very fully on the Preliminary Objection.

For the Greek Government it is contended that the case falls under Article 11 of the Mandate in virtue of the words in the first sentence "subject to any international obligations accepted by the Mandatory". It is said that these words incorporated into Article 11 the provisions of the Lausanne Protocol XII, so that for the purposes of Article 26 that Protocol must be regarded as part of Article 11 of the Mandate, and that the grant of the Rutenberg Concession was an exercise of the power conferred in the first sentence of Article 11 to provide for public ownership or control and was in breach of the Protocol which recognises the Mavrommatis Concessions subject to certain conditions. It was further alleged that the granting of the Rutenberg Concession amounted to an arrangement made by the Administration of Palestine with the Zionist Organisation within the terms of paragraph 2 of Article 11 and that the words reserving international obligations in the first sentence should be read into paragraph 2.

This in broad outline is the case made against the British Government on the question of jurisdiction. I proceed to examine it in detail.

The words relied on as showing that there has been a breach of the provisions of the Mandate within Article 26 are the following: "subject to any international obligations accepted by the Mandatory". An examination of the article shows conclusively that these words constitute merely a limitation which is attached to one only of the powers conferred on the Mandatory by Article 11, namely the power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein.



Il convient d'observer que l'article 11 commence par énoncer, d'une manière générale, l'un des devoirs imposés à l'Administration de la Palestine. Cet énoncé se trouve dans les premiers mots : « L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays. » Ces mots posent un principe et signifient que, pour le développement du pays, les intérêts de la communauté ne doivent pas être sacrifiés à ceux des individus, et que toutes mesures nécessaires pour les sauvegarder doivent être prises par l'Administration.

L'article 11 traite ensuite, en trois groupes, de la tâche de l'Administration et des pouvoirs qui lui appartiennent : 1° La « propriété ou le contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique, etc., à y établir » Cette matière est intimement liée au principe qui la précède et dont traite la fin de la même phrase. — 2° L'introduction d'un régime agraire (deuxième phrase de l'article). — 3° Les ententes avec l'organisme juif pour effectuer ou exploiter tous travaux publics ou pour développer les ressources naturelles (alinéa 2).

J'étudierai ces trois groupes dans l'ordre indiqué ci-dessus. Les mots qui traitent du premier groupe sont les suivants : « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire », l'Administration « aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir ».

L'on a porté à notre connaissance que, dans le projet de Mandat, la réserve qui se trouve au début de cette phrase était ainsi conçue : « sous réserve des dispositions de l'article 311 du Traité de paix avec la Turquie », c'est-à-dire du Traité de Sèvres. Lorsqu'il devint évident que le Traité de Sèvres n'entrerait jamais en vigueur, et afin d'éviter tout retard dans l'achèvement du Mandat pour la Palestine, le renvoi à ce traité fut remplacé par les mots : « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire », mots qui devaient s'appliquer aux dispositions du traité qui remplacerait celui de Sèvres.

L'article 311 du Traité de Sèvres traitait des concessions situées dans les pays qui, comme la Palestine, avaient été détachés de la Turquie afin d'être placés sous l'autorité ou la tutelle d'une des Principales Puissances alliées. L'article stipulait en résumé que

It will be observed that Article 11 begins with a general statement as to one duty imposed on the Administration of Palestine. This is contained in the initial words "The Administration of Palestine shall take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country". These words are a statement of principle and provide that in the development of the country the interests of the community are not to be sacrificed to those of individuals and that all measures necessary to safeguard the interests of the community are to be taken by the Administration.

Article 11 then proceeds to deal specifically with the work of the Administration and its powers under three heads. (1) The public ownership or control of natural resources or public works, etc. therein : this is closely connected with the statement of principle which precedes it and is dealt with in the concluding words of the same sentence. — (2) The introduction of a Land System (second sentence of the article). — (3) Arrangements with the Zionist Organisation for the construction or operation of public works, etc. or development of natural resources (paragraph 2).

I take these heads in their order. (1) The words which deal with the first head are the following : — "and subject to any international obligations accepted by the Mandatory", the Administration "shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country, or of public works, services and utilities established or to be established therein".

We have been informed that in the draft of the Mandate the reservation at the beginning of these words ran thus : "subject to the provisions of Article 311 of the Treaty of Peace with Turkey", i.e. the Treaty of Sèvres. It became, however, obvious that the Treaty of Sèvres would never be allowed to take effect and to avoid delay in the completion of the Mandate for Palestine the reference to the Treaty of Sèvres was replaced by the words "subject to any international obligations accepted by the Mandatory", words which would be applicable to the provisions of the Treaty which was expected to replace that of Sèvres.

Article 311 of the Treaty of Sèvres dealt with concessions in countries like Palestine detached from Turkey to be placed under the authority or tutelage of one of the Principal Allied Powers. It provided in substance that concessions granted before October

les concessions accordées avant le 29 octobre 1914 devaient être maintenues, sous réserve, toutefois, de la faculté de racheter toute concession qui serait contraire à l'intérêt public, moyennant une compensation à verser suivant la procédure prévue ; il contenait en outre des dispositions concernant la mise en conformité du contrat avec les conditions économiques nouvelles. L'article 311 du Traité de Sèvres est maintenant remplacé par le Protocole XII du Traité de Lausanne qui s'occupe de la même matière. Il est clair que les « obligations internationales acceptées par le Mandataire » visées à l'article 11 sont, du moins en premier lieu, celles qui résultent des dispositions du Protocole XII du Traité de Lausanne. Elles comprennent aussi toute autre obligation internationale qui s'y rapporterait, mais il ne paraît pas qu'il en existe.

Il est tout à fait impossible d'appliquer l'expression « obligations internationales acceptées » au droit international, soit général, soit régissant une matière quelconque. Cette expression envisage évidemment des obligations conventionnelles établies soit par traité, soit par simple accord ; en effet, les règles de droit international n'ont pas besoin d'être acceptées pour devenir obligatoires, mais elles dérivent leur force obligatoire de la source de tout droit international, c'est-à-dire du consentement des peuples. Les mots « acceptées par le Mandataire » démontrent que les « obligations internationales » envisagées sont de nature contractuelle, c'est-à-dire découlent de traités ou de conventions ; il est clair que l'on a voulu se référer aux dispositions qui devaient remplacer le Traité de Sèvres et en particulier son article 311.

On peut se demander pourquoi une réserve spéciale a été faite pour ces obligations internationales. On pourrait prétendre qu'elles sont déjà obligatoires du fait même du traité ou de la convention qui les a mises en vigueur et qui a été accepté par le Mandataire. La réponse est simple. Les mots dont il s'agit ont été introduits afin de mettre hors de doute que les pouvoirs accordés au Mandataire de « décider quant à la propriété ou au contrôle public . . . » ne doivent pas être exercés d'une manière qui serait incompatible avec les engagements que le Mandataire a acceptés en vertu des traités. Si la réserve n'avait pas été insérée, l'on aurait été fondé à soutenir que l'Administration de la Palestine a obtenu la faculté de passer outre à ses engagements. Sans cette réserve, la clause aurait été ainsi conçue : l'Administration « aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les

29th, 1914, should be maintained subject, however, to power to buy out any concession contrary to the public interest, compensation being paid in the manner provided; there was further provision for adaptation of the contract to the new economic conditions. Article 311 of the Treaty of Sèvres is now replaced by Protocol XII of the Treaty of Lausanne which deals with the same subject. It is obvious that the "international obligations accepted by the Mandatory" referred to in Article 11 are primarily, at all events, the provisions of Protocol XII of the Treaty of Lausanne. It would also include any other relevant international obligations but it does not appear that there are any others.

It is quite impossible to apply these words, "international obligations accepted", to international law either generally or in any particular respect. The words obviously refer to conventional obligations by treaty or other agreement; provisions of international law do not require acceptance to be binding but are binding by the sanction on which all international law rests, the general consent of nations. The words "accepted by the Mandatory" show that the "international obligations" referred to are contractual, that is by treaty or convention, and reference is clearly made to the provisions which were expected to replace the Treaty of Sèvres and in particular Article 311.

It may be said, why make a particular reservation for these international obligations? They are binding, it might be said, by force of the treaty or convention which created them, and which has been accepted by the Mandatory. The answer is clear. These words are introduced to show beyond doubt that the grant of the power to "provide for public ownership or control" is not to be exercised in a manner inconsistent with treaty obligations which the Mandatory has accepted. If the words of reservation had been left out it might have been plausibly argued that power was conferred on the Administration of Palestine to override any such obligations. Without these words of reservation the clause have run thus: the Administration "shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be estab-

ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. » L'on n'aurait pas manqué de prétendre, avec un Mandat ainsi libellé, que l'Administration peut exercer cette faculté de décider quant à la propriété ou au contrôle public, sans être liée par aucune obligation internationale, quand bien même ces obligations eussent été acceptées par le Mandataire. Or, l'intention des rédacteurs était bien différente, et, afin de la mettre hors de question, la réserve a été insérée, en vue de démontrer que les pouvoirs étaient conférés au Mandataire, mais sous réserve des obligations qu'il a acceptées. Ces mots, en effet, limitent la faculté, donnée à l'Administration dans la première phrase de l'article II, de mettre la main sur les ressources et les services publics. Cette faculté n'existe que sous réserve des obligations conventionnelles acceptées par le Mandataire.

Cette réserve s'applique exclusivement au premier groupe des pouvoirs conférés à l'Administration par l'article II, à savoir la faculté de décider quant à la propriété et au contrôle des ressources et services publics ; elle ne s'applique pas au second et au troisième groupes qui se réfèrent à l'introduction d'un système agraire et aux ententes à conclure avec l'organisme juif. En ce qui concerne ces deux derniers groupes, pareille réserve eût été redondante. Il ne pourrait venir à l'idée de personne que la faculté d'introduire un système agraire ou de s'entendre avec l'organisme juif puisse créer un droit quelconque d'ignorer les dispositions d'une obligation internationale. L'observance de tout traité en vigueur peut être obtenue par le moyen de l'application des sanctions qui y sont attachées ; mais, comme je viens de le dire, si des « pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public . . . » avaient été accordés sans plus à l'Administration de la Palestine, on aurait pu croire que l'intention fût de permettre à l'Administration de procéder à des expropriations, sans égard aux obligations conventionnelles. Il convenait parfaitement de faire cette réserve à propos du premier groupe, tandis qu'au sujet des second et troisième elle aurait été entièrement superflue.

Si l'Administration de la Palestine avait décidé quant à la propriété ou au contrôle public d'une ressource naturelle quelconque ou de l'un quelconque des services publics du pays en violation des obligations internationales acceptées par le Mandataire, il en serait résulté une atteinte à l'article II qui eût pu faire l'objet d'une instance introduite devant la Cour aux termes de l'article 26 par

lished therein". It would have been said, if the Mandate had been thus worded, that the Administration might exercise this power to acquire as public property or to assume public control, unfettered by international obligations even if they had been accepted by the Mandatory. Nothing of the kind was intended, and, to make this clear beyond doubt, these words were inserted to show that the power conferred was subject to such obligations as had been accepted by the Mandatory. These words impose a restriction upon the power of acquisition or control conferred on the Administration by the first sentence of Article 11; it is to be subject to treaty obligations which have been accepted by the Mandatory.

These words of reservation apply only to the first head of the powers conferred by Article 11, namely, the power of acquisition of public property or control; they have no application to heads 2 and 3 which relate respectively to the introduction of a Land System and to arrangements to be made with the Zionist Organisation. With reference to both these last heads such words would be surplusage. No one could suppose for a moment that the power to introduce a Land System or to make arrangements with the Zionist Organisation could confer any authority to disregard the terms of any international obligations; any existing treaty might be enforced by the sanctions appropriate to treaties. But, as I have pointed out, if "full power to provide for public ownership or control" had been conferred *simpliciter* upon the Administration of Palestine, it might have been supposed that this was meant to empower the Administration to "nationalise" irrespective of treaty obligations. It was very proper under head (1) to make the reservation; under heads (2) and (3) it was wholly superfluous.

If the Administration of Palestine had provided for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of public works, etc., in a manner which involved the disregard of international obligations accepted by the Mandatory, there would have been an infraction of Article 11 which might have been submitted to the Permanent Court at the instance of any Member of

l'un quelconque des Membres de la Société des Nations. La propriété ou le contrôle auraient, en effet, été acquis, mais en violation de l'article 11, car cet article accorde la faculté d'acquérir la propriété publique ou de contrôler des services publics seulement en conformité des obligations internationales acceptées.

Il n'y a rien eu de tel en l'espèce. L'Administration de la Palestine n'a rien décidé quant à la propriété ou au contrôle public au sens de la première phrase de l'article 11 en ce qui concerne les concessions Mavrommatis. L'octroi de concessions ne constitue pas un exercice du premier groupe des pouvoirs stipulés à la première phrase de l'article 11 ; il en est de même de leur résiliation, à moins que cela ne fasse partie d'un système de nationalisation, l'objet des concessions étant transformé en propriété publique ou étant mis sous le contrôle public. L'on a avancé que l'article 28 des concessions Rutenberg pour la fourniture de l'électricité dans la Palestine dénote l'établissement d'un contrôle public au sens de la première phrase de l'article 11 du Mandat. Cette thèse ne résiste pas à l'examen. L'article 28 stipule que l'exploitation de la Société sera reconnue comme une entreprise d'utilité publique sous contrôle gouvernemental et que ses travaux et sa propriété seront protégés en tant que tels. Cette clause ne remet en aucune mesure l'exploitation entre les mains du Gouvernement ; elle se borne simplement à reconnaître le droit pour le Gouvernement d'assumer le contrôle si l'intérêt public le demande. L'exploitation reste entre les mains de la Compagnie jusqu'au moment où ce droit est exercé. L'existence de ce droit ne constitue pas l'établissement d'un contrôle public au sens de l'article 11.

Dans la partie de l'arrêt de la Cour qui traite de ce sujet, l'on attache une grande importance à un passage qui se trouve à la page 5 du Contre-Mémoire préliminaire et qui est ainsi conçu :

« Les concessions accordées en septembre 1921 à M. Rutenberg pour le développement de l'énergie électrique et de la force hydraulique en Palestine (Annexe au Mémoire grec, pp. 21-52) ont obligatoirement dû être faites en conformité de l'article 11 et il eût été loisible à tout Membre de la Société de mettre en question toute stipulation de ces concessions qui aurait porté atteinte aux obligations internationales assumées par Sa Majesté britannique en qualité de Mandataire pour la Palestine. »

Il est parfaitement vrai que tout signataire d'un accord international consacrant une obligation acceptée par le Mandataire et

the League of Nations under Article 26. The property would have been acquired or the control assumed contrary to Article 11, because Article 11 confers the power to acquire such property or control only in accordance with international obligations accepted. Here nothing of the kind took place. The Administration of Palestine has not made as to the subjects of the Mavrommatis concessions any provision for public ownership or control within the meaning of the first sentence of Article 11. The granting of concessions is not an exercise of the first power in Article 11 nor is their annulment, unless it forms part of a process of nationalisation by making the subject public property or putting it under public control. It has been contended that Article 28 of the Rutenberg concessions for the supply of electricity within the Palestine area showed an assumption of public control within the meaning of the first sentence of Article 11 of the Mandate. This suggestion does not bear examination. The article provides that the undertaking of the Company shall be recognised as a Public Utility Body under Government control and all the installations and property of the undertaking shall receive protection as such. This provision does not vest the management in the Government to any extent ; it merely recognizes the right of the Government to assume control if the public interest demands it. The management remains in the Company until the power is exercised. The existence of the power does not constitute an assumption of public control within the meaning of Article 11.

*Annex to  
Mémoire of  
Greek Gov.,  
p. 35, p. 48.*

In the judgment of the Court is this connection great stress is laid upon a passage on page 5 of the Preliminary Counter-Case which runs as follows :

“The concessions granted to M. Rutenberg in September 1921, for the development of electrical energy and water-power in Palestine (Annex to the Greek Case, pp. 21—52) were obliged to conform to this Article 11, and it would have been open to any Member of the League to question provisions in those concessions which infringed the international obligations which His Britannic Majesty as Mandatory for Palestine had accepted.”

It is perfectly true that any party to an international obligation accepted by the Mandatory and therefore binding on Palestine



liant en conséquence la Palestine eût pu se plaindre dans le cas où une concession quelconque eût porté atteinte à cette obligation internationale. Ce droit de se plaindre ne serait même pas confiné aux Membres de la Société : toute Partie à un traité peut prendre des mesures pour en empêcher la violation et pour obtenir réparation. J'ai attiré, par des remarques détaillées, l'attention sur les stipulations de l'article 11, et j'ai montré que la réserve de la première phrase ne s'applique qu'au cas où une décision a été prise quant à la propriété ou au contrôle public, et qu'aucune stipulation équivalant à pareille décision n'est contenue dans les concessions Rutenberg. Il s'ensuit que le droit de protester contre une violation, par ces concessions, d'obligations internationales ne serait pas basé sur la réserve de la première phrase de l'article 11, mais sur les titres que toute Partie à un traité tire du droit international.

Il y a lieu de se rappeler que le passage dont il s'agit du Contre-Mémoire n'a pu être écrit à propos de la distinction entre de simples engagements internationaux et des obligations internationales incorporées au Mandat et qui en forment partie intégrante. Ce n'est qu'à un stade ultérieur de l'affaire qu'a surgi une controverse sur ce point. Il me paraît que le langage employé dans ces circonstances ne saurait être envisagé comme constituant l'admission d'une thèse avancée à propos d'un point qui, alors, n'était pas en question. Il y a lieu d'interpréter l'article 11 selon son véritable sens. La soi-disant « déclaration » fait partie d'une déduction précise et aurait été sans doute exprimée différemment si le point qui est maintenant débattu avait à ce moment été développé.

Le deuxième groupe des pouvoirs conférés par l'article 11 a trait à l'introduction, par l'Administration de la Palestine, d'un système agraire. Dans ce groupe, rien n'est dit au sujet des obligations internationales existantes, et cela pour la raison que je viens d'indiquer. Néanmoins, il ne faut pas qu'on puisse pour un seul instant croire que l'Administration ait la faculté de mettre en vigueur un système agraire qui ne soit pas compatible avec les obligations internationales, sans s'exposer, cela faisant, à toutes les mesures prévues pour l'observance des obligations internationales. Toute mesure de cet ordre pourrait faire l'objet de démarches diplomatiques, et de toute autre démarche que la Puissance lésée pourrait juger opportun de faire. Mais elle ne pourrait être portée devant la Cour par citation en vertu de l'article 26, parce qu'il n'y aurait pas eu de violation du Mandat.

Il en est de même en ce qui concerne le troisième groupe des

might have complained if that international obligation had been infringed by any concession. The right so to complain would not have been confined to Members of the League, — any party to a treaty may take steps to prevent its violation or to obtain redress. I have called attention to the provisions of Article 11 in detail and have shown that the reservation in the first sentence only applies to cases in which provision is made for public ownership or control and that no such provision is made in the Rutenberg concessions. It follows that the right to object to any infringement of international obligations in such concessions would rest not on the reservation in the first sentence of Article 11, but on the rights which every Party to a treaty has by international law.

It must be remembered that this passage in the argument cannot have been written with reference to the distinction between mere international engagements and international engagements which have been incorporated with and form part of the Mandate. It was only at a later stage of the case that the controversy on this point arose. It appears to me that language employed under such circumstances cannot be treated as an admission on a point that was not then under consideration. Article 11 must be construed according to its true meaning: The so-called "declaration" is merely part of an argument and would, I doubt not, have been differently expressed if the point now at issue had been then developed.

The second head of Article 11 provides for the introduction by the Administration of Palestine of a Land System. There is nothing said under this head as to existing international obligations for the reason I have indicated. It must not, however, for a moment be supposed that the Administration could proceed with a Land System at variance with international obligations without laying itself open to all the proceedings by which international obligations are enforced. Any such action might lead to diplomatic representation and give ground for any steps which the aggrieved Power might think proper to take. But it could not be brought compulsorily before the Permanent Court under Article 26, because there would be no violation of the provisions of the Mandate.

And so of the third head of powers under Article 11, as to arran-

pouvoirs conférés par l'article 11, qui concerne les accords à passer avec l'organisme juif. Si un de ces accords avait pour résultat la violation d'une obligation internationale, toute Puissance intéressée pourrait protester et prendre toutes les autres mesures que l'on est accoutumé à voir prendre pour exercer une contrainte sur un État offenseur ; le différend pourrait être réglé par la Cour en vertu d'un compromis soit général soit spécial ; mais il ne pourrait être obligatoirement porté devant la Cour en vertu de l'article 26.

J'ai déjà parlé des conditions à la réadaptation des concessions, que contient le Protocole XII annexé au Traité de Lausanne. L'article 6 de ce Protocole stipule que les bénéficiaires de contrats de concessions « qui n'auraient pas reçu à la date de ce jour » (24 juillet 1923) « un commencement d'application », ou, comme le dit le texte anglais : *which have not on the date of the Protocol, begun to be put into operation*, ne peuvent se prévaloir des dispositions du Protocole relatives à la réadaptation. C'est sur ce point qu'échouèrent les négociations entre M. Mavrommatis et le Gouvernement britannique. M. Mavrommatis soutenait que le dépôt des projets et d'une caution satisfaisaient à ce texte ; au contraire, le Gouvernement britannique maintenait qu'il fallait un commencement d'exécution des travaux. L'arrêt de la Cour (p. 29) déclare que cette question est relative à l'interprétation de l'article 11 du Mandat et que, partant, l'article 26 lui est applicable. Or, la question relève entièrement de l'interprétation du Protocole, et la thèse de l'applicabilité à son égard de l'article 26 dépend nécessairement de l'application de la doctrine selon laquelle le Protocole est incorporé dans l'article 11 du Mandat. Il me semble que l'idée d'appliquer ainsi cette doctrine fournit une illustration convaincante de l'erreur qui se trouve à la base de l'ensemble de la doctrine de l'incorporation telle qu'elle s'applique en l'espèce. Le Protocole ne fait, à aucun point de vue, partie du Mandat ; si la première phrase de l'article 11 s'y réfère, ce n'est que pour limiter le pouvoir qui y est stipulé d'acquérir la propriété ou le contrôle public. Les conditions dont il s'agit n'ont rien à faire avec ce pouvoir. Je ne puis accepter la manière de voir selon laquelle l'article 11 devrait être lu comme s'il contenait les dispositions du Protocole *in extenso*. Le différend sur ce point aurait pu être soumis à la Cour permanente de Justice internationale du commun accord des Parties, si toutefois il avait mis aux prises les deux Gouvernements ; mais il n'aurait pas pu lui être obligatoirement déféré en vertu de l'article 26.

gements with the Zionist Organisation. If any such arrangements amounted to an infringement of an international obligation, any Power interested might proceed by remonstrance and by all the steps which are taken to bring pressure to bear upon an offending State. The difference might by consent, general or special, be disposed of by the Permanent Court; it could not be brought compulsorily before the Court under Article 26.

I have already referred to the conditions with regard to the readaptation of concessions which are contained in Protocol XII to the Treaty of Lausanne. Article 6 of that Protocol provides that beneficiaries under concessionary contracts "which have not on the date to this Protocol" (July 24th, 1923) "begun to be put into operation (or as it stands in the French version, *qui n'auraient pas reçu à la date de ce jour un commencement d'application*) cannot avail themselves of the provisions of this Protocol relating to readaptation. It was on this point that the negotiations between M. Mavrommatis and the British Government broke down. The contention of M. Mavrommatis was that these words were satisfied by the deposit of plans and of security, while the British Government maintained that they require that the execution of the works should have been begun. In the judgment of the Court (p. 29) it stated that this question was one as to the interpretation of Article 11 of the Mandate and that Article 26 applied to it. The question depends entirely on the construction of the Protocol and the view that it falls to be decided under Article 26 must depend on the application of the doctrine of incorporation of the Protocol into Article 11 of the Mandate. It seems to me that the proposal to make any such application supplies a forcible illustration of the fallacy underlying the whole doctrine of incorporation as applied to this case. The Protocol is no part of the Mandate for any purpose; it is referred to in the first sentence of Article 11 merely by way of limiting the power of acquiring public property or control there conferred. With these conditions have nothing to do. I cannot accept the view that Article 11 of the Mandate is to be read as if it contained *in extenso* the provisions of the Protocol. The difference on this point was one which, if it had existed between the two Governments, might have been submitted to the Permanent Court by consent; it could not have been compulsorily referred under Article 26.

Dans l'exposé qu'il a fait au nom du Gouvernement hellénique, M. Politis a avancé que la responsabilité de la Grande-Bretagne pouvait être établie par le motif suivant : en octroyant les concessions à M. Rutenberg, la Grande-Bretagne s'est entendue avec l'organisme juif en vertu du second alinéa de l'article 11 ; cet accord violerait les obligations internationales dont parle la première phrase de cet article.

Cet argument n'est pas corroboré par les termes du Mandat. Le deuxième alinéa de l'article 11 a trait à des accords que l'Administration peut conclure avec l'organisme juif dont parle l'article 4 du Mandat. Ce dernier article stipule qu'un organisme juif sera reconnu officiellement et aura le droit de donner des avis à l'Administration, de coopérer avec elle dans des questions touchant la population juive en Palestine « et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays ». L'organisation sioniste sera reconnue comme étant cet organisme, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. Les accords prévus dans le deuxième alinéa de l'article 11 doivent être conclus avec cet organisme. Ils doivent avoir trait à l'exécution ou l'exploitation de travaux d'utilité publique ou au développement des ressources naturelles du pays « dans la mesure où elle (l'Administration) n'agira pas directement ». Le fait que les statuts de la Société à constituer en vue des concessions Rutenberg pour l'électricité, etc., doivent être approuvés par le Haut Commissaire d'accord avec l'organisme juif (voir art. 2 de l'Accord du 21 septembre 1921) ne justifie pas la conclusion que ces concessions constituent un accord de cette espèce. Tous les accords en vertu de l'alinéa 2 de l'article 11 doivent avoir pour objet l'exécution ou l'exploitation de travaux d'utilité publique ou le développement des ressources naturelles du pays, et, comme le montre la dernière phrase de l'article 11, l'organisme juif doit pouvoir en retirer certains bénéfices. Il n'y a rien qui indique que l'on ait jamais fait des accords de cet ordre. Tout d'abord, la concession octroyée à M. Rutenberg ne constitue pas un accord avec l'organisme juif. Et, en second lieu, il est tout à fait impossible, pour les raisons que j'ai déjà exposées, de faire entrer dans le second alinéa la réserve que contient la première phrase de l'article 11. L'arrêt cite un passage de l'exposé de l'Agent britannique, passage qui admettrait que la réserve de la première phrase s'applique au second alinéa. Ce qui est dit dans ce passage, c'est que la réserve

M. Politis in his argument for the Greek Government suggested that Great Britain could be made liable on the ground that in making the concessions to M. Rutenberg they were entering into an arrangement with the Jewish Agency under paragraph 2 of Article II and that the arrangement was in violation of the international obligations referred to in the first sentence of that article.

This suggestion is not borne out by the terms of the Mandate. Paragraph 2 of Article II relates to arrangements to be made by the Administration with the Jewish Agency mentioned in Article 4 of the Mandate. By that article a Jewish Agency is to be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration as to matters affecting the Jewish population in Palestine "and subject always to the control of the Administration to assist and take part in the development of the country." The Zionist Organisation, so long as the Mandatory thinks its organisation and constitution appropriate, is to be recognised as such agency. The arrangement mentioned in paragraph 2 is to be with this public body. The arrangement is to be for the construction or operation of public works, etc. or for the development of the natural resources of the country "in so far as these matters are not directly undertaken by the Administration". The fact that the memorandum and articles of the Rutenberg Concession for electricity, etc. were to be approved by the High Commissioner in agreement with the Jewish Agency (see Clause 2 of the Agreement of September 21st, 1921) cannot be regarded as such an arrangement. *Annex, p. 36.* Any arrangement under paragraph 2 of Article II was to be for construction or operation of public works, etc. or for development of the country's resources, and was to be for an undertaking in which profits might be made by the Jewish Agency, as is shown by the last sentence of Article II. There is nothing to show that any such arrangement was ever entered into. In the first place, the concession to M. Rutenberg was not an arrangement with the Zionist Agency. And, in the second place, it is quite impossible, for the reasons I have already given, to read into the second paragraph the reservation in the first sentence of Article II. The judgment quotes a passage from the speech of the British Agent as containing an admission that the reservation in the first sentence is to be read into paragraph 2. What is said in this passage is that the reservation is so natural that it ought to be implied in the second para-

est tellement naturelle qu'elle devrait être sous-entendue dans le second alinéa. Les stipulations d'un traité quelconque s'appliqueraient évidemment à toutes les mesures prises en vertu du deuxième alinéa. Mais elles s'appliqueraient en raison de leur nature d'accords internationaux et non pas en vertu de la réserve, qui n'a trait et ne peut avoir trait qu'aux pouvoirs que confère la première phrase. Elles ne pourraient pas faire l'objet d'une instance conformément à l'article 26, mais leur exécution pourrait être rendue obligatoire comme pour tous les traités par des représentations basées sur un emploi éventuel de la force. Cette distinction n'avait pas d'importance pour le point dont traitait l'Agent britannique ; mais elle est vitale pour la divergence de vues dont il s'agit maintenant. Je me permets de renvoyer à ce que j'ai déjà dit au sujet d'une citation du Contre-Mémoire préliminaire britannique faite à propos d'une situation semblable.

La déclaration qui se trouve dans l'arrêt selon laquelle les Parties paraissent avoir été d'accord pour admettre que la réserve de la première phrase de l'article 11 s'applique aussi au second alinéa de l'article, me paraît être une conclusion erronée des passages du Contre-Mémoire britannique et de l'exposé de l'Agent britannique que j'ai déjà commentés.

L'ensemble de la question de l'article 11 peut être résumé en quelques mots.

L'article 11 ne prescrit pas l'observance des obligations internationales qu'il mentionne, mais il stipule que la propriété ou le contrôle public ne seront pas établis en violation de ces obligations. La différence entre ces deux conceptions est vitale et dès qu'on s'en rend compte, toute difficulté relative à l'article 11 disparaît. La simple violation d'une obligation internationale ne constitue pas une infraction à l'article 11 ; ce n'est que si le premier des pouvoirs que donne l'article 11 est exercé en violation d'une obligation internationale, qu'il y a infraction aux termes du Mandat.

PAR CES MOTIFS, à mon avis, la Cour n'est pas compétente pour connaître de l'affaire.

(Signé) FINLAY.

graph. The stipulations of any treaties would of course apply to anything done under paragraph 2. But they would apply simply as treaties, not in virtue of the reservation which applies and can apply only to the power conferred in the first sentence—they could not be made the subject of proceedings under Article 26—but could be enforced like all treaties by representations with the possible exercise of force in the background. The difference between these two things was immaterial for the purpose of the point with which the British Agent was then dealing — it is vital for the purposes of the present controversy. I venture to refer to what I have already said with reference to a quotation from the British Preliminary Counter-case in a similar connection.

The statement in the judgment, that the Parties appear to have agreed in admitting that the reservation in the first sentence of Article 11 applies to the second paragraph appears to me to be a mistaken inference from the passages quoted from the British Counter-case and the British Agent's speech upon which I have commented already.

The whole question of Article 11 may be summed up in a very few words.

Article 11 does not prescribe that the terms of the international obligations referred to shall be observed ; what it does prescribe is that public property or control shall not be established in violation of the terms of such obligations. The difference between these two things is vital and as soon as it is appreciated all difficulty as to Article 11 disappears. The mere violation of an international obligation does not constitute a breach of Article 11 ; it is only if the first power conferred by Article 11 is exercised in violation of the international obligation that there is an infraction of the terms of the Mandate.

FOR THESE REASONS, in my opinion, the Court has no jurisdiction to deal with this case.

(Signed) FINLAY.