

OPINION INDIVIDUELLE
DE SIR ARNOLD McNAIR, PRÉSIDENT

[Traduction]

Tout en me ralliant aux conclusions énoncées dans l'arrêt de la Cour, je désire y ajouter quelques mots, car les raisons qui m'amènent à cette conclusion ne sont pas absolument identiques à celles de l'arrêt.

Je commencerai par quelques remarques de caractère préliminaire. En vertu du Pacte de la Société des Nations et du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, aucun État n'était tenu d'accepter la compétence de la Cour. Néanmoins, l'article 36, par. 2, du Statut, offrait aux États la possibilité de le faire par un acte volontaire. Ce paragraphe (reproduit dans le Statut de la Cour actuelle en des termes identiques en substance à tous égards pertinents) était, par nature, une invitation permanente adressée, au nom de la Cour, aux Membres de la Société des Nations, à accepter comme obligatoire, sur la base de la réciprocité, tout ou partie de la compétence de la Cour telle qu'elle y était définie. Il convient de noter que ce paragraphe prévoit la possibilité de « l'adhésion contractuelle » et non pas celle de la « répudiation contractuelle ». Un État, ayant loisir de faire une déclaration ou de s'en abstenir, est en droit, dans l'affirmative, de limiter la portée de sa déclaration en quelque façon qu'il lui plaira, toujours sous réserve de réciprocité. Un autre État qui y cherche le fondement de la compétence de la Cour doit établir que les déclarations des deux États concordent pour inclure dans leur champ d'application le différend en question. L'article 36, par. 5, du Statut de la Cour actuelle, entré en vigueur en 1945, dispose que les déclarations faites en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour permanente, et qui sont encore en vigueur, doivent être considérées comme des acceptations de la compétence obligatoire de la Cour actuelle, et il est communément admis par les Parties que la déclaration iranienne ratifiée le 19 septembre 1932 était en vigueur lorsque le Royaume-Uni a soumis sa requête à la Cour le 26 mai 1951. Il est également admis de part et d'autre que le différend actuel est également du domaine de la déclaration du Royaume-Uni.

Un tribunal international ne saurait considérer une question de compétence comme une simple question *inter partes*. Cet aspect n'épuise pas la matière. La Cour elle-même, agissant *proprio motu*, doit s'assurer que tout État cité à comparaître devant elle en vertu d'une telle déclaration a bien consenti à sa compétence. Cet aspect de la question a été signalé dans l'arrêt rendu en 1927 par la Cour permanente dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów (compétence)*, Série

A, n° 9, p. 32 (affaire qui ne concernait pas une déclaration) dans le passage suivant :

« Il a été allégué à plusieurs reprises, dans la présente procédure, que la Cour devrait dans le doute décliner sa compétence. Il est vrai que la juridiction de la Cour est toujours une juridiction limitée, n'existant que dans la mesure où les États l'ont admise ; par conséquent, la Cour ne l'affirmera en cas de contestation — ou lorsqu'elle doit l'examiner *d'office* — qu'à la condition que la force des raisons militant en faveur de la compétence soit prépondérante. Le fait que des arguments sérieux peuvent être invoqués pour soutenir la thèse que la compétence n'existe pas, ne saurait déjà créer un doute qui serait de nature à faire échec à la compétence. C'est toujours l'existence d'une volonté des Parties de conférer juridiction à la Cour, qui fait l'objet de l'examen de la question de savoir s'il y a compétence ou non. Le doute destructif de la compétence n'entre pas en ligne de compte lorsque cette volonté — comme dans le cas actuel — peut être établie d'une manière qui satisfait la conviction de la Cour. »

* * *

La question essentielle soumise à la Cour est celle du sens des mots suivants, provenant de la déclaration d'acceptation par l'Iran de la compétence de la Cour, datée du 2 octobre 1930 et ratifiée le 19 septembre 1932 :

« sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration, au sujet de situations ou de faits ayant directement ou indirectement trait à l'application des traités ou conventions acceptés par la Perse et postérieurs à la ratification de cette déclaration, exception faite pour... ».

Cette mention des traités ou conventions vise-t-elle des traités ou conventions acceptés par l'Iran *sans tenir compte de la date de leur acceptation*, comme le soutient le Royaume-Uni, ou seulement des « traités ou conventions » acceptés par l'Iran *postérieurement à la date de ratification de la déclaration*, ainsi que le prétend l'Iran ? Autrement dit, les mots « postérieurs à la ratification de cette déclaration » se rapportent-ils à « situations ou faits », comme le soutient le Royaume-Uni, ou à « traités ou conventions », ainsi que le prétend l'Iran ? L'importance de cette question tient au fait que le Royaume-Uni invoque, au moins comme fondement de la compétence de la Cour, certains traités acceptés par l'Iran avant le 19 septembre 1932.

Je n'ai pas besoin de répéter la discussion sur ce point, telle qu'elle est développée dans l'arrêt de la Cour, car j'accepte la conclusion de la Cour. Les deux interprétations sont grammaticalement possibles, comme l'a reconnu le représentant du Royaume-Uni. En outre, toutes deux sont possibles du point de vue du fond ; toutes deux ont un sens, bien que les résultats des deux interprétations soient fort différents. En résumé, le texte contient une ambi-

guité véritable et, pour ce motif, il est à la fois justifiable et nécessaire de s'écarter du texte et de voir si les circonstances extérieures apportent quelque lumière.

En 1928, l'Assemblée de la Société des Nations lança une campagne en vue d'obtenir de plus nombreuses acceptations de la compétence obligatoire de la Cour permanente. Cette campagne porta ses fruits car, au cours des années 1928 à 1932 inclusivement, vingt-six États environ déposèrent des déclarations acceptant la compétence obligatoire de la Cour sous une forme ou sous une autre. Parmi les gouvernements qui répondirent à l'appel se trouvait le Gouvernement iranien. Sa contribution était fort modeste ; elle permit cependant au délégué de ce pays à Genève d'annoncer à l'Assemblée le 16 septembre 1930 qu'il avait reçu de Téhéran un télégramme aux termes duquel son pays avait « adhéré à la clause facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale ».

La limitation par l'Iran de son acceptation aux situations ou faits ayant directement ou indirectement trait à des traités ou conventions était unique et le lecteur est naturellement amené à se demander si cette attitude exceptionnellement restrictive s'expliquait par quelque raison et si quelque indication permettait de préciser laquelle des deux interprétations possibles de la formule était exacte.

L'explication donnée par le Gouvernement iranien au paragraphe 19 de ses « Observations préliminaires » en date du 22 février 1952, dans lesquelles cette exception d'incompétence a été soulevée, est la suivante :

« Le Gouvernement iranien avait, en effet, d'impérieuses raisons de politique internationale pour limiter son option comme il l'a fait : le 2 octobre 1928 [? 1930] il avait dénoncé tous les traités existants qui le liaient aux autres États et qui étaient basés sur le régime des capitulations ; de ce fait s'ouvrirent de multiples négociations tendant à substituer aux anciennes conventions de nouveaux accords fondés, eux, sur l'égalité des parties contractantes.

Le Gouvernement iranien a rédigé la clause par laquelle il adhérait au Statut de la Cour, de manière à exclure la compétence de la Cour, pour toutes les conventions internationales signées avant cette date parce qu'il avait dénoncé ces conventions et qu'il voulait mettre fin d'une manière générale et définitive au régime capitulaire. C'est la raison pour laquelle il fut normalement conduit à n'accepter la juridiction de la Cour que pour les traités postérieurs à son adhésion, c'est-à-dire, pour nous en tenir à l'aspect politique essentiel, postérieurs au renversement intervenu en 1928 dans les négociations avec les autres États. »

Cet exposé — fait en 1952 — appelle un examen : nous devons rechercher si, au cours de la période pertinente de 1928 à 1932, il y a eu quelque chose de particulier dans la situation conventionnelle ou dans les activités de l'Iran en matière de conclusion de traités. L'effondrement graduel du régime des capitulations à travers le

monde, au cours de la décade qui a suivi la première guerre mondiale, est décrit dans l'ouvrage du Professeur A. J. Toynbee, *Survey of International Affairs* pour 1928, pages 349-350, et dans celui de Wheeler-Bennett, *Documents on International Affairs*, 1928, pages 200-212. L'Iran agit en 1927, et le 10 mai de cette année « notifia formellement à tous les États détenteurs de privilèges capitulaires en Perse [s'élevant, croit-on à 13 au moins] que ces privilèges seraient abolis le 10 mai 1928 ». Comme conséquence de cette dénonciation, il devint nécessaire pour l'Iran de procéder à une refonte de son système conventionnel, de reviser ses traités et de remplacer le système capitulaire antérieur par une série de traités de commerce et d'établissement en rapport avec le nouveau statut d'égalité juridique qu'il avait affirmé et acquis.

En conséquence, ainsi qu'il ressort d'un examen du *Recueil des traités de la Société des Nations*, les années 1928 à 1932 furent marquées, de la part de l'Iran, par une activité intense de négociation de nouveaux traités d'amitié, de commerce ou d'établissement. Dans le cas de certains États, autrefois détenteurs de privilèges capitulaires, l'Iran dut se contenter de solutions provisoires contenues dans des échanges de notes dont certains n'avaient pas encore été remplacés par des traités en due forme à la fin de 1932, ni même beaucoup plus tard. En résumé, le système conventionnel de l'Iran se trouvait dans un état d'attente et de transition et il était difficile pour cet État de savoir de façon précise quelle était sa situation vis-à-vis de certains États et quels vestiges subsistaient encore du régime ancien.

Je crois qu'il est également nécessaire de se rappeler le rôle important joué par les clauses de la nation la plus favorisée dans l'établissement du réseau tendu par le système capitulaire en Iran et ailleurs.

Une lecture attentive de l'ouvrage de Hertslet, *Treaties, etc., between Great Britain and Persia, and between Persia and other Foreign Powers* (1891), montre combien ces clauses étaient générales dans les traités conclus par l'Iran. Il est vrai que ces clauses ne sont nullement limitées au système des capitulations et ont été employées depuis des siècles par les États dans leurs relations conventionnelles, sans aucun lien avec les capitulations. Néanmoins, du point de vue d'un État qui avait été soumis à un système de capitulations pendant un siècle au moins et venait seulement de les dénoncer et de s'élever à un statut nouveau, il serait surprenant que le principe de la nation la plus favorisée ne soit pas considéré comme un accessoire insupportable de ce système. Un tel État, encore occupé à négocier un nouveau régime conventionnel limitant le principe de la nation la plus favorisée aux relations commerciales normales, serait naturellement peu enclin à accepter une compétence obligatoire, conçue dans des termes assez larges pour s'exposer à voir invoquer toute partie de l'ancien système conventionnel qui pourrait encore survivre.

Ces considérations historiques me permettent de comprendre plus facilement pourquoi le Gouvernement iranien désirait commencer une page nouvelle, en ce qui concerne la compétence obligatoire de la Cour, et limiter ses obligations de ce chef aux traités et conventions acceptés par lui après le 19 septembre 1932.

Le commentaire de la Grande-Bretagne sur l'explication par le Gouvernement iranien des limitations contenues dans sa déclaration citée plus haut se trouve au paragraphe 20 des observations du Royaume-Uni en date du 24 mars 1952. *a)* Il y est indiqué que l'interprétation britannique de cette déclaration suffirait à exclure de la compétence obligatoire les différends s'élevant au sujet des traités relatifs aux capitulations, car, même suivant cette interprétation, la déclaration est limitée aux différends s'élevant après le 19 septembre 1932 et au sujet de situations ou faits postérieurs à cette date. Mais le nouveau système conventionnel de l'Iran n'était pas encore complet le 19 septembre 1932 lors de la ratification de la déclaration, à plus forte raison le 2 octobre 1930, lors de son dépôt à Genève ; certains des nouveaux traités n'avaient pas été ratifiés ; certains n'avaient même pas été négociés et, dans un grand nombre de cas, il n'existait qu'un échange de notes portant accord sur un « règlement provisoire ». A mon avis, il est concevable, pour les raisons données ci-dessus, que le Gouvernement iranien, lorsqu'il décida, le 2 octobre 1930, de signer une déclaration, se soit limité aux traités acceptés après la ratification de cette déclaration.

b) D'autre part, le Royaume-Uni déclare que pendant la période 1929 à 1934, le Gouvernement iranien conclut avec divers États un grand nombre de traités dans lesquels il admettait sous une forme ou sous une autre le règlement par arbitrage international des différends s'élevant à propos de l'application ou de l'interprétation de traités passés, présents et à venir. Cette réponse ne me paraît pas convaincante. Accepter l'arbitrage vis-à-vis d'un État particulier est une chose ; accepter la compétence de la Cour permanente à propos des traités en général, en sachant que cette acceptation comporte le risque d'être contraint à ester en justice contre tout Membre de la Société des Nations qui a fait une déclaration comportant l'élément nécessaire de réciprocité. En outre, si on examine les onze traités énumérés au paragraphe 21 de ces observations et invoqués à l'appui de cette thèse, on trouvera que la plupart sont des traités conclus avec des États autrefois détenteurs de droits capitulaires en Iran, et plus tard désireux d'y substituer de nouveaux traités qui reconnaîtraient le nouveau statut d'égalité de l'Iran ; au contraire, trois d'entre eux ont été conclus avec l'Estonie, la Finlande et la Lithuanie — nouveaux venus sur la scène internationale — lesquels, pour autant que je crois savoir, n'ont jamais joui de droits capitulaires en Iran. Les États mentionnés dans ce paragraphe sont donc précisément la catégorie d'États avec lesquels l'Iran serait disposé à se mettre d'accord sur une

forme générale d'arbitrage des différends s'élevant au sujet des traités. A mon avis, ces onze traités ne sont pas incompatibles avec l'idée que ce que redoutait le Gouvernement iranien lors de la signature de sa déclaration, le 2 octobre 1930, était de pouvoir être cité devant la Cour permanente, aux termes de cette déclaration, en vertu de tout ou partie d'un traité remontant au régime des capitulations ou en rapport avec celui-ci.

En conséquence, j'en arrive à penser que l'interprétation donnée par le Gouvernement iranien de sa déclaration est préférable à celle du Royaume-Uni et que la déclaration n'a trait qu'aux situations ou faits ayant directement ou indirectement trait à l'application des traités ou conventions acceptés par l'Iran *après* le 19 septembre 1932 (et dès lors sous les seules réserves contenues dans la déclaration, réserves qui ne sont pas contestées).

J'en arrive à cette conclusion sans invoquer la loi iranienne du 15 janvier 1931, communiquée à la Cour à la date bien tardive du 10 juin 1952 ; j'aurais préféré que cette loi ne soit pas prise en considération par la Cour. Son admissibilité comme moyen de preuve est contestable et sa valeur probatoire est minime.

* * *

Je passe maintenant à la seconde question, savoir, s'il existe des traités ratifiés par l'Iran *après* le 19 septembre 1932, sur lesquels le Royaume-Uni puisse se fonder pour établir la juridiction de la Cour. La première prétention du Royaume-Uni à ce sujet (voir les observations du 24 mars 1952, par. 22) repose sur ce que l'on appelle dans ce texte « l'accord international entre la Perse et le Royaume-Uni sur l'observation des termes du contrat de concession de 1933 ».

En ce qui est de ce contrat de concession conclu entre le Gouvernement iranien et l'Anglo-Persian Oil Company, Ltd., j'accepte la décision de la Cour et le raisonnement qui l'étaye. Il ne me paraît pas tomber sous le coup de l'expression « traités ou conventions acceptés par la Perse ». Ni les circonstances dans lesquelles il a été négocié, ni le règlement du différend de même date existant entre le Royaume-Uni et l'Iran et soumis au Conseil de la Société des Nations n'ont abouti à la création d'un accord tacite ou d'un accord implicite entre le Royaume-Uni et l'Iran susceptible d'être couvert par la formule « traités ou conventions acceptés par la Perse ». A propos de la signification de l'expression « acceptés par la Perse », j'attire l'attention sur les observations de la Cour permanente de Justice internationale, faites en 1924 dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt n° 2 (compétence), Série A, n° 2, page 24, sur le sens de l'expression « obligations internationales acceptées par l'État mandataire » et sur les observations de lord Finlay et du juge Moore dans le même sens (pp. 47 et 68). Les mots « acceptés par la Perse » ne conviendraient pas pour désigner un

accord tacite ou un accord implicite si un tel accord était né. Le mot « acceptés » doit recevoir un sens.

Le second titre du Royaume-Uni à pouvoir fonder la compétence de la Cour sur un traité ratifié par l'Iran *après* le 19 septembre 1932 repose sur les trois traités conclus par l'Iran avec le Danemark (1934), la Suisse (1934) et la Turquie (1937) « des dispositions desquelles » (d'après le paragraphe 22 des observations mentionnées ci-dessus) « le Royaume-Uni a le droit de se prévaloir en vertu des clauses de la nation la plus favorisée insérées dans les traités de 1857 et de 1903 entre le Royaume-Uni et la Perse ». Ces traités sont indiqués comme « aboutissant à faire tomber la présente affaire dans le champ d'application de la déclaration ». Il nous suffira, pour examiner cette thèse, de nous limiter au traité de 1934 entre l'Iran et le Danemark (entré en vigueur le 21 mars 1935) et à l'article 9 du traité anglo-persan de 1857 qui a été expressément maintenu à titre temporaire par un échange de notes entre l'Iran et le Royaume-Uni en date du 10 mai 1928 (comptes rendus parlementaires britanniques, Cmd. 3606).

Il est incontestable que si la compétence de la Cour en cette affaire avait déjà été établie et si la Cour procédait maintenant à l'examen sur le fond, le Royaume-Uni serait en droit d'invoquer contre l'Iran la clause de la nation la plus favorisée (article 9) du traité de 1857 aux fins de demander le bénéfice des dispositions du traité irano-danois de 1934 sur le traitement des ressortissants étrangers et de leurs biens. Mais telle n'est pas la question dont la Cour s'occupe actuellement. La question est la suivante : le Royaume-Uni peut-il fonder utilement la compétence de la Cour sur le traité irano-danois de 1934 en tant que ce traité est « postérieur à la ratification de cette déclaration » ? — ce qui est tout différent.

Considérant l'opinion déjà exprimée par moi que la déclaration iranienne ne s'applique qu'aux traités ratifiés par l'Iran *après* le 19 septembre 1932, j'estime que cette thèse du Royaume-Uni se heurte à deux obstacles :

a) Le premier est que le Royaume-Uni ne peut invoquer aucun traité conclu entre lui et l'Iran et ratifié après cette date. En réponse à cette objection on pourrait soutenir que la formule de l'Iran ne dit pas expressément que les traités visés par elle doivent être des traités conclus entre l'Iran et l'autre Partie au litige. Néanmoins, je suis fortement enclin à penser que lorsqu'un État fait une déclaration par laquelle il accepte, sur la base de réciprocité, de soumettre à la Cour les différends s'élevant au sujet de traités, cette déclaration vise les différends s'élevant au sujet des traités conclus entre les deux Parties au litige. D'autre part, que cette opinion soit fondée ou non, il reste l'obstacle ultérieur et, à mon avis, décisif que :

b) le Royaume-Uni, avant de pouvoir fonder sa demande sur le traité irano-danois, doit établir un lien avec celui-ci et c'est ce que

le Royaume-Uni s'efforce de faire en invoquant l'article 9 du traité anglo-persan de 1857 — traité dont la date est antérieure à celle de la déclaration iranienne.

La Cour devrait donc, avant de pouvoir accepter la thèse du Royaume-Uni, conclure que le Royaume-Uni est en mesure

a) non seulement d'invoquer un traité de 1934 entre l'Iran et un État tiers, mais encore

b) emboîter ensemble ce traité et un traité conclu en 1857 avec l'Iran en appelant à l'aide une clause de la nation la plus favorisée contenue dans ce dernier traité.

L'un ou l'autre de ces traités pris isolément, ou tous les deux ensemble, peuvent-ils être appelés « un traité ou convention accepté par la Perse » *après* le 19 septembre 1932, au sens de la déclaration ? Je ne le pense pas. Cette interprétation me paraît artificielle et forcée, et je ne saurais l'admettre. A mon avis, on ne saurait supposer qu'un État faisant une déclaration en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 envisage une application aussi indirecte de sa déclaration.

Je n'estime pas non plus que les mots « directement ou indirectement » viennent à l'appui de la thèse du Royaume-Uni : ces mots qualifient la relation entre les situations ou faits et l'application du traité ; ils ne sauraient couvrir la mise en jeu indirecte d'une clause de la nation la plus favorisée reliant un traité de 1857 à un traité de 1934 aux fins de satisfaire à la formule contenue dans la déclaration iranienne.

Pour ces motifs, je ne puis admettre la prétention du Royaume-Uni à fonder la compétence de la Cour sur les traités avec le Danemark, la Suisse et la Turquie, acceptés par l'Iran *après* le 19 septembre 1932.

En conséquence, la Cour n'a pas compétence en l'espèce.

(Signé) ARNOLD D. MCNAIR.