

## OPINION DISSIDENTE DE M. DE BUSTAMANTE.

JE SOUSSIGNÉ, ne puis me rallier, pour des raisons dont les principales sont développées ci-après, à l'arrêt rendu par la Cour au sujet de sa compétence dans l'affaire Mavrommatis.

Pour décider sur l'exception préliminaire d'incompétence soulevée par le Gouvernement de Sa Majesté britannique en réponse à la Requête et au Mémoire du Gouvernement de la République hellénique relatifs aux concessions Mavrommatis en Palestine, il faut tenir compte, avant tout, de la nature de la question soumise à la Cour par ce dernier Gouvernement.

Son Mémoire, du 22 mai 1924, demande à la Cour de décider :

a) Quant aux concessions de Jérusalem pour la construction et l'exploitation d'un réseau de tramways électriques, et la distribution de lumière et d'énergie électriques et d'eau potable dans cette ville, d'accord avec les contrats définitifs signés avec les autorités ottomanes le 27 janvier 1914 :

1) Qu'ayant reçu un commencement d'application le Gouvernement britannique, en sa qualité de Mandataire pour la Palestine, a l'obligation de les maintenir en consentant à leur réadaptation aux nouvelles conditions économiques du pays, ou de les racheter en payant au réclamant une équitable indemnité ;

2) Qu'ayant, en fait, déjà exercé son choix, en rendant directement ou indirectement impossible l'exécution des travaux concédés au réclamant, il doit lui payer une indemnité ;

3) Qu'en tenant compte de tous les éléments du préjudice causé au réclamant, il lui sera alloué une juste et équitable indemnité, en lui adjugeant une somme de £121,045 augmentée des intérêts à six pour cent courus depuis le 20 juillet 1923 jusqu'à la date de l'arrêt.

## DISSENTING OPINION BY M. DE BUSTAMANTE.

I, THE UNDERSIGNED, cannot, for reasons of which the principal are set out below, concur in the judgment rendered by the Court with respect to its jurisdiction in the Mavrommatis Case.

In order to arrive at a decision regarding the preliminary plea to the jurisdiction made by His Britannic Majesty's Government in reply to the Application and Case of the Government of the Greek Republic concerning the Mavrommatis Palestine Concessions, the nature of the question, submitted to the Court by the latter Government must, above all, be taken into consideration.

The Greek Government in its Case dated May 22nd, 1924, requests the Court to give judgment as follows :

(a) With respect to the Jerusalem Concessions for the construction and working of a system of electric tramways and supply of electric light and power and of drinking water in that city according to the definitive contracts signed with the Ottoman authorities on January 27th, 1914 :

(1) That these concessions having been begun to be put into operation, the British Government, in its capacity of Mandatory for Palestine, is bound to maintain them and to agree to their readaptation to the new economic conditions of the country or to redeem them by paying the claimant reasonable compensation ;

(2) That having in fact already made its choice by rendering impossible, directly or indirectly, the carrying out of the works for which the claimant holds a concession, it must pay him compensation ;

(3) That taking into account all the various elements of the loss occasioned to the claimant, he shall receive fair and reasonable compensation by means of the payment to him of the sum of £121,045 together with interest at 6% from July 20th, 1923, until the date on which judgment is given.

b) Quant aux concessions de Jaffa :

1) Que le fait qu'elles ont été accordées après le 29 octobre 1914 n'autorise pas le Gouvernement britannique à les méconnaître ;

2) Que le fait qu'elles n'ont pas été confirmées par iradé impérial — simple formalité ne constituant pas un acte arbitraire — ne les prive pas de leur valeur internationale ;

3) Que, si le Gouvernement britannique — en sa qualité de Puissance mandataire pour la Palestine — est libre de ne pas les maintenir, il a néanmoins l'obligation internationale d'indemniser leur bénéficiaire du préjudice qu'il lui a causé en décidant, comme il l'a fait, de ne pas l'autoriser à les exécuter ;

4) Qu'en tenant compte de tous les éléments du préjudice ainsi subi par le réclamant, il lui sera alloué une juste et équitable indemnité en lui adjugeant une somme de £113,294 augmentée des intérêts à six pour cent courus depuis le 20 juillet 1923 jusqu'à la date de l'arrêt.

Le Mémoire du Gouvernement hellénique constate, à la page 8, qu'à partir de la fin d'octobre 1922, les négociations de M. Mavromatis avec le Gouvernement britannique sont entrées dans une nouvelle phase parce que le Colonial Office a affecté la plus grande intransigeance.

Il est très important d'observer que le Mémoire reconnaît le droit du Gouvernement britannique de ne pas accepter et mettre en exécution les concessions dont il s'agit, et qu'il se borne à demander une indemnité par le fait du refus d'acceptation en les réadaptant aux nouvelles conditions économiques du pays.

On doit remarquer également que le Gouvernement hellénique ne demande rien pour lui-même et que le Mémoire parle toujours d'une indemnité qui serait allouée non pas au Gouvernement hellénique mais au bénéficiaire des concessions.

La compétence de la Cour pour connaître de cette affaire a été basée sur le Mandat pour la Palestine conféré au Gouvernement britannique par le Conseil de la Société des Nations le 24 juillet 1922 et dont la mise en vigueur a été retardée jusqu'au 29 septembre 1923.

(b) With respect to the Jaffa concessions :

(1) That the fact that these were granted after October 29th, 1914, does not justify the British Government in refusing to recognise them ;

(2) That the fact that they were not confirmed by Imperial *Irade*, which is a simple formality not to be withheld at discretion, does not deprive them of their international value ;

(3) That though the British Government in its capacity as Mandatory for Palestine is at liberty not to maintain them, it is nevertheless under an international obligation to compensate their holder for the loss it has inflicted upon him by deciding—as it has done—not to allow him to proceed with them ;

(4) That taking into account all the elements of the loss thus sustained by the claimant, he shall receive fair and reasonable compensation by means of the payment to him of the sum of £113,294 together with interest at 6% from July 20th, 1923, until the date on which judgment is given.

On page 8 of the Greek Government's Case it is stated that, from the end of October 1922, M. Mavrommatis' negotiations with the British Government entered upon a new phase owing to the very intransigent attitude adopted by the Colonial Office.

It is very important to note that the Greek Case recognizes the British Government's right not to recognize or put in execution the concessions in question, and that it confines itself to a claim for an indemnity on the ground of that Government's refusal to recognize them and to readapt them to the new economic conditions of the country.

It should also be noted that the Greek Government asks for nothing for itself and that in the Case reference is always made to an indemnity to be paid, not to the Greek Government, but to the beneficiary under the concessions.

The jurisdiction of the Court to entertain this Case has been based on the Mandate for Palestine conferred on the British Government by the Council of the League of Nations on July 24th, 1922, but which did not come into force until September 29th, 1923.

Le Mandat n'est pas mentionné dans le Mémoire du Gouvernement hellénique, qui discute seulement les dispositions du Protocole XII du Traité de paix avec la Turquie, signé à Lausanne le 24 juillet 1923 ; mais, dans la requête introductive d'instance, le Gouvernement hellénique a mentionné expressément les articles 26 et 11 du Mandat pour la Palestine, dont voici le texte :

*Article 26.*

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

*Article 11.*

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 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. 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 bénéfices 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.

The Mandate is not mentioned in the Case of the Greek Government, which only considers the provisions of Protocol XII of the Treaty of Peace with Turkey signed at Lausanne on July 24th, 1923. In the application instituting proceedings however, the Greek Government expressly mentions Articles 26 and 11 of the Mandate for Palestine which run as follows :

*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.

*Article 11.*

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.

En lisant attentivement l'article 26 du Mandat, on remarque que la compétence de la Cour est subordonnée à plusieurs conditions, parmi lesquelles nous devons en mentionner spécialement trois. Le différend doit être nécessairement relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat. Il faut qu'il s'agisse, non pas d'un différend déjà né, mais d'un différend *qui viendrait à s'élever*. Et il est indispensable que se différend s'élève entre le *Mandataire* et un autre *Membre de la Société des Nations*.

Il est très facile de constater que l'article 11 du Mandat n'impose au Mandataire aucune obligation d'indemniser et qu'il n'a pas dans son texte un seul mot qui se réfère expressément ou implicitement aux concessions octroyées par la Turquie. C'était tout à fait raisonnable. La Turquie n'est pas Membre de la Société des Nations et le sort des concessions octroyées avant l'occupation militaire de la Palestine par l'armée britannique pendant la guerre mondiale, devait se régler avec son intervention. C'est à cause de cela que les concessions ne sont pas mentionnées dans le Mandat et que, par contre, elles ont été l'objet des stipulations spéciales dans le Traité abandonné de Sèvres du 10 août 1920 et dans le Traité de Lausanne dont les ratifications ont été déposées le 6 août 1924. Et je n'insiste plus sur l'impossibilité de prétendre que la question se rattache à l'interprétation ou à l'application de l'article 11 du Mandat pour la Palestine, même en ce qui touche à la nature des obligations internationales acceptées par le Mandataire, non seulement parce que cet argument a été complètement développé par certains de mes collègues, mais aussi parce que les deux autres objections que j'examinerai immédiatement rendent cette insistance un peu superflue.

Je dois constater cependant que, si on interprète la Requête et le Mémoire du Gouvernement hellénique dans le sens que la différence porte sur des points préliminaires à l'application de certaines dispositions du Protocole XII, il est évident qu'il ne s'agit pas d'interpréter ou d'appliquer le Mandat, mais d'interpréter le Protocole. Et l'interprétation du Protocole ne tombe pas sous la compétence de la Cour, parce qu'aucune clause du Protocole ou du Traité de Lausanne ne l'a établie.

On a pu observer que les concessions Mavrommatis dérivent des autorités ottomanes, et le Mémoire du Gouvernement hellénique constate que M. Mavrommatis a fait des démarches auprès du représentant du Gouvernement britannique en Palestine et à Londres

By a careful perusal of Article 26 of the Mandate it will be noted that the Court's jurisdiction is subordinate to several conditions, of three of which special mention must be made. The dispute must relate to the interpretation or application of the terms of the Mandate. The dispute must not be a dispute which has already arisen, but a dispute which *may arise*. Further, this dispute must be between the *Mandatory* and another *Member of the League of Nations*.

It will readily be seen that Article 11 of the Mandate imposes upon the Mandatory no obligation to pay compensation and that it contains no express or implicit reference to concessions granted by Turkey. This is perfectly reasonable. Turkey is not a Member of the League of Nations and the fate of concessions granted before the military occupation of Palestine by the British Army during the Great War could not be settled except in agreement with Turkey. This is the reason why the concessions are not mentioned in the Mandate and why, on the other hand, they have been made the subject of special provisions in the discarded Treaty of Sèvres of August 10th, 1920, and in the Treaty of Lausanne, the ratifications of which were deposited on August 6th, 1924. I will not dwell on the untenability of the argument that the question relates to the interpretation or application of Article 11 of the Palestine Mandate, even with respect to the nature of the international obligations accepted by the Mandatory ; and this, not only because the point has been completely established by certain of my colleagues but also because the two other objections, which I will now proceed to consider, render such insistence somewhat superfluous.

I must however observe that if the Application and Case of the Greek Government are to be read as meaning that the dispute relates to preliminary points in connection with the application of certain provisions of Protocol XII, it is clear that the question is not one of interpreting or applying the Mandate but of interpreting the Protocol. Now the interpretation of the Protocol is not within the jurisdiction of the Court, for there is no clause of the Protocol or the Treaty of Lausanne establishing that jurisdiction.

It will have been observed that the Mavrommatis Concessions were obtained from the Ottoman authorities and it is stated in the Greek Government's Case that M. Mavrommatis approached the representatives of the British Government in Palestine and London

à partir du 16 avril 1921, ayant trouvé le Colonial Office dans une attitude d'intransigeance depuis le mois d'octobre 1922. Et, comme le Mandat n'est entré en vigueur que le 29 septembre 1923, il est évident que les faits sur lesquels est basé le Mémoire sont antérieurs au Mandat et à la condition légale de Mandataire que le Gouvernement britannique a eue seulement après le 29 septembre 1923. En d'autres termes, il faudrait donner des effets rétroactifs au Mandat pour maintenir l'application de l'article 26.

Avant l'entrée en vigueur du Mandat, la Grande-Bretagne n'avait d'autre titre pour l'exercice du pouvoir public en Palestine que celui que lui donnait l'occupation militaire. Et, quelle que soit la responsabilité qui pourrait dériver de ses actes comme occupant militaire, on ne peut pas la discuter devant la Cour en s'appuyant sur l'article 26 du Mandat. Cet article vise l'avenir et pas le passé. Le Mandataire accepte que tout différend, pas né, mais qui *viendrait à s'élever* entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, soit soumis à la Cour permanente ; et si les mots ont quelque valeur dans les lois et dans les conventions, il est impossible d'interpréter, comme se référant aux faits déjà passés, un verbe employé au futur. D'autre part, la Société des Nations n'a pas donné d'effet rétroactif à cette condition de Mandataire. D'accord avec l'article 22 du Pacte, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires qu'il administre, et une commission permanente est chargée de recevoir et d'examiner ce rapport annuel et de donner au Conseil son avis sur toute question relative à l'exécution du Mandat. Cette Commission s'est acquittée de sa tâche à l'occasion de sa quatrième session par un rapport adressé au Conseil il y a seulement quelques semaines, le 16 juillet dernier, et dans la partie consacrée à la Palestine, on trouve ces mots : « La Commission, bien qu'elle n'ait pas eu à examiner de rapport relatif à l'Administration de la Palestine à cause de la date récente de l'entrée en vigueur du Mandat », etc.

Si la Société des Nations, qui a fixé les termes du Mandat pour la Palestine et dont la Grèce est un des Membres, paraît admettre que le Gouvernement britannique n'avait la qualité de Mandataire qu'à partir de l'entrée en vigueur du Mandat, et si les faits dont on

as early as April 16th, 1921 ; but from the month of October, 1922, he is stated to have been faced by an intransigent attitude on the part of the Colonial Office. Moreover, as the Mandate did not come into force until September 29th, 1923, it is clear that the facts on which the Case is based date from before the Mandate and from before the time when the British Government acquired the legal position of Mandatory, which it did only as from September 29th, 1923. In other words, retrospective effect must be attributed to the Mandate in order to maintain that the terms of Article 26 are applicable.

Before the coming into force of the Mandate, Great Britain had no other title to the exercise of public power in Palestine than that afforded by its military occupation. Whatever responsibility might devolve upon it in consequence of its acts whilst in military occupation, a dispute concerning such responsibility cannot be entertained by the Court under Article 26 of the Mandate. That article contemplates the future, not the past. The Mandatory agrees that if any dispute whatever *should arise* (not a dispute which has arisen) between the Mandatory and another Member of the League of Nations, such dispute shall be submitted to the Permanent Court. If language has any value in legislation and in treaties, it is impossible to interpret a verb used in the future as referring to acts which have already taken place. Moreover the League of Nations has not given any retrospective effect to the position of the Mandatory. In conformity with Article 22 of the Covenant, the Mandatory must send the Council an annual report concerning the territories which it administers, and a permanent Commission has been appointed to receive and examine these annual reports and to give the Council its opinion on any question regarding the execution of the Mandate. This Commission completed its task when, in connection with its Fourth Session held only a few weeks ago, it submitted to the Council on July 16th, a report of which the part devoted to Palestine contained the following words : "The Commission, although it was not called upon to examine any report concerning the administration of Palestine because of the recent coming into force of the Mandate", etc.

If the League of Nations, which fixed the terms of the Mandate for Palestine, and of which Greece is a Member, appears to recognize that the British Government was only in the position of Mandatory as from the coming into force of the Mandate, and if the facts alleged

parle dans le Mémoire du Gouvernement hellénique se sont développés avant cette date, on doit déduire logiquement qu'il ne s'agit pas d'un différend entre le *Mandataire* et un autre Membre de la Société des Nations, mais plutôt d'un différend entre le Gouvernement britannique comme occupant militaire de la Palestine et M. Mavrommatis, représenté devant la Cour par le Gouvernement hellénique.

On a dit que les concessions Rutenberg tombent sous l'article 11 du Mandat et qu'elles justifient la requête de la Grèce parce qu'elles rendent impossible l'exécution des concessions Mavrommatis. Il semble que, des deux concessions de Jérusalem octroyées à M. Mavrommatis, une seulement, relative à l'énergie électrique, est touchée par celles de M. Rutenberg, mais il est cependant vrai que ces dernières ont été accordées à M. Rutenberg le 12 et le 21 septembre 1921. Et alors, comme le Mandat n'est entré en vigueur que le 29 septembre 1923, deux ans après ces concessions, l'irrétroactivité du Mandat s'oppose aussi à cet argument et à cette façon de justifier la compétence de la Cour.

Il y a une nouvelle circonstance qui détermine aussi l'incompétence de la Cour. La Grande-Bretagne n'est pas le souverain de la Palestine, mais tout simplement le Mandataire de la Société des Nations et elle est soumise à la Cour permanente pour tout différend qui s'élève entre elle, comme Mandataire, et un Membre quelconque de la Société mandante. Comme celle-ci ne pouvait pas comparaître en qualité de partie dans un litige relatif à l'application ou à l'interprétation du Mandat, étant donné les termes restrictifs de l'article 34 du Statut de la Cour, ce sont les Membres de la Société qui ont été autorisés, en leur condition de Membres, à porter devant la Cour les questions relatives à l'interprétation ou à l'application du Mandat.

Chaque fois que la Grande-Bretagne, comme Mandataire, agit dans la Palestine en vertu du Mandat d'une façon générale et au point de vue de l'intérêt public, les Membres de la Société mandante ont le droit, toutes les autres conditions remplies, de demander l'intervention de la Cour permanente. Au contraire, quand la Grande-Bretagne agit au point de vue des intérêts particuliers et en face des individus ou des associations privées comme autorité publique en Palestine, nous ne sommes pas en présence de relations juridiques entre le Mandataire et les *Membres de la Société mandante*, mais en présence de relations juridiques entre des tiers qui

in the Greek Government's Case occurred before that date, the logical conclusion is that the dispute is not one between the *Mandatory* and a Member of the League of Nations but rather between the British Government, being in military occupation of Palestine, and M. Mavrommatis, represented before the Court by the Greek Government.

It has been alleged that the Rutenberg Concessions fall within the scope of Article 11 of the Mandate and that they afford justification for the application of Greece because they render the carrying out of the Mavrommatis Concessions impossible. It appears that of the two Jerusalem concessions granted to M. Mavrommatis, one only, that for electric power is affected by those of Mr. Rutenberg ; the latter however were granted to Mr. Rutenberg on the 12th and 21st September, 1921. This being so, and since the Mandate did not come into force until September 29th, 1923, two years after these concessions, the fact that the Mandate has no retrospective application is also opposed to the argument in question and to this method of establishing the Court's jurisdiction.

There is a further circumstance which proves that the Court has no jurisdiction. Great Britain is not the sovereign of Palestine but simply the Mandatory of the League of Nations and she has accepted the Permanent Court's jurisdiction for any dispute arising between her, as Mandatory, and any Member of the League from which she holds the Mandate. As the latter could not appear as a party to a dispute concerning the application or interpretation of the Mandate, having regard to the restrictive terms of Article 34 of the Court's Statute, it is the Member of the League who have been authorized, in their capacity as Members, to bring before the Court questions regarding the interpretation or application of the Mandate.

Whenever Great Britain as Mandatory performs in Palestine under the Mandate acts of a general nature affecting the public interest, the Members of the League—from which she holds the Mandate—are entitled, provided that all other conditions are fulfilled, to have recourse to the Permanent Court. On the other hand, when Great Britain takes action affecting private interests and in respect of individuals and private companies in her capacity as the Administration of Palestine, there is no question of juridical relations between the Mandatory and the Members of the League from which she holds the Mandate, but of legal relations

n'ont rien à faire avec le Mandat même, au point de vue du droit public.

Le seul fait de la représentation des tiers par un Membre de la Société des Nations ne change pas la nature du problème, parce que, alors, cet État n'agit pas comme Membre de la Société mandante, mais comme tiers, en vertu des actes du Mandataire contre le tiers ou sur le tiers. Ces actes ne sont pas soumis à la compétence de la Cour permanente par l'article 26 du Mandat.

Pour que les réclamations des tiers faites en leur nom par un État Membre de la Société des Nations soient soumises à la compétence de la Cour en vertu du Mandat, il serait nécessaire de le dire expressément, comme une chose tout à fait différente de celle qui se trouve maintenant très clairement exprimée à l'article 26.

On l'a fait quatre jours avant la date du Mandat pour la Palestine dans l'article 13 du Mandat sur l'Est Africain, signé à Londres le 20 juillet 1922. Ce Mandat contient un article 13 ainsi conçu :

*Article 13.*

Le Mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Après ces mots, qui sont littéralement reproduits dans le Mandat pour la Palestine, on trouve, dans le même article 13 du Mandat sur l'Est Africain, un deuxième paragraphe dont voici les termes :

Les États Membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de la Cour, au nom de leurs nationaux, toutes plaintes émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits, tels qu'ils sont définis par le présent Mandat.

En lisant cet article 13 du Mandat sur l'Est Africain, on constate immédiatement que les plaintes émanant des nationaux des États Membres de la Société des Nations et signalant une atteinte portée

between third Parties who have nothing to do with the Mandate itself from the standpoint of public law.

The mere fact that a Member of the League of Nations represents third Parties does not alter the nature of the problem, because in so doing the State is not acting as a Member of the League which issues the Mandate, but as a third Party, its intervention as such being consequent upon the acts of the Mandatory with respect to the actual third Party. Acts performed in such circumstances are not subject to the jurisdiction of the Permanent Court under Article 26 of the Mandate.

If the claims of third Parties, put forward on their behalf by a Member of the League of Nations, were subject to the jurisdiction of the Court under the Mandate, an express statement to that effect would have been necessary, since it is a thing entirely different from that which is now clearly expressed in Article 26.

Four days before the signing of the Palestine Mandate a provision of this sort was inserted in Article 13 of the Mandate for East Africa signed at London on July 20th, 1922. This Mandate contains an Article 13 which runs as follows :

*Article 13.*

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.

After this passage, which is reproduced word for word in the Palestine Mandate, is to be found in this same Article 13 of the East African Mandate, a second paragraph which runs as follows :

States Members of the League of Nations may *likewise* bring any claims on behalf of their nationals for infractions of their rights under this Mandate before the said Court for decision.

After reading this Article 13 of the Mandate for East Africa, it will at once be observed that claims on behalf of the nationals of States Members of the League of Nations, for infractions of their

à leurs droits, *tels qu'ils sont définis par le Mandat*, ne rentrent pas dans les différends mentionnés au premier paragraphe de l'article, le seul qui a été reproduit dans le Mandat pour la Palestine. Et on constate aussi que le Mandat pour la Palestine, signé quatre jours après celui-là et dans lequel ne se trouve pas ce deuxième paragraphe, doit exclure de la compétence de la Cour permanente les plaintes de M. Mavrommatis, qu'on suppose fondées dans une atteinte portée à ses droits tels qu'ils sont définis par le Mandat.

On ne pourrait pas dire que cet alinéa 2 de l'article 13 du Mandat sur l'Est Africain vise les différends d'intérêt privé qui ne concernent ni l'interprétation ni l'application du Mandat. Bien loin de là, il exige expressément que l'atteinte ait été portée à des droits définis par le Mandat.

Le Traité de Lausanne et son Protocole XII annexé ont une importance singulière dans ce débat. C'est un acte des Parties intéressées, qui fixe leur interprétation de l'article 26 du Mandat et même de l'article 11. Elles ont voulu régler à part toute la question des concessions ottomanes et elles l'ont fait dans ce Protocole de Lausanne sans soumettre cette question à la Cour permanente. C'est encore un autre moyen de fixer l'interprétation de l'article 26, qui ne donne pas compétence à la Cour au sujet de l'affaire Mavrommatis.

Le Protocole XII a pour seul objet la réglementation des concessions ottomanes et prévoit toutes les hypothèses, parmi lesquelles pourraient être comprises celles de M. Mavrommatis. Pour les indemnités demandées à la Cour, il signale à son article 5 un procédé par des experts, et ne prévoit pas la compétence de la Cour permanente. Comme les Puissances contractantes se sont référées spécialement à toutes les concessions ottomanes antérieures à sa mise en vigueur, il a sans aucun doute des effets rétroactifs. Et comme il représente un accord entre les Parties litigantes au sujet de l'affaire litigieuse, entré en vigueur pendant son cours, il a la force suffisante pour arrêter sa marche.

Une seule de ces raisons suffirait à démontrer l'incompétence, et toutes ensemble ont une force indéniable. Il ne s'agit pas dans l'espèce de l'interprétation ou de l'application du Mandat pour la Palestine. Les faits qui ont donné lieu à cette instance se sont posés bien avant l'existence et l'entrée en vigueur du Mandat, qui n'a pas d'effet rétroactif. Pas de différend entre l'État mandataire

rights under that Mandate, are not included among the disputes mentioned in the first paragraph of the article, the only one which has been reproduced in the Mandate for Palestine. It will also be observed that the Mandate for Palestine signed four days afterwards, in which this second paragraph does not appear, must exclude from the jurisdiction of the Permanent Court the claims of M. Mavrommatis which are supposed to be based on an infraction of his rights under the Mandate.

It cannot be said that this second paragraph of Article 13 of the East African Mandate contemplates disputes between private interests concerning neither the interpretation nor the application of the Mandate. Quite the contrary ; it expressly lays down that there must have been an infraction of rights under the Mandate.

The Treaty of Lausanne and Protocol XII annexed thereto are of the greatest importance in this discussion. They are an instrument signed by the interested Parties which fixes their interpretation of Article 26 of the Mandate and also of Article 11. The Parties desired to effect a separate settlement of the whole question of Ottoman concessions, and they have done so in this Protocol of Lausanne without giving the Permanent Court jurisdiction over the matter. This is yet another method of fixing the interpretation of Article 26 which does not give the Court jurisdiction in the Mavrommatis case.

The sole object of Protocol XII is to regulate the treatment of Ottoman concessions, and it contemplates all the hypotheses under which those of M. Mavrommatis may be included. As regards the indemnities which the Court is asked to award, Article 5 of the Protocol lays down a procedure by experts and makes no provision for the jurisdiction of the Permanent Court. Since the contracting Powers have specifically referred to all Ottoman concessions previous to its coming into force, the Protocol undoubtedly has a retrospective effect. Moreover, as it constitutes an agreement between the litigant Parties, which has come into force during the course of the proceedings, with regard to the question in dispute, it suffices to terminate them.

Any one of these reasons would be enough to show that there was no jurisdiction, and taken together they have an irresistible effect. The present case relates neither to the interpretation nor the application of the Palestine Mandate. The facts leading up to the present suit took place long before the existence and entry into force of the Mandate, which has no retrospective effect. There is

et un Membre de la Société des Nations qui est le Mandant, mais plutôt entre l'occupant militaire de la Palestine et un tiers, simple individu privé qui demande une indemnité. Toute la question des concessions ottomanes — et donc les concessions Mavrommatis — a été réglée par les Parties dans le Protocole qui est maintenant en vigueur et qui ne l'a pas soumis à la Cour. La Cour est donc incompétente et doit s'abstenir à ce moment de connaître du fond du litige.

La Haye, le 30 août 1924.

(Signé) ANTONIO S. DE BUSTAMANTE.

---

no dispute between the Mandatory and a Member of the League of Nations which issued the Mandate, but rather between the Power in military occupation of Palestine and a third Party which is a private person who claims an indemnity. The whole question of the Ottoman concessions, and also therefore the Mavrommatis concessions, has been dealt with by the Parties in the Protocol, which is now in force and which does not give the Court jurisdiction over the matter. The Court therefore has no jurisdiction and cannot now entertain the proceedings on the merits of the dispute.

The Hague, August 30th, 1924.

(Signed) ANTONIO S. DE BUSTAMANTE.