

SEPARATE OPINION OF JUDGE CORDOVA

I am in disagreement with the majority of the Court both with its reasoning as well as to its conclusion with regard to the First Preliminary Objection of the United States. The United States claims that, since the dispute in this case arose prior to August 26th, 1946, the Court lacks jurisdiction to consider and adjudicate the claim of the Swiss Government. I agree with such contention.

The United States Declaration of Acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court limits the submission to its competence to the "legal disputes *hereafter* arising", that is to say, after the date of the Declaration, August 26th, 1946. The paramount questions to decide this First Preliminary Objection, therefore, are the definition of the international legal dispute which has been brought by Switzerland before the Court as well as the date of its inception.

The majority of the Court, it seems to me, based its decision on this Objection on the assumption that the legal dispute between the Parties is constituted by the different attitudes taken by them on the question of the restoration of the assets to the Interhandel by the United States. With this most essential finding of the Court I cannot concur, and, from this difference of points of view derive the difference in the conclusions reached by the majority and by me. If the real dispute before the Court is limited to the restoration of the vested assets of Interhandel then, of course, the conclusion that it arose after August 26th, 1946, is right and right is also the decision to reject the first objection; but I am bound to differ with the majority because in my way of thinking the legal dispute, the real difference between governments, lies in their opposite views with regard to the legal character of Interhandel, enemy or neutral.

The Parties in this suit are in complete agreement in regard to the law which should be applied in the case. In particular, they agree on the positive and the negative aspects of the principle of international law which permits a belligerent State to seize and vest enemy property lying within its territory on the one hand, and, on the other, prohibits the same State to take property belonging either to a neutral country or to its subjects. The whole diplomatic discussion of the two Governments and the pleadings of their Agents show the agreement on this principle, which moreover is also incorporated in the law of the United States, the Trading with the Enemy Act of October 6th, 1917. This law empowers the United States Government to seize and appropriate the assets of nationals of an enemy country but, at the same time, excludes

OPINION INDIVIDUELLE DE M. CÓRDOVA

[Traduction]

Je suis en désaccord avec la majorité de la Cour, aussi bien quant à son raisonnement que quant à sa conclusion concernant la première exception préliminaire des États-Unis. Les États-Unis prétendent que, le différend dans la présente affaire étant né avant le 26 août 1946, la Cour n'a pas compétence pour connaître de la réclamation du Gouvernement suisse et statuer à ce sujet. Je partage ce point de vue.

La déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour par les États-Unis limite la compétence de la Cour aux « différends d'ordre juridique qui s'élèveront à l'avenir », c'est-à-dire après le 26 août 1946, la date de la déclaration. Les questions essentielles pour statuer sur cette première exception préliminaire sont donc la définition du différend d'ordre juridique international que la Suisse a soumis à la Cour, de même que la date à laquelle ce différend est né.

Il me semble que la majorité de la Cour a fondé sa décision sur cette exception en présupposant que le différend juridique entre les Parties est constitué par les attitudes divergentes qu'elles ont prises sur la question de la restitution des avoirs à l'Interhandel par les États-Unis. Je ne peux pas me joindre à cette conclusion tout à fait essentielle de la Cour, et c'est de cette différence de points de vue que découle la différence entre les conclusions de la majorité et les miennes. Si le vrai litige soumis à la Cour se limite à la restitution des avoirs de l'Interhandel mis sous séquestre, alors, évidemment, la conclusion que ce différend est né après le 26 août 1946 est correcte, ainsi que la décision de rejeter la première exception. Mais je suis forcé de me séparer de la majorité parce qu'à mon avis le différend juridique, le véritable différend entre les gouvernements, porte sur leurs points de vue opposés concernant le caractère juridique, ennemi ou neutre, de l'Interhandel.

Les Parties à ce différend sont parfaitement d'accord sur le droit applicable à l'affaire. Elles sont d'accord, notamment, sur les aspects positifs et négatifs du principe de droit international qui permet, d'une part à un État belligérant de saisir et de mettre sous séquestre les biens ennemis situés sur son territoire, et d'autre part interdit à ce même État de saisir les biens appartenant à un pays neutre ou à ses ressortissants. Toute la discussion diplomatique entre les deux Gouvernements et les pièces de procédure de leurs agents manifestent l'accord sur ce principe, qui au surplus est également incorporé dans la loi des États-Unis, le *Trading with the Enemy Act* du 6 octobre 1917. Cette loi permet au Gouvernement des États-Unis de saisir et de s'appropriier les avoirs des ressortissants d'un pays ennemi, mais en même temps elle exclut de cette mesure

from such action the property of nationals of a neutral State, making it possible for neutral property wrongfully seized to be returned to its owners. There is complete agreement of the Parties with regard to both the applicable law and the inevitable consequence of the application of such law, the legal vesting of the assets of Interhandel by the United States or its return to the Swiss company.

The United States Government seized the property of Interhandel, constituted mainly, and among other assets, by 90 per cent of the stock of the General Aniline and Film Corporation, organized and doing business in the United States. In vesting these assets, the United States relied on its contention that Interhandel was, in fact, German owned, serving only as a cloak for the Frankfurt firm, I.G. Farben. The Swiss Government, after having made investigations, reached the conclusion that that was not the case; that Interhandel, at the time of the seizure of its shares in the General Aniline and Film Corporation, February 16th and April 24th, 1942, was not any more controlled by German interests, having as far back as June 1940 broken all its financial and administrative connections with the German company.

This basic legal dispute between the Parties, the juridical character of Interhandel, develops itself into some other differences as, for example, the return of the shares, or that related to the different procedures to solve such dispute as with regard to the obligation of the United States to abide by the decision of the Swiss Authority of Review or the obligation of the same Government to take part in conciliatory proceedings or to arbitrate the dispute. All of these secondary differences are based either on the Washington Accord of May 25th, 1946, or on the Treaty of Arbitration and Conciliation of February 16th, 1931. In my opinion, all these differences are phases only of one and the same legal dispute—the neutral or enemy character of Interhandel. Should both Governments have been in agreement with regard to the character of Interhandel, either as belligerent or as neutral, this case would have never come before the Court, nor before the local tribunals of the United States. The claim would have never existed.

If the Swiss Government would have presented its claim before the Court based only on the refusal by the United States to abide by the decision of the Washington Accord or to arbitrate the dispute in compliance with the Treaty of 1931, I might have been inclined to believe that the dispute would have been upon the non-compliance of such Accord or of such Treaty; but having presented its claim on the basis of the application of the international law principle of the respect due by belligerents for neutral property, I believe that the subsidiary Swiss submissions constitute only a means to arrive at the same conclusion sought by the plaintiff, the recognition that Interhandel was a neutral company and, as

les biens des ressortissants d'un État neutre permettant la restitution à leurs propriétaires des biens neutres saisis à tort. Les Parties sont pleinement d'accord, à la fois sur la loi applicable et sur la conséquence inéluctable de l'application de cette loi, la conservation juridique des avoirs de l'Interhandel par les États-Unis ou leur restitution à la société suisse.

Le Gouvernement des États-Unis a saisi les biens de l'Interhandel, qui comprennent principalement et, entre autres avoirs, les 90 pour cent du capital de la *General Aniline and Film Corporation* constituée aux États-Unis et y traitant des affaires. Quand ils ont mis ses avoirs sous séquestre, les États-Unis ont allégué que l'Interhandel était en fait propriété allemande et n'était qu'un prête-nom pour la Farben Industry de Francfort. Après avoir fait des enquêtes, le Gouvernement suisse est arrivé à la conclusion que tel n'était pas le cas, qu'au moment de la mise sous séquestre des actions qu'elle possédait dans la *General Aniline and Film Corporation*, le 16 février et le 24 avril 1942, l'Interhandel n'était plus sous le contrôle d'intérêts allemands, ayant, dès juin 1940, rompu tous rapports financiers et administratifs avec la société allemande.

Ce différend juridique fondamental entre les Parties, le caractère juridique de l'Interhandel, s'est ramifié en d'autres divergences telles, par exemple, celle relative aux diverses procédures pour résoudre ce différend comme touchant à l'obligation des États-Unis de se conformer à la décision de l'Autorité suisse de recours ou l'obligation de ce même Gouvernement de participer à une procédure de conciliation ou d'arbitrage du différend. Tous ces différends secondaires reposent, soit sur l'Accord de Washington du 25 mai 1946, soit sur le Traité d'arbitrage et de conciliation du 16 février 1931. A mon avis, tous ces différends ne sont que des phases d'un seul et même différend juridique — le caractère neutre ou ennemi de l'Interhandel. Si les deux Gouvernements avaient été d'accord sur le caractère belligérant ou neutre de l'Interhandel, l'affaire n'aurait jamais été soumise à la Cour ni aux juridictions internes des États-Unis. La réclamation n'aurait jamais existé.

Si le Gouvernement suisse avait soumis à la Cour sa réclamation, fondée seulement sur le refus par les États-Unis d'appliquer la décision de l'Accord de Washington, ou de soumettre à l'arbitrage le différend conformément au Traité de 1931, j'aurais pu être enclin à penser que le différend aurait porté sur l'inexécution de cet accord ou de ce traité. Mais ayant présenté sa réclamation sur le base de l'application de principe de droit international du respect dû par les belligérants aux avoirs neutres, je pense que les conclusions subsidiaires suisses ne sont qu'un moyen d'arriver à la même conclusion recherchée par le demandeur, la reconnaissance du caractère de société neutre de l'Interhandel et, comme corollaire, que celle-ci a

a corollary, that it has a right to the return of the assets. In other words, the return or restoration of the assets to Interhandel is nothing else but a practical consequence of the solution of the real and only legal dispute of the Parties—the character of the Swiss company—but not the basic dispute itself. The return of the shares and other assets, in itself, is not perhaps even a legal dispute.

Once the determination of the legal dispute has thus been made, it is necessary to fix the time when it really arose. Only then will we be in a position to analyse the first Preliminary Objection in the light of these two basic questions.

The United States Government vested Interhandel's property on February 16th and April 24th, 1942. This action was taken, as I have said, on the basis of the assumed enemy character of Interhandel by the United States authorities in spite of its apparent Swiss nationality. So it was notified to the Swiss Diplomatic Agent in Washington in a *Memorandum of February 16th, 1942 (Exhibit 10 of the Preliminary Objections of the United States)*. This Memorandum also stated that such action did not mean, in any way, the intention to take over any *bona fide* Swiss property, a statement which evidently meant that the vested shares and other assets of Interhandel were not considered *bona fide* property of the Swiss corporation. This is the first document in our record to show that one Party stated its position to the other with regard to the character of Interhandel as an enemy-controlled company. The Swiss Government did not immediately question such enemy character, nor, therefore, the right of the United States to vest its property. It decided first to make some investigations in order to find out what was the real situation between Interhandel and the German company, Farben Industries of Frankfurt. According to the allegations in the case, the two investigations conducted by the competent Swiss authority showed that Interhandel and Farben Industries had broken completely their relations since 1940, that is, even before the United States came into the World War; the Swiss Government communicated these findings to the American authorities, expressing the hope that "*a settlement will be reached with regard to the Interhandel's property in the United States*", the assets and stock that had been vested in 1942. This petition was made known to the United States Government in the *Memorandum dated June 4th, 1947 (Exhibit 16, Preliminary Objections)*. In other words, the Swiss Government would never have claimed the restoration of the assets had it not come to the conclusion that Interhandel was a *bona fide* neutral Swiss company, nor the United States would have ever vested such assets, had it not believed the Interhandel was in reality an enemy-owned firm.

droit à la restitution des avoirs. En d'autres termes, l'obligation de rendre ou de restituer les avoirs à l'Interhandel n'est que la conséquence de la solution du véritable et seul différend juridique entre les Parties — le caractère de la société suisse — mais non le différend fondamental lui-même. Il se peut même que la restitution des actions et autres avoirs en elle-même ne soit pas un différend juridique.

Après avoir ainsi défini le différend juridique, il faut fixer l'époque à laquelle il est réellement né. Ce n'est qu'alors que nous serons en mesure d'analyser la première exception préliminaire à la lumière de ces deux questions fondamentales.

Le Gouvernement des États-Unis a mis sous séquestre les avoirs de l'Interhandel le 16 février et le 24 avril 1942. Comme je l'ai dit, cette mesure a été prise sur la base du prétendu caractère ennemi de l'Interhandel affirmé par les autorités des États-Unis en dépit de son apparente nationalité suisse. C'est ainsi qu'elle fut notifiée à l'agent diplomatique suisse à Washington, dans un *aide-mémoire du 16 février 1942 (pièce à l'appui n° 10 des exceptions préliminaires des États-Unis)*. Cet aide-mémoire explique également que la mesure ne signifie nullement l'intention de saisir tous avoirs présentant de bonne foi le caractère suisse, ce qui évidemment signifie que les actions ou autres avoirs de l'Interhandel mis sous séquestre n'étaient pas considérés comme appartenant de bonne foi à la société suisse. C'est le premier document du dossier qui montre que l'une des Parties a énoncé sa position à l'autre sur le caractère de l'Interhandel comme société sous contrôle ennemi. Le Gouvernement suisse n'a pas immédiatement contesté ce caractère ennemi, ni par conséquent le droit des États-Unis de séquestrer ses avoirs. Il a décidé tout d'abord de procéder à certaines enquêtes pour déceler la véritable situation entre l'Interhandel et la société allemande Farben Industries de Francfort. D'après les allégations dans cette affaire, les deux enquêtes conduites par l'Autorité suisse compétente ont montré que les liens entre l'Interhandel et Farben Industries avaient été complètement rompus depuis 1940, c'est-à-dire avant même l'entrée en guerre des États-Unis. Le Gouvernement suisse a communiqué ses conclusions aux autorités américaines, en exprimant l'espoir *qu'on parviendrait à un règlement au sujet des avoirs de l'Interhandel aux États-Unis*, avoirs et actions qui avaient été mis sous séquestre en 1942. Cette demande a été communiquée au Gouvernement des États-Unis dans le *mémoire daté du 4 juin 1947 (pièce à l'appui n° 16, exceptions préliminaires)*. En d'autres termes, le Gouvernement suisse n'aurait jamais réclamé la restitution des avoirs s'il n'en était pas arrivé à la conclusion que l'Interhandel était, de bonne foi, une société neutre suisse et les États-Unis n'auraient jamais mis sous séquestre ces avoirs s'ils n'avaient pas cru que l'Interhandel était, en réalité, une firme appartenant à l'ennemi.

There are many other communications between the two Governments regarding different aspects and shades of the negotiations relating to the character of Interhandel, but all of them were connected with the provisional blocking in Switzerland by the Swiss Government of the Interhandel properties; the Memorandum dated June 4th, 1947, seems to be the first document on record in which the opposed views of the Swiss Government to the thesis of the United States are stated with regard to Interhandel's character of enemy owned company *in connection with the return of the vested property by the United States*. I would have therefore accepted the date of June 4th, 1947, as the date when the dispute between the two Governments with regard to the enemy or neutral character of Interhandel arose in connection with the vesting of the assets of the General Aniline and Film Corporation, had it not been for the expressions used by the Department of State in its *Memorandum of June 18th, 1947*, wherein in answer to the already mentioned Aide Mémoire of June 4th, 1947, of the Swiss Government, the United States said (Exhibit 17 to the Preliminary Objections):

"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 of 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."

That is to say, the United States Government affirms that before May 25th, 1946, the date of the Washington Accord, it had already discussed and rejected the contention of the Swiss Government that the findings of the Swiss authorities under the Washington Accord, with regard to the character of Interhandel as neutral or enemy, should have the "effect of any settlement of or decision" on the question of the vesting of its assets and shares. Since this most important assertion has been left completely unanswered by the plaintiff Government, I feel justified in my belief that *the dispute upon the legal character of Interhandel in relation with the vesting of the shares and assets by the United States arose even prior to the date of the Washington Accord, May 25th, 1946*.

I conclude, therefore, that the dispute arose before the date of the Declaration of the United States, August 26th, 1946, and that the First Preliminary Objection should have been upheld by the Court.

I agree with the Court's decision to retain the Third Preliminary Objection, but, in my opinion, the reasoning of the majority, based mainly on the necessity to avoid the danger of two proceedings being followed—local as well as international—does not cover all the issues presented by Switzerland. I believe that the Court

Il existe bien d'autres communications entre les deux Gouvernements visant des aspects différents et des nuances dans les négociations touchant au caractère de l'Interhandel, mais toutes se rattachent au blocage provisoire en Suisse de ces avoirs par le Gouvernement suisse. La note datée du 4 juin 1947 paraît être le premier document dans les dossiers qui énonce les vues opposées du Gouvernement suisse sur la thèse des États-Unis concernant le caractère de société appartenant à l'ennemi de l'Interhandel, à *propos de la restitution des avoirs mis sous séquestre aux États-Unis*. J'aurais donc accepté la date du 4 juin 1947 comme date à laquelle s'est élevé le différend entre les deux Gouvernements sur le caractère ennemi ou neutre de l'Interhandel à propos de la mise sous séquestre des avoirs de la *General Aniline and Film Corporation*, si ce n'était à cause des expressions dont s'est servi le Département d'État dans son *mémoire* du 18 juin 1947, où, en réponse à l'aide-mémoire du 4 juin 1947 du Gouvernement suisse déjà cité, les États-Unis ont déclaré (pièce à l'appui n° 17, exceptions préliminaires):

« 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. »

C'est-à-dire que le Gouvernement des États-Unis affirme qu'avant le 25 mai 1946, date de l'Accord de Washington, il avait déjà discuté et rejeté la thèse du Gouvernement suisse que les conclusions des Autorités suisses dans le cadre de l'Accord de Washington concernant le caractère neutre ou ennemi de l'Interhandel dussent avoir un « effet sur un règlement quelconque ou sur une décision » visant la mise sous séquestre de ses avoirs et actions. Le Gouvernement demandeur n'ayant fait aucune réponse à cette affirmation de la plus grande importance, je me sens en droit de penser que *le différend* sur le caractère juridique de l'Interhandel relatif à la mise sous séquestre des actions et avoirs par les États-Unis *a pris naissance avant même la date de l'Accord de Washington, le 25 mai 1946*.

Je conclus donc que le différend est né avant la date de la déclaration des États-Unis du 26 août 1946 et que la Cour aurait dû retenir la première exception préliminaire):

Je suis d'accord avec la décision de la Cour de retenir la troisième exception préliminaire; mais à mon avis, le raisonnement de la majorité, se fondant principalement sur la nécessité d'éviter le danger de suivre deux procédures — nationale et internationale — ne couvre pas tous les points soulevés par la Suisse. Je crois que la

should have founded its application of the principle of exhaustion of local remedies on a much broader basis.

The Court is justified in concluding that the local courts of the United States are dealing with exactly the legal suit which the Court would have to decide if it had to consider the merits of the case before the local remedies would have been exhausted; its finding that Interhandel should first exhaust all local remedies pending in the United States before this Court would be able to consider and adjudicate the same issues is, of course, entirely correct. But, besides the question of the existence of two parallel procedures, there are some other reasons which, in my opinion, the Court should have taken also into consideration in applying the principle to both the principal as well as to the subsidiary or alternative submissions of Switzerland.

The argument related to the parallel procedures which the principle of exhaustion of local remedies tries to avoid can successfully be opposed to the main as well as to the subsidiary submission related to the non-compliance by the United States of the decision of the Swiss Authority of Review and to its refusal to arbitrate the dispute. It cannot be opposed nevertheless against the contention put forward by Switzerland that the Court should decide that the United States are bound to enter into proceedings of conciliation in compliance with the Treaty of Arbitration and Conciliation of 1931. Conciliation being a procedure in the nature of an extrajudicial settlement by the parties and not ending in a binding decision certainly cannot be considered as a parallel international procedure to that followed before the local courts of the United States.

To apply the principle of exhaustion of local remedies to the claim of Switzerland with regard to conciliation, it is necessary to resort to other reasons which also underlie it. The principle, as I have said, is based and justified on grounds perhaps more important than the mere possible avoidance of conflicting procedures and decisions. The main reason for its existence lies in the indispensable necessity to harmonize the international and the national jurisdictions—assuring in this way the respect due to the sovereign jurisdiction of States—by which nationals and foreigners have to abide and to the diplomatic protection of the Governments to which only foreigners are entitled. This harmony, this respect for the sovereignty of States is brought about by giving priority to the jurisdiction of the local courts of the State in cases of foreigners claiming against an act of its executive or legislative authorities. This priority, in turn, is assured only by means of the adherence to the principle of exhaustion of local remedies.

The right of the State, in the present instance Switzerland, to protect its national Interhandel, for an alleged wrongful act of a foreign government, that of the United States, does not legally

Cour aurait dû fonder l'application du principe de l'épuisement des recours internes sur une base beaucoup plus large.

La Cour est justifiée à conclure que les tribunaux internes des États-Unis sont saisis exactement du même litige que la Cour aurait à trancher si elle avait à examiner le fond de l'affaire avant que les recours internes n'aient été épuisés. La conclusion que l'Interhandel devrait d'abord épuiser tous les recours internes en suspens aux États-Unis avant que la Cour ne puisse examiner et trancher les mêmes questions est évidemment parfaitement correcte. Mais, outre la question de l'existence de deux procédures parallèles, il y a d'autres raisons qu'à mon avis la Cour aurait dû également prendre en considération en appliquant le principe à la fois aux conclusions principales et aux conclusions subsidiaires de la Suisse.

L'argument touchant aux procédures parallèles, que le principe de l'épuisement des recours internes cherche à éviter, peut être opposé avec succès aussi bien aux conclusions principales qu'aux conclusions subsidiaires visant la non-application par les États-Unis de la décision de l'Autorité suisse de recours et leur refus de soumettre le différend à l'arbitrage. Il ne peut cependant être opposé à la thèse avancée par la Suisse tendant à ce que la Cour décide que les États-Unis sont tenus d'entamer la procédure de conciliation, conformément au Traité d'arbitrage et de conciliation de 1931. La conciliation étant une procédure qui présente la nature d'un règlement extrajudiciaire par les parties, qui n'aboutit pas à une décision obligatoire, ne saurait certainement pas être considérée comme une procédure internationale parallèle à celle suivie devant les tribunaux internes des États-Unis.

Pour pouvoir appliquer le principe de l'épuisement des recours internes à la réclamation de la Suisse visant la conciliation, il faut recourir à d'autres raisons qui en sont à la base. Ce principe, comme je l'ai dit, trouve sa base et sa justification dans des motifs peut-être plus importants que la simple possibilité d'éviter des procédures et des décisions contradictoires. La principale raison de son existence est la nécessité absolue d'harmoniser les juridictions internationale et nationale — assurant ainsi le respect dû à la juridiction souveraine des États — auxquelles doivent se soumettre les ressortissants et les étrangers et dans la protection diplomatique des gouvernements à laquelle seuls ont droit les étrangers. L'on parvient à cette harmonie, à ce respect de la souveraineté des États, en accordant priorité à la juridiction des tribunaux internes de l'État dans les affaires où des étrangers introduisent un recours contre un acte de ses autorités exécutives ou législatives. A son tour, cette priorité n'est assurée que par le respect du principe de l'épuisement des recours internes.

Le droit de l'État — la Suisse, dans la présente espèce — à assurer la protection de son ressortissant, l'Interhandel, contre un prétendu acte dommageable d'un gouvernement étranger, celui des

arise until the judicial authorities of the latter decide irrevocably upon such wrongful act through a decision of its judicial authorities. Before the tribunals of the respondent State have handed down its final decision, the State may not be considered liable internationally because and for the simple and good reason that the damage has not as yet been consummated. This principle informs all systems of law—civil as well as criminal, local as well as international.

A State may not even exercise its diplomatic protection, and much less resort to any kind of international procedure of redress until its subject has previously exhausted the legal remedies offered him by the State of whose action he complains.

In the present case it cannot be affirmed that the damage to Interhandel has been caused by the vesting of its property by the local authorities of the United States until such vesting has been definitely consummated, that is, until the judicial authorities of the United States will have definitely confirmed such action by a judgment which will have the force of *res judicata*. Then, and only then, will Interhandel and the Swiss Government be entitled to resort to this International Court or any other competent international proceedings seeking redress for the supposed violation of the law of nations which the local authorities will not be any more in a position to grant. That is why the well-settled principle of international procedure of the exhaustion of local remedies is based on the fundamental idea that a claim is not ripe, that there is no international claim, until the damaged foreigner has complied with such principle.

In the present case it seems that there was a mistake with regard to the exhaustion of local remedies since the United States Government itself expressed its opinion that such exhaustion had already been effected. On this false impression, it seems, the Swiss Government presented before the Court its Application instituting proceedings against the United States. But once this wrong belief had been dispelled, the juridical situation—as far as I can understand it—was that such Application had been wrongfully brought before the Court. In other words, it seems to me that the finding of the Court should have been, that the different claims of the Swiss Government before the Court, the restoration of the vested assets, the obligation of the United States to comply with the decision of the Swiss Authority of Review and the duty of the respondent Government to arbitrate or conciliate the dispute, could not be entertained by the Court not only because of the pending proceedings in the United States but because of the more general reason that an international claim does not yet exist in any of its different possible faces, restoration of property, submission to

États-Unis, ne se pose pas, juridiquement, pendant que les juridictions de ce dernier État tranchent définitivement la question de cet acte dommageable, par une décision de leurs juridictions. Jusqu'à ce que les tribunaux de l'État défendeur aient rendu leur décision définitive, l'État ne peut être tenu pour internationalement responsable, pour la bonne raison que le dommage n'est pas encore réalisé. Ce principe est à la base de tous les systèmes juridiques, droit civil et droit pénal, droit interne et droit international.

Un État ne peut même pas exercer sa protection diplomatique, et moins encore recourir à une procédure internationale de recours quelconque, tant que son ressortissant n'a pas préalablement épuisé les recours juridiques internes qui lui sont offerts par l'État dont il critique les mesures.

Dans la présente affaire, on ne saurait affirmer que le dommage a été causé à l'Interhandel par la mise sous séquestre de ses biens par les autorités locales des États-Unis tant que cette mesure n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire tant que les juridictions des États-Unis n'ont pas définitivement confirmé cette action par une décision ayant force de chose jugée. C'est alors et alors seulement que l'Interhandel et le Gouvernement suisse seront en droit de recourir à cette Cour internationale ou à toute autre procédure de règlement international applicable, tendant à la réparation de la prétendue violation du droit des gens, réparation que les autorités locales ne seront plus en mesure d'accorder. C'est pourquoi le principe bien établi en procédure internationale de l'épuisement des recours internes a pour base l'idée fondamentale qu'une réclamation ne peut être présentée, qu'il n'y a pas de réclamation internationale tant que l'étranger victime du dommage ne s'est pas conformé à ce principe.

Dans la présente espèce, il semble qu'il y ait eu erreur quant à l'épuisement des recours internes puisque le Gouvernement des États-Unis lui-même a exprimé l'opinion que cet épuisement avait déjà eu lieu. Sur cette impression erronée, semble-t-il, le Gouvernement suisse a soumis à la Cour sa requête introductive d'instance contre les États-Unis. Mais lorsque cette impression a été dissipée, la situation juridique — pour autant que je la comprendre — était que cette requête avait été introduite à tort devant la Cour. En d'autres termes, il me semble que la Cour aurait dû conclure que les différents chefs de réclamation du Gouvernement suisse présentés à la Cour, la restitution des avoirs bloqués, l'obligation pour les États-Unis de se soumettre à la décision de l'Autorité suisse de recours et le devoir pour le Gouvernement défendeur de soumettre le différend à l'arbitrage ou à la conciliation, ne pouvaient pas être accueillis par la Cour non seulement en raison de la procédure pendante aux États-Unis, mais pour la raison plus générale qu'une réclamation d'ordre international n'existe encore dans aucun des différents aspects possibles, restitution des biens, soumission à

arbitration or conciliation, or compliance with the terms of the Washington Accord, until the tribunals of the United States hand down their last and final decision on the suit brought before them by Interhandel.

(Signed) R. CORDOVA.

l'arbitrage ou à la conciliation ou application des termes de l'Accord de Washington, avant que les tribunaux des États-Unis n'aient rendu leur décision ultime et définitive sur la plainte déposée devant eux par l'Interhandel.

(Signé) R. CORDOVA.