

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL

(SUISSE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

(EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES)

ARRÊT DU 21 MARS 1959

1959

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

INTERHANDEL CASE

(SWITZERLAND *v.* UNITED STATES OF AMERICA)

(PRELIMINARY OBJECTIONS)

JUDGMENT OF MARCH 21st, 1959

Le présent arrêt doit être cité comme suit :

« *Affaire de l'Interhandel,*
Arrêt du 21 mars 1959 : C. I. J. Recueil 1959, p. 6. »

This Judgment should be cited as follows :

“*Interhandel Case,*
Judgment of March 21st, 1959 : I.C.J. Reports 1959, p. 6.”

N° de vente : **205**
Sales number

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1959
Le 21 mars
Rôle général
n° 34

ANNÉE 1959

21 mars 1959

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL
(SUISSE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)
(EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES)

*Déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour.
— Réserve ratione temporis relative à la date à laquelle le différend
a pris naissance. — Fonctionnement du principe de réciprocité. —
Compétence nationale des États-Unis et portée de la réserve b) de
leur déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour.
— Application de la règle de l'épuisement des recours internes.*

ARRÊT

Présents : M. KLAESTAD, Président ; M. ZAFRULLA KHAN, Vice-Président ; MM. BASDEVANT, HACKWORTH, WINIARSKI, BADAWI, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, Sir Hersch LAUTERPACHT, MM. MORENO QUINTANA, CÓRDOVA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, Sir Percy SPENDER, Juges ; M. CARRY, Juge ad hoc ; M. GARNIER-COIGNET, Greffier adjoint.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

 YEAR 1959

 March 21st, 1959

 1959
 March 21st
 General List:
 No. 34

 INTERHANDEL CASE
 (SWITZERLAND *v.* UNITED STATES OF AMERICA)
 (PRELIMINARY OBJECTIONS)

Declarations of acceptance of compulsory jurisdiction of Court.—Reservation ratione temporis with regard to date on which dispute arose.—Operation of principle of reciprocity.—Domestic jurisdiction of United States and scope of reservation (b) of its declaration of acceptance of compulsory jurisdiction of Court.—Application of rule of exhaustion of local remedies.

JUDGMENT

Present: President KLAESTAD; *Vice-President* ZAFRULLA KHAN; *Judges* BASDEVANT, HACKWORTH, WINIARSKI, BADAWI, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, Sir Hersch LAUTERPACHT, MORENO QUINTANA, CÓRDOVA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, Sir Percy SPENDER; *Judge ad hoc* CARRY; *Deputy-Registrar* GARNIER-COIGNET:

En l'affaire de l'Interhandel,

entre

la Confédération suisse,
représentée par

M. Georges Sauser-Hall, professeur honoraire des Universités de
Genève et de Neuchâtel,

comme agent,

et par

M. Paul Guggenheim, professeur à la faculté de droit de l'Uni-
versité de Genève et à l'Institut universitaire de hautes
études internationales,

comme co-agent,

assistés de

M. Henri Thévenaz, professeur de droit international à l'Uni-
versité de Neuchâtel,

comme conseil et expert,

et de

M. Michael Gelzer, docteur en droit,

M. Hans Miesch, docteur en droit, premier secrétaire d'ambas-
sade,

comme experts,

et

les États-Unis d'Amérique,
représentés par

l'Honorable Loftus Becker, conseiller juridique du Département
d'État,

comme agent,

assisté de

M. Stanley D. Metzger, conseiller juridique adjoint pour les
affaires économiques au Département d'État,

M. Sidney B. Jacoby, professeur de droit à l'Université de
Georgetown,

comme conseils,

LA COUR,

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant :

Le 2 octobre 1957, l'ambassadeur de la Confédération suisse aux
Pays-Bas a remis au Greffier une requête portant la date du
1^{er} octobre et introduisant devant la Cour une instance concernant
le différend surgi entre la Confédération suisse et les États-Unis

In the Interhandel case,

between

the Swiss Confederation,
represented by

M. Georges Sauser-Hall, Professor emeritus of the Universities
of Geneva and Neuchâtel,

as Agent,
and by

M. Paul Guggenheim, Professor at the Law Faculty of the
University of Geneva and at the Graduate Institute of Inter-
national Studies,

as Co-Agent,
assisted by

M. Henri Thévenaz, Professor of International Law at the
University of Neuchâtel,

as Counsel and Expert,
and

M. Michael Gelzer, Doctor of Laws,

M. Hans Miesch, Doctor of Laws, First Secretary of Embassy,

as Experts,

and

the United States of America,
represented by

the Honorable Loftus Becker, Legal Adviser of the Department
of State,

as Agent,
assisted by

Mr. Stanley D. Metzger, Assistant Legal Adviser for Economic
Affairs, Department of State,

Mr. Sidney B. Jacoby, Professor of Law, Georgetown University,
as Counsel,

THE COURT,

composed as above,

delivers the following Judgment:

On October 2nd, 1957, the Ambassador of the Swiss Confederation to the Netherlands filed with the Registrar an Application dated October 1st instituting proceedings in the Court relating to a dispute which had arisen between the Swiss Confederation and the United

d'Amérique au sujet de la restitution demandée par la Suisse aux États-Unis des avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel).

La requête, qui invoque l'article 36, paragraphe 2, du Statut et l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis d'Amérique le 26 août 1946 et par la Suisse le 28 juillet 1948, a, conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut, été communiquée au Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Conformément au paragraphe 3 du même article, les autres Membres des Nations Unies ainsi que les États non membres admis à ester en justice devant la Cour en ont été informés.

Les délais pour le dépôt du mémoire et du contre-mémoire ont été fixés par ordonnance de la Cour du 24 octobre 1957 puis prorogés à la demande des Parties par ordonnance du 15 janvier 1958. Le mémoire du Gouvernement suisse a été déposé dans le délai fixé par cette ordonnance. Dans le délai fixé pour le dépôt du contre-mémoire, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a présenté des exceptions préliminaires à la compétence de la Cour. Le 26 juin 1958, une ordonnance, constatant que la procédure sur le fond était suspendue en vertu des dispositions de l'article 62 du Règlement de la Cour, a accordé au Gouvernement suisse un délai expirant le 22 septembre 1958 pour présenter un exposé écrit contenant ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires. A cette date, l'exposé écrit a été déposé et l'affaire s'est trouvée en état pour ce qui est des exceptions préliminaires.

En application de l'article 31, paragraphe 2, du Statut, le Gouvernement suisse, ne comptant pas sur le siège un juge de sa nationalité, a désigné M. Paul Carry, professeur de droit commercial à l'Université de Genève, pour siéger dans la présente affaire en qualité de juge *ad hoc*.

Des audiences ont été tenues les 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14 et 17 novembre 1958 durant lesquelles ont été entendus, en leurs plaidoiries et réponses, pour le Gouvernement des États-Unis d'Amérique: l'Honorable Loftus Becker; pour le Gouvernement suisse: MM. Sauser-Hall et Guggenheim.

Au cours de la procédure écrite et orale, les conclusions ci-après ont été prises par les Parties:

Au nom du Gouvernement de la Confédération suisse, dans la requête:

« Plaise à la Cour:

Communiquer la présente requête introductive d'instance au Gouvernement des États-Unis d'Amérique, conformément à l'article 40, chiffre 2, du Statut de la Cour;

States of America with regard to the claim by Switzerland to the restitution by the United States of the assets of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel).

The Application, which invoked Article 36, paragraph 2, of the Statute and the acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court by the United States of America on August 26th, 1946, and by Switzerland on July 28th, 1948, was, in accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute, communicated to the Government of the United States of America. In accordance with paragraph 3 of the same Article, the other Members of the United Nations and the non-Member States entitled to appear before the Court were notified.

Time-limits for the filing of the Memorial and the Counter-Memorial were fixed by an Order of the Court on October 24th, 1957, and subsequently extended at the request of the Parties by an Order of January 15th, 1958. The Memorial of the Swiss Government was filed within the time-limit fixed by that Order. Within the time-limit fixed for the filing of the Counter-Memorial, the Government of the United States of America filed preliminary objections to the jurisdiction of the Court. On June 26th, 1958, an Order recording that the proceedings on the merits were suspended under the provisions of Article 62 of the Rules of Court, granted the Swiss Government a time-limit expiring on September 22nd, 1958, for the submission of a written statement of its observations and submissions on the preliminary objections. The written statement was filed on that date and the case became ready for hearing in respect of the preliminary objections.

The Court not including upon the Bench a judge of Swiss nationality, the Swiss Government, pursuant to Article 31, paragraph 2, of the Statute, chose M. Paul Carry, Professor of Commercial Law at the University of Geneva, to sit as Judge *ad hoc* in the present case.

Hearings were held on November 5th, 6th, 8th, 10th, 11th, 12th, 14th and 17th, 1958, in the course of which the Court heard the oral arguments and replies of the Honorable Loftus Becker, on behalf of the Government of the United States of America, and of M. Sauser-Hall and M. Guggenheim, on behalf of the Swiss Government.

In the course of the written and oral proceedings, the following submissions were presented by the Parties:

On behalf of the Government of the Swiss Confederation, in the Application:

“May it please the Court:

To communicate the present Application instituting proceedings to the Government of the United States of America, in accordance with Article 40, paragraph 2, of the Statute of the Court;

Dire et juger, tant en présence qu'en l'absence dudit Gouvernement, après avoir examiné les thèses des Parties,

1. que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique est tenu de restituer les avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) à cette société;
2. subsidiairement que le différend est de nature à être soumis à la juridiction, à l'arbitrage ou à la conciliation dans les conditions qu'il appartiendra à la Cour de déterminer.

Le Conseil fédéral suisse se réserve en outre le droit de compléter et de modifier ses conclusions. »

Au nom de ce même Gouvernement, dans le mémoire:

« Plaise à la Cour de dire et juger:

A. Conclusions principales

1. que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique est tenu de restituer les avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel);
2. subsidiairement, qu'au cas où la Cour ne considérerait pas que la preuve a été apportée du caractère non-ennemi des avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel), il y a lieu de désigner un expert choisi par la Cour, conformément à l'article 50 de son Statut, auquel incomberait la mission
 - a) d'examiner les documents mis par l'Interhandel à la disposition des tribunaux américains,
 - b) d'examiner les dossiers et les livres de comptes de la banque Sturzenegger dont le Ministère public de la Confédération suisse a ordonné le séquestre le 15 juin 1950, mais avec la réserve que l'expert ne devra faire état dans son expertise que des documents se rapportant à l'affaire de l'Interhandel et devra observer le secret le plus absolu sur les documents de la banque Sturzenegger, ses clients et d'autres personnes physiques ou morales, s'ils n'ont aucune incidence sur l'affaire pendante devant la Cour,

en vue de permettre à la Cour de déterminer le caractère ennemi ou non-ennemi des avoirs de l'Interhandel dans la *General Aniline and Film Corporation*.

B. Conclusions subsidiaires pour le cas où la Cour rejetterait la demande suisse d'examiner le différend quant au fond

1. a) que la Cour est compétente pour décider si le différend est de nature à être soumis soit au tribunal arbitral prévu à l'article VI de l'Accord de Washington de 1946, soit au

To adjudge and declare, whether the Government of the United States of America appears or not, after considering the contentions of the Parties,

1. that the Government of the United States of America is under an obligation to restore the assets of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel) to that company;
2. in the alternative, that the dispute is one which is fit for submission for judicial settlement, arbitration or conciliation under the conditions which it will be for the Court to determine.

The Swiss Federal Council further reserves the right to supplement and to modify its submissions."

On behalf of the same Government, in the Memorial:

"May it please the Court to adjudge and declare:

A. *Principal Submissions*

1. that the Government of the United States of America is under an obligation to restore the assets of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel);
2. in the alternative, that in case the Court should not consider that proof of the non-enemy character of the property of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel) has been furnished, an expert selected by the Court should be designated, in accordance with Article 50 of the Statute of the Court, with the task of
 - (a) examining the documents put at the disposal of the American Courts by Interhandel,
 - (b) examining the files and accounting records of the Sturzenegger Bank the seizure of which was ordered by the public authorities (*Ministère public*) of the Swiss Confederation on June 15th, 1950, subject to the reservation, however, that the expert in his expert opinion shall refer only to such documents as relate to the Interhandel case and shall be instructed to observe absolute secrecy concerning the documents of the Sturzenegger Bank, its clients and all other individuals and legal persons if such documents are not relevant to the case pending before the Court,

for the purpose of enabling the Court to determine the enemy or non-enemy character of the Interhandel assets in the General Aniline and Film Corporation.

B. *Alternative Submissions in case the Court should not sustain the Swiss request to examine the merits of the dispute*

1. (a) that the Court has jurisdiction to decide whether the dispute is one which is fit for submission either to the arbitral tribunal provided for in Article VI of the

tribunal arbitral prévu dans le Traité d'arbitrage et de conciliation entre la Suisse et les États-Unis du 16 février 1931;

- b) qu'en cas de réponse affirmative sous la conclusion a) est compétent pour l'examen du différend soit le tribunal arbitral prévu dans l'Accord de Washington, soit le tribunal prévu dans le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931, et que le choix de l'un ou de l'autre tribunal appartient à l'État demandeur;
2. subsidiairement:
- a) que la Cour est compétente pour décider si le différend est de nature à être soumis au tribunal arbitral prévu à l'article VI de l'Accord de Washington de 1946;
- b) en cas de réponse affirmative sous la conclusion a) que ce tribunal est compétent pour examiner le différend;
3. plus subsidiairement:
- a) que la Cour est compétente pour décider si le différend est de nature à être soumis au tribunal arbitral prévu par le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931 entre la Confédération suisse et les États-Unis d'Amérique;
- b) en cas de réponse affirmative sous la conclusion a) que ce tribunal est compétent pour examiner le différend;
4. tout à fait subsidiairement:
- que le différend entre la Confédération suisse et les États-Unis d'Amérique doit être soumis à l'examen de la Commission permanente de conciliation prévue aux articles II-IV du Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931.

Le Conseil fédéral suisse se réserve en outre le droit de compléter et de modifier les conclusions qui précèdent. »

Au nom du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, dans les exceptions préliminaires:

« Plaise à la Cour dire et juger:

(1) *Première exception préliminaire*

qu'elle est incompétente pour connaître ou décider des questions soulevées par la requête et le mémoire du Gouvernement suisse, pour le motif que le différend s'est élevé avant le 26 août 1946, date à laquelle l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis est entrée en vigueur;

(2) *Deuxième exception préliminaire*

qu'elle est incompétente pour connaître ou décider des questions soulevées par la requête et le mémoire du Gouvernement suisse, pour le motif que le différend s'est élevé avant

Washington Accord of 1946, or to the arbitral tribunal provided for by the Treaty of Arbitration and Conciliation between Switzerland and the United States of February 16th, 1931;

- (b) that in case of an affirmative reply to submission (a) either the arbitral tribunal provided for in the Washington Accord or the tribunal provided for in the Treaty of Arbitration and Conciliation of 1931, has jurisdiction to examine the dispute, and that the choice of one or the other tribunal belongs to the applicant State;
2. in the alternative:
- (a) that the Court has jurisdiction to decide whether the dispute is fit to be submitted to the arbitral tribunal provided for by Article VI of the Washington Accord of 1946;
- (b) that in case of an affirmative reply to submission (a) the said tribunal has jurisdiction to examine the dispute;
3. in the further alternative:
- (a) that the Court has jurisdiction to decide whether the dispute is fit to be submitted to the arbitral tribunal provided for by the Treaty of Arbitration and Conciliation of 1931 between the Swiss Confederation and the United States of America;
- (b) that in case of an affirmative reply to submission (a) the said tribunal has jurisdiction to examine the dispute;
4. in the final alternative:
- that the dispute between the Swiss Confederation and the United States of America should be submitted to the examination of the Permanent Commission of Conciliation provided for in Articles II-IV of the Treaty of Arbitration and Conciliation of 1931.

The Swiss Federal Council furthermore reserves the right to supplement and to amend the preceding submissions."

On behalf of the Government of the United States of America, in the Preliminary Objections:

"May it please the Court to judge and decide:

(1) *First Preliminary Objection*

that there is no jurisdiction in the Court to hear or determine the matters raised by the Swiss Application and Memorial, for the reason that the dispute arose before August 26th, 1946, the date on which the acceptance of the Court's compulsory jurisdiction by this country became effective;

(2) *Second Preliminary Objection*

that there is no jurisdiction in the Court to hear or determine the matters raised by the Swiss Application and Memorial, for the reason that the dispute arose before July 28th, 1948,

le 28 juillet 1948, date à laquelle l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis est devenue obligatoire pour les États-Unis à l'égard de la Suisse;

(3) *Troisième exception préliminaire*

qu'elle est incompétente pour connaître ou décider des questions soulevées par la requête et le mémoire du Gouvernement suisse, pour le motif que l'Interhandel, dont le Gouvernement suisse épouse la cause, n'a pas épuisé les recours internes dont il disposait devant les tribunaux des États-Unis;

(4) *Quatrième exception préliminaire*

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

b) qu'elle est incompétente pour connaître ou décider de toute question soulevée par la requête ou le mémoire du Gouvernement suisse concernant la saisie et la rétention des actions sous séquestre de la *General Aniline and Film Corporation*, pour le motif que ces mesures relèvent, selon le droit international, de la compétence nationale des États-Unis.

Les États-Unis d'Amérique se réservent le droit de compléter ou d'amender les conclusions qui précèdent et, en général, de soumettre à la Cour tout nouvel argument juridique. »

Au nom du Gouvernement suisse, dans ses observations et conclusions sur les exceptions préliminaires :

« Plaise à la Cour de dire et juger :

1. de rejeter la première exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
2. de rejeter la deuxième exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
3. soit de rejeter, soit de joindre au fond la troisième exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
4. soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 a) des États-Unis d'Amérique; soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 b) des États-Unis d'Amérique.

the date on which the acceptance of the Court's compulsory jurisdiction by this country became binding on this country as regards Switzerland;

(3) *Third Preliminary Objection*

that there is no jurisdiction in this Court to hear or determine the matters raised by the Swiss Application and Memorial, for the reason that Interhandel, whose case Switzerland is espousing, has not exhausted the local remedies available to it in the United States courts;

(4) *Fourth Preliminary Objection*

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

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

The United States of America reserves the right to supplement or to amend the preceding submissions, and, generally, to submit any further legal argument."

On behalf of the Swiss Government, in its Observations and Submissions:

"May it please the Court to adjudge and declare:

1. to dismiss the first preliminary objection of the United States of America;
2. to dismiss the second preliminary objection of the United States of America;
3. either to dismiss, or to join to the merits, the third preliminary objection of the United States of America;
4. either to dismiss, or to join to the merits, preliminary objection 4 (a) of the United States of America; either to dismiss, or to join to the merits, preliminary objection 4 (b) of the United States of America.

Le Conseil fédéral suisse maintient et confirme les conclusions principales et les conclusions subsidiaires telles qu'elles ont été formulées aux pages 67 et 68 du mémoire de la Confédération suisse du 3 mars 1958.

Le Conseil fédéral suisse complète ses conclusions principales par la conclusion subsidiaire suivante:

Le Conseil fédéral suisse demande à la Cour de déclarer que les biens, droits et intérêts que la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) possède dans la *General Aniline and Film Corporation* ont le caractère de biens non-ennemis (suisse), et en conséquence de déclarer qu'en refusant de restituer lesdits avoirs, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique viole l'article IV, paragraphe 1, de l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les obligations découlant pour lui des règles générales du droit des gens.

Le Conseil fédéral suisse se réserve en outre le droit de compléter et de modifier les conclusions qui précèdent. »

Au nom de ce même Gouvernement, conclusions déposées au Greffe le 3 novembre 1958:

« A. *Conclusions principales*

1. que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique est tenu de restituer les avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel);
2. subsidiairement, qu'au cas où la Cour ne considérerait pas que la preuve a été apportée du caractère non-ennemi des avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel), il y a lieu de désigner un expert choisi par la Cour, conformément à l'article 50 de son Statut, auquel incomberait la mission:
 - a) d'examiner les documents mis par l'Interhandel à la disposition des tribunaux américains,
 - b) d'examiner les dossiers et les livres de comptes de la banque Sturzenegger dont le Ministère public de la Confédération suisse a ordonné le séquestre le 15 juin 1950, mais avec la réserve que l'expert ne devra faire état dans son expertise que des documents se rapportant à l'affaire de l'Interhandel et devra observer le secret le plus absolu sur les documents de la banque Sturzenegger, ses clients et d'autres personnes physiques ou morales, s'ils n'ont aucune incidence sur l'affaire pendante devant la Cour,

en vue de permettre à la Cour de déterminer le caractère ennemi ou non-ennemi des avoirs de l'Interhandel dans la *General Aniline and Film Corporation*.

B. *Conclusion principale subsidiaire*

Le Conseil fédéral suisse demande à la Cour de déclarer que les biens, droits et intérêts que la Société internationale pour par-

The Swiss Federal Council maintains and confirms its main and alternative submissions as set out on pages 67 and 68 of the Memorial of the Swiss Confederation of March 3rd, 1958.

The Swiss Federal Council supplements its main submissions by the following alternative submission:

The Swiss Federal Council requests the Court to declare that the property, rights and interests which the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel) possesses in the General Aniline and Film Corporation have the character of non-enemy (Swiss) property, and consequently to declare that by refusing to return the said property the Government of the United States of America is in breach of Article IV, paragraph 1, of the Washington Accord of May 25th, 1946, and of the obligations binding upon it under the general rules of international law.

The Swiss Federal Council further reserves the right to supplement and to modify the preceding submissions."

On behalf of the same Government, Submissions deposited in the Registry on November 3rd, 1958:

"A. Principal Submissions

1. that the Government of the United States of America is under an obligation to restore the assets of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel);
2. in the alternative, that in case the Court should not consider that proof of the non-enemy character of the property of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel) has been furnished, an expert selected by the Court should be designated, in accordance with Article 50 of its Statute, with the task of:
 - (a) examining the documents put at the disposal of the American courts by Interhandel,
 - (b) examining the files and accounting records of the Sturzenegger Bank, the seizure of which was ordered by the public authorities (*Ministère public*) of the Swiss Confederation on June 15th, 1950, subject to the reservation, however, that the expert in his expert opinion shall refer only to such documents as relate to the Interhandel case, and shall be instructed to observe absolute secrecy concerning the documents of the Sturzenegger Bank, its clients and all other individuals and legal persons, if such documents are not relevant to the case pending before the Court,

for the purpose of enabling the Court to determine the enemy or non-enemy character of the Interhandel assets in the General Aniline and Film Corporation.

B. Alternative Principal Submission

The Swiss Federal Council requests the Court to declare that the property, rights and interests which the *Société internationale*

ticipations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) possède dans la *General Aniline and Film Corporation* ont le caractère de biens non-ennemis (suisses), et en conséquence de déclarer qu'en refusant de restituer lesdits avoirs, le Gouvernement des États-Unis va à l'encontre de la décision du 5 janvier 1948 de l'Autorité suisse de recours fondée sur l'Accord de Washington et viole l'article IV, paragraphe 1, de l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les obligations découlant pour lui des règles générales du droit des gens.

C. *Conclusions se rapportant aux conclusions du Gouvernement des États-Unis à la suite de ses exceptions préliminaires*

1. de rejeter la première exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
2. de rejeter la deuxième exception préliminaire des États-Unis;
3. soit de rejeter, soit de joindre au fond la troisième exception préliminaire des États-Unis d'Amérique;
4. soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 a) des États-Unis d'Amérique;
soit de rejeter, soit de joindre au fond l'exception préliminaire 4 b) des États-Unis d'Amérique;

Subsidiairement

dans le cas où la Cour donnerait suite à l'une ou l'autre des exceptions préliminaires des États-Unis d'Amérique, de se déclarer en tout cas compétente pour décider si les États-Unis d'Amérique sont tenus de soumettre le différend relatif à la validité de la réclamation du Gouvernement suisse, soit à la procédure arbitrale prévue à l'article VI de l'Accord de Washington de 1946, soit au tribunal arbitral prévu dans le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931, soit à la Commission de conciliation prévue par le même traité et de fixer la suite de la procédure.

D. *Conclusions de fond pour le cas où la Cour donnerait suite à l'une ou l'autre des exceptions préliminaires des États-Unis d'Amérique et accepterait de se déclarer compétente conformément à la conclusion subsidiaire sous C*

1. Dire que les États-Unis d'Amérique sont tenus de soumettre l'examen du différend soit à la procédure arbitrale de l'Accord de Washington, soit au tribunal prévu dans le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931, et que le choix de l'un ou de l'autre tribunal appartient à l'État demandeur.
2. *Subsidiairement*:
que les États-Unis d'Amérique sont tenus de soumettre le différend à la procédure arbitrale prévue à l'article VI de l'Accord de Washington de 1946.

pour participations industrielles et commerciales S.A. (Interhandel) possesses in General Aniline and Film Corporation have the character of non-enemy (Swiss) property, and consequently to declare that by refusing to return the said property, the Government of the United States is acting contrary to the decision of January 5th, 1948, of the Swiss Authority of Review based on the Washington Accord, and is in breach of Article IV, paragraph 1, of the Washington Accord of May 25th, 1946, and of the obligations binding upon it under the general rules of the law of nations.

C. *Submissions regarding the Submissions of the Government of the United States following its Preliminary Objections*

1. To dismiss the first preliminary objection of the United States of America;
2. To dismiss the second preliminary objection of the United States;
3. Either to dismiss, or to join to the merits, the third preliminary objection of the United States of America;
4. Either to dismiss, or to join to the merits, the preliminary objection 4 (a) of the United States of America;
either to dismiss, or to join to the merits, the preliminary objection 4 (b) of the United States of America;

In the alternative

should the Court uphold one or the other of the preliminary objections of the United States of America, to declare its competence in any case to decide whether the United States of America is under an obligation to submit the dispute regarding the validity of the Swiss Government's claim either to the arbitral procedure provided for in Article VI of the Washington Accord of 1946, or to the Arbitral Tribunal provided for in the 1931 Treaty of Arbitration and Conciliation, or to the Conciliation Commission provided for in the same Treaty, and to fix the subsequent procedure.

D. *Submissions on the merits in the event of the Court accepting one or other of the preliminary objections of the United States of America and accepting jurisdiction in conformity with the alternative submission as under C*

1. To declare that the United States of America is under an obligation to submit the dispute for examination either to the arbitral procedure of the Washington Accord or to the Tribunal provided for in the Arbitration and Conciliation Treaty of 1931, and that the choice of one or the other Tribunal belongs to the Applicant State.
2. *In the alternative:*

that the United States of America is under an obligation to submit the dispute to the arbitral procedure provided for in Article VI of the Washington Accord of 1946.

3. *Plus subsidiairement :*

que les États-Unis d'Amérique sont tenus de soumettre le différend au tribunal arbitral prévu dans le Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931 entre la Confédération suisse et les États-Unis d'Amérique.

4. *Tout à fait subsidiairement :*

que les États-Unis d'Amérique sont tenus de soumettre le différend à l'examen de la Commission permanente de conciliation prévue aux articles II-IV du Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931. »

A l'audience du 6 novembre 1958, l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique a confirmé les conclusions énoncées dans les exceptions préliminaires.

De son côté, l'agent du Gouvernement suisse a repris à l'audience du 12 novembre 1958 les conclusions par lui déposées le 3 novembre, tout en se réservant le droit de les modifier après avoir entendu des explications qui seraient présentées au nom du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

A l'audience du 14 novembre 1958, l'agent du Gouvernement des États-Unis d'Amérique a confirmé et maintenu ses conclusions antérieures tout en insistant sur le fait que les exceptions préliminaires visaient toutes les conclusions, tant subsidiaires que principales, présentées au nom du Gouvernement suisse.

Enfin, à l'audience du 17 novembre 1958, l'agent du Gouvernement suisse a maintenu les conclusions par lui déposées au Greffe le 3 novembre 1958, qui ont ainsi acquis le caractère de conclusions finales.

* * *

Les déclarations par lesquelles les Parties ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour sont les suivantes :

Déclaration des États-Unis d'Amérique du 14 août 1946 (en vigueur depuis le 26 août 1946) :

« Nous, Harry S. Truman, Président des États-Unis, déclarons au nom des États-Unis d'Amérique, en application de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour internationale de Justice et en conformité avec la résolution adoptée, en date du 2 août 1946, par le Sénat des États-Unis d'Amérique (par un vote des deux-tiers des sénateurs présents), que les États-Unis d'Amérique reconnaissent comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour internationale de Justice sur tous les différends d'ordre juridique qui s'élèveront à l'avenir et ayant pour objet :

a) l'interprétation d'un traité;

3. *In the further alternative:*

that the United States of America is under an obligation to submit the dispute to the Arbitral Tribunal provided for in the Arbitration and Conciliation Treaty of 1931 between the Swiss Confederation and the United States of America.

4. *In the final alternative:*

that the United States of America is under an obligation to submit the dispute for examination by the Permanent Conciliation Commission provided for in Articles II-IV of the Arbitration and Conciliation Treaty of 1931."

At the hearing on November 6th, 1958, the Agent for the Government of the United States of America reaffirmed the submissions set forth in the Preliminary Objections.

For his part, the Agent for the Swiss Government repeated, at the hearing on November 12th, 1958, the submissions he had filed on November 3rd, whilst reserving his right to modify them after hearing any explanations that might be put forward on behalf of the Government of the United States of America.

At the hearing on November 14th, 1958, the Agent for the Government of the United States of America reaffirmed and maintained his earlier submissions whilst emphasizing that the preliminary objections were directed against all of the alternative as well as the principal submissions made on behalf of the Swiss Government.

Finally, at the hearing on November 17th, 1958, the Agent for the Swiss Government maintained the submissions he had filed in the Registry on November 3rd, 1958, which thus acquired the character of final submissions.

* * *

The declarations by which the Parties accepted the compulsory jurisdiction of the Court are as follows:

Declaration of the United States of America of August 14th, 1946 (in force since August 26th, 1946):

"I, Harry S. Truman, President of the United States of America, declare on behalf of the United States of America, under Article 36, paragraph 2, of the Statute of the International Court of Justice, and in accordance with the Resolution of August 2, 1946, of the Senate of the United States of America (two-thirds of the Senators present concurring therein), that the United States of America recognizes as compulsory *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the International Court of Justice in all legal disputes hereafter arising concerning

(a) The interpretation of a treaty;

- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international;

sous la réserve que cette déclaration ne s'applique pas:

- a) aux différends dont la solution est confiée par les parties à d'autres tribunaux, en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir; ou
- b) aux différends relatifs à des questions relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis d'Amérique, telle qu'elle est fixée par les États-Unis d'Amérique; ou
- c) aux différends résultant d'un traité multilatéral, à moins que 1) toutes les parties au traité que la décision concerne soient également parties à l'affaire soumise à la Cour, ou que 2) les États-Unis d'Amérique acceptent expressément la compétence de la Cour; et

sous la réserve enfin que cette déclaration demeure en vigueur pour une durée de cinq ans et qu'elle reste en vigueur de plein droit jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date où notification est donnée à l'intention d'y mettre fin. »

Déclaration de la Suisse du 6 juillet 1948 (en vigueur depuis le 28 juillet 1948):

« Le Conseil fédéral suisse, dûment autorisé à cet effet par un arrêté fédéral pris le 12 mars 1948 par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse et entré en vigueur le 17 juin 1948,

Déclare par les présentes que la Confédération suisse reconnaît comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour internationale de Justice sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet:

- a) l'interprétation d'un traité;
- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Cette déclaration, qui est fondée sur l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, portera effet dès la date à laquelle la Confédération suisse sera devenue partie à ce Statut et aussi longtemps qu'elle n'aura pas été abrogée moyennant un préavis d'un an. »

* * *

La présente instance ne vise que les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Il

- (b) Any question of international law;
- (c) The existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
- (d) The nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation;

Provided, that this declaration shall not apply to

- (a) Disputes the solution of which the Parties shall entrust to other tribunals by virtue of agreements already in existence or which may be concluded in the future; or
- (b) Disputes with regard to matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States of America as determined by the United States of America; or
- (c) Disputes arising under a multilateral treaty, unless (1) all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case before the Court, or (2) the United States of America specially agrees to jurisdiction; and

Provided further, that this declaration shall remain in force for a period of five years and thereafter until the expiration of six months after notice may be given to terminate this declaration."

Declaration of Switzerland of July 6th, 1948 (in force since July 28th, 1948):

"The Swiss Federal Council, duly authorized for that purpose by a Federal decree which was adopted on 12 March 1948 by the Federal Assembly of the Swiss Confederation and became operative on 17 June 1948,

Hereby declares that the Swiss Confederation recognizes as compulsory *ipso facto* and without special agreement, in relation to any other State accepting the same obligation, the jurisdiction of the International Court of Justice in all legal disputes concerning:

- (a) The interpretation of a treaty;
- (b) Any question of international law;
- (c) The existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
- (d) The nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation.

This declaration, which is made under Article 36 of the Statute of the International Court of Justice, shall take effect from the date on which the Swiss Confederation becomes a party to that Statute and shall have effect as long as it has not been abrogated subject to one year's notice."

* * *

The present proceedings are concerned only with the preliminary objections raised by the Government of the United States of

convient néanmoins d'exposer brièvement les faits et les circonstances tels qu'ils ont été allégués par les Parties et qui sont à l'origine du présent différend.

Par ses décisions du 16 février et du 24 avril 1942, fondées sur le *Trading with the Enemy Act* du 6 octobre 1917 modifié, le Gouvernement des États-Unis mit sous séquestre la presque-totalité des actions de la société enregistrée aux États-Unis *General Aniline and Film Corporation* (appelée en abrégé GAF), pour le motif que ces actions appartenaient en réalité à la société *I. G. Farbenindustrie* de Francfort ou que la GAF était sous une forme ou sous une autre contrôlée par cette société ennemie.

Il n'est pas contesté que jusqu'en 1940 l'*I. G. Farben* contrôlait la GAF par l'intermédiaire de la Société internationale pour entreprises chimiques S. A. (*I. G. Chemie*) inscrite au registre du commerce du canton de Bâle-Ville en 1928. Cependant, d'après les allégations du Gouvernement suisse, les liens entre la société allemande *I. G. Farben* et la société suisse *I. G. Chemie* furent définitivement dénoués par la résiliation du contrat d'option et de garantie de dividende, résiliation intervenue en juin 1940, donc bien avant l'entrée en guerre des États-Unis. La société suisse prit le nom de Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (en abrégé: Interhandel); l'article 2 de ses statuts, modifiés en 1940, la définit comme suit: « L'entreprise constitue une société holding. Elle a pour but la participation aux entreprises industrielles et commerciales de toute nature, en particulier dans le domaine chimique, en Suisse et à l'étranger, à l'exclusion des affaires bancaires ainsi que de l'achat et de la vente professionnelle des papiers valeurs. » Le poste le plus important de l'actif de l'Interhandel consiste dans sa participation à la GAF. Environ 75% des actions A de la GAF et la totalité de ses actions B en circulation appartiendraient à l'Interhandel. Une grande partie, environ 90%, de ces actions et une somme d'environ 1 800 000 dollars se trouvent sous séquestre du Gouvernement des États-Unis.

Vers la fin de la guerre, en vertu d'un accord provisoire entre la Suisse, les États-Unis d'Amérique, la France et le Royaume-Uni, les biens en Suisse appartenant à des Allemands en Allemagne furent bloqués (arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1945). L'Office suisse de compensation fut chargé de la recherche en Suisse des avoirs appartenant à des Allemands ou par eux contrôlés. Au cours de ces investigations, la question du caractère de l'Interhandel fut posée mais, à la suite d'une expertise effectuée en juin et juillet 1945, l'Office, tenant pour démontré que l'Interhandel s'était libéré de ses liens de dépendance à l'égard de la société allemande, ne jugea pas nécessaire de procéder au blocage de ses biens.

De son côté, le Gouvernement des États-Unis, estimant que l'Interhandel était toujours contrôlé par l'*I. G. Farben*, poursuivait ses recherches en vue d'en découvrir la preuve. Dans ces conditions,

America. It is nevertheless convenient to set out briefly the facts and circumstances as submitted by the Parties which constitute the origin of the present dispute.

By its decisions of February 16th and April 24th, 1942, based on the Trading with the Enemy Act of October 6th, 1917, as amended, the Government of the United States vested almost all of the shares of General Aniline and Film Corporation (briefly referred to as the GAF), a company incorporated in the United States, on the ground that these shares in reality belonged to the I.G. Farbenindustrie company of Frankfurt or that the GAF was in one way or another controlled by that enemy company.

It is not disputed that until 1940 I.G. Farben controlled the GAF through the *Société internationale pour entreprises chimiques S.A.* (I.G. Chemie), entered in the Commercial Register of the Canton of Bâle-Ville in 1928. However, according to the contention of the Swiss Government, the links between the German company I.G. Farben and the Swiss company I.G. Chemie were finally severed by the cancellation of the contract for an option and for the guarantee of dividends, a cancellation which was effected in June 1940, that is, well before the entry of the United States into the war. The Swiss company adopted the name of *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (briefly referred to as Interhandel); Article 2 of its Statute as modified in 1940 defines it as follows: "The enterprise is a holding company. Its object is participation in industrial and commercial undertakings of every kind, especially in the chemical field, in Switzerland and abroad, but excluding banking and the professional purchase and sale of securities." The largest item in the assets of Interhandel is its participation in the GAF. Approximately 75% of the GAF "A" shares and all its issued "B" shares are said to belong to Interhandel. A considerable part, approximately 90%, of these shares and a sum of approximately 1,800,000 dollars, have been vested by the Government of the United States.

Towards the end of the war, under a provisional agreement between Switzerland, the United States of America, France and the United Kingdom, property in Switzerland belonging to Germans in Germany was blocked (Decree of the Federal Council of February 16th, 1945). The Swiss Compensation Office was entrusted with the task of uncovering property in Switzerland belonging to Germans or controlled by them. In the course of these investigations, the question of the character of Interhandel was raised, but as a result of investigations carried out in June and July, 1945, the Office, considering it to have been proved that Interhandel had severed its ties with the German company, did not regard it as necessary to undertake the blocking of its assets.

For its part, the Government of the United States, considering that Interhandel was still controlled by I.G. Farben, continued to seek evidence of such control. In these circumstances the Federal

le Département fédéral de l'Économie publique et le Département politique fédéral donnèrent à l'Office suisse de compensation l'ordre de bloquer provisoirement les avoirs de l'Interhandel, ce qui fut fait le 30 octobre 1945. L'Office procéda alors à une deuxième expertise (novembre 1945-février 1946) qui le conduisit au même résultat que la première.

Le 25 mai 1946, un accord fut conclu entre les trois Puissances alliées et la Suisse (Accord de Washington). Par une des dispositions de cet Accord, la Suisse s'engageait à poursuivre les recherches et à liquider les biens allemands en Suisse. C'est l'Office de compensation qui fut « chargé de rechercher, prendre possession et liquider les biens allemands » (Accord, Annexe, II, A), en collaboration avec une Commission mixte « composée d'un représentant de chacun des quatre gouvernements » (Annexe, II, B). L'Accord règle les détails de cette collaboration (Annexe, II, C, D, E, F) et dispose qu'en cas de désaccord entre la Commission mixte et l'Office de compensation, ou si la partie en cause le désire, l'affaire pourra être soumise, dans le délai d'un mois, à une Autorité suisse de recours qui sera composée de trois membres et présidée par un juge. « La décision de l'Office de compensation ou, selon le cas, de l'Autorité suisse de recours, sera définitive » (Annexe, III). Toutefois, en cas de désaccord avec l'Autorité suisse de recours portant sur certains points déterminés, « les trois Gouvernements alliés pourront, dans le délai d'un mois, soumettre le différend ... à un Tribunal arbitral » (Annexe, III).

L'Accord de Washington dispose d'autre part :

« Article IV, paragraphe 1.

Le Gouvernement des États-Unis déblocuera les avoirs suisses aux États-Unis. La procédure nécessaire sera fixée sans délai.

Article VI.

S'il devait s'élever des divergences d'opinion au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent accord et si ces divergences ne pouvaient être résolues autrement, il serait fait appel à l'arbitrage. »

Après la conclusion de l'Accord de Washington, les discussions au sujet de l'Interhandel entre l'Office suisse de compensation et la Commission mixte, ainsi qu'entre les représentants de la Suisse et des États-Unis, se poursuivirent sans aboutir à une conclusion acceptée par les deux parties. L'Office, tout en se déclarant prêt à examiner toute preuve qui lui serait soumise du caractère allemand de l'Interhandel, s'en tenait aux résultats de ses deux expertises; la Commission mixte contestait ces résultats et continuait ses

Department of Public Economy and the Federal Political Department ordered the Swiss Compensation Office provisionally to block the assets of Interhandel; this was done on October 30th, 1945. The Office then carried out a second investigation (November 1945-February 1946) which led it to the same conclusion as had the first.

On May 25th, 1946, an agreement was concluded between the three Allied Powers and Switzerland (the Washington Accord). Under one of the provisions of the Accord, Switzerland undertook to pursue its investigations and to liquidate German property in Switzerland. It was the Compensation Office which was "empowered to uncover, take into possession, and liquidate German property" (Accord, Annex, II, A), in collaboration with a Joint Commission "composed of representatives of each of the four Governments" (Annex, II, B). The Accord lays down the details of that collaboration (Annex, II, C, D, E, F) and provides that, in the event of disagreement between the Joint Commission and the Compensation Office or if the party in interest so desires, the matter may within a period of one month be submitted to a Swiss Authority of Review composed of three members and presided over by a Judge. "The decisions of the Compensation Office, or of the Authority of Review, should the matter be referred to it, shall be final" (Annex, III). In the event, however, of disagreement with the Swiss Authority of Review on certain given matters, "the three Allied Governments may, within one month, require the difference to be submitted to arbitration" (Annex, III).

The Washington Accord further provides:

"Article IV, paragraph 1.

The Government of the United States will unblock Swiss assets in the United States. The necessary procedure will be determined without delay.

Article VI.

In case differences of opinion arise with regard to the application or interpretation of this Accord which cannot be settled in any other way, recourse shall be had to arbitration."

After the conclusion of the Washington Accord, discussions with regard to Interhandel between the Swiss Compensation Office and the Joint Commission as well as between representatives of Switzerland and the United States were continued without reaching any conclusion accepted by the two parties. The Office, while declaring itself ready to examine any evidence as to the German character of Interhandel which might be submitted to it, continued to accept the results of its two investigations; the Joint Commission challenged

recherches. Par décision du 5 janvier 1948, rendue sur recours de l'Interhandel, l'Autorité suisse de recours annula le blocage avec effet rétroactif. Elle avait invité la Commission mixte à participer à la procédure, mais celle-ci avait décliné l'invitation. Cette question ne fut pas soumise à l'arbitrage prévu par l'Accord de Washington.

Dans ces conditions, le Gouvernement suisse s'estima autorisé à considérer la décision de l'Autorité suisse de recours comme définitive, ayant force de chose jugée à l'égard des Puissances parties à l'Accord de Washington. En conséquence, dans une note du 4 mai 1948 au Département d'État, la Légation de Suisse à Washington invoqua cette décision et l'Accord de Washington pour demander au Gouvernement des États-Unis de restituer à l'Interhandel les avoirs séquestrés aux États-Unis. Le 26 juillet 1948, le Département d'État rejeta cette demande, soutenant que la décision de l'Autorité suisse de recours était sans effet à l'égard des avoirs séquestrés aux États-Unis et réclamés par l'*I. G. Chemie*. Le 7 septembre 1948, dans une note au Département d'État, la Légation de Suisse à Washington, s'appuyant toujours sur son interprétation de l'Accord de Washington, maintint que la décision de l'Autorité suisse de recours reconnaissant à l'Interhandel le caractère de société suisse avait force de droit pour les signataires de cet Accord. Elle exprimait l'espoir qu'en conséquence le Gouvernement des États-Unis libérerait les avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, faute de quoi le Gouvernement suisse devrait soumettre la question à la procédure d'arbitrage prévue par l'article VI de l'Accord de Washington. Le 12 octobre 1948, le Département d'État répondait à cette communication en maintenant ses vues antérieures touchant l'inapplicabilité de la décision de l'Autorité suisse de recours à des biens séquestrés aux États-Unis. Il ajoutait que la loi des États-Unis concernant la saisie et la disposition de biens ennemis autorisait les étrangers non ennemis à demander la restitution des biens séquestrés et à porter leur demande devant les tribunaux. Le 21 octobre 1948, l'Interhandel, se prévalant des dispositions du *Trading with the Enemy Act*, introduisit une instance devant la *United States District Court for the District of Columbia*. La discussion directe entre les deux Gouvernements se trouva alors interrompue jusqu'au 9 avril 1953, date à laquelle le Gouvernement suisse a adressé au Gouvernement des États-Unis une note qui exprimait des doutes quant à la procédure appliquée aux États-Unis dans l'affaire de l'Interhandel, déclarait que cette procédure aboutissait à une impasse et proposait des négociations en vue d'une solution satisfaisante.

Jusqu'en 1957, le procès engagé devant les tribunaux des États-Unis n'a fait que peu de progrès sur le fond. L'Interhandel, bien qu'ayant produit un grand nombre des documents exigés, ne les a pas produits tous; il a invoqué que la production de certains documents était interdite par les autorités suisses comme constituant le délit prévu par l'article 273 du code pénal suisse et la violation

these results and continued its investigations. By its decision of January 5th, 1948, given on appeal by Interhandel, the Swiss Authority of Review annulled the blocking with retroactive effect. It had invited the Joint Commission to participate in the procedure, but the latter had declined the invitation. This question was not referred to the arbitration provided for in the Washington Accord.

In these circumstances, the Swiss Government considered itself entitled to regard the decision of the Swiss Authority of Review as a final one, having the force of *res judicata* vis-à-vis the Powers parties to the Washington Accord. Consequently, in a Note of May 4th, 1948, to the Department of State, the Swiss Legation at Washington invoked this decision and the Washington Accord to request the Government of the United States to restore to Interhandel the property which had been vested in the United States. On July 26th, 1948, the Department of State rejected this request, contending that the decision of the Swiss Authority of Review did not affect the assets vested in the United States and claimed by I.G. Chemie. On September 7th, 1948, in a Note to the Department of State, the Swiss Legation in Washington, still relying on its interpretation of the Washington Accord, maintained that the decision of the Swiss Authority of Review recognizing Interhandel as a Swiss company was legally binding upon the signatories of that Accord. It expressed the hope that the United States Government would accordingly release the assets of Interhandel in the United States, failing which the Swiss Government would have to submit the question to the arbitral procedure laid down in Article VI of the Washington Accord. On October 12th, 1948, the Department of State replied to that communication, maintaining its previous view that the decision of the Swiss Authority of Review was inapplicable to property vested in the United States. It added that United States law in regard to the seizure and disposal of enemy property authorized non-enemy foreigners to demand the restitution of vested property and to apply for it to the courts. On October 21st, 1948, Interhandel, relying upon the provisions of the Trading with the Enemy Act, instituted proceedings in the United States District Court for the District of Columbia. Direct discussion between the two Governments was then interrupted until April 9th, 1953, on which day the Swiss Government sent to the Government of the United States a Note questioning the procedure applied in the United States in the Interhandel case, stating that this procedure had led to a deadlock, and suggesting negotiations for a satisfactory settlement.

Up to 1957 the proceedings in the United States courts had made little progress on the merits. Interhandel, though it had produced a considerable number of the documents called for, did not produce all of them; it contended that the production of certain documents was prohibited by the Swiss authorities as constituting an offence under Article 273 of the Swiss Criminal Code and as violating banking

du secret bancaire (article 47 de la loi fédérale du 8 novembre 1934). L'action de l'Interhandel a fait l'objet de plusieurs appels devant les tribunaux des États-Unis et l'aide-mémoire joint à la note du Département d'État du 11 janvier 1957 au ministre de Suisse déclarait que l'Interhandel avait définitivement été débouté de son action. C'est alors que le Gouvernement suisse a adressé à la Cour, le 2 octobre 1957, la requête introduisant la présente instance. Cependant, les affirmations de la note du 11 janvier 1957 quant au rejet définitif de la demande de l'Interhandel se sont avérées prématurées, comme la Cour aura l'occasion de le constater en examinant la troisième exception des États-Unis.

Comme il a été indiqué, l'échange de notes au sujet de l'Interhandel qui avait eu lieu en 1948 a été repris en 1953. Par sa note du 9 avril 1953, la Légation de Suisse à Washington suggéra la voie des négociations entre les deux Gouvernements, qui permettrait de trouver à l'amiable une solution juste et pratique du problème de l'Interhandel; ces suggestions furent reprises dans les notes des 1^{er} décembre 1954 et 1^{er} mars 1955; elles n'ont pas été accueillies par le Département d'État. Enfin, la note suisse du 9 août 1956 formula des propositions en vue du règlement du différend soit par la voie d'arbitrage ou de conciliation prévue par le Traité entre la Suisse et les États-Unis du 16 février 1931, soit par la voie d'arbitrage prévue dans l'Accord de Washington. Cette tentative n'a pas rencontré l'approbation du Gouvernement des États-Unis qui l'a déclinée dans sa note déjà mentionnée du 11 janvier 1957.

* * *

L'objet de la demande, tel qu'il a été précisé dans les conclusions finales présentées au nom du Gouvernement suisse et abstraction faite de certains énoncés de caractère subsidiaire et qui peuvent être laissés de côté pour le moment, s'analyse essentiellement en deux propositions:

- 1) à titre principal, il est demandé à la Cour de dire et juger que le Gouvernement des États-Unis est tenu de restituer les avoirs de la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel);
- 2) à titre subsidiaire, il est demandé à la Cour de dire et juger que les États-Unis sont tenus de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la procédure de conciliation suivant certaines modalités qu'énoncent les conclusions en ligne principale, puis subsidiaire.

Le Gouvernement des États-Unis a présenté quatre exceptions préliminaires qui s'opposent à ce que la Cour connaisse des demandes du Gouvernement suisse. Avant de procéder à l'examen des exceptions, la Cour doit porter son attention sur la demande formulée

secrecy (Article 47 of the Federal Law of November 8th, 1934). The action brought by Interhandel was the subject of a number of appeals in the United States courts and in a Memorandum appended to the Note addressed by the Department of State to the Swiss Minister on January 11th, 1957, it was said that Interhandel had finally failed in its suit. It was then that the Swiss Government, on October 2nd, 1957, addressed to the Court the Application instituting the present proceedings. The assertion in the Note of January 11th, 1957, that Interhandel's claim was finally rejected proved, however, to be premature, as the Court will have occasion to point out in considering the Third Objection of the United States.

As stated, the exchange of notes with regard to Interhandel which had taken place in 1948, was resumed in 1953. In its Note of April 9th, 1953, the Swiss Legation at Washington suggested negotiations between the two Governments with a view to arriving amicably at a just and practical solution of the problem of Interhandel; these suggestions were repeated in the Notes of December 1st, 1954, and March 1st, 1955; they were not accepted by the Department of State. Finally, the Swiss Note of August 9th, 1956, formulated proposals for the settlement of the dispute either by means of arbitration or conciliation as provided for in the Treaty between Switzerland and the United States of February 16th, 1931, or by means of arbitration as provided for in the Washington Accord. This approach did not meet with the approval of the Government of the United States, which rejected it in its Note, already referred to, of January 11th, 1957.

* * *

The subject of the claim as set forth in the final submissions presented on behalf of the Swiss Government, and disregarding certain items of a subsidiary character which can be left aside for the moment, is expressed essentially in two propositions:

- (1) as a principal submission, the Court is asked to adjudge and declare that the Government of the United States is under an obligation to restore the assets of the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel);
- (2) as an alternative submission, the Court is asked to adjudge and declare that the United States is under an obligation to submit the dispute to arbitration or to a conciliation procedure in accordance with certain conditions set forth first in the principal submissions and then in the alternative submissions.

The Government of the United States has put forward four preliminary objections to the Court's dealing with the claims of the Swiss Government. Before proceeding to examine these objections, the Court must direct its attention to the claim, formulated for the

pour la première fois dans les observations et conclusions du Gouvernement suisse et qui est ainsi conçue :

« Le Conseil fédéral suisse demande à la Cour de déclarer que les biens, droits et intérêts que la Société internationale pour participations industrielles et commerciales S. A. (Interhandel) possède dans la *General Aniline and Film Corporation* ont le caractère de biens non-ennemis (suisse), et en conséquence de déclarer qu'en refusant de restituer lesdits avoirs, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique viole l'article IV, paragraphe 1, de l'Accord de Washington du 25 mai 1946 et les obligations découlant pour lui des règles générales du droit des gens. »

Dans ses conclusions finales déposées au Greffe le 3 novembre 1958, le Gouvernement suisse donne de cette demande l'explication suivante :

« Le Gouvernement suisse, après avoir examiné les exceptions préliminaires des États-Unis d'Amérique, est arrivé à la conclusion que ces dernières entraînent la modification de ses propres conclusions principales et subsidiaires dont la teneur suit. »

Cependant, la demande en question, qualifiée de « conclusion principale subsidiaire », ne constitue pas une simple modification ; elle constitue une nouvelle demande portant sur le fond du différend. Or, l'article 62, paragraphe 3, du Règlement de la Cour est formel :

« Dès réception par le Greffier de l'acte introductif de l'exception, la procédure sur le fond est suspendue. »

En conséquence, la nouvelle conclusion suisse visant une demande de jugement déclaratoire et présentée après la suspension de la procédure sur le fond ne peut pas être examinée par la Cour au stade actuel de la procédure.

* * *

Première exception préliminaire

La première exception du Gouvernement des États-Unis tend à faire déclarer que la Cour n'est pas compétente pour le motif que le différend actuel s'est élevé avant le 26 août 1946, date à laquelle l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis est entrée en vigueur. En effet, la déclaration des États-Unis se rapporte aux différends d'ordre juridique « qui s'élèveront à l'avenir ». Le Gouvernement des États-Unis soutient que le différend remonte au moins au milieu de l'année 1945 et que des opinions divergentes sur le caractère de l'Interhandel ont été échangées entre les autorités américaines et suisses à plusieurs reprises avant le 26 août 1946.

first time in the Observations and Submissions of the Swiss Government, which is in the following terms:

“The Swiss Federal Council requests the Court to declare that the property, rights and interests which the *Société internationale pour participations industrielles et commerciales S.A.* (Interhandel) possesses in General Aniline and Film Corporation have the character of non-enemy (Swiss) property, and consequently to declare that by refusing to return the said property the Government of the United States of America is in breach of Article IV, paragraph 1, of the Washington Accord of May 25th, 1946, and of the obligations binding upon it under the general rules of international law.”

In its final Submissions, deposited in the Registry on November 3rd, 1958, the Swiss Government gives the following explanation with regard to this claim:

“The Swiss Government, after examining the Preliminary Objections of the United States of America, has come to the conclusion that these involve the modification of the Swiss Government’s principal and alternative Submissions, which are as follows.”

The claim in question, however, which is described as “alternative principal Submission”, does not constitute a mere modification; it constitutes a new claim involving the merits of the dispute. Article 62, paragraph 3, of the Rules of Court, however, is categorical:

“Upon receipt by the Registrar of a preliminary objection filed by a party, the proceedings on the merits shall be suspended.”

Consequently, the new Swiss submission relating to a request for a declaratory judgment, presented after the suspension of the proceedings on the merits, cannot be considered by the Court at the present stage of the proceedings.

* * *

First Preliminary Objection

The First Objection of the Government of the United States seeks a declaration that the Court is without jurisdiction on the ground that the present dispute arose before August 26th, 1946, the date on which the acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court by the United States came into force. The declaration of the United States does indeed relate to legal disputes “hereafter arising”. The Government of the United States maintains that the dispute goes back at least to the middle of the year 1945, and that divergent opinions as to the character of Interhandel were exchanged between the American and Swiss authorities on a number of occasions before August 26th, 1946.

La Cour rappelle que l'objet du présent litige est indiqué dans la requête aussi bien que dans la conclusion finale principale du Gouvernement suisse qui tend à la restitution à l'Interhandel des avoirs séquestrés aux États-Unis. L'examen du dossier permet d'établir qu'une demande à cet effet a été formulée par la Suisse pour la première fois dans la note de la Légation de Suisse à Washington en date du 4 mai 1948. La réponse négative, que le Département d'État qualifie d'opinion définitive, est du 26 juillet 1948. Deux autres notes échangées bientôt après (les 7 septembre et 12 octobre de la même année) confirment que les opinions divergentes des deux Gouvernements ont eu pour objet un problème de droit nettement défini, à savoir la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, et que les négociations à ce sujet sont rapidement arrivées à une impasse. Ainsi, le différend soumis actuellement à la Cour se situe au 26 juillet 1948, date de la première réponse négative que le Gouvernement des États-Unis présente comme son opinion définitive consistant à rejeter la demande de restitution des avoirs. Par conséquent, le différend s'est élevé postérieurement à la date de l'entrée en vigueur de la déclaration des États-Unis.

Pendant la période indiquée par le Gouvernement des États-Unis (années 1945 et 1946), les échanges de vues entre les autorités suisses d'un côté et alliées, en premier lieu américaines, de l'autre, avaient trait à la recherche, au blocage et à la liquidation des biens et intérêts allemands en Suisse; la question du caractère suisse ou allemand de l'Interhandel a fait l'objet d'investigations et d'échanges d'opinions en vue d'une décision sur le sort des avoirs de cette société en Suisse. C'est seulement après que la décision de l'Autorité suisse de recours du 5 janvier 1948 reconnaissant définitivement le caractère non-ennemi des avoirs de l'Interhandel et mettant fin en conséquence au blocage provisoire de ces avoirs en Suisse eût acquis, dans l'opinion du Gouvernement fédéral, force de chose jugée que ce Gouvernement a adressé pour la première fois aux États-Unis sa réclamation tendant à obtenir la restitution des avoirs de l'Interhandel situés aux États-Unis.

Les échanges de vues au sujet de l'Interhandel entre les autorités suisses et américaines en 1945, 1946 et 1947 ont eu lieu dans le cadre de la collaboration instituée entre elles antérieurement même à l'Accord de Washington et précisée dans cet Accord. Les représentants de la Commission mixte et ceux de l'Office suisse de compensation se communiquaient les résultats de leurs recherches et investigations et discutaient leurs opinions au sujet de l'Interhandel sans arriver à des conclusions définitives. C'est ainsi, par exemple, que le procès-verbal de la séance de la Commission mixte du 8 septembre 1947 note:

« Les représentants de l'Office suisse de compensation déclarent que leurs enquêtes ont donné seulement des résultats négatifs et

The Court would recall that the subject of the present dispute is indicated in the Application and in the Principal Final Submission of the Swiss Government which seeks the return to Interhandel of the assets vested in the United States. An examination of the documents reveals that a request to this effect was formulated by Switzerland for the first time in the Note of the Swiss Legation at Washington dated May 4th, 1948. The negative reply, which the Department of State describes as its final and considered view, is dated July 26th, 1948. Two other Notes exchanged shortly afterwards (on September 7th and October 12th of that same year) confirm that the divergent views of the two Governments were concerned with a clearly-defined legal question, namely, the restitution of Interhandel's assets in the United States, and that the negotiations to this end rapidly reached a deadlock. Thus the dispute now submitted to the Court can clearly be placed at July 26th, 1948, the date of the first negative reply which the Government of the United States described as its final and considered view rejecting the demand for the restitution of the assets. Consequently the dispute arose subsequently to the date of the entry into force of the Declaration of the United States.

During the period indicated by the Government of the United States (the years 1945 and 1946), the exchanges of views between the Swiss authorities on the one hand and the Allied and, in the first place, the American authorities, on the other, related to the search for, and the blocking and liquidation of, German property and interests in Switzerland; the question of the Swiss or German character of Interhandel was the subject of investigations and exchanges of views for the purpose of reaching a decision as to the fate of the assets in Switzerland of that company. It was only after the decision of the Swiss Authority of Review of January 5th, 1948, definitely recognizing the non-enemy character of the assets of Interhandel and, in consequence, putting an end to the provisional blocking of these assets in Switzerland, had, in the opinion of the Federal Government, acquired the authority of *res judicata*, that that Government for the first time addressed to the United States its claim for the restitution of Interhandel's assets in the United States.

The discussions regarding Interhandel between the Swiss and American authorities in 1945, 1946 and 1947 took place within the framework of the collaboration established between them prior to the Washington Accord and defined in that Accord. The representatives of the Joint Commission and those of the Swiss Compensation Office communicated to each other the results of their enquiries and investigations, and discussed their opinions with regard to Interhandel, without arriving at any final conclusions. Thus, for instance, the minute of the meeting of the Joint Commission on September 8th, 1947, records:

"The representatives of the Swiss Compensation Office stated that their investigations had yielded only negative results and

qu'ils attendent toujours que les Alliés fournissent leurs documents, documents que l'Office suisse de compensation est prêt à discuter avec les experts alliés. »

Dans ces échanges de vues entre fonctionnaires alliés et suisses, la Cour ne peut voir un différend déjà né entre gouvernements au sujet de la restitution des avoirs que réclame l'Interhandel aux États-Unis; les faits et les situations qui ont mené à un différend ne sauraient être confondus avec le différend même; les documents relatifs à cette collaboration des autorités alliées et suisses en vue de la liquidation des biens allemands en Suisse sont sans pertinence pour la solution de la question soulevée par la première exception des États-Unis.

La première exception préliminaire doit donc être rejetée en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse.

Dans la conclusion subsidiaire, la Suisse demande à la Cour de dire et juger que les États-Unis sont tenus de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la conciliation.

En opposant son exception *ratione temporis* à la requête du Gouvernement suisse, le Gouvernement des États-Unis n'a pas distingué entre la demande principale et la demande subsidiaire de la requête. Or, il est évident que la demande subsidiaire, malgré son étroite connexité avec la demande principale, constitue cependant une demande distincte et séparée visant non pas le fond du différend mais la procédure de son règlement.

Le point ici en litige est l'obligation du Gouvernement des États-Unis de se prêter à l'arbitrage ou à la conciliation, obligation alléguée par la Suisse et niée par les États-Unis. Cette partie du différend n'a pu s'élever que postérieurement à celle relative à la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, parce que la procédure proposée par la Suisse et rejetée par les États-Unis était conçue comme un moyen de régler le premier différend. De fait, le Gouvernement suisse a présenté pour la première fois cette proposition dans sa note du 9 août 1956 et le Gouvernement des États-Unis l'a rejetée par sa note du 11 janvier 1957.

En ce qui concerne la conclusion subsidiaire de la Suisse, la première exception préliminaire ne peut donc être retenue.

* * *

Deuxième exception préliminaire

D'après cette exception, le différend actuel, même s'il est postérieur à la date de la déclaration des États-Unis, s'est élevé avant le 28 juillet 1948, date d'entrée en vigueur de la déclaration de la Suisse. L'argument exposé dans les exceptions préliminaires est le suivant :

that they were still waiting for the Allies to furnish their documents which the Swiss Compensation Office was ready to discuss with the Allied experts."

The Court cannot see in these discussions between the Allied and Swiss officials a dispute between Governments which had already arisen with regard to the restitution of the assets claimed by Interhandel in the United States; the facts and situations which have led to a dispute must not be confused with the dispute itself; the documents relating to this collaboration between the Allied and Swiss authorities for the purpose of liquidating German property in Switzerland are not relevant to the solution of the question raised by the first objection of the United States.

The First Preliminary Objection must therefore be rejected so far as the principal submission of Switzerland is concerned.

In the Alternative Submission, Switzerland asks the Court to adjudge and declare that the United States is under an obligation to submit the dispute to arbitration or conciliation.

In raising its objection *ratione temporis* to the Application of the Swiss Government, the Government of the United States has not distinguished between the principal claim and the alternative claim in the Application. It is, however, clear that the alternative claim, in spite of its close connection with the principal claim, is nevertheless a separate and distinct claim relating not to the substance of the dispute, but to the procedure for its settlement.

The point here in dispute is the obligation of the Government of the United States to submit to arbitration or to conciliation an obligation the existence of which is asserted by Switzerland and denied by the United States. This part of the dispute can only have arisen subsequently to that relating to the restitution of Interhandel's assets in the United States, since the procedure proposed by Switzerland and rejected by the United States was conceived as a means of settling the first dispute. In fact, the Swiss Government put forward this proposal for the first time in its Note of August 9th, 1956, and the Government of the United States rejected it by its Note of January 11th, 1957.

With regard to the Alternative Submission of Switzerland, the First Preliminary Objection cannot therefore be upheld.

* * *

Second Preliminary Objection

According to this Objection, the present dispute, even if it is subsequent to the date of the Declaration of the United States, arose before July 28th, 1948, the date of the entry into force of the Swiss Declaration. The argument set out in the Preliminary Objections is as follows:

« La déclaration des États-Unis, qui est entrée en vigueur le 26 août 1946, contenait la clause limitant la compétence de la Cour aux différends « qui s'élèveront à l'avenir », alors qu'il n'existe aucune clause de ce genre dans la déclaration suisse qui est entrée en vigueur le 28 juillet 1948. Mais ... le principe de réciprocité exige qu'entre les États-Unis et la Suisse la compétence de la Cour soit limitée aux différends nés après le 28 juillet 1948... Dans le cas contraire, la juridiction obligatoire de la Cour aurait un effet rétroactif. »

Il a été soutenu notamment, à propos des différends nés après le 26 août 1946 mais avant le 28 juillet 1948, que « La Suisse, en tant que défenderesse, aurait pu invoquer le principe de réciprocité et alléguer que, de même que les États-Unis ne sont pas tenus d'admettre la compétence de la Cour au sujet des différends ayant pris naissance avant leur acceptation, la Suisse, elle non plus, ne peut être tenue d'accepter la compétence de la Cour au sujet des différends survenus avant son acceptation. »

La réciprocité en matière de déclarations portant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permet à une partie d'invoquer une réserve à cette acceptation qu'elle n'a pas exprimée dans sa propre déclaration mais que l'autre partie a exprimée dans la sienne. Par exemple, la Suisse, qui n'a pas exprimé dans sa déclaration de réserve *ratione temporis*, alors que les États-Unis n'ont accepté la juridiction obligatoire que pour les différends postérieurs au 26 août 1946, pourrait, si elle était défenderesse, invoquer par réciprocité contre les États-Unis la réserve américaine si les États-Unis tentaient de porter devant la Cour un différend avec la Suisse qui aurait pris naissance avant le 26 août 1946. Tel est l'effet de la réciprocité en la matière. La réciprocité permet à l'État qui a accepté le plus largement la juridiction de la Cour de se prévaloir des réserves à cette acceptation énoncées par l'autre partie. Là s'arrête l'effet de la réciprocité. Elle ne saurait autoriser un État, en l'espèce les États-Unis, à se prévaloir d'une restriction dont l'autre partie, la Suisse, n'a pas affecté sa propre déclaration.

La deuxième exception préliminaire doit donc être rejetée en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse.

La constatation déjà faite que le différend relatif à l'obligation des États-Unis de se prêter à l'arbitrage ou à la conciliation n'a pris naissance qu'en 1957 conduit à rejeter la deuxième exception préliminaire en ce qui concerne également la conclusion subsidiaire de la Suisse.

* * *

Quatrième exception préliminaire

Étant donné que la quatrième exception préliminaire des États-Unis se rapporte à la compétence de la Cour en l'espèce, la Cour l'examinera avant la troisième exception, qui est une exception

“The United States Declaration, which was effective August 26th, 1946, contained the clause limiting the Court’s jurisdiction to disputes ‘hereafter arising’, while no such qualifying clause is contained in the Swiss Declaration which was effective July 28th, 1948. But the reciprocity principle ... requires that as between the United States and Switzerland the Court’s jurisdiction be limited to disputes arising after July 28th, 1948... Otherwise, retroactive effect would be given to the compulsory jurisdiction of the Court.”

In particular, it was contended with regard to disputes arising after August 26th, 1946, but before July 28th, 1948, that “Switzerland, as a Respondent, could have invoked the principle of reciprocity and claimed that, in the same way as the United States is not bound to accept the Court’s jurisdiction with respect to disputes arising before its acceptance, Switzerland, too, could not be required to accept the Court’s jurisdiction in relation to disputes arising before its acceptance.”

Reciprocity in the case of Declarations accepting the compulsory jurisdiction of the Court enables a Party to invoke a reservation to that acceptance which it has not expressed in its own Declaration but which the other Party has expressed in its Declaration. For example, Switzerland, which has not expressed in its Declaration any reservation *ratione temporis*, while the United States has accepted the compulsory jurisdiction of the Court only in respect of disputes subsequent to August 26th, 1946, might, if in the position of Respondent, invoke by virtue of reciprocity against the United States the American reservation if the United States attempted to refer to the Court a dispute with Switzerland which had arisen before August 26th, 1946. This is the effect of reciprocity in this connection. Reciprocity enables the State which has made the wider acceptance of the jurisdiction of the Court to rely upon the reservations to the acceptance laid down by the other Party. There the effect of reciprocity ends. It cannot justify a State, in this instance, the United States, in relying upon a restriction which the other Party, Switzerland, has not included in its own Declaration.

The Second Preliminary Objection must therefore be rejected so far as the Principal Submission of Switzerland is concerned.

Since it has already been found that the dispute concerning the obligation of the United States to agree to arbitration or conciliation did not arise until 1957, the Second Preliminary Objection must also be rejected so far as the Alternative Submission of Switzerland is concerned.

* * *

Fourth Preliminary Objection

Since the Fourth Preliminary Objection of the United States relates to the jurisdiction of the Court in the present case, the Court will proceed to consider it before the Third Objection which

d'irrecevabilité. Cette quatrième exception consiste en réalité en deux exceptions de caractère différent et de portée inégale. La Cour examinera d'abord la partie *b)* de cette exception.

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

Pour contester devant la Cour la saisie et la rétention desdites actions par les autorités des États-Unis, le Gouvernement suisse invoque l'Accord de Washington et le droit international commun.

Pour déterminer si l'examen des titres ainsi invoqués échappe à la compétence de la Cour pour le motif allégué par les États-Unis, la Cour s'inspirera de ce qu'a fait la Cour permanente de Justice internationale en présence d'une contestation analogue dans son avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc* (Série B, n° 4). En conséquence, la Cour n'entend pas, en la présente phase de la procédure, apprécier la validité des titres invoqués par le Gouvernement suisse ni se prononcer sur leur interprétation, ce qui serait aborder le fond du différend. Elle se bornera à rechercher si les titres invoqués par le Gouvernement suisse permettent la conclusion provisoire qu'ils peuvent être pertinents en l'espèce et, dans ce cas, à rechercher si les questions relatives à la validité et à l'interprétation de ces titres sont des questions de droit international.

En ce qui concerne la conclusion principale, à savoir que le Gouvernement des États-Unis est tenu de restituer les avoirs de l'Interhandel situés aux États-Unis, le Gouvernement suisse invoque l'article IV de l'Accord de Washington. Le Gouvernement des États-Unis soutient que cet Accord ne vise que les biens allemands en Suisse et que l'article IV « est dénué de toute pertinence en l'espèce ».

Par l'article IV de cet accord international, les États-Unis ont assumé l'obligation de débloquer les avoirs suisses aux États-Unis. Les Parties sont en désaccord sur la signification du mot « débloquer » et des mots « avoirs suisses ». Interpréter ces termes est un point de droit international et ce point affecte le fond de l'affaire. Au présent stade de la procédure, il suffit à la Cour de constater que l'article IV de l'Accord de Washington peut être pertinent pour la solution du présent différend et que son interprétation relève du droit international.

Le Gouvernement des États-Unis soutient que, d'après le droit international, la saisie et la rétention de biens ennemis en temps de

is an objection to admissibility. This Fourth Objection really consists of two objections which are of different character and of unequal scope. The Court will deal in the first place with part (b) of this Objection.

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

In challenging before the Court the seizure and retention of these shares by the authorities of the United States, the Swiss Government invokes the Washington Accord and general international law.

In order to determine whether the examination of the grounds thus invoked is excluded from the jurisdiction of the Court for the reason alleged by the United States, the Court will base itself on the course followed by the Permanent Court of International Justice in its Advisory Opinion concerning *Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco* (Series B, No. 4), when dealing with a similar divergence of view. Accordingly, the Court does not, at the present stage of the proceedings, intend to assess the validity of the grounds invoked by the Swiss Government or to give an opinion on their interpretation, since that would be to enter upon the merits of the dispute. The Court will confine itself to considering whether the grounds invoked by the Swiss Government are such as to justify the provisional conclusion that they may be of relevance in this case and, if so, whether questions relating to the validity and interpretation of those grounds are questions of international law.

With regard to its principal Submission that the Government of the United States is under an obligation to restore the assets of Interhandel in the United States, the Swiss Government invokes Article IV of the Washington Accord. The Government of the United States contends that this Accord relates only to German property in Switzerland, and that Article IV "is of no relevance whatever in the present dispute".

By Article IV of this international agreement, the United States has assumed the obligation to unblock Swiss assets in the United States. The Parties are in disagreement with regard to the meaning of the term "unblock" and the term "Swiss assets". The interpretation of these terms is a question of international law which affects the merits of the dispute. At the present stage of the proceedings it is sufficient for the Court to note that Article IV of the Washington Accord may be of relevance for the solution of the present dispute and that its interpretation relates to international law.

The Government of the United States submits that according to international law the seizure and retention of enemy property

guerre relèvent de la compétence nationale des États-Unis et ne sont sujettes à aucun contrôle international. Toutes les autorités et les décisions judiciaires citées par les États-Unis parlent de biens ennemis; mais le problème est justement de savoir si les avoirs de l'Interhandel sont des biens ennemis ou neutres. En présence d'une contestation formelle, fondée sur les principes du droit international, de la part d'un État neutre qui prend fait et cause pour son ressortissant, les États-Unis ne sont pas fondés à dire que leur décision est définitive et ne saurait être contestée; c'est un problème qui, malgré le caractère américain de la société dont l'Interhandel détient les actions, doit être résolu à la lumière des principes et des règles du droit international qui régissent les rapports entre les belligérants et les neutres en temps de guerre.

Dans sa conclusion subsidiaire, le Gouvernement suisse demande à la Cour de dire et juger que les États-Unis sont tenus de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la conciliation. Le Gouvernement suisse invoque l'article VI de l'Accord de Washington ainsi conçu: « S'il devait s'élever des divergences d'opinion au sujet de l'application ou de l'interprétation de présent Accord et si ces divergences ne pouvaient être résolues autrement, il serait fait appel à l'arbitrage. » Il invoque également le Traité d'arbitrage et de conciliation conclu le 16 février 1931 entre la Suisse et les États-Unis. L'article I de ce Traité dispose: « Tout différend, de quelque nature qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre les parties contractantes, sera, en cas d'échec des procédés diplomatiques ordinaires, soumis à l'arbitrage ou à la conciliation, suivant ce que décideront alors les parties contractantes. » L'interprétation et l'application de ces dispositions visant l'arbitrage ou la conciliation comportent des questions de droit international.

La quatrième exception préliminaire dans sa partie *b*) doit donc être rejetée.

La partie *a*) de la quatrième exception tend à ce que la Cour se déclare incompétente pour examiner la requête du Gouvernement suisse pour le motif que la vente ou la disposition par le Gouvernement des États-Unis des actions de la GAF placées sous séquestre comme biens ennemis « ont été définies par les États-Unis d'Amérique, en vertu du paragraphe *b*) des réserves attachées à l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis, comme relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis ». Les exceptions préliminaires déclarent que: « Ce refus s'applique à toutes les questions soulevées dans la requête et le mémoire de la Confédération suisse (y compris les questions soulevées par le Traité conclu entre la Suisse et les États-Unis en 1931 et l'Accord de Washington de 1946) », mais elles ajoutent: « pour autant que la décision prise au sujet de ces questions affecterait la vente ou la disposition des actions ». Et immédiatement elles précisent: « Toutefois, la décision prise aux termes du paragraphe *b*)

in time of war are matters within the domestic jurisdiction of the United States and are not subject to any international supervision. All the authorities and judicial decisions cited by the United States refer to enemy property; but the whole question is whether the assets of Interhandel are enemy or neutral property. There having been a formal challenge based on principles of international law by a neutral State which has adopted the cause of its national, it is not open to the United States to say that their decision is final and not open to challenge; despite the American character of the Company, the shares of which are held by Interhandel, this is a matter which must be decided in the light of the principles and rules of international law governing the relations between belligerents and neutrals in time of war.

In its alternative Submission, the Swiss Government requests the Court to adjudge and declare that the United States is under an obligation to submit the dispute to arbitration or conciliation. The Swiss Government invokes Article VI of the Washington Accord, which provides: "In case differences of opinion arise with regard to the application or interpretation of this Accord which cannot be settled in any other way, recourse shall be had to arbitration." It also invokes the Treaty of Arbitration and Conciliation between Switzerland and the United States, dated February 16th, 1931. Article I of this Treaty provides: "Every dispute arising between the Contracting Parties, of whatever nature it may be, shall, when ordinary diplomatic proceedings have failed, be submitted to arbitration or to conciliation, as the Contracting Parties may at the time decide." The interpretation and application of these provisions relating to arbitration and conciliation involve questions of international law.

Part (*b*) of the Fourth Preliminary Objection must therefore be rejected.

Part (*a*) of the Fourth Objection seeks a finding from the Court that it is without jurisdiction to entertain the Application of the Swiss Government, for the reason that the sale or disposition by the Government of the United States of the shares of the GAF which have been vested as enemy property "has been determined by the United States of America, pursuant to paragraph (*b*) of the Conditions attached to this country's acceptance of this Court's jurisdiction, to be a matter essentially within the domestic jurisdiction of this country". The Preliminary Objections state that: "Such declination encompasses all issues raised in the Swiss Application and Memorial (including issues raised by the Swiss-United States Treaty of 1931 and the Washington Accord of 1946)", but they add: "in so far as the determination of the issues would affect the sale or disposition of the shares". And they immediately go on to say: "However, the determination pursuant to paragraph (*b*) of the Conditions attached to this country's acceptance of the Court's

des réserves attachées à l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis ne concerne que la vente ou la disposition des avoirs. »

En plaidoirie, l'agent des États-Unis a continué à soutenir que la portée de la partie *a)* de la quatrième exception était limitée à la vente et disposition des actions. En même temps, tout en insistant sur le fait que la voie des recours internes était de nouveau ouverte à l'Interhandel et qu'en attendant la décision définitive des tribunaux des États-Unis les actions litigieuses ne pouvaient pas être vendues, il a déclaré à plusieurs reprises que la partie *a)* de la quatrième exception a perdu toute importance pratique, qu'elle « n'a plus guère qu'une portée académique » et qu'elle est « *somewhat moot* ».

Bien que l'agent des États-Unis ait maintenu cette exception jusqu'à la fin des plaidoiries, il apparaît à la Cour qu'ainsi présentée, la partie *a)* de la quatrième exception ne s'applique qu'à la demande du Gouvernement suisse relative à la restitution des avoirs de l'Interhandel séquestrés aux États-Unis. Eu égard à la décision de la Cour au sujet de la troisième exception préliminaire des États-Unis, décision dont l'énoncé va suivre, il apparaît à la Cour que la partie *a)* de la quatrième exception préliminaire est sans objet au stade actuel de la procédure.

* * *

Troisième exception préliminaire

La troisième exception préliminaire demande à la Cour de se déclarer « incompétente pour connaître ou décider des questions soulevées par la requête et le mémoire du Gouvernement suisse, pour le motif que l'Interhandel, dont le Gouvernement suisse épouse la cause, n'a pas utilisé les recours internes dont il disposait devant les tribunaux des États-Unis ».

Bien que visant la compétence de la Cour, cette exception doit être considérée comme dirigée contre la recevabilité de la requête du Gouvernement suisse. En effet, par sa nature, elle se présente comme un moyen qui deviendrait sans objet au cas où serait remplie la condition d'épuisement préalable des recours internes.

La Cour a indiqué dans quelles conditions le Gouvernement suisse, partant de l'idée que l'Interhandel avait été définitivement débouté devant les tribunaux des États-Unis, a cru pouvoir introduire l'instance par sa requête du 2 octobre 1957. Cependant, la décision rendue par la Cour suprême des États-Unis le 14 octobre 1957, à la demande de l'Interhandel présentée le 6 août 1957, a accordé un *writ of certiorari* et réintégré l'Interhandel dans ses droits de procédure. Puis, l'arrêt de cette Cour en date du 16 juin 1958 a cassé la décision de la Cour d'appel déboutant l'Interhandel de son action et renvoyé l'affaire devant la *District Court*. L'Interhandel pouvait

compulsory jurisdiction is made only as regards the sale or disposition of the assets.”

During the oral arguments, the Agent for the United States continued to maintain that the scope of part (a) of the Fourth Objection was limited to the sale and disposition of the shares. At the same time, while insisting that local remedies were once more available to Interhandel and that, pending the final decision of the Courts of the United States, the disputed shares could not be sold, he declared on several occasions that part (a) of the Fourth Objection has lost practical significance, that “it has become somewhat academic”, and that it is “somewhat moot”.

Although the Agent for the United States maintained the Objection throughout the oral arguments, it appears to the Court that, thus presented, part (a) of the Fourth Objection only applies to the claim of the Swiss Government regarding the restitution of the assets of Interhandel which have been vested in the United States. Having regard to the decision of the Court set out below in respect of the Third Preliminary Objection of the United States, it appears to the Court that part (a) of the Fourth Preliminary Objection is without object at the present stage of the proceedings.

* * *

Third Preliminary Objection

The Third Preliminary Objection seeks a finding that “there is no jurisdiction in this Court to hear or determine the matters raised by the Swiss Application and Memorial, for the reason that Interhandel, whose case Switzerland is espousing, has not exhausted the local remedies available to it in the United States courts”.

Although framed as an objection to the jurisdiction of the Court, this Objection must be regarded as directed against the admissibility of the Application of the Swiss Government. Indeed, by its nature it is to be regarded as a plea which would become devoid of object if the requirement of the prior exhaustion of local remedies were fulfilled.

The Court has indicated in what conditions the Swiss Government, basing itself on the idea that Interhandel’s suit had been finally rejected in the United States courts, considered itself entitled to institute proceedings by its Application of October 2nd, 1957. However, the decision given by the Supreme Court of the United States on October 14th, 1957, on the application of Interhandel made on August 6th, 1957, granted a writ of *certiorari* and re-admitted Interhandel into the suit. The judgment of that Court on June 16th, 1958, reversed the judgment of the Court of Appeals dismissing Interhandel’s suit and remanded the case to the District

désormais se prévaloir de nouveau des moyens prévus par le *Trading with the Enemy Act* et chercher à obtenir la restitution de ses actions par une procédure devant les tribunaux des États-Unis. Son action est actuellement en cours devant les tribunaux des États-Unis. La Cour doit tenir compte de la situation ainsi créée.

La règle selon laquelle les recours internes doivent être épuisés avant qu'une procédure internationale puisse être engagée est une règle bien établie du droit international coutumier; elle a été généralement observée dans les cas où un État prend fait et cause pour son ressortissant dont les droits auraient été lésés dans un autre État en violation du droit international. Avant de recourir à la juridiction internationale, il a été considéré en pareil cas nécessaire que l'État où la lésion a été commise puisse y remédier par ses propres moyens, dans le cadre de son ordre juridique interne. Cette règle s'impose à plus forte raison quand les procédures internes sont en cours, comme c'est le cas pour l'Interhandel et quand les deux actions, celle de la société suisse devant les tribunaux des États-Unis et celle du Gouvernement suisse devant la Cour dans sa conclusion principale, visent à obtenir le même résultat: la restitution des avoirs de l'Interhandel séquestrés aux États-Unis.

Le Gouvernement suisse ne conteste pas la règle qui subordonne l'action judiciaire internationale à l'épuisement préalable des recours internes, mais il soutient que l'on est en présence d'un cas où une dérogation à la règle est autorisée par la règle elle-même.

La Cour n'estime pas nécessaire de s'arrêter à l'affirmation du Gouvernement suisse d'après laquelle « les États-Unis eux-mêmes ont admis que l'Interhandel avait épuisé les recours devant les tribunaux américains ». Il est vrai que les représentants du Gouvernement des États-Unis avaient émis cette opinion à plusieurs reprises et notamment dans l'aide-mémoire annexé à la note du secrétaire d'État du 11 janvier 1957. Cette opinion reposait sur une appréciation qui s'est révélée mal fondée. En réalité, la procédure que l'Interhandel avait introduite devant les tribunaux des États-Unis était alors en cours.

Cependant, le Gouvernement suisse oppose à la troisième exception d'autres considérations qu'il convient d'examiner.

En premier lieu, la règle ne s'appliquerait pas pour la raison que la mesure dirigée contre l'Interhandel et considérée comme contraire au droit international est une mesure prise non pas par une autorité subalterne mais par le Gouvernement des États-Unis. Cependant, la Cour doit attacher une importance décisive au fait que la législation des États-Unis donne aux intéressés qui estiment qu'ils ont pu être privés de leurs droits par les mesures prises en vertu du *Trading with the Enemy Act* des remèdes adéquats pour la défense de leurs droits contre le pouvoir exécutif.

Court. It was thenceforth open to Interhandel to avail itself again of the remedies available to it under the Trading with the Enemy Act, and to seek the restitution of its shares by proceedings in the United States courts. Its suit is still pending in the United States courts. The Court must have regard to the situation thus created.

The rule that local remedies must be exhausted before international proceedings may be instituted is a well-established rule of customary international law; the rule has been generally observed in cases in which a State has adopted the cause of its national whose rights are claimed to have been disregarded in another State in violation of international law. Before resort may be had to an international court in such a situation, it has been considered necessary that the State where the violation occurred should have an opportunity to redress it by its own means, within the framework of its own domestic legal system. *A fortiori* the rule must be observed when domestic proceedings are pending, as in the case of Interhandel, and when the two actions, that of the Swiss company in the United States courts and that of the Swiss Government in this Court, in its principal Submission, are designed to obtain the same result: the restitution of the assets of Interhandel vested in the United States.

The Swiss Government does not challenge the rule which requires that international judicial proceedings may only be instituted following the exhaustion of local remedies, but contends that the present case is one in which an exception to this rule is authorized by the rule itself.

The Court does not consider it necessary to dwell upon the assertion of the Swiss Government that "the United States itself has admitted that Interhandel had exhausted the remedies available in the United States courts". It is true that the representatives of the Government of the United States expressed this opinion on several occasions, in particular in the memorandum annexed to the Note of the Secretary of State of January 11th, 1957. This opinion was based upon a view which has proved unfounded. In fact, the proceedings which Interhandel had instituted before the courts of the United States were then in progress.

However, the Swiss Government has raised against the Third Objection other considerations which require examination.

In the first place, it is contended that the rule is not applicable for the reason that the measure taken against Interhandel and regarded as contrary to international law is a measure which was taken, not by a subordinate authority but by the Government of the United States. However, the Court must attach decisive importance to the fact that the laws of the United States make available to interested persons who consider that they have been deprived of their rights by measures taken in pursuance of the Trading with the Enemy Act, adequate remedies for the defence of their rights against the Executive.

Il a été également soutenu de la part du Gouvernement suisse que, dans les procédures fondées sur le *Trading with the Enemy Act*, les tribunaux des États-Unis ne sont pas en mesure de statuer selon les règles du droit international et que la Cour suprême, dans sa décision du 16 juin 1958, n'a fait aucune allusion aux nombreux problèmes de droit international qui, selon l'avis du Gouvernement suisse, constituent l'objet du présent litige. Mais la jurisprudence américaine atteste que les tribunaux des États-Unis sont compétents pour appliquer dans leurs décisions le droit international quand il y a lieu. Dans le cas actuel, quand l'affaire a été soumise à la Cour, la procédure qui s'était déroulée devant ces tribunaux n'avait pas atteint le stade de la discussion au fond, où les considérations de droit international auraient pu être utilement invoquées.

Les Parties ont discuté la question de la force obligatoire pour les tribunaux des États-Unis des actes internationaux qui, selon la pratique des États-Unis, constituent la catégorie des accords appelés *Executive Agreements*; l'Accord de Washington appartiendrait à cette catégorie. Au stade actuel de l'affaire, la Cour n'a pas à exprimer d'opinion à ce sujet. D'autre part, on ne saurait, avant la décision définitive des tribunaux nationaux, prévoir la base qu'ils adopteront pour leur jugement.

Enfin, le Gouvernement suisse a insisté tout particulièrement sur l'argument d'après lequel la conclusion principale de la Suisse se caractérise comme une demande d'exécuter la décision rendue le 5 janvier 1948 par l'Autorité suisse de recours et fondée sur l'Accord de Washington, décision considérée par ce Gouvernement comme décision judiciaire internationale. « Quand une décision internationale n'a pas été exécutée, il n'y a pas de juridictions internes à épuiser, car le dommage a été causé directement à l'État lésé. » Il a en conséquence soutenu que l'inexécution de cette décision par les États-Unis constitue une violation directe du droit international, lésant immédiatement les droits de la Suisse en sa qualité d'État demandeur. La Cour observe en premier lieu qu'exécuter une décision, c'est mettre en exécution le dispositif de celle-ci. Or, dans le dispositif de sa décision, l'Autorité suisse de recours « Arrête: 1) le recours est admis et la décision soumettant la recourante au blocage des biens allemands en Suisse est annulée... » La décision de l'Autorité suisse de recours porte sur le déblocage des avoirs de l'Interhandel en Suisse; la demande suisse a pour objet la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis. Sans préjuger la valeur des arguments que le Gouvernement suisse cherche ou chercherait à tirer de cette décision, la Cour se borne à constater que lesdits arguments n'enlèvent pas au différend qui lui est soumis le caractère d'un différend dans lequel le Gouvernement suisse se présente comme épousant la cause de son ressortissant, l'Interhandel, en vue d'obtenir la restitution à cette société d'avoirs séquestrés par le Gouvernement des États-Unis. C'est précisément là une situation

It has also been contended on behalf of the Swiss Government that in the proceedings based upon the Trading with the Enemy Act, the United States courts are not in a position to adjudicate in accordance with the rules of international law and that the Supreme Court, in its decision of June 16th, 1958, made no reference to the many questions of international law which, in the opinion of the Swiss Government, constitute the subject of the present dispute. But the decisions of the United States courts bear witness to the fact that United States courts are competent to apply international law in their decisions when necessary. In the present case, when the dispute was brought to this Court, the proceedings in the United States courts had not reached the merits, in which considerations of international law could have been profitably relied upon.

The Parties have argued the question of the binding force before the courts of the United States of international instruments which, according to the practice of the United States, fall within the category of Executive Agreements; the Washington Accord is said to belong to that category. At the present stage of the proceedings it is not necessary for the Court to express an opinion on the matter. Neither is it practicable, before the final decision of the domestic courts, to anticipate what basis they may adopt for their judgment.

Finally, the Swiss Government laid special stress on the argument that the character of the principal Submission of Switzerland is that of a claim for the implementation of the decision given on January 5th, 1948, by the Swiss Authority of Review and based on the Washington Accord, a decision which the Swiss Government regards as an international judicial decision. "When an international decision has not been executed, there are no local remedies to exhaust, for the injury has been caused directly to the injured State." It has therefore contended that the failure by the United States to implement the decision constitutes a direct breach of international law, causing immediate injury to the rights of Switzerland as the Applicant State. The Court notes in the first place that to implement a decision is to apply its operative part. In the operative part of its decision, however, the Swiss Authority of Review "Decreets: (1) that the Appeal is sustained and the decision subjecting the appellant to the blocking of German property in Switzerland is annulled..." The decision of the Swiss Authority of Review relates to the unblocking of the assets of Interhandel in Switzerland; the Swiss claim is designed to secure the restitution of the assets of Interhandel in the United States. Without prejudging the validity of any arguments which the Swiss Government seeks or may seek to base upon that decision, the Court would confine itself to observing that such arguments do not deprive the dispute which has been referred to it of the character of a dispute in which the Swiss Government appears as having adopted the cause of its national, Interhandel, for the purpose of securing the

qui donne lieu à l'application de la règle de l'épuisement des recours internes.

Pour toutes ces raisons, la Cour retient la troisième exception préliminaire en ce qui concerne la conclusion principale de la Suisse.

Dans sa demande subsidiaire, le Gouvernement suisse prie la Cour de se déclarer compétente pour décider si les États-Unis sont tenus de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la conciliation. Le Gouvernement des États-Unis soutient que cette demande, sans être identique à la demande principale, tend au même but, à savoir la restitution des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis, et que pour ce motif la troisième exception s'y applique également. Il soutient que la règle de l'épuisement des recours internes s'applique à chacune des conclusions principales et subsidiaires qui sollicitent de la Cour « un arrêt déclarant qu'un autre tribunal international est compétent pour trancher cette même question, bien qu'elle fasse actuellement et simultanément l'objet d'une procédure active devant les juridictions des États-Unis ».

La Cour estime qu'un seul et même intérêt, celui de l'Interhandel qui a dicté à celle-ci l'introduction et la reprise d'une procédure devant les tribunaux des États-Unis, a conduit le Gouvernement suisse à entamer une procédure internationale. Cet intérêt est à la base de la présente réclamation et devrait déterminer la portée de l'action intentée devant la Cour par le Gouvernement suisse, dans sa forme subsidiaire aussi bien que dans sa forme principale. D'autre part, les motifs sur lesquels se fonde la règle de l'épuisement des recours internes sont les mêmes qu'il s'agisse d'une cour internationale, d'un tribunal arbitral ou d'une commission de conciliation. Dans ces conditions, la Cour estime que toute distinction en ce qui concerne la règle de l'épuisement des recours internes entre les diverses demandes ou entre les diverses juridictions est sans fondement.

Elle retient donc la troisième exception préliminaire en ce qui concerne également la conclusion subsidiaire de la Suisse.

Par ces motifs,

LA COUR,

par dix voix contre cinq,
rejette la première exception préliminaire du Gouvernement des États-Unis d'Amérique;

à l'unanimité,
rejette la deuxième exception préliminaire;

par dix voix contre cinq,
dit qu'il n'y a pas lieu de prononcer sur la partie a) de la quatrième exception préliminaire;

restitution to that company of assets vested by the Government of the United States. This is one of the very cases which give rise to the application of the rule of the exhaustion of local remedies.

For all these reasons, the Court upholds the Third Preliminary Objection so far as the principal Submission of Switzerland is concerned.

In its alternative claim, the Swiss Government asks the Court to declare its competence to decide whether the United States is under an obligation to submit the dispute to arbitration or conciliation. The Government of the United States contends that this claim, while not identical with the principal claim, is designed to secure the same object, namely, the restitution of the assets of Interhandel in the United States, and that for this reason the Third Objection applies equally to it. It maintains that the rule of the exhaustion of local remedies applies to each of the principal and alternative Submissions which seek "a ruling by this Court to the effect that some other international tribunal now has jurisdiction to determine that very same issue, even though that issue is at the same time being actively litigated in the United States courts".

The Court considers that one interest, and one alone, that of Interhandel, which has led the latter to institute and to resume proceedings before the United States courts, has induced the Swiss Government to institute international proceedings. This interest is the basis for the present claim and should determine the scope of the action brought before the Court by the Swiss Government in its alternative form as well as in its principal form. On the other hand, the grounds on which the rule of the exhaustion of local remedies is based are the same, whether in the case of an international court, arbitral tribunal, or conciliation commission. In these circumstances, the Court considers that any distinction so far as the rule of the exhaustion of local remedies is concerned between the various claims or between the various tribunals is unfounded.

It accordingly upholds the Third Preliminary Objection also as regards the alternative Submission of Switzerland.

For these reasons,

THE COURT,

by ten votes to five,
rejects the First Preliminary Objection of the Government of the United States of America;

unanimously,
rejects the Second Preliminary Objection;

by ten votes to five,
finds that it is not necessary to adjudicate on part (a) of the Fourth Preliminary Objection;

par quatorze voix contre une,
rejette la partie *b*) de la quatrième exception préliminaire;

par neuf voix contre six,
retient la troisième exception préliminaire et déclare irrecevable
la requête du Gouvernement de la Confédération suisse.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt et un mars mil neuf cent cinquante-neuf, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement de la Confédération suisse et au Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Le Président,
(Signé) Helge KLAESTAD.

Le Greffier adjoint,
(Signé) GARNIER-COIGNET.

M. BASDEVANT, juge, déclare souscrire à la décision d'irrecevabilité de la requête énoncée dans le dispositif de l'arrêt mais il ajoute que sa conviction sur ce point s'est formée en suivant une voie qui, à certains égards, diffère de celle suivie par la Cour. S'inspirant des dispositions du Statut et du Règlement, il a pensé que, pour apprécier la valeur des exceptions soulevées, il devait s'attacher à l'objet du différend, non à telle ou telle demande présentée à l'occasion du différend. Objet du différend et objet de la demande sont expressément distingués dans l'article 32, paragraphe 2, du Règlement. En conséquence, il s'est attaché à l'énonciation de la requête portant que celle-ci soumet à la Cour le différend se rapportant « à la restitution par les États-Unis des avoirs » de l'Interhandel. Cette indication de l'objet du différend, confirmée par l'examen de la correspondance, fait apparaître l'ampleur de celui-ci, montre qu'il ne se limite pas à ce qui a pu être débattu à un certain moment entre les deux Gouvernements, éclaire en conséquence sur la date de naissance du différend entre ceux-ci. Il a été conduit par là à constater que le différend visé par la requête n'a pris naissance qu'après le 28 juillet 1948, constatation de fait suffisante pour justifier le rejet des deux premières exceptions préliminaires.

by fourteen votes to one,
rejects part (b) of the Fourth Preliminary Objection; and

by nine votes to six,
upholds the Third Preliminary Objection and holds that the Application of the Government of the Swiss Confederation is inadmissible.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-first day of March, one thousand nine hundred and fifty-nine, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Government of the Swiss Confederation and the Government of the United States of America, respectively.

(Signed) Helge KLAESTAD,
President.

(Signed) GARNIER-COIGNET,
Deputy-Registrar.

Judge BASDEVANT states that he concurs in the decision that the Application is inadmissible as that decision is set forth in the operative part of the Judgment, but he adds that his opinion on this point was reached in a way which, in certain respects, differs from that followed by the Court. Basing himself on the provisions of the Statute and of the Rules of Court, he considered that, in order to assess the validity of the objections advanced, he should direct his attention to the subject of the dispute and not to any particular claim put forward in connection with the dispute. The subject of the dispute and the subject of the claim are explicitly differentiated in Article 32, paragraph 2, of the Rules of Court. Accordingly, he has directed his attention to the statement in the Application to the effect that the latter submits to the Court the dispute relating to "the restitution by the United States of the assets" of Interhandel. This indication of the subject of the dispute, which is confirmed by an examination of the correspondence, reveals the scope of the dispute, shows that it is not limited to whatever may have been discussed at any particular moment between the two Governments and consequently throws a light upon the date at which the dispute between them arose. He was thus led to the conclusion that the dispute to which the Application relates did not arise until after July 28th, 1948, and this factual finding is sufficient to justify the rejection of the first two preliminary objections.

L'objet du différend lui est apparu comme justifiant, en l'espèce, l'exigence de l'épuisement préalable des recours internes pour ce motif que si, par ceux-ci, l'Interhandel obtient satisfaction, l'objet du différend s'évanouit. Il s'est abstenu de compliquer le problème en s'attachant à telle ou telle demande pouvant être présentée à l'occasion du différend indiqué par la requête. Examinant si, en fait, les recours internes ont été épuisés, il s'est largement inspiré des données de fait relevées dans l'arrêt. Il a tenu compte aussi de quelques autres: le fait qu'à la date de l'aide-mémoire du 11 janvier 1957 un appel de l'Interhandel était pendant devant les tribunaux américains, la mention par le co-agent suisse (audience du 12 octobre 1957) de la demande adressée à la Cour suprême avec ce commentaire que cette demande aboutirait, elle aussi, à une décision négative, enfin la mention, dans les motifs de l'ordonnance de la Cour du 24 octobre 1957, d'une instance judiciaire actuellement pendante aux États-Unis.

Comme l'effet attendu d'un arrêt sur exception préliminaire est de déterminer si la procédure sur le fond sera ou non reprise, il aurait pu accepter de voir la Cour se borner à statuer sur la troisième exception qu'elle a retenue. La requête étant déclarée irrecevable, il est mis fin par là à l'instance et toutes autres questions qui s'y rattachaient ne se posent plus. Il a cru néanmoins qu'il était de son devoir de suivre la Cour dans l'examen des autres points par elle retenus et, sur ces points, il souscrit au dispositif de l'arrêt.

M. KOJEVNIKOV, juge, déclare se rallier à l'arrêt de la Cour en ce qui concerne les première, deuxième, troisième et quatrième *a)* exceptions préliminaires du Gouvernement des États-Unis. Cependant, il ne peut se rallier aux motifs de l'arrêt visant la deuxième exception préliminaire car, à son avis, l'arrêt aurait dû être basé non sur la question de la réciprocité, qui est d'une très grande importance, mais sur les circonstances de fait qui prouvent que la nature juridique du différend entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement des États-Unis n'a été nettement définie qu'après le 28 juillet 1948, date de l'entrée en vigueur de la déclaration suisse.

Ensuite, M. Kojevnikov est d'avis que la troisième exception aurait dû être retenue par la Cour, non seulement comme un moyen visant la recevabilité de la requête, mais également en ce qui concerne la compétence de la Cour.

Enfin, il estime que la quatrième *b)* exception préliminaire, vu son contenu, n'aurait pas dû être rejetée mais, dans le cas présent,

In his view, the subject of the dispute justifies, in this case, the requirement of the preliminary exhaustion of local remedies on the ground that if, through them, Interhandel obtains satisfaction, the subject of the dispute will disappear. He refrained from complicating the problem by considering any particular claim that might be put forward in connection with the dispute indicated in the Application. In considering the question whether in fact the local remedies have been exhausted, he based himself largely on the factual data mentioned in the Judgment. He took account also of certain other facts—the fact that, at the date of the memorandum of January 11th, 1957, an appeal by Interhandel was pending in the American courts, the mention by the Swiss Co-Agent (at the hearing on October 12th, 1957) of the application made to the Supreme Court, with the comment that that application also would end in a negative decision and, finally, the mention in the preamble of the Order of the Court of October 24th, 1957, of a judicial proceeding then pending in the United States.

As the anticipated effect of a judgment on a preliminary objection is to determine whether the proceedings on the merits will or will not be resumed, he might have agreed that the Court should confine itself to adjudicating on the Third Objection which it has upheld. As the Application is declared to be inadmissible, this puts an end to the proceedings and all the other questions that were connected with them no longer arise. He considered, nevertheless, that it was his duty to follow the Court in the examination of the other points with which it dealt and, on those points, he concurs in the operative part of the Judgment.

Judge KOJEVNIKOV states that he concurs in the Judgment of the Court so far as the First, Second, Third and part (a) of the Fourth Preliminary Objections of the Government of the United States are concerned. He is, however, unable to concur in the reasoning of the Judgment relating to the Second Preliminary Objection since, in his opinion, the Judgment should have been based not on the question of reciprocity, which is of very great importance, but upon the factual circumstances which show that the legal character of the dispute between the Swiss Government and the Government of the United States was clearly defined only after July 28th, 1948, the date of the entry into force of the Swiss Declaration.

Judge Kojevnikov is further of the opinion that the Third Objection should have been upheld by the Court, not only as a contention relating to the admissibility of the Application, but also with regard to the jurisdiction of the Court.

Finally, he considers that part (b) of the Fourth Preliminary Objection, having regard to its subject-matter, ought not to have

aurait dû être jointe au fond si la Cour n'avait pas retenu la troisième exception.

M. CARRY, juge *ad hoc*, déclare regretter de ne pouvoir souscrire aux décisions prises par la Cour sur la troisième et la quatrième exceptions partie a) du Gouvernement des États-Unis. Il déclare se rallier d'une façon générale à l'opinion dissidente du Président Klaestad.

Il estime qu'en tout cas la troisième exception n'aurait pas dû être retenue en tant qu'elle était opposée à la demande subsidiaire du Gouvernement suisse relative à l'arbitrage ou à la conciliation. Il considère que cette demande était nettement distincte de la demande principale, car elle ne visait pas le fond du différend mais simplement la procédure de son règlement. Par elle, la Cour était invitée à se prononcer uniquement sur l'arbitrabilité du litige, mais non sur l'obligation des États-Unis de restituer les avoirs d'Interhandel. Cette seconde question était de la compétence exclusive de la juridiction à saisir. M. Carry en déduit que la règle relative à l'épuisement des recours internes ne s'appliquait pas à la demande subsidiaire du Gouvernement suisse, car, par celle-ci, l'État demandeur tendait à obtenir devant la juridiction internationale un résultat différent de celui que tend à obtenir Interhandel devant les tribunaux américains. Le problème de l'épuisement des recours internes ne pouvait se poser, éventuellement, que devant le tribunal arbitral saisi: la Cour ne pouvait, à son avis, empiéter sur la compétence de celui-ci.

MM. HACKWORTH, CORDOVA, WELLINGTON KOO et Sir Percy SPENDER, juges, se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

M. ZAFRULLA KHAN, Vice-Président, déclare se rallier à l'opinion de M. Hackworth.

MM. KLAESTAD, Président, WINIARSKI, ARMAND-UGON, Sir Hersch LAUTERPACHT et M. SPIROPOULOS, juges, se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) H. K.

(Paraphé) G.-C.

been rejected but, in the present case, should have been joined to the merits if the Court had not upheld the Third Objection.

M. CARRY, Judge *ad hoc*, states that he regrets that he cannot subscribe to the decisions taken by the Court on the Third and part (a) of the Fourth Objections of the Government of the United States. He agrees generally with the dissenting opinion of President Klaestad.

He considers that in any event the Third Objection should not have been upheld in so far as it was directed against the alternative claim of the Swiss Government relating to arbitration or conciliation. He regards that claim as separate and distinct from the principal claim, since it did not relate to the merits of the dispute but only to the procedure for its settlement. By this claim the Court was invited to pass only upon the arbitrability of the dispute, not on the obligation of the United States to return the assets of Interhandel. That latter question was within the exclusive jurisdiction of the tribunal to be seised. It follows, in his opinion, that the rule relating to the exhaustion of local remedies was not applicable to the alternative claim of the Swiss Government, inasmuch as, by that claim, the applicant State sought to secure from the international tribunal a result different from that which Interhandel is seeking to obtain in the American courts. The question of exhaustion of local remedies is one which could arise only before the arbitral tribunal seised of the case: the Court should not, in his opinion, encroach upon the jurisdiction of that tribunal.

Judges HACKWORTH, CORDOVA, WELLINGTON KOO and Sir Percy SPENDER, availing themselves of the right conferred upon them by Article 57 of the Statute, append to the Judgment of the Court statements of their separate opinions.

Vice-President ZAFRULLA KHAN states that he agrees with Judge Hackworth.

President KLAESTAD and Judges WINIARSKI, ARMAND-UGON, Sir Hersch LAUTERPACHT and SPIROPOULOS, availing themselves of the right conferred upon them by Article 57 of the Statute, append to the Judgment of the Court statements of their dissenting opinions.

(Initialled) H. K.

(Initialled) G.-C.