

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

---

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

---

AFFAIRE DE L'INTERHANDEL  
(SUISSE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)  
(EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES)  
ARRÊT DU 21 MARS 1959

**1959**

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

---

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

---

INTERHANDEL CASE  
(SWITZERLAND *v.* UNITED STATES OF AMERICA)  
(PRELIMINARY OBJECTIONS)  
JUDGMENT OF MARCH 21st, 1959

Le présent arrêt doit être cité comme suit :

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

---

This Judgment should be cited as follows :

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

N° de vente : **205**  
Sales number

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1959  
Le 21 mars  
Rôle général  
n° 34

ANNÉE 1959

21 mars 1959

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

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

## ARRÊT

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

En l'affaire de l'Interhandel,

*entre*

la Confédération suisse,  
représentée par

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

comme agent,

et par

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

comme co-agent,

assistés de

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

comme conseil et expert,

et de

M. Michael Gelzer, docteur en droit,

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

comme experts,

*et*

les États-Unis d'Amérique,  
représentés par

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

comme agent,

assisté de

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

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

comme conseils,

LA COUR,

ainsi composée,

*rend l'arrêt suivant :*

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

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

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

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

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

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

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

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

« Plaise à la Cour:

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

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

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

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

Au nom de ce même Gouvernement, dans le mémoire:

« Plaise à la Cour de dire et juger:

*A. Conclusions principales*

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

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

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

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

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

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

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

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

« Plaise à la Cour dire et juger:

(1) *Première exception préliminaire*

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

(2) *Deuxième exception préliminaire*

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

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

(3) *Troisième exception préliminaire*

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

(4) *Quatrième exception préliminaire*

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

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

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

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

« Plaise à la Cour de dire et juger :

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

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

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

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

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

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

« A. *Conclusions principales*

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

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

B. *Conclusion principale subsidiaire*

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

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

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

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

*Subsidiairement*

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

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

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

3. *Plus subsidiairement :*

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

4. *Tout à fait subsidiairement :*

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

a) l'interprétation d'un traité;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Accord de Washington dispose d'autre part :

*« Article IV, paragraphe 1.*

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

*Article VI.*

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

#### *Première exception préliminaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

#### *Deuxième exception préliminaire*

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

#### *Quatrième exception préliminaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

#### *Troisième exception préliminaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Par ces motifs,

LA COUR,

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

à l'unanimité,  
rejette la deuxième exception préliminaire;

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

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

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

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

Le Président,

(Signé) Helge KLAESTAD.

Le Greffier adjoint,

(Signé) GARNIER-COIGNET.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Paraphé) H. K.

(Paraphé) G.-C.