

## SEPARATE OPINION OF JUDGE HACKWORTH

I agree with the conclusions of the Court that the contention by Switzerland that the Government of the United States is under an obligation to restore the assets in the United States, claimed by Interhandel, or, in the alternative, to submit the dispute to arbitration or conciliation, is inadmissible because of the non-exhaustion by Interhandel of its remedies in the courts of the United States.

But I regret that I am unable to concur in the rejection by the Court of the First Preliminary Objection submitted by the United States contesting the jurisdiction of the Court to entertain the Swiss Application.

\* \* \*

*The First Preliminary Objection*

In my view this Objection should have been sustained for the following reasons:

The Declaration by the United States accepting the compulsory jurisdiction of the Court was filed with the Secretary-General of the United Nations on August 26th, 1946. The Declaration was limited to "legal disputes hereafter arising", i.e. to disputes arising after August 26th, 1946. In my judgment the dispute here in question arose well in advance of the filing of the Declaration. To arrive at a proper understanding of the intrinsic nature of the controversy, it is necessary to examine it as a whole and from its inception. To separate it into two phases—one having to do with the blocking of Interhandel's assets in Switzerland, and the other relating to the vesting of assets claimed by Interhandel in the United States—and to reach conclusions on that basis impresses me as an unrealistic and somewhat artificial approach to the problem. The facts and the history of the controversy do not, in my view, lend themselves to such a process of simplification.

It is common ground that General Aniline and Film Corporation, an American corporation, was created by I.G. Farbenindustrie, A.G., of Frankfurt, Germany. It is also common ground that I.G. Chemie (Interhandel), a Swiss corporation, was founded on the initiative of, and originally was controlled by, I.G. Farben. The Swiss Government has contended that this tie between Interhandel and I.G. Farben was terminated in 1940 when Interhandel was reorganized. This has never been admitted by the United States.

It is unnecessary and inappropriate for present purposes to undertake definitively to pass upon these contentions. Suffice it to say that in point of fact the core of the dispute between the Parties is, and from the beginning has been, of a twofold character—the

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. HACKWORTH

[Traduction]

La Cour a eu raison, à mon sens, de conclure que la thèse de la Suisse selon laquelle le Gouvernement des États-Unis est tenu de restituer les avoirs aux États-Unis réclamés par l'Interhandel ou, subsidiairement, de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la conciliation, ne peut être admise, l'Interhandel n'ayant pas épuisé ses recours devant les tribunaux des États-Unis.

Je suis cependant au regret de ne pouvoir admettre le rejet par la Cour de la première exception préliminaire présentée par les États-Unis visant à contester la compétence de la Cour de connaître de la requête de la Suisse.

\* \* \*

*La première exception préliminaire*

Il conviendrait selon moi de retenir cette exception pour les raisons suivantes :

La Déclaration par laquelle les États-Unis ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour a été adressée au Secrétaire général des Nations Unies le 26 août 1946. La Déclaration se limitait aux « différends juridiques qui s'élèveront à l'avenir », c'est-à-dire aux différends postérieurs au 26 août 1946. A mon avis, le litige dont il s'agit s'est produit bien avant le dépôt de la Déclaration. Pour bien comprendre la nature intrinsèque de la controverse, il est nécessaire de l'examiner dans son ensemble et dès son origine. Il me semble à la fois irrationnel et quelque peu artificiel d'aborder le problème en y distinguant deux phases — l'une ayant trait au blocage des avoirs de l'Interhandel en Suisse, l'autre à la mise sous séquestre des avoirs réclamés par l'Interhandel aux États-Unis — et en formulant des conclusions sur cette base. Les faits et l'historique de la controverse ne se prêtent pas, selon moi, à un tel processus de simplification.

Il est admis par les Parties que la *General Aniline and Film Corporation*, compagnie américaine, a été constituée par l'I. G. Farbenindustrie, A. G., de Francfort, Allemagne. Il est admis également que l'I. G. Chemie (Interhandel), compagnie suisse, a été fondée sur l'initiative et s'est trouvée initialement placée sous le contrôle de l'I. G. Farben. Le Gouvernement suisse a soutenu que l'Interhandel a cessé d'être à l'I. G. Farben lors de sa réorganisation en 1940. Ce point de vue n'a jamais été admis par les États-Unis.

Il est inutile et inopportun, aux fins de la présente affaire, d'essayer de se prononcer définitivement sur cette argumentation. Il suffit de dire qu'en fait, le fond du différend entre les deux Parties a, et a eu depuis le début, un double caractère — le statut ennemi

enemy or non-enemy status of Interhandel, and the enemy or non-enemy status of assets said to belong to Interhandel. These questions have from the outset constituted the gravamen of the dispute between the two Governments. They are two interrelated aspects of one and the same problem. At no time has either been divorced from the other. It was because of the supposed enemy taint of Interhandel that shares in the General Aniline and Film Corporation, claimed by Interhandel, were vested as enemy property in 1942; it was because of this same supposed enemy taint that an effort was made by the United States to bring about the blocking of Interhandel's assets in Switzerland. It is an oversimplification of the problem to conclude, in the light of known facts, that the controversy regarding assets in Switzerland was or is something separate and apart from that relating to assets in the United States, or to assume that one began where the other left off. The controversy cannot be separated in two geographical sectors, nor is it divisible by elements of time. The same bone of contention—the enemy or non-enemy status of Interhandel and the *bona fides* of its pretensions—stands out in both phases of the dual controversy—that relating to assets in Switzerland and that relating to assets in the United States. It has been continuous. The historical background bears witness to this conclusion.

The Order issued by the Secretary of the Treasury on February 16th, 1942, and that issued by the Alien Property Custodian on February 15th, 1943, recite that the shares of General Aniline and Film Corporation, now claimed by Interhandel, had been vested as enemy property. The last-named Order described the shares as property owned by or held for the benefit of I.G. Farbenindustrie A.G., of Frankfurt, Germany.

On the same day on which the Order of February 16th, 1942, was issued the Department of State sent an Aide Mémoire to the Swiss Minister in Washington informing him of the action taken and stating that it had been taken "because, in the judgment of the Secretary of the Treasury, these shares are actually controlled by German interests". The Aide Mémoire disclaimed any intention on the part of the Government of the United States to impair, injure, or otherwise adversely affect legitimate Swiss interests. Nothing was done or said by Switzerland.

Certain steps were later taken by Interhandel to retrieve the shares, including the filing in 1948 of a civil action in the United States District Court for the District of Columbia. These latter steps although of historical interest are not important for present purposes.

Meanwhile the Allied Powers in occupation of Germany, and particularly the United States, undertook to bring about the blocking by the Government of Switzerland of assets of Interhandel in that country. The discussions which ensued are directly relevant

ou non-ennemi de l'Interhandel et le statut ennemi ou non-ennemi des avoirs qu'on prétend appartenir à l'Interhandel. Ces questions ont constitué dès le début le centre de gravité du différend entre les deux Gouvernements. Ce sont deux aspects mutuellement liés d'un seul et même problème. A aucun moment ils n'ont été séparés l'un de l'autre. C'est en raison du prétendu caractère ennemi de l'Interhandel que les actions de la *General Aniline and Film Corporation* réclamées par l'Interhandel ont été séquestrées comme propriété ennemie en 1942; c'est en raison du même prétendu caractère ennemi que les États-Unis se sont efforcés de provoquer le blocage des avoirs de l'Interhandel en Suisse. C'est par trop simplifier le problème que de conclure, compte tenu des faits connus, que la controverse sur les avoirs en Suisse constituait ou constitue une affaire séparée et distincte de celle portant sur les avoirs aux États-Unis, ou de supposer que l'une a commencé là ou l'autre a cessé. La controverse ne peut être séparée en deux secteurs géographiques ni différenciée par un facteur de temps. Le même sujet de différend — le statut ennemi ou non-ennemi de l'Interhandel — et la bonne foi des prétentions de cette compagnie se retrouvent dans les deux phases de la double controverse — celle ayant trait aux avoirs en Suisse et celle concernant les avoirs aux États-Unis. Les données historiques corroborent cette conclusion.

L'ordonnance du secrétaire au Trésor du 16 février 1942 et celle du *Alien Property Custodian* du 15 février 1943 précisent que les actions de la *General Aniline and Film Corporation* revendiquées maintenant par l'Interhandel ont été séquestrées comme biens ennemis. Cette dernière ordonnance qualifiait les actions de biens appartenant à l'I. G. Farbenindustrie A. G. de Francfort, Allemagne, ou détenus à son profit.

Le jour même où a été rendue l'ordonnance du 16 février 1942, le Département d'État a envoyé un aide-mémoire au ministre de Suisse à Washington, l'informant des dispositions prises et déclarant qu'il en avait été ainsi « parce que, de l'avis de secrétaire au Trésor, ces actions sont effectivement contrôlées par des intérêts allemands ». L'aide-mémoire niait toute intention de la part du Gouvernement des États-Unis de compromettre ou de léser les intérêts suisses légitimes ou de leur porter autrement préjudice. La Suisse n'a rien fait ni répondu à ce sujet.

L'Interhandel a pris plus tard certaines dispositions pour recouvrer les actions, notamment en introduisant en 1948 une action civile devant la *District Court* du District de Columbia. Ces dernières mesures, bien qu'ayant un intérêt historique, ne présentent pas d'importance pour les fins de la présente affaire.

Entre temps, les Puissances alliées occupant l'Allemagne, notamment les États-Unis, se sont efforcés de provoquer le blocage par le Gouvernement de la Suisse des avoirs de l'Interhandel dans ce pays. Les discussions qui en ont résulté concernent directement

to the question whether the present dispute arose prior to the date on which the United States accepted jurisdiction of the Court.

Without undertaking to give a comprehensive review of these discussions it will be pertinent at the outset to refer to some of those which occurred prior to August 26th, 1946. Although the Swiss Government in late 1945 provisionally blocked the assets of Interhandel, it took the position almost from the start that Interhandel had severed its ties with I.G. Farben in 1940, and that there was, therefore, no need to decree the blocking of its property. (Memorial, para. 18.) This may be said to have marked the beginning of a definite divergence of views and hence of a dispute as to the status of Interhandel and its assets. The position of the Swiss Government was first definitely stated in a communication addressed by Mr. R. Hohl, of the Swiss Federal Department, Division of Foreign Affairs, to Mr. Daniel J. Reagan, Counsellor of the United States Legation at Berne, on November 6th, 1945. This communication, after referring to several talks which Mr. Reagan had had with Mr. Hohl's predecessor, and to an investigation made by the Swiss Compensation Office "which did not lead to the discovery of any document which would permit the conclusion that I.G. Chemie is a company under the control of Germany", added:

"I would like to inform your authorities of the foregoing and in doing this to stress the point that the very thorough investigations in Switzerland have failed to establish the actual existence of a tie between I.G. Chemie and I.G. Farben. You could also inform Washington that the Federal Authorities are going to maintain this temporary blocking until January 31, 1946, and to raise it thereafter unless prior to that date proof has been furnished on the part of the Americans or Allies that I.G. Chemie has to be considered a company predominantly under German influence within the meaning of the decrees of February 16, April 27, and July 3, 1945." (Preliminary Objection, Exhibit 12.)

This statement reveals a definite disagreement by the Swiss authorities with the contentions of the Government of the United States that Interhandel was acting as a cloak for I.G. Farben, the only qualification being an offer to receive proof from the United States or its Allies, and within a fixed time, that I.G. Chemie "has to be considered a company predominantly under German influence".

On January 19th, 1946, the Legation sent a communication to Mr. Hohl in which, after referring to an earlier communication requesting that the provisional blocking of Interhandel's assets be extended beyond the date of January 31st, he also referred to a reported change in the structure of Interhandel. It was stated:

"My Government has now requested me to convey to you its concern with the circumstance that this change in the structure of

la question de savoir si le différend actuel s'est produit avant la date à laquelle les États-Unis ont accepté la juridiction de la Cour.

Sans vouloir fournir un exposé détaillé de ces discussions, il conviendra au départ de se référer à certaines de celles qui ont eu lieu avant le 26 août 1946. Bien qu'il ait provisoirement bloqué, à la fin de 1945, les avoirs de l'Interhandel, le Gouvernement suisse s'en est tenu, pratiquement depuis le début, au point de vue selon lequel l'Interhandel s'était complètement détachée de l'I. G. Farben en 1940, et qu'il n'y avait, par conséquent, pas lieu de décréter le blocage de ses biens (mémoire, par. 18). On peut dire que cette attitude a marqué le début d'une divergence de vues catégorique et, partant, d'un différend, quant au statut de l'Interhandel et de ses avoirs. La position du Gouvernement suisse a été pour la première fois définitivement exposée dans une communication en date du 6 novembre 1945, adressée par M. R. Hohl, du Département fédéral suisse, division des Affaires étrangères, à M. Daniel J. Reagan, conseiller de la légation des États-Unis à Berne. Cette communication, après avoir fait mention de diverses conversations que M. Reagan avait eues avec le prédécesseur de M. Hohl et d'une enquête menée par l'Office suisse de compensation qui n'a « amené la découverte d'aucun document permettant de conclure que l'I. G. Chemie est une société contrôlée de l'Allemagne », ajoutait :

« Je vous saurais donc gré d'informer vos autorités de ce qui précède en soulignant que les investigations très approfondies faites en Suisse n'ont pas permis d'établir l'existence actuelle d'un lien entre I. G. Chemie et I. G. Farben. Vous voudrez bien dire également à Washington que les autorités fédérales comptent maintenir ce blocage provisoire jusqu'au 31 janvier 1946 et le lever ensuite à moins que, avant cette date, du côté américain ou allié, la preuve n'ait été apportée que l'I. G. Chemie doit être considérée comme une société sous influence prépondérante allemande, au sens des arrêtés des 16 février, 27 avril, 3 juillet 1945. » (Exception préliminaire, pièce à l'appui n° 12.)

Cette déclaration montre que les autorités suisses sont nettement en désaccord avec les allégations du Gouvernement des États-Unis selon lesquelles l'Interhandel servait de prête-nom à l'I. G. Farben, sous la seule réserve d'une offre de recevoir des États-Unis ou de leurs alliés, et dans un délai fixé, la preuve que « l'I. G. Chemie doit être considérée comme une société sous influence prépondérante allemande ».

Le 19 janvier 1946, la légation a envoyé à M. Hohl une communication qui, après avoir fait état d'une communication antérieure aux fins d'obtenir la prolongation du blocage provisoire des avoirs de l'Interhandel au-delà du 31 janvier, mentionnait également le fait qu'avait été signalée une modification de la structure de l'Interhandel. Cette communication déclarait :

« Mon Gouvernement m'a demandé maintenant de vous faire part des préoccupations que lui cause le fait que cette modification,

a concern which it regards as German controlled and which has been blocked as such by the competent authorities of your Government ostensibly was permitted by those authorities.

My Government asks that I indicate to you its desire that no changes in the structure or organization of any company at present blocked under Federal decrees with respect to German assets be permitted. It regards this matter as particularly important in view of proposals made by your Government to discuss with the Allied Governments the problem of German assets in Switzerland. My Government intends to revert to this subject in any conferences which may be held in the near future with respect to this problem.

I am advised by my British and French colleagues that they are addressing letters to you in a parallel sense." (*Ibid.*, Exhibit 11.)

The proposed discussions referred to in this quotation later took place in Washington between delegations of France, Great Britain, the United States and Switzerland, and resulted in the signing, on May 25th, 1946, of an Agreement known as the Washington Accord. This Accord provided among other things: (a) for liquidation by Switzerland of property in Switzerland "owned or controlled by Germans in Germany" (the proceeds of which were to be turned over to the Allied Reparation Agency for the rehabilitation of countries devastated or depleted by Germany during the war); and (b) for the unblocking by the Government of the United States of Swiss assets in the United States. It also provided (Article VI) for the arbitration of differences which might arise with regard to the application or interpretation of the Accord. (*Ibid.*, Exhibit 28.)

This Accord has been invoked by Switzerland in the present case and will be referred to hereinafter.

Following conclusion of the Washington Accord, the discussions between representatives of Switzerland and of the United States with respect to Interhandel's assets in Switzerland continued, and on August 10th, 1946, the Swiss Compensation Office sent a communication to Mr. Harry Leroy Jones (a representative of the United States Department of Justice) in care of the American Legation in Berne, saying:

"As you know, we have made two investigations concerning this firm. According to the results of our detailed researches, we are of the opinion that the firm 'Interhandel' should not be blocked. Nevertheless, we blocked it provisionally in view of the fact that representatives of the United States have declared several times that they possess documents proving that the firm 'Interhandel' is controlled by Germans. Unfortunately, we have not yet been able to learn the nature of these documents." (*Ibid.*, Exhibit 14.)

apportée à la structure d'une entreprise considérée par lui comme contrôlée par les Allemands et bloquée pour ce motif par les autorités compétentes de votre Gouvernement, a été ostensiblement autorisée par lesdites autorités.

Mon Gouvernement me prie de vous faire connaître son désir de ne voir autoriser aucune modification, dans la structure ou dans l'organisation d'une société actuellement bloquée en vertu des décrets fédéraux, en matière d'avoirs allemands. Mon Gouvernement considère cette question comme particulièrement importante, étant donné les propositions faites par votre Gouvernement d'examiner avec les Gouvernements alliés le problème des avoirs allemands en Suisse. Mon Gouvernement entend revenir sur ce sujet au cours de toute conférence qui pourra être tenue dans un proche avenir au sujet de ce problème.

Mes collègues britanniques et français me font savoir qu'ils vous adressent des lettres dans le même sens. » (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 11.)

Les discussions proposées dont il est fait état dans cette citation ont eu lieu ultérieurement à Washington entre les délégations de la France, de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de la Suisse, et ont donné lieu à la signature, le 25 mai 1946, d'un accord dit Accord de Washington. Cet Accord stipulait entre autres: *a*) la liquidation par la Suisse des biens en Suisse « appartenant à des Allemands en Allemagne, ou contrôlés par eux » (dont le produit devait être versé à l'Agence alliée des réparations en vue du relèvement des pays dévastés ou de ceux dont les ressources ont été épuisées par l'Allemagne pendant la guerre); et *b*) le déblocage par le Gouvernement des États-Unis des avoirs suisses aux États-Unis. L'article IV prévoyait également l'arbitrage des différends auxquels pourrait donner lieu l'application ou l'interprétation de l'Accord. (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 28.)

Cet Accord a été invoqué par la Suisse dans la présente affaire, et il en sera fait état par la suite.

A la suite de la conclusion de l'Accord de Washington, les discussions entre les représentants de la Suisse et des États-Unis à propos des avoirs de l'Interhandel en Suisse se sont poursuivies et, le 10 août 1946, l'Office suisse de compensation a fait parvenir une communication à M. Harry Leroy Jones (représentant du département de la Justice des États-Unis), par les soins de la légation des États-Unis à Berne, où il est dit:

« Comme vous le savez, nous avons fait deux revisions concernant cette maison. Suivant le résultat de ces recherches détaillées nous sommes d'avis que la maison « Interhandel » ne peut être bloquée. Néanmoins, nous l'avons bloquée provisoirement, étant donné que les représentants des États-Unis ont déclaré, à maintes reprises, qu'ils possèdent des documents, prouvant que la maison « Interhandel » est contrôlée par les Allemands. Malheureusement, nous n'avons pas encore pu prendre connaissance de ces documents. » (Pièce à l'appui n° 14.)

While the door was left ajar for a further discussion "to the end that the affair in question can be liquidated as soon as possible", there is a definite note of finality to the Swiss Conclusion that the assets of Interhandel should not be blocked.

Still later, on August 16th, 1946, in a memorandum from Mr. Conover to Mr. Plitt, Attaché and Counsellor, respectively, of the American Legation, the former gave an account of a conference which he and Mr. Jones had had that afternoon with Mr. Fontanel of the Swiss Political Department. He said that Mr. Fontanel explained that he had called upon Mr. Petitpierre, Head of the Political Department, and presented a letter from Mr. Jones; that Mr. Petitpierre had stated that I.G. Chemie would not immediately be unblocked, "but that it was improper for the S.C.O. [Swiss Compensation Office] to make available to American or other foreign representatives documents relating to a firm which, after two investigations by the S.C.O., had been determined to be Swiss owned", and that "Mr. Petitpierre, therefore, felt that it was incumbent upon the American authorities to present evidence to contradict these findings". (*Ibid.*, Exhibit 15.)

Here again we have a statement by the Head of the Political Department of the Swiss Government that "after two investigations by the S.C.O., Interhandel had been determined to be Swiss owned", and that it was "incumbent upon the American authorities to present evidence to contradict these findings".

It would seem to be manifest from these documents that whereas the United States was maintaining that Interhandel was a German controlled organization, the Swiss Government was taking the definite position that Interhandel was completely divested of German control or interest. It can scarcely be doubted that a difference of view amounting to a dispute had thus eventuated, and that that dispute related both to the status of Interhandel and to its assets. The Swiss position, opposed to that of the United States, had become definite, and this prior to the time of the filing of the Declaration of the United States on August 26th, 1946.

There can be little point to saying, as was said in the oral presentations, that this period was devoted to friendly co-operation. The discussions were polite, to be sure, but nevertheless they were pointing in opposite directions. The dispute had not been formalized in diplomatic exchanges from the higher channels, but this is not a criterion. The officials, on both sides, represented their governments; they were acting in no other capacity. They were the officials in charge of the subject-matter. They had been designated by their governments to try to come to an understanding, but instead had reached an impasse on the crucial issues. Neither side deviated from its position.

Si la porte restait entr'ouverte pour une nouvelle discussion « afin que l'affaire en question puisse être liquidée aussitôt que possible », la conclusion suisse, selon laquelle les avoirs de l'Interhandel ne devraient pas être bloqués, se présente nettement comme définitive.

Plus tard encore, le 16 août 1946, dans un mémorandum de M. Conover à M. Plitt, respectivement attaché et conseiller de la même légation, M. Conover a rendu compte d'une conférence qu'il avait eue avec M. Jones et M. Fontanel, du Département politique suisse. Il a déclaré que M. Fontanel avait expliqué qu'il avait rendu visite à M. Petitpierre, du Département politique, et lui avait présenté une lettre de M. Jones et que M. Petitpierre avait déclaré que l'I. G. Chemie ne serait pas débloquée immédiatement, « mais qu'il ne convenait pas que l'O. S. C. (Office suisse de compensation) mît à la disposition du représentant de l'Amérique ou de représentants d'autres pays étrangers des documents relatifs à une société, laquelle, après deux enquêtes auxquelles avait successivement procédé l'O. S. C., avait été reconnue qu'étant propriété suisse » et que « M. Petitpierre, par conséquent, estimait qu'il incombait aux autorités américaines de produire des preuves si elles désiraient contester cette décision ». (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 15.)

Ici encore, le chef du Département politique du Gouvernement suisse déclare qu'après deux enquêtes de l'O. S. C., l'Interhandel « avait été reconnue comme étant propriété suisse », et qu'il appartenait « aux autorités américaines de présenter des preuves si elles désiraient contester cette décision ».

Il ressort manifestement de ces documents qu'au moment où les États-Unis soutenaient que l'Interhandel était une organisation sous contrôle allemand, le Gouvernement suisse prenait définitivement position que l'Interhandel s'était totalement libérée de tout contrôle ou intérêt allemand. Il est à peine douteux qu'une différence d'opinion constitutive d'un différend s'était donc produite sur le statut de l'Interhandel et de ses avoirs. La position suisse, en opposition à celle des États-Unis, était devenue définitive et cela avant le dépôt de la déclaration des États-Unis du 26 août 1946.

Il est assez vain de dire, comme il a été soutenu au cours de la procédure orale, que cette période était consacrée à une coopération amiable. Sans doute les discussions étaient courtoises, mais elles s'orientaient dans des sens différents. Le litige n'était pas formulé par un échange de notes diplomatiques aux échelons les plus élevés, mais ce n'est pas un critère. Des deux côtés, les fonctionnaires représentaient leur gouvernement. Ils n'agissaient pas à un autre titre. Ils étaient chargés de la question. Leurs gouvernements les avaient désignés pour essayer d'aboutir à une entente. Au lieu d'une entente, ils aboutirent à une impasse sur le point essentiel et, de part et d'autre, ne bougèrent plus de leur position.

But it is said that the dispute related to assets in Switzerland. So it did, but it was much broader than this. The gravamen of the dispute related to the status and operations of Interhandel. Was it truly a neutral concern, or was it acting as a cloak for I.G. Farben, the parent organization? Switzerland said that Interhandel had been cleansed of the taint of enemy character; that it was now wholly neutral in composition and its assets were assets of a neutral. The United States did not agree. Measured by any yardstick there appears to be no escape from the conclusion that there was a definite dispute between the Parties, a dispute not alone as to assets of Interhandel in Switzerland but a dispute as to the *status* of Interhandel itself and the *bona fides* of its pretensions *vis-à-vis* I.G. Farben. It was in the wake of this dispute that Switzerland later made claim to assets in the United States said by Switzerland to be neutral property.

\* \* \*

Between the dispute concerning assets in Switzerland and the present dispute relating to assets in the United States, there is a definite connecting link. This link is shown by later exchanges of diplomatic correspondence between the two Governments:

On June 4th, 1947, the Swiss Legation in Washington sent an Aide Mémoire to the Department of State stating that the competent Swiss Authorities had allowed an appeal by Interhandel against the blocking of its assets and that it appeared very likely that the blocking would soon be lifted. In that event, it was said, "the Swiss authorities are confident that a favourable settlement will be reached with respect to the stock of the General Aniline and Film Corporation, which belongs to Interhandel and which was vested in the Alien Property Custodian in February 1942". (*Ibid.*, Exhibit 16.)

The Department of State replied, June 18th, 1947, stating that the question of the disposition to be made of the Interhandel case was one to be dealt with through the Joint Commission provided for in the Washington Accord and that:

"... Under these circumstances the Government of the United States in conformity with the obligations it undertook under the Washington Accord of May 25, 1946, is unable to consider the question raised in the reference note in any other forum than the Joint Commission.

During the course of the negotiations leading to the Accord of May 25, 1946, the United States representatives made clear that a decision on the Interhandel case can have no effect of any settlement or decision on the vesting action by the Alien Property Custodian of February 1942 of the stock of the General Aniline and Film Corporation. The United States Government has not changed its views in this matter." (*Ibid.*, Exhibit 17.)

On a dit que le différend visait des avoirs en Suisse. Cela est vrai, mais il était bien plus large que cela. Le centre de gravité du différend portait sur le statut et le fonctionnement de l'Interhandel. Était-ce une société vraiment neutre, ou agissait-elle comme prête-nom pour l'I. G. Farben, la société mère? La Suisse soutenait qu'elle s'était lavée de toute tache de caractère ennemi, qu'elle était maintenant complètement neutre et que ses avoirs étaient ceux d'un neutre. Les États-Unis n'étaient pas d'accord avec ce point de vue. Quel que soit le critère auquel on se rapporte, il ne semble pas que l'on puisse échapper à la conclusion qu'il existait entre les Parties un différend certain, non seulement quant aux avoirs de l'Interhandel en Suisse, mais quant au *statut* de l'Interhandel elle-même et à la bonne foi de ses prétentions vis-à-vis de l'I. G. Farben. C'est à la suite de ce litige que la Suisse a réclamé plus tard les avoirs situés aux États-Unis, qu'elle prétend être des biens neutres.

\* \* \*

Entre le différend concernant les avoirs en Suisse et la controverse actuelle relative aux avoirs aux États-Unis, il existe un lien certain qui ressort de l'échange ultérieur de correspondance diplomatique entre les deux Gouvernements.

Le 4 juin 1947, la légation suisse à Washington a envoyé un aide-mémoire au Département d'État qui précisait que les autorités suisses compétentes avaient autorisé l'Interhandel à faire appel contre le blocage de ses avoirs et qu'il apparaissait comme très vraisemblable que le blocage serait bientôt levé. Il était indiqué qu'en pareil cas « les autorités suisses espèrent fermement que l'on aboutira à un règlement favorable pour les titres de la *General Aniline and Film Corporation*, société qui appartient à l'Interhandel et qui, en février 1942, a été mise sous séquestre par le *Alien Property Custodian* ». (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 16.)

Le Département d'État a répondu, le 18 juin 1947, en déclarant que la question relative au règlement de l'affaire de l'Interhandel était l'une de celles qui, aux termes de l'Accord de Washington, devaient être traitées par la Commission mixte et que :

« ... Dans ces conditions, le Gouvernement des États-Unis, conformément aux obligations assumées par lui en vertu de l'Accord de Washington, en date du 25 mai 1946, n'est pas en mesure de porter les questions soulevées dans la note dont il s'agit devant un autre forum que la Commission mixte.

Au cours des négociations qui ont abouti à l'Accord du 25 mai 1946, les représentants des États-Unis ont clairement indiqué qu'une décision, intervenant dans l'affaire de l'Interhandel, ne pourrait exercer d'effet sur un règlement quelconque ou sur une décision visant la mise sous séquestre, par le *Alien Property Custodian*, en février 1942, des actions de la *General Aniline and Film Corporation*. Le Gouvernement des États-Unis n'a pas modifié sa manière de voir en l'espèce. » (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 17.)

In a further communication addressed to the Department of State on May 4th, 1948, the Minister of Switzerland referred to procedures taken in Switzerland with respect to Interhandel and stated that the Swiss Authority of Review had, on January 5th, 1948, retroactively lifted the blocking of Interhandel. It was said that, since the three Allied governments had not within the time provided by the Washington Accord asked to have the difference submitted to arbitration, the decision of the Authority of Review "declaring Interhandel a Swiss concern has become final and binding upon all parties to the Accord". The Note concluded:

"Under Article IV of the Washington Accord, the Government of the United States agreed to the release of Swiss assets in the United States.

The Minister would therefore appreciate it if the Department of State would contact the competent government agencies with a view to having the vested property returned to Interhandel." (*Ibid.*, Exhibit 19.)

By a Note dated July 26th, 1948, to the Swiss Chargé d'Affaires *ad interim*, the Department of State rejected the request for the release of the vested assets claimed by I.G. Chemie (Interhandel) stating "as the final and considered view of this Government on the matter" that:

"As representatives of the Swiss Government have heretofore been informed, this Government considers the decision of the Swiss Authority of Review as having no effect on the question of the assets in the United States vested by this Government and claimed by I.G. Chemie.

The decision of the Swiss Authority of Review was made on an appeal of I.G. Chemie from a provisional blocking order by the Swiss Compensation Office pursuant to the Swiss Federal Council Decree of February 16, 1945, and not on an appeal taken under the terms of the Washington Accord of May 25, 1946. The question of whether the assets in Switzerland held by I.G. Chemie are German assets which come within the provisions of the Washington Accord is still before the Joint Commission. Plainly the decision of the Swiss Authority of Review, when made as a result of an appeal under a Swiss decree rather than as a result of an appeal by the Joint Commission or by an interested party under the Accord, is not binding upon the United States, even as to the status of I.G. Chemie assets in Switzerland." (*Ibid.*, Exhibit 20.)

This correspondence amply demonstrates that the present dispute concerning the enemy or non-enemy status of Interhandel and the enemy or non-enemy status of assets in the United States claimed by Interhandel is nothing more than a continuation of the pre-

Dans une autre communication adressée au Département d'État le 4 mai 1948, le ministre de Suisse a mentionné les procédures poursuivies en Suisse à propos de l'Interhandel et a déclaré que l'Autorité suisse de recours a rétroactivement levé le blocage de l'Interhandel à la date du 5 janvier 1948. Il a indiqué également que les trois Gouvernements alliés, n'ayant pas demandé dans le délai prévu par l'Accord de Washington la soumission du différend à l'arbitrage, la décision de l'Autorité de recours « aux termes de laquelle l'Interhandel est une entreprise suisse, est devenue définitive et obligatoire pour toutes les parties à l'Accord ». La note concluait :

« Aux termes de l'article IV de l'Accord de Washington, le Gouvernement des États-Unis est convenu de débloquer des avoirs suisses aux États-Unis.

Le ministre serait donc reconnaissant au Département d'État de bien vouloir prendre contact avec les autorités compétentes du Gouvernement afin de faire restituer à l'Interhandel les biens mis sous séquestre. » (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 19.)

Par une note en date du 26 juillet 1948 au chargé d'affaires par intérim de la Suisse, le Département d'État a repoussé la demande de restitution des avoirs séquestrés revendiqués par l'I. G. Chemie (Interhandel) déclarant ce qui suit, comme étant l'opinion définitive et mûrement pesée du Gouvernement des États-Unis en l'espèce :

« Ainsi que les représentants du Gouvernement suisse en ont été jusqu'à présent informés, le Gouvernement des États-Unis estime que la décision de l'Autorité suisse de recours est sans effet sur la question afférente aux avoirs aux États-Unis, mis sous séquestre par le Gouvernement de ce pays et revendiqués par l'I. G. Chemie.

La décision de l'Autorité suisse de recours a été rendue à la suite d'un appel interjeté par l'I. G. Chemie contre le blocage provisoire ordonné par l'Office suisse de compensation, sur la base du décret du Conseil fédéral en date du 16 février 1945, et non à la suite d'un appel interjeté conformément aux termes de l'Accord de Washington du 25 mai 1946. Le point de savoir si les avoirs en Suisse, détenus par l'I. G. Chemie, sont des avoirs allemands, tombant sous l'application de l'Accord de Washington, est encore pendante devant la Commission mixte. Évidemment, la décision de l'Autorité suisse de recours, laquelle a été rendue à la suite d'un appel interjeté en vertu d'un décret suisse plutôt qu'à la suite d'une requête de la Commission mixte, ou d'une partie intéressée en vertu de l'Accord, ne lie pas les États-Unis, même quant au statut des avoirs en Suisse de l'I. G. Chemie. » (*Ibid.*, pièce à l'appui n° 20.)

Cette correspondance prouve amplement que le différend actuel relatif au statut ennemi ou non-ennemi de l'Interhandel et le caractère ennemi ou non-ennemi des avoirs aux États-Unis revendiqués par l'Interhandel n'est rien d'autre que la continuation de la contro-

viously existing dispute with respect to Interhandel and its assets in Switzerland. It is said in the quotation just given that the decision of the Authority of Review is not binding on the United States "even as to the status of I.G. Chemie assets in Switzerland". From this it would seem to be manifest that the earlier phase of the dispute was never resolved except by *ex parte* proceedings in Switzerland, which were not recognized by the United States, and that that dispute continued unabated and was immediately carried over to vested assets in the United States. The Swiss insistence upon the binding force of the decision of the Swiss Authority of Review accentuates the continuance of the dispute.

The issues relating to the enemy or non-enemy status of Interhandel and of the claimed assets have not changed since 1945, when the blocking of assets in Switzerland was first raised between the Parties. To say that the present dispute relates to the restitution of assets in the United States and that this dispute arose on July 26th, 1948, when the Swiss Government's note of May 4th, 1948, requesting restoration of the assets was given a negative reply by the United States, states only part of the problem. It confuses the subject of the dispute with the object to be attained. The subject of the dispute is one thing and the object to be attained by its solution is quite a different thing. If there were no dispute regarding the status of Interhandel and the assets, there presumably could be no dispute regarding restoration of the assets. The first-named dispute, as previously stated, has existed since 1945. It is on the outcome of this dispute that restoration of assets depends.

\* \* \*

On the basis of the foregoing, I conclude that the present dispute arose prior to the filing on August 26th, 1946, of the Declaration by the United States accepting compulsory jurisdiction of the Court, and that under that Declaration the Court was without jurisdiction to entertain the claim of the Swiss Government.

The First Objection should have been sustained and the Application should have been dismissed.

(Signed) GREEN H. HACKWORTH.

verse existant précédemment à propos de l'Interhandel et de ses avoirs en Suisse. Il est indiqué dans la citation que je viens de faire que la décision de l'Autorité de recours ne lie pas les États-Unis « même quant au statut des avoirs en Suisse de l'I. G. Chemie ». Ceci semblerait manifestement indiquer que la phase précédente du différend n'a jamais été résolue que par des procédures *ex parte* en Suisse qui n'ont jamais été reconnues par les États-Unis et que ce différend ne s'est pas atténué et s'est immédiatement étendu aux avoirs séquestrés aux États-Unis. La façon dont la Suisse insiste sur le caractère obligatoire de la décision de l'Autorité suisse de recours accentue la persistance du différend.

Les questions visant le caractère ennemi ou non-ennemi de l'Interhandel et des avoirs réclamés n'ont pas changé depuis 1945 quand la question du blocage en Suisse a été soulevée pour la première fois entre les Parties. Dire que le différend actuel vise la restitution d'avoirs aux États-Unis et que ce différend est né le 26 juillet 1948, quand la note du Gouvernement suisse du 4 mai 1948 demandant la restitution des avoirs a reçu des États-Unis une réponse négative, ce n'est énoncer qu'une partie du problème. C'est confondre le sujet du différend avec le but à atteindre. Une chose est le sujet du différend et une toute autre chose est le but à atteindre par sa solution. S'il n'y avait pas de différend au sujet du statut de l'Interhandel et des avoirs, il est à présumer qu'il n'y aurait pas de différend au sujet de la restitution des avoirs. Le premier différend indiqué, comme il a été dit précédemment, a existé depuis 1945. C'est du résultat de ce différend que dépend la restitution des avoirs.

\* \* \*

Sur la base de ce qui précède, je conclus que le différend actuel a pris naissance avant le dépôt de la Déclaration des États-Unis, le 26 août 1946, acceptant la juridiction obligatoire de la Cour, et qu'aux termes de cette Déclaration la Cour était sans compétence pour connaître de la réclamation du Gouvernement suisse.

La première exception préliminaire aurait dû être retenue et la requête aurait dû être rejetée.

(Signé) GREEN H. HACKWORTH.