

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE A — N° 2

Le 30 août 1924

RECUEIL DES ARRÊTS

AFFAIRE DES CONCESSIONS
MAVROMMATIS EN PALESTINE

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES A — No 2

August 30th, 1924

COLLECTION OF JUDGMENTS

THE MAVROMMATIS
PALESTINE CONCESSIONS

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF
1924



LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY
1924

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

CINQUIÈME SESSION (ORDINAIRE)

Audience du 30 août 1924.

1924.
Le 30 août.
ossier E. c. III.
Rôle V. i.

Présents :

MM. LODER *Président*,
WEISS, *Vice-Président*

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

HUBER,

PESSÔA,

M. CALOYANNI, *Juge national.*

AFFAIRE DES CONCESSIONS MAVROMMATIS EN
PALESTINE

entre le Gouvernement de la République hellénique, représenté
par Son Excellence M. Kapsambélis, ministre de Grèce à La Haye,

Demandeur,

et le Gouvernement de Sa Majesté britannique, représenté
par sir Cecil J. B. Hurst, K.C.B., K.C., Conseiller juridique
du Foreign Office,

Défendeur.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

FIFTH (ORDINARY) SESSION

On August 30th, 1924

1924.
August 30th
File E. c. III
Docket V. 1

Before :

MM. LODER, *President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
MOORE,
DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
HUBER,
PESSÔA,
CALOYANNI, *National Judge*.

CASE OF THE MAVROMMATIS PALESTINE
CONCESSIONS.

The Government of the Greek Republic, represented by
H.E. M. Kapsambelis, Greek Minister at The Hague,

Applicant,

versus

The Government of His Britannic Majesty, represented by
Sir Cecil J. B. Hurst, K.C.B., K.C., Legal Adviser to the Foreign
Office,

Respondent.

EXCEPTION D'INCOMPÉTENCE SOULEVÉE PAR LE GOUVERNEMENT DE SA MAJESTÉ BRITANNIQUE

La Cour, composée ainsi qu'il est dit ci-dessus, après avoir entendu les Parties en leurs observations et conclusions, a rendu l'arrêt suivant :

Point de fait.

Par requête introductive d'instance déposée au Greffe de la Cour le 13 mai 1924, en conformité de l'article 40 du Statut et de l'article 35 du Règlement, le Gouvernement de la République hellénique a introduit devant la Cour permanente de Justice internationale une instance concernant le prétendu fait par le Gouvernement de Palestine et, à sa suite, par le Gouvernement de Sa Majesté britannique, en tant que Puissance mandataire pour la Palestine, de refuser depuis 1921 de reconnaître dans toute leur étendue les droits résultant en faveur du sieur Mavrommatis, ressortissant hellène, des contrats et accords qu'il avait passés avec les autorités ottomanes au sujet de concessions pour certains travaux publics à exécuter en Palestine.

Cette requête conclut à ce qu'il plaise à la Cour dire et juger qu'à tort le Gouvernement de Palestine et, à sa suite, le Gouvernement de Sa Majesté britannique, a refusé depuis 1921 de reconnaître dans toute leur étendue les droits résultant en faveur de M. Mavrommatis des contrats et accords qu'il avait passés avec les autorités ottomanes au sujet des travaux sus-indiqués; que le Gouvernement de Sa Majesté britannique est tenu à la réparation du préjudice subi de ce chef par ledit sujet hellène et évalué à la somme de £234.339 et aux intérêts à six pour cent à compter du 20 juillet 1923, date à laquelle cette évaluation a été faite.

Les conclusions ainsi prises ont été développées dans le Mémoire présenté par le Demandeur à la Cour le 23 mai 1924. Il y est spécifié que le Gouvernement grec, abandonnant une partie de sa réclamation primitive relative aux travaux d'irrigation de la vallée du Jourdain, limite sa demande à deux groupes de concessions, savoir : celles concernant la construction et l'exploitation d'un réseau de tramways électriques, la distribution de lumière et d'énergie électriques et d'eau potable dans la ville de Jérusalem,

OBJECTION TO THE JURISDICTION OF THE COURT
MADE BY HIS BRITANNIC MAJESTY'S GOVERNMENT.

The Court, composed as above, having heard the observations and conclusions of the Parties, delivers the following judgment :

The facts :

The Government of the Greek Republic, by an application instituting proceedings filed with the Registry of the Court on May 13th, 1924, in conformity with Article 40 of the Statute and Article 35 of the Rules of Court, has submitted to the Permanent Court of International Justice a suit arising out of the alleged refusal on the part of the Government of Palestine, and consequently also on the part of His Britannic Majesty's Government, since the year 1921 to recognise to their full extent the rights acquired by M. Mavrommatis, a Greek subject, under contracts and agreements concluded by him with the Ottoman authorities in regard to concessions for certain public works to be constructed in Palestine.

This application concludes with a request that the Court may be pleased to give judgment to the effect that the Government of Palestine and consequently also the Government of His Britannic Majesty, have, since 1921, wrongfully refused to recognise to their full extent the rights acquired by M. Mavrommatis under the contracts and agreements concluded by him with the Ottoman authorities in regard to the works specified above, and that the Government of His Britannic Majesty shall make reparation for the consequent loss incurred by the said Greek subject, a loss which is estimated at £234,339 together with interest at six per cent as from July 20th, 1923, the date on which this estimate was made.

The considerations leading up to these conclusions have been developed in the Case filed with the Court by the claimant on May 23rd, 1924. It is therein specified that the Greek Government, abandoning a portion of its original claim relating to the irrigation works in the Jordan Valley, asks for judgment only in respect of two groups of concessions, namely : those relating to the construction and working of an electric tramway system, the supply of electric light and power and of drinking water in

et celles concernant la construction et l'exploitation de tramways électriques, la distribution de lumière et d'énergie électriques et d'eau potable dans la ville de Jaffa et l'arrosage de ses jardins par les eaux El-Audjé.

Se référant aux raisons exposées dans le Mémoire, le Gouvernement hellénique y demande à la Cour de bien vouloir décider :

Quant aux concessions de Jérusalem :

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

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

3) Qu'en tenant compte de tous les éléments du préjudice causé au réclamant, il lui sera alloué une juste et équitable indemnité en lui adjugeant une somme de £121.045, augmentée des intérêts à six pour cent courus depuis le 20 juillet 1923 jusqu'à la date de l'arrêt.

Quant aux concessions de Jaffa :

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

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

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

4) Qu'en tenant compte de tous les éléments du préjudice ainsi subi par le réclamant, il lui sera alloué une juste et équitable indemnité en lui adjugeant une somme de £113.294, augmentée

the city of Jerusalem, and those relating to the construction and working of an electric tramway system, the supply of electric light and power and of drinking water in the city of Jaffa and the irrigation of its gardens from the waters of El-Hodja.

On the grounds stated in the Case, the Greek Government asks the Court to give judgment as follows:

The Jerusalem Concessions :

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

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

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

The Jaffa Concessions :

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

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

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

(4) that, taking into account all the elements of the loss thus sustained by the claimant, he shall receive fair and reasonable compensation by means of the payment to him of the sum of

des intérêts à six pour cent courus depuis le 20 juillet 1923 jusqu'à la date de l'arrêt.

La requête introductive d'instance ayant été, aux termes de l'article 40 du Statut, communiquée au Gouvernement de Sa Majesté britannique, en date du 15 mai 1924, et le Mémoire hellénique lui ayant été transmis le 31 mai, il informa la Cour, le 3 juin, qu'il trouvait nécessaire de soulever une exception préliminaire concernant la juridiction de la Cour pour connaître de l'affaire dont il s'agissait. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, le Président fixa le délai pour le dépôt de l'exception au 16 juin.

A cette date, l'Agent du Gouvernement de Sa Majesté britannique déposa au Greffe de la Cour une exception préliminaire appuyée par un Contre-mémoire préliminaire au sujet de l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine.

L'exception conclut à ce qu'il plaise à la Cour donner jugement sur l'exception préliminaire déposée au nom du Gouvernement de Sa Majesté britannique, et, sans entrer, pour le moment, dans l'examen du fond de l'affaire, débouter le Gouvernement hellénique de sa requête, et le Contre-mémoire préliminaire conclut en exprimant, au nom du Gouvernement de Sa Majesté britannique, l'avis que le Gouvernement de la République hellénique devait être débouté de l'instance qu'il avait introduite, et ce, parce que la Cour n'avait pas juridiction pour connaître de l'affaire en question.

L'Agent du Gouvernement de la République hellénique (étant informé du dépôt de l'exception soulevée par le Gouvernement britannique) demanda qu'il fût permis à son Gouvernement de répondre par écrit à ladite exception.

Il fut invité à présenter cette réponse le 30 juin suivant.

Audit jour, l'Agent hellénique déposa, en conséquence, la réponse de son Gouvernement au Contre-mémoire préliminaire britannique sur la juridiction de la Cour. Cette réponse conclut en demandant qu'il plaise à la Cour déclarer l'exception mal fondée, la rejeter, retenir l'affaire pour statuer au fond.

A l'appui de leurs conclusions, les Parties ont placé divers documents sous les yeux de la Cour comme annexes à leurs Mémoire ou Contre-mémoire préliminaire.

£113,294, together with interest at six per cent from July 20th, 1923, until the date on which judgment is given.

The application instituting proceedings was, in accordance with Article 40 of the Statute, communicated to the Government of His Britannic Majesty on May 15th, 1924, and the Greek Case was transmitted to that Government on May 31st. On June 3rd, His Britannic Majesty's Government informed the Court that it found itself obliged to make a preliminary objection on the ground that the Court had no jurisdiction to entertain the proceedings in question. In agreement with His Britannic Majesty's Government, the President fixed June 16th as the date for the filing of the objection to the Court's jurisdiction.

On that date, the Agent of His Britannic Majesty's Government filed with the Registry of the Court a preliminary objection to the Court's jurisdiction and a preliminary counter-case in the proceedings respecting the Mavrommatis Palestine Concessions.

The objection concludes with a request that the Court may be pleased to give judgment on the preliminary objection filed on behalf of His Britannic Majesty's Government and, without entering at the present stage upon the merits of the case, to dismiss the proceedings instituted by the Greek Government ; whilst in conclusion of the preliminary counter-case it is submitted on behalf of His Britannic Majesty's Government that the proceedings instituted by the Government of the Greek Republic should be dismissed upon the ground that the Court has no jurisdiction to entertain them.

The Agent of the Government of the Greek Republic (having been informed of the filing of the objection made by the British Government) requested permission, on behalf of his Government, to make a written reply to this objection.

He was requested to submit his reply on June 30th.

Accordingly, on the day fixed, the Greek Agent filed his Government's reply to the British preliminary counter-case concerning the Court's jurisdiction.

This reply, in conclusion, requests the Court to declare that the objection to the jurisdiction of the Court has not been established and to dismiss it ; and to reserve the suit for judgment on its merits.

In support of their conclusions, the Parties have handed in to the Court a number of documents as annexes to the case or preliminary counter-case.

La Cour a en outre entendu dans ses audiences publiques tenues les 15 et 16 juillet 1924 l'avocat du Gouvernement demandeur, S. Exc. M. Nicolas Politis, et l'Agent du Gouvernement défendeur, en leurs plaidoiries.

* * *

Point de droit.

C'est d'une exception tendant à son dessaisissement que la Cour permanente de Justice internationale est appelée par le Gouvernement de Sa Majesté britannique à connaître, au seuil de l'instance soulevée par l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine. La Cour n'a pas à rechercher quels sont, dans les divers systèmes de procédure et dans les diverses terminologies juridiques, les éléments spécifiques d'une telle exception ; elle n'a pas à se demander notamment si *compétence* et *juridiction*, *incompétence* et *fin de non-recevoir*, doivent être considérées toujours et partout comme des expressions synonymes. Qu'il lui suffise de constater que la portée très large de l'exception qu'elle est appelée à apprécier, avant tout débat au fond, et dont l'examen ne saurait en aucune manière préjuger l'issue de ce débat, a été précisée par les Parties elles-mêmes, soit dans leurs Contre-mémoire provisoire et réponse, soit dans les explications orales qui ont été présentées en leur nom. Des documents placés sous les yeux de la Cour, des plaidoiries de sir Cecil Hurst et de S. Exc. M. Politis, il ressort, en effet, que la question préalable à résoudre n'est pas seulement de savoir si la Cour puise dans la nature et dans l'objet de la contestation portée devant elle le pouvoir d'en connaître, mais encore de vérifier si les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de ce pouvoir se trouvent réunies dans l'espèce.

Le fondement général de la compétence attribuée à la Cour permanente de Justice internationale est inscrit aux articles 34 et 36 du Statut, qui, d'une part, n'ouvrent l'accès de son prétoire qu'aux seuls États ou Membres de la Société des Nations ; qui, de l'autre, lui donnent qualité pour juger « toutes affaires que les Parties lui soumettront ainsi que tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur ».

Dans sa requête introductive d'instance, le Gouvernement grec s'est appuyé sur :

Furthermore, the Court has heard, in the course of public sittings held on July 15th and 16th, 1924, the statements of H.E. M. Politis, counsel for the applicant Government, and of the Agent of the respondent Government.

* * *

The Law.

Before entering on the proceedings in the case of the Mavrommatis concessions, the Permanent Court of International Justice has been made cognisant of an objection taken by His Britannic Majesty's Government to the effect that the Court cannot entertain the proceedings. The Court has not to ascertain what are, in the various codes of procedure and in the various legal terminologies, the specific characteristics of such an objection; in particular it need not consider whether "competence" and "jurisdiction", *incompétence* and *fin de non-recevoir* should invariably and in every connection be regarded as synonymous expressions. It will suffice to observe that the extremely wide bearing of the objection upon which, before the case can be argued on its merits, the Court has to take a decision (without, however, in so doing, in any way prejudging the final outcome of such argument) has been indicated by the Parties themselves in their preliminary counter-case and reply or in the course of the oral statements made on their behalf. It appears in fact from the documents before the Court and from the speeches of Sir Cecil Hurst and of H.E. M. Politis that the preliminary question to be decided is not merely whether the nature and subject of the dispute laid before the Court are such that the Court derives from them jurisdiction to entertain it, but also whether the conditions upon which the exercise of this jurisdiction is dependent are all fulfilled in the present case.

The general basis of the jurisdiction given to the Permanent Court of International Justice is set down in Articles 34 and 36 of the Statute, according to which, in the first place, only States or Members of the League of Nations may appear before it and, in the second place, it has jurisdiction to hear and determine "all cases which the Parties refer to it and all matters specially provided for in Treaties and Conventions in force".

In the application instituting proceedings the Greek Government relies on the following :

l'article 9 du Protocole XII annexé au Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923 ;

les articles 11 et 26 des termes du Mandat pour la Palestine conféré à Sa Majesté britannique le 24 juillet 1922 ;

les articles 36, alinéa premier, et 40 du Statut de la Cour, et l'article 35, alinéa 2, de son Règlement.

En l'espèce, les Parties sont d'accord pour reconnaître que l'article 26 du Mandat rentre dans la catégorie des « cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur », aux termes de l'article 36 du Statut, et le Gouvernement britannique ne conteste pas que la Cour ait été régulièrement saisie, en conformité de l'article 40 du même Statut.

L'article 26 du Mandat contient la clause suivante :

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

Les conditions mises par l'article 26 à l'acceptation de la juridiction de la Cour, et dont l'absence la rendrait inopérante, se rencontrent-elles dans le litige porté devant la Cour ?

Avant de rechercher si l'affaire des concessions Mavrommatis concerne *l'interprétation* ou *l'application* du Mandat et si, dès lors, elle rentre, par sa nature et par son objet, dans la juridiction prévue au texte reproduit ci-dessus, il est indispensable d'examiner si elle satisfait aux autres prévisions, à toutes les autres prévisions de ce texte. Est-on bien en présence d'un différend entre l'État mandataire et un autre Membre de la Société des Nations ? d'un différend qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations ?

I.

Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes. Or, tel est certainement le caractère du litige qui sépare actuellement la Grande-Bretagne et la Grèce. Cette

Article 9 of Protocol XII annexed to the Peace Treaty of Lausanne of July 24th, 1923 ;

Articles 11 and 26 of the Mandate for Palestine conferred on His Britannic Majesty on July 24th, 1922 ;

Article 36, first paragraph, and Article 40 of the Statute of the Court and Article 35, paragraph 2, of the Rules of Court.

The Parties in the present case agree that Article 26 of the Mandate falls within the category of "matters specially provided for in Treaties and Conventions in force" under the terms of Article 36 of the Statute and the British Government does not dispute the fact that proceedings have been duly initiated in accordance with Article 40 of the Statute.

Article 26 of the Mandate contains the following clause :

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

The question therefore arises whether the conditions laid down by Article 26 in regard to the acceptance of the Court's jurisdiction, the absence of which would render such acceptance inoperative, are fulfilled in the case before the Court.

Before considering whether the case of the Mavrommatis concessions relates to the *interpretation* of *application* of the Mandate and whether consequently its nature and subject are such as to bring it within the jurisdiction of the Court as defined in the article quoted above, it is essential to ascertain whether the case fulfils all the other conditions laid down in this clause. Does the matter before the Court constitute a dispute between the Mandatory and another Member of the League of Nations ? Is it a dispute which cannot be settled by negotiation ?

I.

A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons. The present suit between Great Britain and Greece certainly possesses these characteristics. The latter Power is asserting its own rights by

dernière Puissance fait valoir son droit propre à ce que son ressortissant, M. Mavrommatis, qui aurait été traité par les autorités palestinienne ou britanniques d'une manière contraire à certaines obligations internationales, dont le respect s'imposait, obtienne de ce chef une indemnité du Gouvernement de Sa Majesté britannique.

Dans l'affaire des concessions Mavrommatis, il est vrai que le différend a d'abord été celui d'un particulier et d'un État, celui de Mavrommatis et de la Grande-Bretagne ; puis, le Gouvernement hellénique a pris l'affaire en mains ; le différend est alors entré dans une phase nouvelle : il s'est porté sur le terrain international ; il a mis en présence deux États ; dès lors, la possibilité existe qu'il relève désormais de la compétence de la Cour permanente de Justice internationale.

L'article 26 du Mandat ne se contente pas, en effet, d'exiger, pour attribuer juridiction à la Cour permanente de Justice internationale, qu'elle se trouve en présence d'un différend à résoudre. Il faut encore que ce différend existe entre la Puissance mandataire et un autre Membre de la Société des Nations. Tel est incontestablement le cas dans le litige actuel, puisque l'État demandeur, la Grèce, a fait dès le premier jour, ainsi que la Grande-Bretagne, partie de la Société des Nations. C'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'État à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre État, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires. En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement, en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait, à vrai dire, valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international.

Il n'y a donc pas lieu, à ce point de vue, de se demander si, à l'origine du litige, on trouve une atteinte à un intérêt privé, ce qui d'ailleurs arrive dans un grand nombre de différends entre États. Du moment qu'un État prend fait et cause pour un de ses nationaux devant une juridiction internationale, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul État. La Grande-Bretagne et la Grèce sont en face l'une de l'autre dans le différend auquel ont donné lieu les concessions Mavrommatis ; cela suffit ; c'est un différend entre deux États, au sens de l'article 26 du Mandat pour la Palestine.

claiming from His Britannic Majesty's Government an indemnity on the ground that M. Mavrommatis, one of its subjects, has been treated by the Palestine or British authorities in a manner incompatible with certain international obligations which they were bound to observe.

In the case of the Mavrommatis concessions it is true that the dispute was at first between a private person and a State — i.e. between M. Mavrommatis and Great Britain. Subsequently, the Greek Government took up the case. The dispute then entered upon a new phase; it entered the domain of international law, and became a dispute between two States. Henceforward therefore it is a dispute which may or may not fall under the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice.

Article 26 of the Mandate, in giving jurisdiction to the Permanent Court of International Justice does not, in fact, merely lay down that there must be a dispute which requires to be settled. It goes on to say that the dispute must be between the Mandatory and another Member of the League of Nations. This is undoubtedly the case in the present suit, since the claimant State Greece, like Great Britain, has from the outset belonged to the League of Nations. It is an elementary principle of international law that a State is entitled to protect its subjects, when injured by acts contrary to international law committed by another State, from whom they have been unable to obtain satisfaction through the ordinary channels. By taking up the case of one of its subjects and by resorting to diplomatic action or international judicial proceedings on his behalf, a State is in reality asserting its own rights — its right to ensure, in the person of its subjects, respect for the rules of international law.

The question, therefore, whether the present dispute originates in an injury to a private interest, which in point of fact is the case in many international disputes, is irrelevant from this standpoint. Once a State has taken up a case on behalf of one of its subjects before an international tribunal, in the eyes of the latter the State is sole claimant. The fact that Great Britain and Greece are the opposing Parties to the dispute arising out of the Mavrommatis concessions is sufficient to make it a dispute between two States within the meaning of Article 26 of the Palestine Mandate.

II.

La seconde condition, par laquelle cet article définit et limite la compétence de la Cour permanente, en ce qui concerne les difficultés soulevées par l'interprétation ou par l'application du Mandat, *c'est que le différend ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations*. On a nié qu'il en soit ainsi dans le présent litige ; et, refusant de tenir compte de la correspondance échangée avant 1924 par Mavrommatis et ses conseils avec les autorités britanniques, on a fait remarquer la rareté et le laconisme des communications ultérieures entre les deux Gouvernements, qui paraissent exclure toute idée de négociation suivie. L'objection sera réduite à sa juste valeur si l'on considère que l'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative. Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches ; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée ; cette conversation a pu être très courte : tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoire de l'une des Parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que *le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique*. Tel peut être encore le cas, dans certaines circonstances, si les conversations entre gouvernements ne sont que la suite de négociations antérieures entre un particulier et un gouvernement.

Il est vrai que l'État ne se substitue point à son ressortissant, qu'il fait valoir son propre droit et que, partant, dans les négociations diplomatiques peuvent intervenir des considérations étrangères à la discussion qui avait eu lieu auparavant entre l'individu et les autorités compétentes. Mais si les négociations diplomatiques entre les gouvernements ont eu leur point de départ dans les discussions antérieures, il se peut très bien que celles-ci aient été de nature à rendre superflue une discussion nouvelle des points de vue qui sont à la base du différend. On ne saurait, à cet égard, poser aucune règle générale et absolue ; c'est une question d'espèce. Dans le litige actuel, la discussion entre M. Mavrommatis ou ses représentants, d'un côté, et les autorités palestiniennes ou britanniques, de l'autre, avait porté exactement sur les points que le Gouvernement grec entendait faire valoir, et qu'en effet il a fait valoir, vis-à-vis du

II.

The second condition by which this article defines and limits the jurisdiction of the Permanent Court in questions arising out of the interpretation and application of the Mandate, is that the dispute cannot be settled by negotiation. It has been contended that this condition is not fulfilled in the present case ; and leaving out of account the correspondence previous to 1924 between Mavrommatis or his solicitors and the British Government, emphasis has been laid on the very small number and brevity of the subsequent communications exchanged between the two Governments, which communications appear to be irreconcilable with the idea of negotiations properly so-called. The true value of this objection will readily be seen if it be remembered that the question of the importance and chances of success of diplomatic negotiations is essentially a relative one. Negotiations do not of necessity always presuppose a more or less lengthy series of notes and despatches ; it may suffice that a discussion should have been commenced, and this discussion may have been very short ; this will be the case if a dead lock is reached, or if finally a point is reached at which one of the Parties definitely declares himself unable, or refuses, to give way, and there can therefore be no doubt that *the dispute cannot be settled by diplomatic negotiation*. This will also be the case, in certain circumstances, if the conversations between the Governments are only the continuation of previous negotiations between a private individual and a government.

It is true that the State does not substitute itself for its subject ; it is asserting its own rights and, consequently, factors foreign to the previous discussions between the individual and the competent authorities may enter into the diplomatic negotiations. But it is equally true that if the diplomatic negotiations between the Governments commence at the point where the previous discussions left off, it may well happen that the nature of the latter was such as to render superfluous renewed discussion of the opposing contentions in which the dispute originated. No general and absolute rule can be laid down in this respect. It is a matter for consideration in each case. In the case now before the Court, the negotiations between M. Mavrommatis or his representatives and the Palestine or British authorities had covered precisely the points on which the Greek Government decided to rely, and did in fact rely as against

Gouvernement britannique au sujet de la reconnaissance des concessions Mavrommatis. Et les négociations entre l'intéressé et les autorités se sont toujours déroulées dans le cadre d'actes internationaux, plus tard invoqués par le Gouvernement grec dans les démarches qu'il a entreprises auprès du Gouvernement de Sa Majesté britannique. Cela résulte de l'ensemble de la correspondance placée sous les yeux de la Cour, et notamment de la lettre que le Foreign Office a adressée le 1^{er} avril 1924 à la Légation de Grèce à Londres et où se trouvent précisées toutes les questions qui avaient antérieurement fait l'objet de discussions entre l'intéressé et le Colonial Office. Que le Gouvernement grec se soit placé à ce point de vue, cela ressort de ce fait, entre autres, qu'il s'était associé aux démarches de son ressortissant en transmettant au Foreign Office la lettre que M. Mavrommatis avait adressée à la Légation de Grèce le 18 décembre 1922. Les lettres en date du 22 janvier et du 2 février 1923, adressées par M. G. Agar Robartes, du Foreign Office, à M. Mélas, secrétaire de la Légation de Grèce à Londres, avaient d'ailleurs fait voir au Gouvernement grec que le Gouvernement britannique était peu disposé à poursuivre avec lui une négociation directe au sujet de la réclamation de son ressortissant. Un an après, le 26 janvier 1924, la Légation de Grèce à Londres s'est adressée au Foreign Office aux fins de savoir si, dans l'opinion du Gouvernement britannique, « il n'était pas possible de satisfaire aux réclamations de M. Mavrommatis », ou de les soumettre à l'arbitrage soit d'un membre de la Haute Cour de Justice, soit d'un tribunal dont le président, à défaut d'accord entre les Parties, serait désigné par ce gouvernement lui-même. Et la note en réponse du secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Sa Majesté britannique, en date du 1^{er} avril 1924, fut considérée par la Grèce comme une fin de non-recevoir.

Cette note, d'ailleurs, est encore d'une grande importance à un autre point de vue. Elle tend, en effet, à démontrer le caractère officiel de la correspondance qui avait eu lieu au sujet des concessions Mavrommatis entre la Légation de Grèce à Londres et le Foreign Office ou certains de leurs fonctionnaires. C'est ainsi que la note du secrétaire d'État se réfère expressément à la note, mentionnée ci-dessus, signée par M. Collas le 26 janvier 1924 ; et que celle-ci, à son tour, vise la lettre que M. Robartes avait adressée à M. Mélas le 2 février 1923. Il convient d'ailleurs de remarquer que toute cette correspondance porte les timbres d'enregistrement de la Légation et du Foreign Office.

the British Government with regard to the recognition of the Mavrommatis concessions. And the negotiations between the concessions holder and the authorities were throughout conducted on the basis of international instruments subsequently relied on by the Greek Government when it approached His Britannic Majesty's Government. That this is the case appears from the whole of the correspondence placed before the Court and more especially from the letter sent by the Foreign Office on April 1st, 1924 to the Greek Legation in London, in which all the questions which had previously been discussed between the interested person and the Colonial Office were recapitulated. One proof that the Greek Government took this view is the fact that it had associated itself with the steps taken by its subject by transmitting to the Foreign Office the letter sent to the Greek Legation by M. Mavrommatis on December 18th, 1922. The Greek Government moreover had already realised from two letters, dated January 22nd and February 2nd, 1923, sent by Mr. G. Agar Robartes of the Foreign Office to M. Melas, Secretary of the Greek Legation in London, that the British Government was indisposed to enter into direct negotiation with it regarding the claim of its subject. A year later, on January 26th, 1924, the Greek Legation in London wrote to the Foreign Office in order to ascertain whether in the opinion of the British Government, "M. Mavrommatis' claims could not be satisfactorily met" or submitted to arbitration either by a member of the High Court of Justice or by a tribunal of which the president, failing agreement between the Parties, should be appointed by the British Government itself; and the note of His Britannic Majesty's Secretary of State for Foreign Affairs, dated April 1st, 1924, was regarded by Greece as a definitely negative reply.

This note moreover is also of great importance from another point of view. For it tends to show the official character of the correspondence which had taken place regarding the Mavrommatis concessions between the Greek Legation in London and the Foreign Office or certain of their officials. Thus the note of the Secretary of State refers expressly to the note—above mentioned—signed by M. Collas on January 26th, 1924; and the latter in its turn refers to the letter sent by Mr. Robartes to M. Melas on February 2nd, 1923. It should also be observed that all this correspondence bears the registration numbers of the Legation and of the Foreign Office.

C'est sur ces entrefaites que le Gouvernement grec, estimant que les négociations n'étaient désormais plus susceptibles d'aboutir, et tenant d'ailleurs compte d'une suggestion que les avoués de M. Mavrommatis avaient faite à la Légation de Grèce à Londres par leur lettre du 1^{er} avril 1924, a envoyé au Foreign Office une dépêche en date du 12 mai 1924 informant le Gouvernement de Sa Majesté britannique de sa résolution de porter le différend devant la Cour, ce qu'il a fait — sans doute vu l'imminence de la session ordinaire de celle-ci — en déposant, dès le jour suivant, la requête introductive d'instance au Greffe.

La Cour se rend bien compte de toute l'importance de la règle suivant laquelle ne doivent être portées devant elle que des affaires qui ne sont pas susceptibles d'être réglées par négociations ; elle reconnaît, en effet, qu'avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques. Cependant, pour l'application de cette règle, la Cour ne peut pas se dispenser de tenir compte, entre autres circonstances, de l'appréciation des États intéressés eux-mêmes, qui sont le mieux placés pour juger des motifs d'ordre politique pouvant rendre impossible la solution diplomatique d'une contestation déterminée. Lorsque les pourparlers entre le particulier et les autorités ont déjà — comme en l'espèce — précisé tous les points en discussion entre les deux gouvernements, il serait peu compatible avec la souplesse qui doit caractériser les relations internationales, d'obliger ces gouvernements à renouveler une discussion qui a déjà eu lieu en fait et dont ils font état. Il convient d'observer à ce propos que le Foreign Office, dans sa réponse du 1^{er} avril, constate que le département compétent auquel les négociations avaient été confiées, avait consacré à l'affaire un examen complet et approfondi.

III.

La Cour doit maintenant considérer la condition que l'article 26 du Mandat met à sa juridiction en exigeant que le différend soit relatif « à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat ». Le différend peut être quelconque ; les termes de l'article, à cet égard, sont aussi compréhensifs que possible (*tout différend, quel qu'il soit — any dispute whatever*) ; mais, dans tous les cas, il

The matter had reached this stage when the Greek Government, considering that there was no hope of effecting a settlement by further negotiation and acting upon a suggestion made by M. Mavrommatis' solicitors in their letter of April 1st, 1924, to the Greek Legation in London, sent to the Foreign Office a dispatch dated May 12th, 1924, informing His Britannic Majesty's Government of its decision to refer the dispute to the Court, a decision which—doubtless in view of the approaching opening of the Court's ordinary Session—it proceeded to carry out on the following day, when it filed the application instituting proceedings with the Registry.

The Court realises to the full the importance of the rule laying down that only disputes which cannot be settled by negotiation should be brought before it. It recognises, in fact, that before a dispute can be made the subject of an action at law, its subject matter should have been clearly defined by means of diplomatic negotiations. Nevertheless, in applying this rule, the Court cannot disregard, amongst other considerations, the views of the States concerned, who are in the best position to judge as to political reasons which may prevent the settlement of a given dispute by diplomatic negotiation. When negotiations between the private person and the authorities have already—as in the present case—defined all the points at issue between the two Governments, it would be incompatible with the flexibility which should characterise international relations to require the two Governments to reopen a discussion which has in fact already taken place and on which they rely. It should be observed in this connection that the Foreign Office, in its reply of April 1st, states that the competent department to which the negotiations had been entrusted had fully and carefully examined the question.

III.

The Court has now to consider the condition which Article 26 of the Mandate imposes upon its jurisdiction when laying down that the dispute must relate "to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate". The dispute may be of any nature; the language of the article in this respect is as comprehensive as possible (*any dispute whatever — tout différend, quel qu'il*

doit être relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat.

Il y a lieu, tout d'abord, de préciser quel est l'examen que la Cour, aux termes de l'article 36, dernier alinéa, de son Statut, doit entreprendre pour arriver à la conclusion que le différend qui lui est soumis est ou n'est pas relatif à l'interprétation ou à l'application du Mandat et que, partant, de ce chef, il rentre ou ne rentre pas dans la juridiction qui lui revient en vertu de l'article 26. Ni le Statut, ni le Règlement ne contiennent aucune disposition relative à la procédure à suivre dans le cas où la juridiction serait contestée *in limine litis*. Dans ces circonstances, la Cour est libre d'adopter la règle qu'elle considère comme la plus appropriée à la bonne administration de la justice, à la procédure devant un tribunal international, et la plus conforme aux principes fondamentaux du droit international.

C'est pourquoi la Cour, en considération du fait que sa juridiction est limitée, qu'elle se fonde toujours sur le consentement du défendeur et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné, ne croit pas pouvoir se contenter d'une conclusion provisoire sur le point de savoir si le différend relève des dispositions du Mandat. Elle constatera, avant de statuer sur le fond, que le différend qui lui est soumis, tel qu'il se présente actuellement et sur la base des faits établis en ce moment, tombe sous l'application des dispositions du Mandat. En effet, c'est seulement pour ces différends que le Mandataire a accepté la juridiction de la Cour.

Il est vrai que, dans son Avis consultatif n° 4, concernant les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc (zone française), la Cour, appelée à se prononcer sur une exception d'incompétence, a déclaré que la compétence du Conseil de la Société des Nations doit être admise dès que les titres d'ordre international invoqués par les Parties sont de nature à permettre la conclusion provisoire qu'ils peuvent avoir une importance juridique pour le différend.

Dans cette affaire, il s'agissait d'une exception basée sur le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte et visant à écarter la compétence très générale que le paragraphe premier attribue au Conseil de la Société des Nations, comprenant tous les différends susceptibles d'entraîner une rupture. Par contre, dans le cas actuel, l'exception de juridiction, soulevée par le Gouvernement britannique, se rapporte à une

soit) ; but in every case it must relate to the interpretation or the application of the provisions of the Mandate.

In the first place, the exact scope must be ascertained of the investigations which the Court must, under Article 36, last paragraph, of the Statute, pursue in order to arrive at the conclusion that the dispute before it does or does not relate to the interpretation or the application of the Mandate, and, consequently, is or is not within its jurisdiction under the terms of Article 26. Neither the Statute nor the Rules of Court contain any rule regarding the procedure to be followed in the event of an objection being taken *in limine litis* to the Court's jurisdiction. The Court therefore is at liberty to adopt the principle which it considers best calculated to ensure the administration of justice, most suited to procedure before an international tribunal and most in conformity with the fundamental principles of international law.

For this reason the Court, bearing in mind the fact that its jurisdiction is limited, that it is invariably based on the consent of the respondent and only exists in so far as this consent has been given, cannot content itself with the provisional conclusion that the dispute falls or not within the terms of the Mandate. The Court, before giving judgment on the merits of the case, will satisfy itself that the suit before it, in the form in which it has been submitted and on the basis of the facts hitherto established, falls to be decided by application of the clauses of the Mandate. For the Mandatory has only accepted the Court's jurisdiction for such disputes.

It is true that in Advisory Opinion No. 4 regarding the Nationality Decrees in Tunis and Morocco (French Zone), the Court, which had to take a decision upon a plea to the jurisdiction, declared that the jurisdiction of the Council of the League of Nations must be considered to exist provided that the legal grounds (*titres*) of an international character advanced by the Parties are such as to justify the provisional conclusion that they are of juridical importance for the dispute.

In that case, the plea was made under paragraph 8 of Article 15 of the Covenant and was directed against the very general jurisdiction given by the first paragraph to the Council of the League of Nations covering all disputes likely to lead to a rupture. Whereas in the present case, the objection to the Court's jurisdiction taken by the British Government relates to a jurisdiction limited to cer-

juridiction limitée à certaines catégories de différends qui sont déterminées par un critère juridique (interprétation et application des termes du Mandat) et tend, en conséquence, à faire prévaloir la règle générale d'après laquelle les États sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour.

Le différend soumis à la Cour par la requête du Gouvernement grec porte sur le point de savoir si c'est à tort que le Gouvernement de Palestine et, à sa suite, le Gouvernement britannique ont refusé depuis 1921 de reconnaître dans toute leur étendue les droits résultant en faveur de M. Mavrommatis des contrats et accords qu'il avait passés avec les autorités ottomanes au sujet de certains travaux.

À l'appui de sa requête, le Gouvernement grec invoque l'article 11 du Mandat, dont la teneur est la suivante :

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

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

Il s'agit de savoir si le différend ci-dessus visé doit être résolu sur la base de cette disposition. Pris dans son ensemble, l'article 11 a pour objet de régler les pouvoirs de l'Administration de la Palestine en ce qui concerne : a) la propriété et le contrôle public des res-

tain categories of disputes, which are determined according to a legal criterion (the interpretation and application of the terms of the Mandate), and tends therefore to assert the general rule that States may or may not submit their disputes to the Court at their discretion.

The dispute brought before the Court by the Greek Government's application relates to the question whether the Government of Palestine and consequently also the British Government have, since 1921, wrongfully refused to recognise to their full extent the rights acquired by M. Mavrommatis under the contracts and agreements concluded by him with the Ottoman authorities in regard to certain public works.

In support of its application, the Greek Government cites Article 11 of the Mandate, which runs as follows :

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

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

The question to be solved is whether the dispute above mentioned should be dealt with on the basis of this clause. Taken as a whole, Article 11 purports to regulate the powers of the Palestine Administration as regards : a) public ownership or control of the natural

sources naturelles du pays et des travaux et services d'utilité publique ; b) l'introduction d'un régime agraire adapté aux besoins du pays ; c) les ententes avec l'organisme juif pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays.

La Cour croit devoir fonder le présent arrêt surtout sur la première partie de l'alinéa premier de l'article II.

Après une phrase d'introduction énonçant d'une manière générale la tâche essentielle de l'administration publique qui consiste à prendre « toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays », l'article II continue en disant que l'Administration de la Palestine « aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir » — *shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein.*

La Cour est d'avis que, d'après le texte français, les pouvoirs ainsi attribués à l'Administration de la Palestine peuvent comprendre toutes sortes de décisions relatives à la propriété publique et toute forme de contrôle que l'Administration peut exercer, soit sur l'exploitation des ressources naturelles du pays, soit sur les travaux et services d'utilité publique. Une interprétation qui limiterait la portée de ces pouvoirs à quelques-unes seulement des mesures que l'Administration peut prendre relativement à la propriété publique, ou à quelques-unes seulement des formes dans lesquelles s'exerce le contrôle public sur les activités dont il est question, bien que n'étant pas exclue de la formule très générale du texte français, n'en découle pas naturellement : en ce sens, la faculté d'accorder des concessions ayant pour objet l'exploitation des ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique, ainsi que la faculté d'annuler ou de résilier les concessions existantes, pourraient rentrer dans le cadre du texte français de la disposition dont il s'agit.

Le texte anglais, au contraire, paraît avoir un sens plus restreint. Il vise l'acquisition de la propriété publique (*public ownership*) ou le *public control* sur toutes les ressources naturelles du pays ou sur

resources of the country or of the public works, services and utilities ; b) the introduction of a land system appropriate to the needs of the country and, c) arrangements with the Jewish agency to construct or operate, upon fair and equitable terms, any public works, services and utilities and to develop any of the natural resources of the country.

The Court feels that the present judgment should be based principally on the first part of paragraph 1 of Article 11.

After an introductory phrase laying down in general terms the fundamental duty of the Administration, namely to "take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country", Article 11 continues to the effect that the Administration of Palestine "shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein" — *aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir.*

The Court considers that, according to the French version, the powers thus attributed to the Palestine Administration may cover every kind of decision regarding public ownership and every form of "contrôle" which the Administration may exercise either as regards the development of the natural resources of the country or over public works, services and utilities. An interpretation restricting these powers to certain only of the measures which the Administration may take in regard to public ownership or to certain only of the ways in which public "contrôle" may be exercised over the activities in question, though not completely excluded by the very general wording of the French text, is not the natural interpretation of its terms : that is to say that the right to grant concessions with a view to the development of the natural resources of the country or of public works, services and utilities, as also the right to annul or cancel existing concessions, might fall within the terms of the French version of the clause under consideration.

The English version, however, seems to have a more restricted meaning. It contemplates the acquisition of "public ownership" or "public control" over any of the natural resources of the country

les travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir.

La propriété publique (*public ownership*) n'étant pas en jeu dans l'espèce, la Cour a porté toute son attention sur l'interprétation du terme *public control*. Elle a constaté que le mot *control* peut comporter un sens très large, mais que, rapproché de l'expression *public ownership*, il paraît indiquer plutôt les différentes modalités de mainmise ou d'ingérence de l'Administration publique dans des entreprises qui ne sont pas un objet de propriété publique.

La Cour estime que, placée en présence de deux textes investis d'une autorité égale, mais dont l'un paraît avoir une portée plus étendue que l'autre, elle a le devoir d'adopter l'interprétation restreinte qui peut se concilier avec les deux textes et qui, dans cette mesure, correspond sans doute à la commune intention des Parties. Cette conclusion s'impose, en l'espèce, avec d'autant plus de force qu'il s'agit d'un acte réglant les obligations de la Grande-Bretagne en tant que Puissance mandataire pour la Palestine et dont le texte primitif a probablement été rédigé en anglais.

Les concessions Mavrommatis comme telles sont en dehors de l'article 11, mais la question soumise à la Cour est celle de savoir si, en accordant les concessions Rutenberg, qui portent, au moins en partie, sur les mêmes objets, les autorités palestiniennes et britanniques ont méconnu les engagements internationaux contractés par le Mandataire et dont la Grèce pourrait réclamer le bénéfice.

Le lien qui unit les concessions Rutenberg et celles de Mavrommatis, résultant de l'identité partielle de l'objet, apparaît comme reconnu par ce fait que les autorités palestiniennes et britanniques, saisies de la question de la validité de ces dernières, avaient invité l'intéressé à s'entendre avec l'organisme sioniste et avec M. Rutenberg.

Si les concessions Rutenberg tombent sous l'application de l'article 11, le différend relève sans doute de cet article.

Dans cet ordre d'idées, la Cour se trouve dans la nécessité de déterminer si l'octroi des concessions Rutenberg a donné lieu à l'acquisition ou exercice du *public control* dans le sens ci-dessus visé.

Si l'on prend l'expression *public control* par opposition à *private control* dans le sens très restreint d'« entreprise publique » par opposition à « entreprise privée » contrôlée par les pouvoirs publics, les

or over the public works, services and utilities established or to be established therein.

Since no question of "public ownership" is raised in the present case, the Court has devoted its whole attention to the meaning of the expression "public control". It has ascertained that the word "control" may have a very wide sense but that, used in conjunction with the expression "public ownership", it would appear rather to mean the various methods whereby the public administration may take over, or dictate the policy of, undertakings not publicly owned.

The Court is of opinion that, where two versions possessing equal authority exist one of which appears to have a wider bearing than the other, it is bound to adopt the more limited interpretation which can be made to harmonise with both versions and which, as far as it goes, is doubtless in accordance with the common intention of the Parties. In the present case this conclusion is indicated with especial force because the question concerns an instrument laying down the obligations of Great Britain in her capacity as Mandatory for Palestine and because the original draft of this instrument was probably made in English.

The Mavrommatis concessions in themselves are outside the scope of Article 11, but the question before the Court is whether, by granting the Rutenberg concessions—which cover at least a part of the same ground—the Palestine and British authorities have disregarded international obligations assumed by the Mandatory, by which obligations Greece is entitled to benefit.

The connection between the Rutenberg and Mavrommatis concessions arising out of the fact that they partially overlap, may be considered as admitted because the Palestine and British authorities, when the question of the validity of the latter concessions was brought up, invited the interested party to come to an understanding with the Zionist organisation and with Mr. Rutenberg.

If the Rutenberg concessions fall within the scope of Article 11, the dispute undoubtedly relates to that article.

In this connection, the Court has to decide whether the grant of the Rutenberg concessions has given rise to the acquisition or exercise of "public control" in the sense contemplated above.

If the expression "public control" is contrasted with "private control" in the very restricted sense of a public undertaking as opposed to a private undertaking controlled by the public author-

concessions Rutenberg ne sauraient être considérées comme ayant conféré à l'Administration de la Palestine le *public control* sur les services concédés.

Mais il ne semble pas exact d'affirmer que l'expression anglaise *public control* ne vise que les cas où le gouvernement prend en mains et dirige lui-même des entreprises quelconques. L'expression est également employée pour indiquer certaines formes d'ingérence de l'État dans des entreprises d'ailleurs privées. Même dans ces cas, ce n'est pas le mot *control*, dans son sens général, qui peut être employé pour caractériser à peu près tous les actes de l'autorité publique ; il s'agit toujours de mesures d'une nature spéciale, visant un système de politique économique qui consiste à superposer, d'une manière ou de l'autre, l'autorité publique à l'action privée. Ce sens plus large de l'expression anglaise paraît être le seul qui n'annule pas l'expression « contrôle public » du texte français : il n'est guère possible d'entendre cette dernière comme visant exclusivement le cas où une administration publique prend elle-même l'entreprise en mains. C'est ainsi que même l'octroi d'une concession d'utilité publique à un individu ou à une société peut être accompagné de mesures qui sont un exercice du *public control*.

A ce point de vue, il y a lieu d'observer que l'article 28 des concessions Rutenberg stipule formellement que l'exploitation de la société établie aux termes de la concession sera reconnue comme une entreprise d'utilité publique sous *Government control* : il ne serait pas exact de comprendre cette disposition comme réservant le droit, pour le Gouvernement, de prendre, si bon lui semble, le *control* de l'entreprise ; ce *Government control* semble plutôt être lié avec la reconnaissance de l'entreprise comme étant d'utilité publique. Et il est évidemment d'une nature différente de la surveillance que l'Administration de la Palestine peut exercer sur la gestion financière de la société concessionnaire aux termes de l'article 36 des concessions.

Ainsi encore, on peut observer que les concessions en question ont été octroyées à une société que M. Rutenberg s'engageait à former, et dont les statuts, d'après l'article 2 de l'accord relatif à l'octroi de la concession pour le Jourdain et à l'article 34 de la concession pour Jaffa, devaient être approuvée par le Haut Commissaire pour la Palestine, d'accord avec l'organisme juif mentionné dans le Mandat.

ities, the Rutenberg concessions cannot be considered as having conferred upon the Palestine Administration "public control" over the services under concession.

But it does not appear to be correct to maintain that the English expression "public control" only covers cases where the Government takes over and itself directs undertakings of one kind or another. The expression is also used to indicate certain forms of action taken by the State with regard to otherwise private undertakings. Even in such cases, the word "control", in the sense in which it is generally used, cannot be employed to describe practically all acts of public authority; "control" always means measures of a special character in connection with an economic policy consisting in subordinating, in one way or another, private enterprise to public authority. This wider meaning of the English expression appears to be the only one which does not nullify the expression *contrôle public* in the French version: it seems hardly possible to read the latter as referring exclusively to cases where a public administration itself takes in hand an undertaking. It is in this sense that even the grant of a concession of public utility to an individual or to a company may be accompanied by measures which amount to an exercise of "public control".

In this respect it should be observed that Article 28 of the Rutenberg concessions expressly lays down that "the undertaking of the company under this concession shall be recognised as a public utility Body under Government control": it would not be correct to interpret this clause as reserving to the Government the right, should it see fit, to assume control of the undertaking. This "Government control" appears rather to be connected with the recognition of the undertaking as a public utility body. Moreover, it is clearly of a different nature to the supervision which the Palestine Administration may exercise over the financial operations of the company under Article 36 of the concessions.

Again it may be remarked that the concessions in question have been granted to a company which Mr. Rutenberg undertakes to form and the statutes of which, according to Article 2 of the agreement concerning the grant of the concession for the Jordan and Article 34 of the Jaffa concession, were to be approved by the High Commissioner for Palestine in agreement with the Jewish agency mentioned in the Mandate.

Pour se rendre compte de la portée de cette disposition, il faut rappeler que l'organisme juif dont il est question est ainsi décrit par l'article 4 du Mandat :

« Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économique, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

« L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus . . . »

“An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish national home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country.

“The Zionist organisation . . . shall be recognised as such agency.”

Il résulte de ce texte que l'organisme juif est un véritable organisme public, étroitement lié à l'Administration de la Palestine, chargé de coopérer avec elle et, sous son contrôle, au développement du pays. Les mots employés dans l'alinéa 2 de l'article 11 pour indiquer l'activité de l'organisme juif sont les mêmes que ceux employés dans l'alinéa premier pour indiquer l'objet des pouvoirs attribués à l'Administration de la Palestine. Il s'agit évidemment d'un programme de politique économique que l'Administration peut réaliser, soit directement, soit par l'entremise d'un organisme public agissant sous son contrôle.

La conclusion qui paraît se dégager des considérations précédentes est que, par les concessions Rutenberg, l'Administration de la Palestine a appliqué le système de *public control* dans le but de développer les ressources naturelles du pays et d'effectuer des travaux et services d'utilité publique. De ce chef, lesdites concessions pourraient tomber sous l'article 11 du Mandat.

Mais, même si quelque doute subsistait à cet égard, la Cour croit

In order to form an idea of the significance of this clause, it must be remembered that this Jewish agency is described as follows in Article 4 of the Mandate :

“An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish national home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country.

“The Zionist organisation . . . shall be recognised as such agency.”

« Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

« L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus . . . »

This clause shows that the Jewish agency is in reality a public body, closely connected with the Palestine Administration and that its task is to co-operate, with that Administration and under its control, in the development of the country. The words used in paragraph 2 of Article 11 to indicate the action of the Jewish agency are the same as those used in the first paragraph to indicate the use to be made of the powers granted to the Palestine Administration. It is obviously a program of economic policy which the Administration may carry out, either directly, or through a public body acting under its control.

The conclusion which appears to follow from the preceding argument is that the Rutenberg concessions constitute an application by the Administration of Palestine of the system of “public control” with the object of developing the natural resources of the country and of operating public works, services and utilities. Thus envisaged, these concessions may fall within the scope of Article 11 of the Mandate.

But even if any doubt on this point remained, the Court believes

devoir passer outre en vue d'un passage dans le Contre-mémoire préliminaire déposé au nom du Gouvernement de Sa Majesté britannique le 16 juin 1924 et qui contient une déclaration qui, quel qu'ait été l'ordre d'idées dans lequel elle a été faite, vise directement les relations entre les concessions Rutenberg et l'article 11 du Mandat. Ce passage est ainsi conçu :

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

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

La mention expresse des « obligations internationales acceptées par le Mandataire » rend évident que cette déclaration se réfère au premier alinéa de l'article 11.

D'un autre côté, la plaidoirie de l'Agent britannique contient ce qui suit :

« L'article 11 stipule, dans sa première partie, dont j'ai donné lecture, que le Gouvernement de la Palestine peut lui-même développer ces ressources naturelles. Il aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public des ressources naturelles du pays, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire. Suit un deuxième alinéa, qui permet à l'Administration de « s'entendre avec l'organisme juif » — c'est-à-dire l'organisation sioniste qui avait été mentionnée dans une section antérieure du Mandat — « pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique, et pour développer les ressources naturelles du pays », pour autant que ces

that it should disregard it in view of a passage in the Preliminary Counter-case filed by His Britannic Majesty's Government on June 16th, 1924, containing a declaration which, no matter in what connection it was made, refers directly to the relations between the Rutenberg concessions and Article 11 of the Mandate. This passage runs as follows :

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

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

The express reference to the “international obligations accepted by the Mandatory” makes it clear that this statement refers to paragraph 1 of Article 11.

Again the British Agent's oral pleading contains the following :

“Article 11 provides in the first part which I have read, that the Government of Palestine may itself develop these natural resources. It shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country, subject to the international obligations accepted by the Mandatory. Then comes a second paragraph which enables the Administration to “arrange with the Jewish agency”—that is the Zionist Organisation which had been mentioned in an earlier portion—“to construct or operate, upon fair and equitable terms, any public works, services and utilities, and to develop any of the natural resources of the country”, in so far as these

activités ne sont pas entreprises par l'Administration même. L'on remarquera que, dans le deuxième alinéa, les mots « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire » ne sont pas répétés ; mais je pense qu'il s'agit là d'une limitation tellement naturelle des pouvoirs du Mandataire qu'elle est sous-entendue dans le deuxième alinéa tout autant que dans le premier. Le Mandataire ne peut pas, en s'entendant avec l'organisme juif pour le développement des ressources naturelles du pays, ignorer les obligations internationales qu'il a acceptées. »

* * *

Les pouvoirs attribués par l'article 11 à l'Administration de la Palestine doivent, on l'a vu, être exercés « sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire ». Cette réserve était nécessaire, car les obligations internationales du Mandataire ne sont pas, comme telles, des obligations internationales pour la Palestine. Puisque l'article 11 du Mandat reconnaît à l'Administration de la Palestine une large autonomie, il fallait mettre hors de doute que les pouvoirs accordés ne doivent pas être exercés d'une manière qui serait incompatible avec certains engagements internationaux du Mandataire. Les obligations résultant de ces engagements sont ainsi des obligations que l'Administration de la Palestine est tenue de respecter : leur violation engage la responsabilité internationale du Mandataire, car, conformément à l'article 12 du Mandat, les relations extérieures de la Palestine sont de son ressort. Il a été allégué, au nom du Gouvernement grec, que l'Administration de la Palestine, en s'entendant avec l'organisme juif pour effectuer ou exploiter les travaux ou une partie des travaux dont M. Mavrommatis était déjà concessionnaire et en ne l'indemnisant pas, aurait méconnu les obligations internationales du Mandataire. Dans le stade actuel de la procédure, il ne saurait être question de se demander si vraiment ces obligations ont été violées ; ce serait juger de la responsabilité de la Partie défenderesse et partant faire ce que, dans ce moment, les deux Gouvernements intéressés ne demandent pas à la Cour de faire. Mais, conformément aux principes exposés ci-dessus, la Cour doit constater dès maintenant que les obligations internationales visées par l'article 11 concernent le fond du litige et que leur violation, si elle existait, entraînerait une violation de cet article.

matters are not directly undertaken by the Administration. It will be noticed that there is no repetition in that second paragraph of those words "subject to any international obligations accepted by the Mandatory", but I think it is a limitation upon the powers of the Mandatory which is so obvious that it is implied in the second paragraph just as much as in the first. The Mandatory cannot, in making his arrangements for the development of the natural resources of the country, ignore the international obligations which he has accepted."

* * *

The powers accorded under Article 11 to the Administration of Palestine must, as has been seen, be exercised "subject to any international obligations accepted by the Mandatory". This qualification was a necessary one, for the international obligations of the Mandatory are not, *ipso facto*, international obligations of Palestine. Since Article 11 of the Mandate gives the Palestine Administration a wide measure of autonomy, it was necessary to make absolutely certain that the powers granted could not be exercised in a manner incompatible with certain international engagements of the Mandatory. The obligations resulting from these engagements are therefore obligations which the Administration of Palestine must respect ; the Mandatory is internationally responsible for any breach of them since, under Article 12 of the Mandate, the external relations of Palestine are handled by it. It has been contended on behalf of the Greek Government that the Administration of Palestine, by arranging with the Jewish agency for the construction or operation of the works or of a portion of the works for which M. Mavrommatis already held concessions and not paying the latter compensation, had disregarded the international obligations of the Mandatory. At the present stage of the proceedings the question whether there really has been a breach of these obligations can clearly not be gone into ; to do so would involve a decision as to the responsibility of the respondent, a thing which the two Governments concerned do not at the moment ask the Court to do. But, in accordance with the principles set out above, the Court is constrained at once to ascertain whether the international obligations mentioned in Article 11 affect the merits of the case and whether any breach of them would involve a breach of the provisions of this article.

On a beaucoup discuté sur le point de savoir quelles sont les obligations internationales du Mandataire, dont le respect est imposé à l'Administration de la Palestine. Le Gouvernement grec semble être d'avis que ce sont toutes les obligations internationales en général ; par contre, la thèse avancée dans le Contre-mémoire préliminaire du Gouvernement britannique est qu'il s'agit seulement de certaines règles d'intérêt général que la Société des Nations, au nom de laquelle Sa Majesté britannique exerce le Mandat sur la Palestine, s'est engagée à maintenir, tels que la liberté du transit et des communications, l'égalité de traitement du commerce de tous les Membres de la Société, la suppression du trafic des armes, etc. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette thèse ait été maintenue dans les débats oraux.

La Cour, tout en s'abstenant de se prononcer sur l'une ou l'autre de ces opinions, croit devoir formuler dès maintenant certaines réserves à leur égard. La première ne semble pas tenir suffisamment compte de l'importance particulière qu'il faut attribuer aux mots « acceptées par le Mandataire », qui visent évidemment des engagements contractés même si, dans un certain sens, on peut dire que tout le droit international est accepté par les Etats. On ne comprendrait pas d'ailleurs la raison d'une telle clause dans la matière spéciale dont il s'agit. La seconde interprétation ne s'appuie non plus sur aucun argument et on ne voit pas les liens qui l'unissent avec la disposition dont elle fait partie. Les obligations internationales réservées à l'article 11 sont, de l'avis de la Cour, des engagements contractés ayant un certain rapport avec les pouvoirs attribués par le même article à l'Administration de la Palestine.

On a porté à la connaissance de la Cour que, dans le projet de Mandat, rédigé lorsque le Traité de Sèvres semblait devoir être ratifié dans un court délai, la clause dont il s'agit était ainsi conçue : « sous réserve des dispositions de l'article 311 du Traité de paix avec la Turquie », le surplus de l'article du Mandat étant d'ailleurs identique au texte définitif. Plus tard, lorsqu'il est devenu clair que le Traité de Sèvres n'entrerait jamais en vigueur, et le nouveau Traité de paix avec la Turquie n'ayant pas encore été rédigé, on voulut éviter un retard dans l'adoption du Mandat pour la Palestine en remplaçant le renvoi au Traité de Sèvres par les mots : « obligations internationales acceptées par le Mandataire ». Ces mots visent partant, en tout cas, et quelle que soit par ailleurs leur portée, les stipula-

There has been much discussion as to what international obligations of the Mandatory's must be respected by the Administration of Palestine. The Greek Government appears to hold that these are all international obligations in general; on the other hand the submission of the British Government in its preliminary Counter-case is that only various beneficent principles are intended, to the maintenance of which the League of Nations, on whose behalf His Britannic Majesty exercises the mandate over Palestine, is pledged, such as freedom of transit and communications, equality of commercial opportunity for all Members of the League, suppression of the arms traffic, etc. It is not however certain whether this submission was maintained in the oral proceedings.

The Court, whilst abstaining from giving an opinion on these opposing contentions, feels constrained at once to make certain reservations in regard to them. The former does not appear to take sufficient account of the peculiar importance attaching to the words "accepted by the Mandatory", which obviously contemplate obligations contracted, even though, in a sense, it may be said that the whole body of international law has been accepted by States. Moreover, there would appear to be no reason for such a clause in this connection. The second interpretation is also unsupported by any argument and it is not easy to see any connection between it and the subject matter of the clause of which it forms part. In the opinion of the Court, the international obligations mentioned in Article 11 are obligations contracted having some relation to the powers granted to the Palestine Administration under the same article.

The Court has been informed that in the draft of the Mandate, prepared when it was thought that the Treaty of Sèvres would shortly be ratified, the clause under discussion was worded as follows: "subject to Article 311 of the Treaty of Peace with Turkey", the article of the Mandate being in other respects identical with the final text. Later, when it became clear that the Treaty of Sèvres would never come into force, whilst the new Peace Treaty with Turkey had not yet been drafted, in order to avoid delay in the adoption of the Mandate, the reference to the Treaty of Sèvres was replaced by the words "international obligations accepted by the Mandatory". This phrase therefore—whatever its scope may be in other directions—includes at all events

tions qui, dans le futur traité de paix avec la Turquie, prendraient la place des dispositions de l'article 311 du Traité de Sèvres.

Cet article, qui est le second de la Section VI (*Sociétés et Concessions*) de la Partie IX (*Clauses économiques*) du Traité, est ainsi conçu :

« Dans les territoires détachés de la Turquie pour être soumis à l'autorité ou à la tutelle d'une des Principales Puissances alliées, les ressortissants alliés, ainsi que les sociétés contrôlées par des groupes ou ressortissants alliés bénéficiaires de concessions accordées avant le 29 octobre 1914 par le Gouvernement ottoman ou par toutes autorités locales ottomanes, seront maintenus par la Puissance intéressée dans l'intégralité de leurs droits dûment acquis ; ladite Puissance leur conservera les garanties qui leur avaient été affectées ou leur en attribuera d'équivalentes.

« Toutefois, ladite Puissance, si elle juge que le maintien de l'une quelconque de ces concessions est contraire à l'intérêt public, aura la faculté, dans un délai de six mois à dater du moment où le territoire aura été placé sous son autorité ou sa tutelle, de racheter ladite concession ou d'en proposer la modification ; dans ce cas, elle sera tenue de payer au concessionnaire une équitable compensation en conformité des dispositions suivantes.

« A défaut d'un accord amiable entre les Parties sur le montant de la compensation prévue ci-dessus, la fixation de ce montant sera confiée à des tribunaux arbitraux composés de trois membres : l'un des membres sera désigné par l'État dont est ou sont ressortissants le concessionnaire ou les possesseurs de la majorité du capital, lorsqu'il s'agit d'une société ; le deuxième membre sera désigné par le Gouvernement exerçant l'autorité sur le territoire intéressé ; et le troisième sera, à défaut d'accord entre les intéressés, désigné par le Conseil de la Société des Nations.

« Le Tribunal, jugeant en droit comme en équité, devra prendre en considération tous les éléments d'appréciation, sur la base du maintien avec réadaptation du contrat, comme il est indiqué au paragraphe suivant.

« Si la concession est maintenue, le concessionnaire aura

the provisions which, in the future Peace Treaty with Turkey, were to take the place of the provisions of Article 311 of the Treaty of Sèvres.

This article which is the second of Section VI (*Companies and Concessions*) of Part IX (*Economic Clauses*) of that Treaty, is worded as follows :

“In territories detached from Turkey to be placed under the authority or tutelage of one of the Principal Allied Powers, Allied nationals and companies controlled by Allied groups or nationals holding concessions granted before October 29th, 1914, by the Turkish Government or by any Turkish local authority shall continue in complete enjoyment of their duly acquired rights, and the Power concerned shall maintain the guarantee granted or shall assign equivalent ones.

“Nevertheless, any such Power, if it considers that the maintenance of any of these concessions should be contrary to the public interest, shall be entitled, within a period of six months from the date on which the territory is placed under its authority or tutelage, to buy out such concession or to propose modifications therein ; in that event it shall be bound to pay to the concessionnaire equitable compensation in accordance with the following provisions.

“If the Parties cannot agree on the amount of such compensation, it will be determined by Arbitral Tribunals composed of three members, one designated by the State of which the concessionnaire or the holders of the majority of the capital in the case of a company is or are nationals, one by the Government exercising authority in the territory in question, and the third designated, failing agreement between the Parties, by the Council of the League of Nations.

“The Tribunal shall take into account, from both the legal and equitable standpoints, all relevant matters, on the basis of the maintenance of the contract adapted as indicated in the following paragraph.

“The holder of a concession which is maintained in force

le droit, dans un délai de six mois, après l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa du présent article, de demander la réadaptation de son contrat aux nouvelles conditions économiques et, à défaut d'accord direct avec le Gouvernement intéressé, la décision sera déferée au Tribunal arbitral ci-dessus visé.»

Comme l'article 311 du Traité de Sèvres visait le règlement des concessions dans les territoires détachés de la Turquie, et comme cet article est maintenant remplacé par le Protocole XII du Traité de Lausanne, la conclusion s'impose que « les obligations internationales acceptées par le Mandataire » réservées à l'article 11 du Mandat comprennent certainement celles qui résultent du Protocole XII de Lausanne.

Ces obligations limitent les pouvoirs qu'a l'Administration de la Palestine de décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Puisque — comme il a été rappelée plus haut — les concessions Rutenberg tombent sous l'application de l'article 11 du Mandat, il est clair que l'Administration de la Palestine est aussi tenue, par rapport à ces concessions, de respecter les obligations résultant pour la Grande-Bretagne du Protocole XII. Si cette Administration, en octroyant les concessions Rutenberg, a contrevenu aux obligations susdites, il y a là une atteinte à l'article 11 du Mandat, et cette atteinte peut faire l'objet d'une instance devant la Cour en vertu de l'article 26.

La Cour est d'avis que l'insertion, dans l'article 11, de la réserve relative aux obligations internationales, n'a pas le caractère d'une simple constatation sans valeur juridique directe, mais que, par contre, elle est destinée à donner à ces obligations, dans le cadre tracé audit article, la même protection qu'à toutes les dispositions du Mandat.

Il ne reste alors que la question de savoir si des obligations internationales résultant du Protocole XII de Lausanne, dénommé ci-après « Protocole XII », visent les concessions Mavrommatis.

Cet acte, ayant pour titre : *Protocole relatif à certaines concessions accordées dans l'Empire ottoman*, s'applique aux contrats de conces-

shall have the right, within a period of six months after the expiration of the period specified in the second paragraph of this article, to demand the adaptation of his contract to the new economic conditions, and in the absence of agreement direct with the Government concerned, the decision shall be referred to the Arbitral Commission provided for above.”

As Article 311 of the Treaty of Sèvres dealt with concessions in territories detached from Turkey and as that article is now replaced by Protocol XII of the Treaty of Lausanne, it follows that “the international obligations accepted by the Mandatory”, referred to in Article 11 of the Mandate, certainly include the obligations arising out of Protocol XII of the Lausanne Treaty.

These obligations limit the powers of the Palestine Administration to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein. Since—as has been already stated—the Rutenberg concessions fall within the scope of Article 11 of the Mandate, it is obvious that the Palestine Administration is, as regards these concessions, bound to respect obligations which Great Britain has accepted under Protocol XII. If the Administration has, by granting the Rutenberg concessions, committed a breach of these obligations, there has been an infringement of the terms of Article 11 of the Mandate which may be made the subject of an action before the Court under Article 26.

The Court considers that the reservation made in Article 11 regarding international obligations is not a mere statement of fact devoid of immediate legal value, but that, on the contrary, it is intended to afford these obligations within the limits fixed in the article, the same measure of protection as all other provisions of the Mandate.

It now only remains to consider whether there are any international obligations arising out of Protocol XII of Lausanne—hereinafter called “Protocol XII”—which affect the Mavrommatis concessions.

The instrument in question which is entitled “Protocol relating to certain Concessions granted in the Ottoman Empire”, concerns

sion dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 entre le Gouvernement ottoman ou toute autorité locale, d'une part, et, d'autre part, les ressortissants (y compris les Sociétés) des Puissances contractantes autres que la Turquie. La Grèce est une de ces Puissances. Le Protocole comprend deux sections, dont la première (articles 1 à 8) est relative aux concessions dans les territoires qui continuent à faire partie de l'Empire ottoman, alors que la seconde (articles 9 à 13) s'applique aux concessions dans les territoires détachés. Le principe fondamental du Protocole est le maintien des contrats de concession passés avant le 29 octobre 1914. Dans les territoires détachés de l'Empire ottoman, l'État successeur est subrogé dans les droits et charges de la Turquie : la plupart des stipulations de la Section première s'appliquent également aux contrats visés dans la Section II. Les bénéficiaires de contrats de concession antérieurs au 29 octobre 1914, qui à la date de la mise en vigueur du Traité de paix auraient reçu un commencement d'exécution, ont droit à la réadaptation de leurs contrats aux conditions économiques nouvelles ; les autres bénéficiaires n'ont pas droit à la réadaptation, mais leurs contrats peuvent être résiliés sur leur demande et, dans ce cas, ils ont droit, s'il y a lieu, à une indemnité équitable pour les travaux d'étude.

Il n'est pas contesté que les concessions de Jérusalem, étant antérieures au 29 octobre 1914, doivent être réglées par application du Protocole XII. Les Parties sont par contre en désaccord sur le point de savoir si le bénéficiaire desdites concessions a le droit de se prévaloir de l'article 4 du Protocole, et partant de demander qu'elles soient mises en conformité avec les conditions économiques nouvelles ; ou bien si, conformément à l'article 6, le bénéficiaire n'a d'autre droit que celui de demander la résiliation du contrat avec une équitable indemnité pour les travaux d'étude. D'après les principes exposés ci-dessus, la question de savoir si l'Administration de la Palestine peut refuser à M. Mavrommatis le bénéfice de la réadaptation des concessions de Jérusalem, est une question relative à l'interprétation de l'article 11 du Mandat, et partant l'article 26 lui est applicable.

En ce qui concerne les concessions de Jaffa, la situation est la suivante. Les accords préliminaires sont datés du 27 janvier 1914,

concessionary contracts duly entered into before October 29th, 1914, between the Ottoman Government or any local authority, on the one hand, and nationals (including Companies) of the Contracting Powers, other than Turkey, on the other. Greece is one of these Powers. The Protocol includes two sections, the first of which (Articles 1 to 8) concerns concessions in territories which continue to form part of the Ottoman Empire, whereas the second (Articles 9 to 13) concerns concessions in territories which have been detached. The fundamental principle of the Protocol is the maintenance of concessionary contracts concluded before October 29th, 1914. In territories detached from Turkey, the State which acquires the territory is subrogated as regards the rights and the obligations of Turkey; the greater part of the provisions of Section I also apply to the contracts dealt with in Section II. Beneficiaries under concessionary contracts entered into before October 29th, 1914, which, at the time of the coming into force of the Treaty of Peace, have begun to be put into operation, are entitled to have their contracts readapted to the new economic conditions; other beneficiaries are not entitled to such readaptation, but their contracts may be dissolved at their request and in this case they are entitled, if there is ground for it, to an equitable indemnity in respect of survey and investigation work.

It is not disputed that the Jerusalem concessions dated from before October 29th, 1914, and must therefore be dealt with in accordance with the terms of Protocol XII. On the other hand, the Parties do not agree on the question whether the holder of these concessions is entitled to benefit by the provisions of Article 4 of the Protocol and consequently to claim that they should be readapted to the new economic conditions; or whether, in accordance with Article 6, he is only entitled to request that the contract may be dissolved with reasonable compensation for survey and investigation work. In accordance with the principles enunciated above, the question whether the Administration of Palestine can withhold from M. Mavrommatis the readaptation of his Jerusalem concessions, is a question concerning the interpretation of Article 11 of the Mandate, and consequently the provisions of Article 26 are applicable to it.

With regard to the Jaffa concessions, the position is as follows: The preliminary agreements are dated January 27th, 1914, and

et le 6 mars de la même année le ministère des Travaux publics de Constantinople avait autorisé le District de Palestine à octroyer les concessions envisagés. Cependant, elles ne furent transformées en concessions régulièrement signées par les autorités ottomanes que le 28 janvier 1916. Selon les prescriptions d'une loi ottomane, qui avait été promulguée sur ces entrefaites, elles devaient être confirmées par un firman impérial ; mais cette condition ne fut jamais remplie.

D'après les documents soumis à la Cour par le Gouvernement grec et relatifs aux négociations entre les intéressés, les Parties sont en désaccord sur la question de savoir si, par effet du Protocole XII, les concessions obtenues en Turquie postérieurement au 29 octobre 1914 sont dénuées de toute valeur à l'égard des États successeurs de l'Empire ottoman, ou si par contre « les concessions accordées entre le 29 octobre 1914 et le rétablissement de la paix dans les pays où la Turquie continuait d'exercer la souveraineté, encore que leur maintien ne puisse pas être imposé aux États successeurs, sont en principe valables à leur égard. »

La Cour n'a pas à se prononcer sur les mérites de cette thèse. Il lui suffit de constater que si le Protocole XII, ne disant rien à l'égard des concessions postérieures au 29 octobre 1914, laisse subsister le principe général de la subrogation, on ne saurait affirmer que ce principe rentre dans les obligations internationales visées à l'article 11 du Mandat, tel qu'il a été interprété ci-dessus. L'Administration de la Palestine serait tenue de reconnaître les concessions de Jaffa non en vertu d'un engagement contracté par le Mandataire, mais en vertu d'un principe général du droit international auquel les engagements contractés par le Mandataire n'auraient pas dérogé.

S'il est vrai que la solution d'un tel différend exige que soient déterminés l'étendue et l'effet des obligations internationales résultant du Protocole XII, il n'en est pas moins vrai que la Cour n'est pas compétente pour interpréter et appliquer, sur requête unilatérale, ce Protocole comme tel, car il ne contient aucune clause qui soumette à la Cour les différends relatifs à son objet.

Par contre, la Cour est compétente pour appliquer le Protocole XII dans la mesure où l'exige l'article 11 du Mandat.

on March 6th of the same year, the Ministry of Public Works at Constantinople authorised the District of Palestine to grant the proposed concessions. They were not however converted into concessions duly signed by the Ottoman authorities until January 28th, 1916. According to an Ottoman law promulgated in the meantime, they had to be confirmed by Imperial *Firman*; but this condition was never fulfilled.

It appears from the documents placed before the Court by the Greek Government and dealing with the negotiations which had taken place between those interested, that the Parties do not agree on the question whether Protocol XII has the effect of depriving concessions obtained in Turkey after October 29th, 1914, of any value as against States acquiring former Ottoman territory, or whether, on the contrary, "concessions granted between October 29th, 1914, and the restoration of peace in countries where Turkey continued to exercise sovereign power, hold good, in principle, as against the successor States, though the latter cannot be compelled to maintain them."

The Court has not to give an opinion on the merits of this contention. It will suffice to observe that if on the one hand, Protocol XII being silent regarding concessions subsequent to October 29th, 1914, leaves intact the general principle of subrogation, it is, on the other hand, impossible to maintain that this principle falls within the international obligations contemplated in Article 11 of the Mandate as interpreted in this judgment. The Administration of Palestine would be bound to recognise the Jaffa concessions, not in consequence of an obligation undertaken by the Mandatory, but in virtue of a general principle of international law to the application of which the obligations entered into by the Mandatory created no exception.

Though it is true that for the purpose of the settlement of a dispute of this kind the extent and effect of the international obligations arising out of Protocol XII must be ascertained, it is equally the fact that the Court is not competent to interpret and apply, upon a unilateral application, that Protocol as such, for it contains no clause submitting to the Court disputes on this subject.

On the other hand, the Court has jurisdiction to apply the Protocol of Lausanne in so far as this is made necessary by Article 11 of the Mandate.

Les conclusions qui se dégagent des considérations précédentes sont :

a) Que le différend existant entre les Gouvernements de la Grande-Bretagne et de la Grèce à l'égard de la réclamation Mavrommatis relative aux concessions de Jérusalem doit être décidé sur la base de l'article 11 du Mandat et que partant il rentre dans le cadre de ceux pour lesquels le Mandataire a accepté la juridiction de la Cour ;

b) que, par contre, le différend entre lesdits Gouvernements à l'égard de la réclamation Mavrommatis relative aux concessions de Jaffa ne regarde pas l'article 11 du Mandat et, partant, ne rentre pas dans le cadre de ceux pour lesquels le Mandataire a accepté la juridiction de la Cour.

Bien que la Cour ait été saisie d'une demande unique tendant au paiement par la Grande-Bretagne d'une somme globale, et bien que l'affaire des concessions Mavrommatis ait été traitée dans son ensemble au cours des négociations ayant précédé la présente instance comme une seule affaire, il n'en est pas moins vrai que, dans son mémoire, le Gouvernement grec présente sa réclamation sous trois chefs différents. L'un — celui relatif aux travaux du Jourdain — est abandonné par le mémoire lui-même ; les deux autres, relatifs l'un à Jérusalem et l'autre à Jaffa, sont exposés séparément avec des demandes d'indemnité distinctes. Dans ces circonstances, la Cour ayant constaté qu'elle n'a juridiction que pour connaître de la réclamation relative à Jérusalem, retient ladite réclamation pour en juger sur le fond, tout en déclarant que cette juridiction ne s'étend pas sur la réclamation relative aux travaux de Jaffa.

IV.

La juridiction aux termes des articles 26 et 11 du Mandat pour la Palestine étant admise pour les raisons développées ci-dessus, la Cour se trouve en présence de la question de savoir si, en ce qui concerne le différend relatif aux concessions de Jérusalem, cette juridiction n'est pas éventuellement limitée par un autre acte international qui pourrait primer les dispositions du Mandat.

Si un État, en vertu d'une clause instituant la juridiction obligatoire de la Cour, saisit cette dernière, il accepte que l'autre Partie pourra lui opposer des engagements qui auraient été conclus entre

The foregoing reasoning leads to the following conclusions :

(a) That the dispute between the British and Greek Governments concerning M. Mavrommatis' claim in respect of the Jerusalem concessions must be decided on the basis of the provisions of Article 11 of the Mandate and that consequently it is within the category of disputes for which the Mandatory has accepted the jurisdiction of the Court ;

(b) that, on the other hand, the dispute between these Governments concerning M. Mavrommatis' claims in respect of the Jaffa concessions has no connection with Article 11 of the Mandate and consequently does not fall within the category of disputes for which the Mandatory has accepted the jurisdiction of the Court.

Although a single application has been filed with the Court for the payment by Great Britain of a lump sum ; and although the case of the Mavrommatis concessions, throughout the negotiations preceding the present action, has, all things considered, been dealt with as one single question, the fact remains that, in its Case, the Greek Government submitted its claim under three different headings. One of these—that relating to the Jordan works—has been abandoned in the Case itself ; the other two relating to Jerusalem and Jaffa respectively are dealt with separately and separate claims for compensation are submitted. The Court therefore, having ascertained that it only has jurisdiction to entertain the claim relating to Jerusalem, reserves this claim for judgment on its merits and declares that its jurisdiction does not extend to the claim relating to the works at Jaffa.

IV

Having thus established its jurisdiction under Articles 26 and 11 of the Palestine Mandate, the Court has to consider whether as concerns the dispute regarding the Jerusalem concessions, this jurisdiction may not be limited by another international instrument which might overrule the provisions of the Mandate.

If a State has recourse to the Court under a clause establishing the latter's compulsory jurisdiction, it must be prepared for the contingency that the other Party may cite agreements entered into

les litigants et qui seraient de nature à mettre en échec la juridiction. Or, l'agent de Sa Majesté britannique, dans son *Preliminary Objection to the Jurisdiction of the Court*, document mis en tête du *Preliminary Counter-Case*, base l'exception tendant à faire débouter la requête hellénique, d'une part sur la thèse que l'article 26 du Mandat n'est pas applicable en l'espèce, et d'autre part sur la thèse que le seul acte international concernant la reconnaissance de concessions en Palestine est le Protocole XII, et que cet acte ne prévoit pas la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale pour la décision de différends au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions dudit Protocole.

Bien que l'Agent de Sa Majesté britannique n'ait pas soutenu expressément que la juridiction de la Cour aux termes du Mandat — juridiction dont il conteste l'existence — serait incompatible avec les clauses du Protocole XII, la Cour estime que l'invocation de cet acte par l'Agent britannique doit être comprise comme une des bases de la contestation de la juridiction de la Cour. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner si la Cour, recevant sa juridiction de la volonté des États litigants, serait en droit de tenir compte, en statuant sur sa juridiction, d'autres arguments que ceux que les Parties font valoir.

Il est certain que le Protocole XII constitue un acte international distinct et indépendant du Mandat pour la Palestine. Il mentionne tout spécialement et explicitement des concessions telles que celles de M. Mavrommatis, tandis que l'article 11 du Mandat ne les vise qu'implicitement. Enfin ce Protocole est postérieur au Mandat. Il existe donc toutes les conditions requises pour que ses clauses puissent primer celles du Mandat. Bien que les termes du Mandat revêtent un caractère particulier comme ayant été définis par le Conseil de la Société des Nations, aucune des Parties n'a soutenu qu'un Membre de la Société des Nations ne pourrait renoncer à des droits qu'il tient du Mandat.

Avant d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle mesure, la juridiction de la Cour, aux termes de l'article 26, pourrait être affectée par le Protocole XII, il y a lieu de constater ceci : comme il a été déjà démontré, l'article 11 du Mandat renvoie au Protocole XII.

between the opposing Parties which may prevent the exercise of the Court's jurisdiction. Now His Britannic Majesty's Agent in his "Preliminary Objection to the Jurisdiction of the Court", introducing the "Preliminary Counter-Case", bases his request for the dismissal of the proceedings instituted by the Greek Government, firstly on the contention that Article 26 of the Mandate is not applicable in this case and, secondly on the contention that the only international instrument dealing with the recognition of concessions in Palestine is Protocol XII, and that this instrument contains no provision giving the Permanent Court of International Justice jurisdiction to decide disputes relating to the interpretation or application of that Protocol.

Though His Britannic Majesty's Agent does not expressly contend that the Court's jurisdiction under the Mandate—which he disputes—is incompatible with the provisions of Protocol XII, the Court considers that the citation of this document by the British Agent must be regarded as one of the grounds for the objection to the Court's jurisdiction. In the circumstances, it will therefore not be necessary to consider whether the Court, whose jurisdiction is dependent on the will of the States concerned in the dispute, would be entitled, when giving judgment in regard to its jurisdiction, to consider arguments other than those advanced by the Parties.

It is certain that Protocol XII is an international instrument, quite distinct from and independent of the Mandate for Palestine. It deals specifically and in explicit terms with concessions such as those of M. Mavrommatis, whereas Article 11 of the Mandate deals with them only implicitly. Furthermore it is more recent in date than the Mandate. All the conditions therefore are fulfilled which might make the clauses of the Protocol overrule those of the Mandate. Although the provisions of the Mandate possess a special character by reason of the fact that they have been drawn up by the Council of the League of Nations, neither of the Parties has attempted to argue that a Member of the League of Nations cannot renounce rights which he possesses under the terms of the Mandate.

Before considering whether, and, if so, to what extent, the jurisdiction of the Court under Article 26 might be affected by Protocol XII, it should be observed that, as has already been established, Article 11 refers to Protocol XII. This international instrument

Cet acte international doit occuper la Cour, non seulement comme règle limitant éventuellement sa juridiction, mais aussi et avant tout comme règle applicable en vertu de l'article 11 qui est précisément la disposition sur laquelle cette juridiction se fonde. Dans cet ordre d'idées, le Protocole vient compléter les dispositions du Mandat à l'instar d'un Règlement qui, visé par une loi, constitue indirectement une partie de celle-ci. Toutefois, envisagé sous l'un ou sous l'autre de ces deux aspects, le Protocole XII est toujours le même acte avec les mêmes effets.

Le fait que l'article 11 ne renvoie audit Protocole que par une formule générale et que ce Protocole est postérieur au Mandat, ne permet pas de conclure que le Protocole ne serait applicable en Palestine que pour autant qu'il est compatible avec le Mandat. Au contraire, dans le doute, c'est le Protocole en tant qu'accord spécial et postérieur qui devrait l'emporter.

Si cela est vrai, il n'est pas moins vrai que les dispositions du Mandat, et particulièrement celles qui concernent la juridiction de la Cour, sont applicables pour autant qu'elles sont compatibles avec le Protocole. La réserve contenue dans l'article 11 en faveur des obligations internationales rend parfaitement clair que celles-ci doivent être intégralement respectées, mais qu'aucun effet dérogatoire général ne leur est reconnu à l'égard des dispositions de l'article 11. Le silence du Protocole XII au sujet du Mandat et au sujet de la compétence de la Cour permanente de Justice internationale ne permet point de conclure que les Parties aient voulu l'écarter, car le Protocole XII ne concerne pas seulement les territoires mandatés, et il comprend parmi ses signataires aussi un Etat qui n'est pas Membre de la Société des Nations. Si le respect du Protocole XII, en tant que règle applicable en Palestine par rapport à un Etat Membre de la Société des Nations, est garanti par l'article 11 du Mandat, la règle de l'article 26, qui établit positivement la juridiction de la Cour pour des différends relatifs à l'article 11, ne saurait nullement être mise en échec par le silence du Protocole au sujet de cette juridiction.

Entre le Protocole XII et l'article 11 du Mandat, il n'y a aucune incompatibilité. Cela résulte avec évidence de la comparaison des deux textes. L'article 11 ne mentionne pas directement les concessions ; il se borne à définir certains pouvoirs du Mandataire et certains buts de la politique économique de l'Administration palestinienne. Par contre, le Protocole s'occupe exclusivement et de façon détail-

must be examined by the Court not merely as a body of rules which may limit its jurisdiction, but also and above all as applicable under the terms of Article 11 of the Mandate which is the very clause from which the Court derives its jurisdiction. In this respect, the Protocol is the complement of the provisions of the Mandate in the same way as a set of regulations alluded to in a law indirectly form part of it. Nevertheless, from whichever of the two aspects it is regarded, Protocol XII remains the same and has the same effect.

The fact that Article 11 only refers to the Protocol in general terms, and that the Protocol is more recent in date than the Mandate, does not justify the conclusion that the Protocol would only be applicable in Palestine in so far as it is compatible with the Mandate. On the contrary, in cases of doubt, the Protocol, being a special and more recent agreement, should prevail.

If this is true, it is equally true that the provisions of the Mandate and more particularly those regarding the jurisdiction of the Court are applicable in so far as they are compatible with the Protocol. The reservation in Article 11 regarding international obligations makes it quite clear that the intention is that these are to be respected in their entirety but that they are not to have any general limitative effect as regards the provisions of Article 11. The silence of Protocol XII concerning the Mandate and the jurisdiction of the Permanent Court of International Justice, does not justify the conclusion that the Parties intended to exclude such jurisdiction ; for the Protocol does not only deal with mandated territories, and it includes amongst its signatories a State which is not a Member of the League of Nations. Though respect for Protocol XII, in so far as it constitutes a body of rules applicable in Palestine as concerns any Member of the League of Nations, is assured by Article 11 of the Mandate, the provision of Article 26 definitely establishing the jurisdiction of the Court in disputes relating to Article 11 cannot be in any way affected by the silence of the Protocol regarding this jurisdiction.

The Protocol XII and Article 11 of the Mandate are in no way incompatible. This may clearly be seen by a comparison of the two documents. Article 11 does not expressly mention concessions ; it is confined to a definition of certain powers of the Mandatory and of certain of the objects of the economic policy of the Palestine Administration. On the other hand, the Protocol deals exclusively

lée des concessions ; ainsi qu'il a été dit plus haut, il établit des critères suivant lesquels certaines concessions doivent être maintenues ; il règle la subrogation des États successeurs dans les droits et obligations des autorités ottomanes. C'est du droit matériel. Mais il contient aussi des clauses qui ont un caractère formel et qui concernent la procédure à suivre ; il prévoit des négociations administratives sur la réadaptation de certaines concessions ; il fixe les délais dans lesquels ces négociations peuvent avoir lieu ou certaines déclarations des concessionnaires peuvent être faites ; enfin, il établit pour l'évaluation des indemnités à accorder aux concessionnaires, une procédure spéciale d'expertise.

Ce sont ces dispositions d'ordre formel du Protocole qui peuvent être considérées comme incompatibles, non pas avec l'article 11 du Mandat, mais avec la juridiction de la Cour qui se fonde sur cet article. Cette incompatibilité présente un double aspect. Pour autant que le Protocole institue, à son article 5, une juridiction spéciale pour fixer des indemnités, cette juridiction spéciale, pourvu qu'elle fonctionne dans les conditions prévues, exclut à ces fins la juridiction générale qui, pour les différends concernant l'interprétation et l'application du Mandat, est constituée par la Cour. Par contre, les dispositions relatives aux négociations administratives et aux délais n'ont rien d'exclusif par rapport à la juridiction de la Cour ; ils n'ont pour effet que de suspendre l'exercice de cette juridiction jusqu'au moment où la voie des négociations est épuisée et les délais sont expirés. Sous réserve des compétences spéciales reconnues aux experts, sous réserve du respect des délais et des déclarations prévues, la juridiction de la Cour est intacte pour autant qu'elle peut être basée sur l'article 11. Cela est notamment le cas pour les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions mêmes du Protocole.

Or, en l'espèce, il semble que le différend entre les deux Parties porte sur des points qui sont des points préliminaires par rapport à l'application des articles 9, 1 et 4 à 6 du Protocole. Aussi longtemps qu'il y a une divergence de vues au sujet de la question de savoir si les concessions Mavrommatis concernant Jérusalem tombent sous le coup de l'article 4 ou bien de l'article 6 du Protocole, les dispositions concernant la procédure pour l'une et pour l'autre éventualité ne sauraient être opposées à la juridiction de la Cour. Pour ces raisons, ni la juridiction même de la Cour, ni l'exercice de cette juridiction ne sont mis en échec dans la phase actuelle du diffé-

and in detail with concessions ; it establishes tests according to which certain concessions must be recognised ; it lays down rules for the subrogation of the successor States as regards the rights and obligations of the Turkish authorities. This is substantive law. But the Protocol also contains clauses concerning the procedure to be followed : provision is made for administrative negotiations regarding the readaptation of certain concessions ; times are fixed within which these negotiations may take place or certain declarations on the part of concession holders may be made ; lastly it lays down a special procedure for the valuation by experts of the indemnities to be granted to concession holders.

It is these provisions of the Protocol concerning procedure which may be regarded as incompatible, not with Article 11 of the Mandate, but with the jurisdiction derived by the Court from that article. This incompatibility is twofold. In so far as the Protocol establishes in Article 5 a special jurisdiction for the assessment of indemnities, this special jurisdiction—provided that it operates under the conditions laid down—excludes as regards these matters the general jurisdiction given to the Court in disputes concerning the interpretation and application of the Mandate. On the other hand, the provisions regarding administrative negotiations and time limits in no way exclude the jurisdiction of the Court ; their effect is merely to suspend the exercise of this jurisdiction until negotiations have proved fruitless and the times have expired. Subject to the special powers given to the experts, and to the time limits and the declarations provided for, the Court's jurisdiction remains intact in so far as it is based on Article 11. In particular, this is the case as regards disputes relating to the interpretation and application of the provisions of the Protocol itself.

Now in the present case it would appear that the dispute between the two Parties relates to points which are preliminary points as regards the application of Articles 9, 1 and 4 to 6 of the Protocol. Whilst a difference of opinion prevails regarding the question whether the Mavrommatis concessions at Jerusalem fall under the terms of Article 4 or Article 6 of the Protocol, the provisions relating to the procedure to be followed in either event cannot be used in argument against the Court's jurisdiction. For these reasons, neither the jurisdiction of the Court, nor the exercise of its jurisdiction, is, at the present stage of the dispute, affected by the

rend, par les dispositions du Protocole XII relatives au for spécial prévu à l'article 5 ou relatives aux délais visés aux articles 4 et 6. Il n'est pas non plus possible d'opposer à la Grèce le fait que le concessionnaire n'a pas exercé le droit d'option visé à l'article 4. Le Gouvernement britannique ne pourrait exiger l'exercice de ce droit aussi longtemps qu'il conteste que la concession tombe sous le coup de cet article. Resterait à examiner si les négociations qui ont eu lieu au sujet de l'application anticipée du Protocole peuvent exercer une influence sur le cours des délais en question. Cette question, cependant, ne pourrait se poser qu'autant qu'il serait établi si les délais applicables à la concession sont ceux de l'article 4 ou ceux de l'article 6.

V.

Le Traité de Lausanne ainsi que le Protocole XII ont été signés par la Grande-Bretagne et la Grèce le 24 juillet 1923. Pendant la période dans laquelle les négociations décisives entre la Grèce et la Grande-Bretagne au sujet des concessions Mavrommatis ont eu lieu (janvier à avril 1924) et au moment où l'instance grecque fut introduite (le 13 mars 1924), le dépôt des ratifications prévu par l'article 143 du Traité de Lausanne et nécessaire pour l'entrée en vigueur dudit traité et de ses actes complémentaires, à l'égard des signataires qui l'auraient ratifié à cette époque, n'avait pas encore eu lieu. Cet événement est survenu le 6 août 1924. Déjà avant cette date, la Grèce (loi hellénique du 25 août 1923, Journal officiel hellénique de la même date) et la Grande-Bretagne (*Treaty of peace — Turkey — Act of 15 April 1924*) avaient pris les mesures nécessaires en vue de la ratification du Traité de Lausanne. Ce traité étant maintenant entré en vigueur et le Protocole XII devenu applicable à l'égard de la Grande-Bretagne et la Grèce, il n'est pas nécessaire d'examiner quelle aurait été la situation juridique, si le traité n'avait pas été ratifié au moment où l'arrêt de la Cour serait rendu.

Comme l'Agent de Sa Majesté britannique a fait valoir l'argument que le Protocole XII n'était pas en vigueur, la Cour estime nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si sa juridiction peut se trouver affectée par le fait que ledit Protocole peut déployer ses effets seulement depuis le 6 août 1924.

provisions of Protocol XII regarding the special tribunal provided for in Article 5 of the time limits mentioned in Articles 4 and 6. Nor can the argument that the concession holder has not exercised the right of option provided for in Article 4 be used against the Greek Government. The British Government cannot insist on the exercise of this right so long as it denies that the concession fall under the terms of that article. The question remains to be considered whether the negotiations which have taken place with regard to the application of the Protocol in anticipation of its coming into force can exert any influence as regards the expiration of the times in question. This question however cannot arise until it has been decided whether the time limits applicable to the concession are those laid down in Article 4 or in Article 6.

V.

The Treaty of Lausanne and Protocol XII were signed by Great Britain and Greece on July 24th, 1923. When the final negotiations between Greece and Great Britain in regard to the Mavrommatis concessions took place (January to April 1924), and at the moment when Greece filed its application (May 13th, 1924) the deposit of ratifications, which was provided for in Article 143 of the Treaty of Lausanne, had not taken place. This condition had to be fulfilled before the Treaty and its supplementary instruments could come into effect as regards signatories having then ratified it. The deposit was effected on August 6th, 1924. Already before that date Greece Greek law of August 25th, 1923 : Greek official Gazette of the same date) and Great Britain (Treaty of Peace — Turkey — Act of April 15th, 1924) had taken the necessary steps for ratification of the Treaty. Since the Treaty is now in force and Protocol XII has become applicable as regards Great Britain and Greece, it is not necessary to consider what the legal position would have been if the Treaty had not been ratified at the time of the Court's judgment.

As His Britannic Majesty's Agent relied on the fact that the Protocol was not in force, the Court is constrained to state its opinion on the question whether its jurisdiction may be affected by the fact that this Protocol is only effective as from August 6th, 1924.

Le Protocole XII a été établi afin de fixer les conditions dans lesquelles certaines concessions accordées par les autorités ottomanes avant la conclusion du Protocole devraient être reconnues et traitées par les Parties contractantes. Il est donc un trait essentiel du Protocole de déployer des effets à l'égard de situations juridiques remontant à une époque antérieure à sa propre existence. Si la protection des droits reconnus par le Protocole XII contre des atteintes qui auraient pu être commises avant l'entrée en vigueur de cet acte international, n'était pas visée par ses clauses, le Protocole manquerait d'effet précisément par rapport à la période où les droits en question ont avant tout besoin de protection. La Cour est donc d'avis que le Protocole garantit les droits reconnus par lui contre toute violation indépendamment du moment où elle aurait eu lieu.

Dans le même ordre d'idées, il faut encore examiner si la question de savoir si la validité de l'introduction d'instance peut être mise en doute parce qu'elle est antérieure à l'époque où le Protocole XII est devenu applicable. Tel n'est pas le cas. Même si, avant cette époque, la juridiction de la Cour n'existait pas pour la raison que l'obligation internationale visée à l'article 11 n'était pas encore en vigueur, il aurait été toujours possible, pour la partie demanderesse, de présenter à nouveau sa requête, dans les mêmes termes, après l'entrée en vigueur du Traité de Lausanne ; et alors on n'aurait pu lui opposer le fait en question. Même si la base de l'introduction d'instance était défectueuse pour la raison mentionnée, ce ne serait pas une raison suffisante pour débouter le demandeur de sa requête. La Cour, exerçant une juridiction internationale, n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le droit interne. Dans ces conditions, même si l'introduction avait été prématurée, parce que le Traité de Lausanne n'était pas encore ratifié, ce fait aurait été couvert par le dépôt ultérieur des ratifications requises.

Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, le différend porte sur des points préliminaires à l'application de certaines dispositions du Protocole XII, savoir celles qui visent des négociations à entreprendre et des délais à courir. C'est pourquoi l'on ne saurait opposer au demandeur une objection fondée sur la prétendue obligation pour lui de se conformer dès maintenant à ces dispositions. Cette conclusion s'impose encore en l'espèce pour une

Protocol XII was drawn up in order to fix the conditions governing the recognition and treatment by the contracting Parties of certain concessions granted by the Ottoman authorities before the conclusion of the Protocol. An essential characteristic therefore of Protocol XII is that its effects extend to legal situations dating from a time previous to its own existence. If provision were not made in the clauses of the Protocol for the protection of the rights recognised therein as against infringements before the coming into force of that instrument, the Protocol would be ineffective as regards the very period at which the rights in question are most in need of protection. The Court therefore considers that the Protocol guarantees the rights recognised in it against any violation regardless of the date at which it may have taken place.

In the same connection it must also be considered whether the validity of the institution of proceedings can be disputed on the ground that the application was filed before Protocol XII had become applicable. This is not the case. Even assuming that before that time the Court had no jurisdiction because the international obligation referred to in Article XI was not yet effective, it would always have been possible for the applicant to re-submit his application in the same terms after the coming into force of the Treaty of Lausanne, and in that case, the argument in question could not have been advanced. Even if the grounds on which the institution of proceedings was based were defective for the reason stated, this would not be an adequate reason for the dismissal of the applicant's suit. The Court, whose jurisdiction is international, is not bound to attach to matters of form the same degree of importance which they might possess in municipal law. Even, therefore, if the application were premature because the Treaty of Lausanne had not yet been ratified, this circumstance would now be covered by the subsequent deposit of the necessary ratifications.

As has been explained above, the dispute relates to points preliminary to the application of certain provisions of Protocol XII, namely those dealing with negotiations to be undertaken and time limits to be observed. For this reason it cannot be argued against the applicant that he is under an immediate obligation to conform to these provisions. This conclusion is, in the present case, also pointed to for another reason: the Parties, and before them, the

autre raison : les Parties et, avant elles, les intéressés ont, d'un commun accord, et sur l'initiative du Gouvernement de Sa Majesté britannique, poursuivi, à partir de la signature du Traité de Lausanne, leurs pourparlers sur la base du Protocole XII. Il semble qu'il y a des précédents dans ce sens.

Reste enfin une dernière question, qui touche au problème de la rétroactivité soulevé par l'Agent de Sa Majesté britannique. Si la juridiction de la Cour est basée sur l'article 11 du Mandat, il faut que cette disposition soit applicable au différend non seulement *ratione materiae*, mais aussi *ratione temporis*.

Il faut retenir d'abord que, au moment où les thèses divergentes des deux Gouvernements se sont nettement dessinées (avril 1924) et au moment où l'instance a été introduite, le Mandat pour la Palestine était en vigueur. La Cour est d'avis que, dans le doute, une juridiction basée sur un accord international s'étend à tous les différends qui lui sont soumis après son établissement. Dans le cas actuel, cette interprétation semble imposée par les termes mêmes de l'article 26, d'après lequel doit être soumis à la Cour « tout différend quel qu'il soit . . . qui viendrait à s'élever ». La réserve faite dans de nombreux traités d'arbitrage au sujet de différends engendrés par des événements antérieurs à la conclusion du traité, semble démontrer la nécessité d'une limitation expresse de la juridiction et, par conséquent, l'exactitude de la règle d'interprétation énoncée ci-dessus. Le fait qu'un différend surgit à un moment donné entre les Etats forme un critère suffisamment précis pour délimiter, dans le temps, la juridiction, tandis que la détermination des événements qui ont donné naissance à un différend se trouve dans beaucoup de cas inextricablement liée au fond même du litige.

Toutefois, même si l'on exige que l'acte allégué par la Partie demanderesse comme contraire aux dispositions du Mandat appartienne à une époque où le Mandat était en vigueur, la Cour croit que cette condition est remplie dans l'espèce. Si l'octroi des concessions Rutenberg, pour autant qu'elles pourraient être reconnues incompatibles, au moins en partie, avec celles de Mavrommatis, constitue la violation du Mandat, cette violation, quel que soit le moment auquel elle a commencé, subsisterait encore et tomberait, de ce fait, sous le coup du Mandat. C'est sans aucun doute sous le régime du Mandat que le Gouvernement britannique a pris, par la lettre du 1^{er} avril 1924, l'attitude qui,

persons interested, have by mutual consent and at the instance of His Britannic Majesty's Government, conducted their negotiations, since the signature of the Treaty of Lausanne, on the basis of Protocol XII. There would appear to be precedents for this.

Finally one last point remains which concerns the question of retrospective effect raised by His Britannic Majesty's Agent. If the Court's jurisdiction is based on Article 11 of the Mandate, this clause must be applicable to the dispute, not merely *ratione materiae*, but also *ratione temporis*.

It must in the first place be remembered that at the time when the opposing views of the two Governments took definite shape (April 1924), and at the time when proceedings were instituted, the Mandate for Palestine was in force. The Court is of opinion that, in cases of doubt, jurisdiction based on an international agreement embraces all disputes referred to it after its establishment. In the present case, this interpretation appears to be indicated by the terms of Article 26 itself where it is laid down that "any dispute whatsoever . . . which may arise" shall be submitted to the Court. The reservation made in many arbitration treaties regarding disputes arising out of events previous to the conclusion of the treaty seems to prove the necessity for an explicit limitation of jurisdiction and, consequently, the correctness of the rule of interpretation enunciated above. The fact of a dispute having arisen at a given moment between two States is a sufficient basis for determining whether as regards tests of time, jurisdiction exists, whereas any definition of the events leading up to a dispute is in many cases inextricably bound up with the actual merits of the dispute.

Nevertheless, even supposing that it were admitted as essential that the act alleged by the Applicant to be contrary to the provisions of the Mandate should have taken place at a period when the Mandate was in force, the Court believes that this condition is fulfilled in the present case. If the grant of the Rutenberg Concessions, in so far as they may be regarded as incompatible, at least in part, with those of Mavrommatis, constitutes the alleged breach of the terms of the Mandate, this breach, no matter on what date it was first committed, still subsists, and the provisions of the Mandate are therefore applicable to it. There is no doubt that the Mandatory régime was in force when the British Government, in its letter

dans l'opinion du Gouvernement hellénique, a rendu impossible de continuer les négociations en vue d'un arrangement et a donné à la violation alléguée par la Grèce un caractère définitif.

C'est pour ces raisons que la Cour estime ne pas devoir examiner si les dispositions du Mandat, une fois entrées en vigueur, s'appliquent rétroactivement à l'époque où, selon la requête grecque, les armées britanniques auraient utilisé, à partir de 1918, certaines études de M. Mavrommatis, et où, en 1921, les autorités de la Palestine et le Colonial Office n'auraient pas cru devoir traiter les concessions en question comme s'imposant à leur respect dans la mesure indiquée par M. Mavrommatis.

Sans insister davantage sur ce côté du problème, la Cour croit devoir retenir que l'institution des Mandats, y compris ceux à établir dans des territoires appartenant autrefois à l'Empire ottoman, remonte à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations ; que, en outre, le Mandat pour la Palestine a été confié à la Grande-Bretagne par les Principales Puissances alliées en 1920 et que, enfin, en 1921, le projet de Mandat pour la Palestine contenait la réserve en faveur des articles 311 et 312 du Traité de Sèvres

PAR CES MOTIFS,

La Cour, jugeant contradictoirement,

Admet l'exception préliminaire présentée par le Gouvernement de Sa Majesté britannique, pour autant qu'elle se réfère à la réclamation relative aux travaux de Jaffa et la rejette pour autant qu'elle se réfère à la réclamation relative aux travaux de Jérusalem ;

Retient l'affaire pour statuer au fond dans la même mesure ;

Charge le Président de fixer, aux termes de l'article 33 du Règlement, les délais pour le dépôt des documents ultérieurs de la procédure écrite.

Le présent Arrêt ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fait foi.

of April 1st, 1924, adopted the attitude which, in the opinion of the Greek Government, rendered it impossible to continue negotiations with a view to a settlement and, by so doing, imparted to the breach of the Mandate, alleged by Greece to have occurred, a definitive character.

For these reasons the Court does not feel called to consider whether the provisions of the Mandate, once they are in force, apply retrospectively to the period when, according to the Greek application, the British Armies utilised, after 1918, certain of M. Mavrommatis' surveys, and when the Palestine Authorities and the Colonial Office, in 1921, failed to regard themselves as bound to respect the concessions in question to the extent claimed by M. Mavrommatis.

Without dwelling further on this aspect of the problem, the Court feels constrained to observe that the Mandate system including the Mandates to be established for territories formerly belonging to the Ottoman Empire, dates back to Article 22 of the Covenant of the League of Nations ; furthermore that the Mandate for Palestine was entrusted to Great Britain by the Principal Allied Powers in 1920, and, finally, that in 1921 the draft of the Mandate for Palestine contained a reservation regarding Articles 311 and 312 of the Treaty of Sèvres.

FOR THESE REASONS

The Court, having heard both Parties,

Upholds the preliminary objection submitted by His Britannic Majesty's Government in so far as it relates to the claim in respect of the works at Jaffa and dismisses it in so far as it relates to the claim in respect of the works at Jerusalem ;

Reserves this part of the suit for judgment on the merits ;

And instructs the President to fix, in accordance with Article 33 of the Rules of Court, the times for the deposit of further documents of the written proceedings.

Done in French and English, the French text being authoritative.

Fait et jugé au Palais de la Paix à La Haye, ce trente août mil neuf cent vingt-quatre, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis aux agents des Gouvernements de Sa Majesté britannique et de la République hellène respectivement.

Le Président :

(*Signé*) LODER.

Le Greffier :

(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

Lord Finlay et MM. Moore, de Bustamante, Oda et Pessôa, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut de la Cour, ont joint audit arrêt les exposés suivants de leur opinion individuelle.

(*Paraphé*) L.

(*Paraphé*) Å. H.

At the Peace Palace, The Hague, this thirtieth day of August one thousand nine hundred and twenty four, in three copies, one of which is to be placed in the archives of the Court and the others to be forwarded to the Agents of the Governments of His Britannic Majesty and of the Greek Republic respectively.

(Signed) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

Lord Finlay and MM. Moore, de Bustamante, Oda and Pessôa, declaring that they are unable to concur in the judgment delivered by the Court, and availing themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Court Statute, have delivered the separate opinions which follow hereafter.

(Initialled) L.

(Initialled) Å. H.
