

OPINION DISSIDENTE DE M. READ

[Traduction.]

Je ne saurais me rallier à la réponse donnée par la Cour à la Question III, ni aux motifs sur lesquels elle est fondée ; je me sens donc obligé, à mon grand regret, d'exposer les raisons de mon désaccord. Étant d'avis qu'une réponse affirmative doit être donnée à la Question III, il est également nécessaire que j'expose les raisons qui m'ont amené à conclure qu'une réponse affirmative devrait être donnée à la Question IV.

Des circonstances se sont maintenant présentées dans lesquelles il est nécessaire de s'occuper des Questions III et IV. La Cour n'est pas appelée à se prononcer sur le fond des différends qui se sont produits, mais, dans l'examen de la portée juridique des articles relatifs aux différends, je ne puis laisser de côté les articles des traités à propos desquels se sont élevés les différends, ni les attitudes qui ont été conservées par les parties aux différends.

L'importance du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est soulignée par le fait qu'ils ont été inscrits parmi les buts des Nations Unies énoncés à l'article premier de la Charte, ainsi que par la position centrale qu'occupent les articles des traités de paix relatifs aux droits de l'homme.

Il me paraît inconcevable que les Puissances alliées et associées aient pu consentir à la création d'un mécanisme, destiné au règlement des différends naissant de questions si importantes, et que la seule volonté de l'un quelconque des trois Gouvernements intéressés, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, aurait pu rendre sans effet. Je suis donc, dès le début, porté à penser que les articles relatifs aux différends doivent recevoir une interprétation qui leur assure une efficacité réelle plutôt qu'une interprétation qui les prive de toute efficacité.

Les Questions posées à la Cour sont nées d'un réseau compliqué de différends, qui se sont produits entre certaines des Puissances alliées et associées et la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. Il n'est pas nécessaire d'examiner ces différends en détail. Il suffit de noter certains éléments qui leur sont communs.

Tous comportent des accusations expresses d'infractions aux engagements pris, en vertu des articles des traités de paix relatifs aux droits de l'homme, de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Tous comportent le refus d'admettre les accusations et la justification de l'attitude dont on se plaint.

D'un bout à l'autre du litige, les Puissances qui ont formulé les accusations ont conservé une attitude logique. Elles ont pris la défense et réclamé le respect des libertés fondamentales ; et

DISSENTING OPINION OF JUDGE READ

I am unable to concur in the answer given by the Court to Question III, or with the reasons by which it is justified, and feel bound, with regret, to state the reasons for my dissent. As I am of the opinion that an affirmative answer should be given to Question III, it is also necessary for me to state the reasons which have led me to the conclusion that an affirmative answer should be given to Question IV.

Circumstances have now arisen in which it is necessary to deal with Questions III and IV. The Court is not called upon to pronounce upon the substance of the disputes which have arisen, but, in appreciating the juridical scope of the Disputes Articles, I cannot disregard the Articles in the Treaties in respect of which the disputes arose, or the attitudes which have been maintained by the parties to the disputes.

The importance of the maintenance of human rights and fundamental freedoms is emphasized by their inclusion in the purposes of the United Nations as set forth in Article 1 of the Charter, and by the central position taken by the Human Rights Articles of the Treaties of Peace.

It is inconceivable to me that the Allied and Associated Powers would have consented to the setting up of machinery for the settlement of disputes arising out of such important matters which could be rendered ineffective by the sole will of any one of the three Governments concerned, Bulgaria, Hungary and Rumania. I am, therefore, inclined at the outset to the view that the Disputes Articles must be interpreted in a manner which will ensure their real effectiveness rather than a manner which would deprive them of all effectiveness.

The Questions which have been put to the Court have arisen out of a complicated network of disputes between certain of the Allied and Associated Powers and Bulgaria, Hungary and Rumania. It is unnecessary to examine these disputes in detail. It is sufficient to note certain common factors.

They all involve specific charges of violations of the undertakings given in the Human Rights Articles of the Treaties of Peace to secure human rights and fundamental freedoms. They all involve denials of the charges and justification of the conduct complained of.

Throughout the controversy, the Powers which have made the charges have maintained a consistent attitude. They have stood for the defence and maintenance of the fundamental freedoms ;

elles ont tenté sans relâche de faire soumettre les accusations à un tribunal judiciaire qui se prononce à leur sujet, à savoir les commissions envisagées dans les traités de paix et prévues dans les articles de ces derniers qui ont trait aux différends.

Les Gouvernements accusés ont, eux aussi, conservé une attitude conséquente. Ils ont nié les accusations ; ils ont nié l'existence des différends ; ils ont refusé d'admettre la compétence de la Cour ; ils se sont abstenus de désigner leurs représentants nationaux aux commissions prévues par les traités ; ils ont tenté sans relâche d'empêcher que les accusations soient soumises à des tribunaux judiciaires et fassent l'objet d'une décision de la part de ces derniers ; mais ils n'ont à aucun moment mis en doute la compétence des commissions prévues par les traités — auxquelles ils n'ont pas nommé leurs représentants — pour examiner les accusations et rendre des décisions obligatoires dans le règlement des différends.

C'est à la lumière de ces attitudes qu'il faut examiner les points juridiques qui ont été soumis à la Cour. Au centre est la question de savoir si les dispositions des traités de paix doivent être interprétées comme autorisant la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie à rendre vaine l'application des articles relatifs aux différends et à empêcher que les accusations fassent l'objet d'un examen judiciaire et qu'une décision soit rendue sur les différends, en recourant au simple procédé qui consiste à manquer aux obligations découlant pour elles des traités, relativement à la désignation de leurs représentants nationaux aux commissions prévues par les traités.

* * *

Il est opportun d'examiner, avant de répondre aux Questions, le problème particulier de la compétence d'une commission prévue par le traité et composée d'un représentant du gouvernement dont émanent les accusations et d'un tiers membre désigné par le Secrétaire général, problème qui dépend non pas de règles générales de droit, mais du sens qui doit être donné à l'article relatif aux différends.

L'article relatif aux différends est une clause compromissaire. Elle ne se trouve pas dans un compromis prévoyant la soumission à l'arbitrage d'un cas particulier, mais dans un traité général, le traité de paix. Elle est destinée à assurer le règlement judiciaire de tous différends susceptibles de s'élever en vertu des traités de paix (à l'exception, naturellement, de certains types de litiges pour lesquels une procédure est prévue). Par conséquent, il n'est pas loisible à la Cour de donner une interprétation étroite ou restrictive des articles relatifs aux différends.

Les dispositions de l'article 92 de la Charte révèlent l'intention des Nations Unies d'assurer la continuité entre la Cour permanente de Justice internationale et la Cour actuelle. Il n'est pas douteux

and they have been unremitting in their efforts to have the charges reviewed and decided by a judicial tribunal, the Treaty Commissions provided for in the Disputes Articles of the Peace Treaties.

The accused Governments have maintained an equally consistent attitude. They have denied the charges; they have denied the existence of the disputes; they have objected to the competence of this Court; they have refrained from appointing national representatives on the Treaty Commissions; they have been unremitting in their efforts to prevent the charges from being reviewed and decided by the judicial tribunals; but they have not at any time questioned the competence of Treaty Commissions, to which they have not appointed representatives, to review the charges and to make binding decisions in settlement of the disputes.

The legal issues which have been put to the Court must be considered in the light of these attitudes. The central issue is whether the provisions of the Peace Treaties should be construed as authorizing Bulgaria, Hungary and Romania to frustrate the operation of the Disputes Articles and to prevent judicial review of the charges and decision of the disputes, by the simple device of defaulting on their obligations under the Treaties in the matter of appointing their national representatives on the Treaty Commissions.

* * *

It will be convenient, before answering the Questions, to consider the special problem of the competence of a Treaty Commission composed of a representative of the government which has made the charges and a third member appointed by the Secretary-General, a problem which depends, not upon general rules of law, but upon the meaning which should be given to the Disputes Article.

The Disputes Article is an arbitration clause. It is not contained in a special agreement providing for arbitration of a particular case, but in a general treaty, the Treaty of Peace. It is designed to provide for the judicial settlement of any disputes arising under the Treaty (apart, of course, from special types of disputes for which a different procedure is provided). Accordingly, it is not open to the Court to give a narrow or restrictive interpretation of the Disputes Article.

The provisions of Article 92 of the Charter disclose the intention of the United Nations that continuity should be maintained between the Permanent Court of International Justice and this

que les Nations Unies avaient en vue la continuité dans la jurisprudence aussi bien que dans des matières moins importantes. Encore que ceci ne donne pas aux décisions de la Cour permanente force de précédents obligatoires comme les décisions judiciaires ont cette force dans les pays de « common law », la nécessité apparaît cependant de les considérer avec le plus grand respect et de les suivre, à moins qu'il n'y ait des raisons majeures pour rejeter leur autorité. Ceci est vrai à un double titre en matière d'interprétation de traités, car les rédacteurs, en choisissant les termes à employer dans une clause des traités, savoir l'article relatif aux différends, ont eu constamment à l'esprit les principes d'interprétation formulés et appliqués par la Cour permanente et par la Cour actuelle. Le fait de ne pas suivre les précédents en matière d'interprétation de traités conduit inévitablement à faire échec à l'intention des parties.

La Cour permanente, lorsqu'elle a été invitée à interpréter des clauses d'arbitrage de type extrêmement divers comportant des dispositions relatives au règlement des différends internationaux, n'a pas hésité à adopter et à appliquer des interprétations larges et libérales destinées à les rendre efficaces et à donner un effet pratique à l'intention évidente des parties telle que celle-ci ressortait des dispositions des traités dans lesquels les clauses se trouvaient. Afin de découvrir leur intention, la Cour permanente examinait chaque traité dans son ensemble afin d'en rechercher le but et le sens général.

Série A N° 2, 30 août 1924. Arrêt. Concessions Mavrommatis en Palestine

Série B N° 12, 21 novembre 1925. Avis consultatif. Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne. (Affaire de la frontière de Mossoul)

Série A N° 9, 26 juillet 1927. Arrêt. Affaire de l'Usine de Chorzów (demande d'indemnité) (compétence)

Série B N° 16, 28 août 1928. Avis consultatif. Interprétation de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926 (protocole final, article IV)

Le point précis d'interprétation dont la Cour doit s'occuper actuellement n'a pas été soulevé dans ces affaires, mais les règles fondamentales d'interprétation adoptées et appliquées par la Cour permanente peuvent et doivent être adoptées et appliquées par la Cour dans la détermination du sens véritable de l'article du traité de paix relatif aux différends.

En plus des cas dans lesquels la Cour permanente a traité de l'interprétation de clauses compromissaires, il y a eu d'autres exemples importants dans lesquels elle a adopté et appliqué le principe de l'effet utile ; le même principe a été reconnu et appliqué par la Cour actuelle :

Court. There can be no doubt that the United Nations intended continuity in jurisprudence, as well as in less important matters. While this does not make the decisions of the Permanent Court binding, in the sense in which decisions may be binding in common-law countries, it does make it necessary to treat them with the utmost respect, and to follow them unless there are compelling reasons for rejecting their authority. This is doubly true in matters of treaty interpretation, because draftsmen, in deciding upon the language to be used in a treaty provision, e.g., the Disputes Article, have constantly in mind the principles of interpretation as formulated and applied by the Permanent Court and by this Court. Failure to follow established precedents in the matter of treaty interpretation inevitably leads to the frustration of the intention of the parties.

The Permanent Court, when called upon to interpret arbitration clauses of widely varying types, with provisions for the settlement of international disputes, did not hesitate to adopt and apply broad and liberal interpretations, designed to make them workable and to give practical effect to the evident intention of the parties as shown by the provisions of the treaties in which the clauses were included. To ascertain their intention, the Permanent Court examined each treaty as a whole in order to learn its general purpose and object.

Series A No. 2, August 30th, 1924. Judgment. The Mavromatis Palestine Concessions

Series B No. 12. November 21st, 1925. Advisory Opinion. Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne (Mosul Boundary Case)

Series A No. 9. July 26th, 1927. Judgment. The Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Jurisdiction)

Series B No. 16. August 28th, 1928. Advisory Opinion. Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926 (Final Protocol, Article IV)

The precise point of interpretation, with which the Court is now concerned, did not arise in these cases, but the fundamental rules of construction, adopted and applied by the Permanent Court, can and should be adopted and applied by this Court in ascertaining the true meaning of the Disputes Article in the Treaty of Peace.

In addition to the cases in which the Permanent Court dealt with the interpretation of arbitration clauses, there were other important instances in which it adopted and applied the principle of effectiveness, and the same principle has been recognized and applied by this Court.

- Série B Nos 2 et 3, 12 août 1922. Avis consultatifs. Compétence de l'Organisation internationale du Travail vis-à-vis des travailleurs agricoles
- Série B N° 6, 10 septembre 1923. Avis consultatif. Colons allemands en Pologne
- Série B N° 7, 15 septembre 1923. Avis consultatif. Acquisition de la nationalité polonaise
- Série B Nos 8 et 9, 6 décembre 1923 et 4 septembre 1924. Avis consultatif. (Ces avis, qui traitent des questions de délimitations de la frontière polono-tchécoslovaque et de la frontière albanaise, auraient peut-être pu être compris dans la liste des précédents qui traitaient des clauses d'arbitrage.)
- Série B N° 13, 23 juillet 1926. Avis consultatif. Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour régler accessoirement le travail du patron
- Série A N° 22, 19 août 1929. Ordonnance. Zones franches. (Citée, avec approbation, par la Cour actuelle dans l'affaire du Détroit de Corfou (fond), C. I. J. Recueil 1949, p. 24.)
- Affaire du Détroit de Corfou (fond), C. I. J. Recueil 1949, p. 4
- Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 174

Le principe de droit international applicable à l'interprétation des traités qui a été établi par la série de précédents citée au paragraphe ci-dessus, et dans celui qui le précède, a été exposé de façon concise et exacte par la Cour permanente dans son avis consultatif Série B, n° 7. La Cour était saisie du Traité polonais de minorités. Au cours de l'examen d'une exception à la compétence de la Société des Nations, la Cour refusa d'admettre l'argument polonais en faveur d'une interprétation restrictive du traité et déclara, à la page 16 :

« Et s'il en était autrement, la valeur et le champ d'application du traité seraient singulièrement diminués. Or, déjà, dans l'avis consultatif qu'elle a émis au sujet des questions à elle posées relativement aux colons allemands en Pologne, la Cour a exprimé l'opinion qu'*une interprétation qui dépouillerait le traité de minorité d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise*. En l'espèce, elle serait d'autant moins admissible qu'elle se trouverait en contradiction avec les termes mêmes du traité lorsqu'il dispose dans son article 12 que les stipulations précédant cet article et, en conséquence, aussi celles contenues à l'article 4, sont placées sous la garantie de la Société des Nations. » (Souligné par moi.)

- Series B Nos. 2 and 3. August 12th, 1922. Advisory Opinions. Competence of the International Labour Organization with respect to Agricultural Labour
- Series B No. 6. September 10th, 1923. Advisory Opinion. German Settlers in Poland
- Series B No. 7. September 15th, 1923. Advisory Opinion. Acquisition of Polish Nationality
- Series B Nos. 8 and 9. December 6th, 1923, and September 4th, 1924. Advisory Opinions. (These Opinions, dealing with boundary questions on the Czechoslovak-Polish and on the Albanian frontiers, might, perhaps, have been included in the list of authorities which dealt with arbitration clauses.)
- Series B No. 13. July 23rd, 1926. Advisory Opinion. Competence of the International Labour Organization to regulate, incidentally, the personal work of the Employer
- Series A No. 22. August 19th, 1929. Order. Free Zones. (Cited, with approval, by this Court in the Corfu Channel Case (Merits), I.C.J. Reports 1949, at p. 24.)

The Corfu Channel Case (Merits), I.C.J. Reports 1949, p. 4

Reparations for injuries suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1949, p. 174

The principle of international law applicable to the interpretation of treaties, which has been established by the series of authorities cited in this and in the preceding paragraph, was concisely and accurately stated by the Permanent Court in its Advisory Opinion, Series B, No. 7. The Court was dealing with the Polish Minorities Treaty. In considering an objection to the competence of the League of Nations, the Court refused to accept the Polish argument for a restrictive interpretation of the Treaty and stated, at page 16 :

“If this were not the case, the value and sphere of application of the Treaty would be greatly diminished. But in the Advisory Opinion given with regard to the questions put concerning German Colonists in Poland, the Court has already expressed the view that *an interpretation which would deprive the Minorities Treaty of a great part of its value is inadmissible*. In the present case, it would be still less admissible, since it would be contrary to the actual terms of the Treaty, which lays down in Article 12 that the clauses preceding this Article, including therefore those contained in Article 4, are placed under the guarantee of the League of Nations.” (Italics added.)

Le professeur Lauterpacht, dans *The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice*, a procédé à un examen approfondi des précédents tels qu'ils existaient à la date de la publication (1934), y compris la plupart de ceux qui sont cités ci-dessus et un certain nombre d'autres arrêts et avis pertinents de la Cour permanente. Il expose aux pages 69 et 70 le résultat de cette étude :

« ... L'œuvre de la Cour permanente a montré qu'à côté du principe fondamental d'interprétation, savoir, que l'on doit donner effet à l'intention des parties, on peut aussi utiliser largement un autre principe à peine moins important, savoir, que le traité doit être efficace plutôt qu'inefficace. *Res magis valeat quam pereat*. C'est là un principe majeur à la lumière duquel l'intention des parties doit toujours être interprétée, même au point d'écarter la lettre de l'acte et d'y lire quelque chose qu'à première vue il ne contient pas. »

Les principes posés par ces arrêts et avis consultatifs peuvent être exprimés de la façon suivante :

1) « Il faut évidemment lire le traité dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières ». (Série B, n° 2 et 3, p. 22.)

2) « Une interprétation qui dépouillerait le traité d'une grande part de sa valeur ne saurait être admise. » (Série B, n° 7 — le mot omis est « minorités ».)

3) Les clauses particulières doivent être interprétées d'une manière permettant de donner effet aux fins et aux objets généraux du traité, « si cela n'est pas faire violence à leurs termes ». (C. I. J. Recueil 1949, p. 24.)

* * *

L'adoption et l'application de ces principes ou règles d'interprétation rendent nécessaire d'entreprendre une triple tâche :

Première tâche :

Examiner les dispositions du traité de paix dans leur ensemble afin de déterminer, par cet examen, s'il contient un sens ou objet général susceptible d'influencer ou même de contrôler l'interprétation des articles relatifs aux différends.

Deuxième tâche :

Envisager une réponse négative éventuelle à la Question IV afin de déterminer si cette réponse entrerait en conflit avec les fins et

Professor Lauterpacht, in *The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice*, made an exhaustive examination of the authorities as they stood at the date of publication, 1934, including most of those which are cited above, and a number of other relevant Judgments and Opinions of the Permanent Court. He records the result of this study at pages 69-70 :

“ The work of the Permanent Court has shown that alongside the fundamental principle of interpretation, namely, that effect is to be given to the intention of the parties, full use can be made of another hardly less important principle, namely, that the treaty must remain effective rather than ineffective. *Res magis valeat quam pereat*. It is a major principle, in the light of which the intention of the parties must always be interpreted, even to the extent of disregarding the letter of the instrument and of reading into it something which, on the face of it, it does not contain.”

The principles established by these judgments and advisory opinions may be stated as follows :

(1) That “the treaty must be read as a whole, and that its meaning is not to be determined merely upon particular phrases which, if detached from the context, may be interpreted in more than one sense”. (Series B, Nos. 2 and 3, p. 23.)

(2) “An interpretation which would deprive the Treaty of a great part of its value is inadmissible.” (Series B, No. 7— the word omitted is “minorities”.)

(3) Particular provisions should be interpreted in such a manner as to give effect to the general purposes and objects of the Treaty provided that “it does not involve doing violence to their terms”. (I.C.J. Reports 1949, p. 24.)

* * *

The adoption and application of these principles or rules of construction make it necessary to undertake a three-fold task.

1st task

The examination of the provisions of the Peace Treaty as a whole with a view to ascertaining whether there is a general purpose or object disclosed by this examination which should influence or even control the interpretation of the Disputes Article.

2nd task

Consideration of a possible negative answer to Question IV with a view to ascertaining whether it would conflict with the general

objets généraux du traité et priverait le traité d'une grande partie de sa valeur, au point d'être *inadmissible* suivant la seconde règle d'interprétation.

Troisième tâche :

Envisager une réponse affirmative éventuelle à la Question IV, afin de déterminer si elle contribuerait à la réalisation des fins et objets généraux du traité, et si ce ne serait pas *faire violence aux termes* de l'article relatif aux différends au point de devoir être exclue conformément à la troisième règle d'interprétation.

*

La première tâche implique un examen des dispositions du traité de paix prises dans leur ensemble.

Le traité conclu avec la Hongrie contient 37 articles avec des dispositions qui visent en substance :

- Partie I Frontières de la Hongrie.
- » II Clauses politiques.
- » III Clauses militaires.
- » IV Retrait des forces alliées.
- » V Réparations et restitutions.
- » VI Clauses économiques.
- » VII Clauses relatives au Danube.

Dans ces parties I à VII, on trouve à l'article 5 (2) une procédure spéciale pour le règlement des différends qui ne s'applique qu'aux différends qui se sont élevés en vertu de l'article 5 (1) et une procédure spéciale (à l'article 35) pour les différends s'élevant à propos des articles 24, 25 et 26 et des annexes IV, V et VI.

La partie VIII du traité, « clauses finales », contient l'article 40, qui s'applique aux articles 1 à 38 inclusivement, à l'exception des articles 5, 24, 25, 26, 35 et 36. C'est une clause qui prévoit l'arbitrage obligatoire de tous les différends « relatifs à l'interprétation ou à l'exécution du présent traité » autres que ceux qui s'élèvent en vertu des articles spécialement exceptés dont il a été fait mention plus haut.

Cet examen du traité de paix révèle l'étroite intégration de l'article relatif aux différends, aux dispositions essentielles du traité. Il amène, de façon inévitable, à deux conclusions. En premier lieu, le texte de l'article relatif aux différends, considéré en lui-même, montre la ferme intention des parties de prévoir une juridiction obligatoire efficace pour connaître des différends relatifs aux dispositions essentielles du traité. En second lieu, ce ferme propos se trouve souligné, si on lit l'article 40 à la lumière du traité dans son ensemble.

purposes and objects of the Treaty, and whether it would deprive the Treaty of a great part of its value so as to be *inadmissible* in accordance with the second rule of construction.

3rd task

Consideration of a possible affirmative answer to Question IV with a view to ascertaining whether it would further the general purposes and objects of the Treaty, and whether it would *involve doing violence to the terms* of the Disputes Article so as to be excluded in accordance with the third rule of construction.

*

The first task involves an examination of the provisions of the Peace Treaty considered as a whole.

The Treaty with Hungary contains 37 Articles with substantive provisions :

- Part I Frontiers of Hungary.
- „ II Political Clauses.
- „ III Military and Air Clauses.
- „ IV Withdrawal of Allied Forces.
- „ V Reparation and Restitution.
- „ VI Economic Clauses.
- „ VII Clause relating to the Danube.

Within these Parts, I to VII, there is a special procedure for settlement of disputes in Article 5 (2), applicable only to disputes arising under Article 5 (1) ; and a special procedure (in Article 35) for disputes arising in connexion with Articles 24, 25 and 26 and Annexes IV, V and VI.

Part VIII of the Treaty, "Final Clauses", contains Article 40, which is applicable to Articles 1 to 38 inclusive, excepting Articles 5, 24, 25, 26, 35 and 36. It is a clause providing for compulsory arbitration of all disputes "concerning the interpretation or execution of the present Treaty", other than those which arise under specifically excepted Articles referred to above.

This survey of the Peace Treaty discloses the close integration between the Disputes Article and the substantive provisions of the Treaty. It leads inescapably to two conclusions. In the first place, the text of the Disputes Article considered by itself shows a firm intention of the Parties to provide a workable compulsory jurisdiction to deal with disputes arising out of the substantive provisions of the Treaty. In the second place, that firm intention is re-inforced when Article 40 is read in relation to the Treaty as a whole.

*

Ceci m'amène à la *deuxième tâche*. Une interprétation conduisant à une réponse négative à la Question IV priverait-elle le traité d'une grande partie de sa valeur — irait-elle à l'encontre des fins et du sens général du traité ?

Les buts et les fins du traité ressortent de l'attitude des parties. Nous sommes en vérité devant un cas dans lequel les actions parlent plus haut que les mots. Les parties ne se sont pas contentées de faire dépendre « la liberté » d'obligations juridiques seulement. Elles ont prévu un régime d'arbitrage, l'article relatif aux différends ; cet article était par sa forme réciproque. Cependant, les obligations des Puissances alliées et associées étaient exécutées alors que les engagements des Gouvernements de la Hongrie et de la Roumanie étaient, pour la plus grande part, exécutoires, si bien que, en substance, sinon formellement, cet article était manifestement inséré comme une garantie ou une sanction destinée à assurer l'accomplissement, par ces Gouvernements, de leurs engagements et des autres obligations issues pour eux des dispositions du traité. Il est impensable que les parties aient eu l'intention, lorsqu'elles ont rédigé cet article et l'ont inclus dans le traité, de forger une *brutum fulmen*, c'est-à-dire une disposition prévoyant un examen et une décision judiciaires et dont l'application dépendrait du caprice ou de l'intérêt momentané de la partie défaillante.

Par-dessus tout, lorsque les parties ont employé l'expression « sera, sauf si les parties au différend conviennent l'une et l'autre d'un autre mode de règlement, soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission.... » etc., elles voulaient dire « sera » et non « pourra être ». Elles voulaient dire « à la requête de l'une ou l'autre des parties » et non pas « à la requête de l'une ou l'autre des parties pourvu que l'autre partie soit disposée à coopérer à ce renvoi ».

Dans toute l'histoire de la Cour permanente, on ne trouve pas d'exemple dans lequel un argument ait été soutenu qui ait pour effet de priver un traité d'une grande partie de sa valeur ou d'en rendre vains les buts et les fins généraux au degré où le ferait la thèse qui se trouve nécessairement incluse dans une réponse négative à la Question IV. Une réponse négative détruirait l'article relatif aux différends en tant que garanties effectives des dispositions essentielles du traité. Elle rendrait inefficaces en grande partie les engagements d'assurer la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce ne serait pas seulement empêcher l'examen par la justice des accusations spéciales. Ce serait donner naissance à une situation dans laquelle les trois Gouvernements ne seraient plus désormais soumis à un contrôle effectif en vertu des dispositions des articles relatifs aux différends.

On pourrait opposer une objection à l'institution d'une commission prévue aux traités et composée du tiers membre et d'un représentant national en cas de défaut de l'autre partie au diffé-

*

This brings me to *the second task*. Would an interpretation leading to a negative answer to Question IV deprive the Treaty of a great part of its value—would it conflict with the general purposes and objects of the Treaty?

The purposes and objects of the Treaty are disclosed by the action of the Parties. This is indeed a case in which actions speak louder than words. The Parties were not content to leave “freedom” to depend on legal obligation alone. They provided a regime of arbitration, the Disputes Article. The Disputes Article was, in form, reciprocal. However, the obligations of the Allied and Associated Powers were executed, whilst the undertakings of the Governments of Bulgaria, Hungary and Rumania were largely executory; so that in substance, if not in form, this Article was obviously included as a guarantee or sanction to ensure performance by them of their undertakings and other obligations arising under provisions of the Treaty. It is unthinkable that the Parties, when they drafted this Article and included it in the Treaty, intended to forge a *brutum fulmen*, a provision for judicial review and decision dependent for its effect upon the momentary whim or interest of a defaulting party.

Above all, when the Parties used the expression—*shall, unless the parties to the dispute mutually agree upon another means of settlement, be referred at the request of either party to the dispute to a Commission, etc.*—they meant *shall* and not *may*. They meant *at the request of either party*; and not *at the request of either party provided that the other party was willing to cooperate in the reference*.

In the entire history of the Permanent Court, there is no instance in which an argument was advanced that went so far in depriving a treaty of a great part of its value, or in frustrating its general purposes and objects, as the contention necessarily involved in a negative answer to Question IV. A negative answer would destroy the Disputes Article as an effective guarantee of the substantive provisions of the Treaty: it would render largely nugatory the undertakings given to secure the enjoyment of human rights and fundamental freedoms. It would not merely prevent judicial review of the specific charges. It would give rise to a position in which the three Governments would no longer be subject to effective control under the provisions of the Disputes Articles.

A possible objection might be raised to the establishment of a Treaty Commission consisting of the third member and a national representative, in the case of default by the other party to the

rend. On pourrait faire valoir que la commission ne serait pas en mesure de s'acquitter de sa mission si le gouvernement défaillant refusait sa coopération. Aucun motif ne permet de supposer que les gouvernements actuellement défaillants continueraient à faire défaut s'ils se trouvaient en présence de désignations effectuées par le Secrétaire général. Certes, aucun motif n'autorise à supposer que l'un quelconque des gouvernements s'abstiendrait de remplir le devoir et d'exercer le privilège de désigner un représentant national dans cette éventualité. Cependant, même en cas de défaut continuant à se produire, il n'y a pas de justification suffisante pour permettre de penser que les gouvernements qui ont formulé les accusations ne seraient pas en mesure de présenter à la commission des preuves suffisantes pour justifier une décision.

Dans ces conditions, je suis obligé de conclure qu'une interprétation qui conduirait à répondre négativement à la Question IV priverait les traités de paix d'une grande partie de leur valeur, et que cette interprétation serait en contradiction avec leurs fins et leurs objets. Conformément aux principes de droit international qui ont été bien établis dans les cas cités plus haut, je suis contraint de repousser cette interprétation comme inadmissible.

* * *

Ceci m'amène à la *troisième tâche* — l'examen d'une réponse affirmative éventuelle à la Question IV, afin de s'assurer si cette réponse affirmative servirait les fins et objets du traité en général et si elle aurait pour résultat de faire violence aux termes de l'article relatif aux différends, de telle manière qu'elle doive être exclue, conformément à la troisième règle d'interprétation mentionnée ci-dessus.

Le premier aspect de cette tâche ne soulève point de problème. Des considérations qui ont été exposées ci-dessus, il ressort à l'évidence qu'une réponse affirmative à la Question IV servirait les fins et objets du traité en général.

Dans les affaires qui ont été citées plus haut, la Cour permanente est allée très loin, dans la voie de l'interprétation, afin de donner suite au principe de « l'effet utile ». Il est impossible d'appliquer au problème actuel les principes qui régissent le recours aux travaux préparatoires, en matière d'interprétation des traités. La Cour permanente a toujours reconnu que l'application du principe de « l'effet utile » est soumise à différentes considérations. Il est cependant nécessaire d'admettre qu'en aucun cas la Cour permanente n'a donné à entendre qu'elle eût appliqué le principe de l'effet utile si, en le faisant, elle avait été amenée à faire violence aux clauses conventionnelles soumises à son examen.

Il est donc nécessaire d'étudier de près le texte de l'article relatif aux différends, qui est ainsi conçu :

dispute. It might be suggested that the Commission would be unable to perform its task if the defaulting government refused to co-operate. There is no reason for assuming that governments now in default would continue to default if faced with appointments by the Secretary-General. There is certainly no reason for assuming that any of the governments would refrain from exercising its duty and privilege of naming a national representative in that event. However, even in the event of continued default, there is no justification for assuming that the governments which have made the charges will not be able to present sufficient evidence to the Commission to justify decision.

In these circumstances I am compelled to conclude that an interpretation leading to a negative answer to Question IV would deprive the Treaties of Peace of a great part of their value, and that it would conflict with their general purposes and objects. In accordance with the principles of international law established in the cases cited above, I am bound to reject this interpretation as inadmissible.

* * *

This brings me to *the third task*—the consideration of a possible affirmative answer to Question IV with a view to ascertaining whether it would further the general purposes and objects of the Treaty, and whether it would involve doing violence to the terms of the Disputes Article so as to be excluded in accordance with the third rule of construction referred to above.

The first aspect of this task presents no problem. In view of the considerations set forth above it is obvious that an affirmative answer to Question IV would further the general purposes and objects of the Treaty.

In the cases which have been cited above the Permanent Court went a very long distance by way of interpretation to give effect to the principle of effectiveness. It is impossible to apply the rules which govern resort to preparatory work in the interpretation of treaties to the present problem. The Permanent Court has always recognized that the application of the principle of effectiveness is subject to different considerations. It is, however, necessary to admit that there is no instance in which the Permanent Court intimated that it would apply the principle of effectiveness if application involved doing violence to the terms of the treaty provisions under consideration.

Accordingly, it is necessary to give close consideration to the text of the Disputes Article which reads as follows :

« 1. Tout différend de cette nature qu'ils n'auraient pas encore réglé dans un délai de deux mois sera, sauf si les parties au différend conviennent l'une et l'autre d'un autre mode de règlement, soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission composée d'un représentant de chaque partie et d'un tiers membre choisi d'un commun accord entre les deux parties parmi les ressortissants d'un pays tiers. A défaut d'accord dans un délai d'un mois entre les deux parties au sujet de la désignation de ce tiers membre, l'une ou l'autre partie pourra demander au Secrétaire général des Nations Unies de procéder à cette désignation.

2. La décision prise par la majorité des membres de la commission sera considérée comme décision de la commission et acceptée par les parties comme définitive et obligatoire. »

J'ai supprimé la première phrase du paragraphe premier, parce qu'elle a trait à des conditions déjà remplies et dépourvues de pertinence directe au point de vue de l'affaire à son stade actuel.

Lorsque l'on interprète cet article, on constate, dès le début, qu'il porte la marque d'une clause d'arbitrage obligatoire. Quand il prévoit que tout différend de cette nature *sera soumis, à la requête de l'une ou l'autre des parties, à une commission*, il révèle nettement l'intention, de la part des États parties au traité, d'instituer un régime d'arbitrage obligatoire. Le différend doit être soumis à une commission, composée d'un représentant de chaque partie et d'un *tiers membre*, choisi d'un commun accord entre les deux parties parmi les ressortissants d'un pays tiers. Il semble bien clair que, lorsqu'elles ont employé l'expression « un tiers membre », les parties n'entendaient pas viser l'ordre chronologique des désignations, mais qu'elles pensaient à un tiers membre, en ce sens que celui-ci devait être « additional to and distinct from two others already known or mentioned » (devrait s'adjoindre à deux autres membres déjà connus ou mentionnés et serait distinct de ces derniers) (Shorter Oxford English Dictionary, Volume II, p. 2174), ou en d'autres termes que la désignation ainsi prévue devrait venir s'ajouter à la disposition visant la représentation des parties. La dernière phrase du premier paragraphe a été insérée en prévision de la situation qui se produirait éventuellement, au cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord au sujet du « tiers membre » ; cette phrase confère au Secrétaire général le pouvoir de procéder à une désignation, à la demande de l'une ou l'autre des parties.

Dans le second paragraphe est spécialement prévue la situation qui pourrait se produire, si les deux parties au différend exerçaient le droit, que leur confère le traité, de compter des représentants au sein de la commission envisagée dans cet instrument. En pareille occurrence, il fallait prévoir une décision de la majorité. Il n'était pas nécessaire de pourvoir à la situation qui se produirait si l'une des parties ou les deux parties au différend renonçait(aient) au privilège d'être représentée(s) au sein de la commission.

“1. Any such dispute not resolved by them within a period of two months shall, unless the parties to the dispute mutually agree upon another means of settlement, be referred at the request of either party to the dispute to a Commission composed of one representative of each party and a third member selected by mutual agreement of the two parties from nationals of a third country. Should the two parties fail to agree within a period of one month upon the appointment of the third member, the Secretary-General of the United Nations may be requested by either party to make the appointment.

2. The decision of the majority of the members of the Commission shall be the decision of the Commission, and shall be accepted by the parties as definitive and binding.”

I have omitted the first sentence in paragraph 1 because it refers to conditions which have already been satisfied, and which are not directly relevant to the present phase of this Question.

In construing this Article, it will be observed at the outset that it bears the hall-marks of a compulsory arbitration clause. When it provides that any such dispute *shall be referred at the request of either party to the dispute to a Commission*, it plainly indicates an intention of the Parties to the Treaty to establish a regime of compulsory arbitration. The dispute is to be referred to a Commission composed of one representative of each party and *a third member* selected by mutual agreement of the two parties from nationals of a third country. In using the expression “a third member” it seems to be clear that the parties had in mind not the chronological order of appointment, but a third member in the sense that that member was to be “additional to and distinct from two others already known or mentioned” (Shorter Oxford English Dictionary, Volume II, p. 2174), or in other words, additional to the provision for party representation. The last sentence of the first paragraph provides for the contingency which might arise in the event of failure of the parties to agree upon the “third member”, and gives authority to the Secretary-General at the request of either party to make an appointment.

The second paragraph made special provision for the situation which might arise if both parties to the dispute exercised the right under the Treaty to have representatives on the Treaty Commission. In such a contingency it was necessary to provide for a majority decision. There was no need to make provision for the situation which would arise if one or both parties to the dispute waived the privilege of representation on the Commission.

Une mention spéciale doit être accordée à l'expression qui figure dans le texte : « une commission composée d'un représentant de chaque partie et d'un tiers membre ». Les parties au traité n'ont pas dit que la commission devait être un tribunal de trois membres, mais cette expression peut être interprétée comme révélant, par implication, l'intention des parties que la commission doive être un tribunal de trois membres. Cette expression peut également être interprétée comme révélant l'intention des parties de créer une commission, à laquelle chacune des parties à un différend aurait le droit, le privilège, ou même le devoir, de désigner un représentant ; mais elle n'exige pas que la commission se compose nécessairement de trois membres, au cas où l'une des parties renoncerait à faire usage du droit ou du privilège ainsi conféré on manquerait à l'accomplissement de son devoir. Le problème d'interprétation en présence duquel se trouve la Cour consiste à choisir entre deux interprétations possibles, dont aucune ne fait violence aux termes du Traité et qui sont toutes deux fondées sur des déductions tirées des expressions dont les rédacteurs se sont effectivement servis.

Dans ces conditions, il semble bien clair que la troisième règle d'interprétation exposée ci-dessus n'empêche pas la Cour d'adopter l'une ou l'autre des interprétations qui viennent d'être mentionnées.

A l'appui de cette manière de voir, on peut fermement invoquer une autre considération. Il convient de remarquer que les parties au traité y ont inséré des dispositions expresses, afin d'empêcher que les fins et objets, en général, de la clause relative aux différends ne soient rendus vains, du fait que les parties au différend ne pourraient se mettre d'accord quant au choix du tiers membre. Elles ont prévu une désignation effectuée par le Secrétaire général. En revanche, elles n'ont rien prévu expressément pour le cas qui s'est effectivement produit, celui où l'on a essayé de rendre vains les fins et objets du traité, du fait qu'une partie au différend a omis de désigner son représentant au sein de la commission envisagée par le Traité. On trouve une lacune dans l'article relatif aux différends. Je n'entends point dire que ceci soit dû à une inadvertance, de la part de ceux qui étaient responsables de la rédaction du traité de paix. Ils connaissaient, sans aucun doute, les principes de droit international qu'avait développés et appliqués la Cour permanente, et ils étaient fondés à supposer que l'article relatif aux différends serait interprété et appliqué conformément à ces principes. Dans la présente affaire, la Cour se trouve en présence du problème qui consiste à s'occuper de ces lacunes du traité. Il s'agit d'une situation à l'égard de laquelle les parties n'ont pas expressément pourvu et qui ne peut être résolue que par la voie d'une interprétation judiciaire, afin de donner effet à l'intention des parties, telle que cette intention est révélée par une implication juridique fondée sur les termes et expressions dont on s'est effectivement servi.

It is necessary to make special reference to the expression in the text "a Commission composed of one representative of each party and a third member, etc." The Parties to the Treaty did not state that the Commission was to be a three-member tribunal, but it is possible to construe this expression as indicating by implication the intention of the parties that the Commission should be a three-member tribunal. It is also possible to construe this expression as indicating the intention of the Parties to create a Commission on which each of the parties to a dispute should have the right or privilege, or even duty, to appoint a representative; but as not requiring that the Commission should necessarily consist of three members, in the case of waiver by a party of the exercise of the right or privilege thus conferred or its failure to do its duty. The problem of interpretation with which the Court is confronted is a choice between two possible constructions, neither of which does violence to the language of the Treaty and both of which are based upon inferences drawn from the expressions actually used in the text.

In these circumstances, it seems to be clear that the Court is not precluded from adopting either of the foregoing interpretations by the third rule of construction which is set forth above.

This view is strongly supported by another consideration. It is noteworthy that the Parties to the Treaty made express provision to prevent the general purposes and objects of the Disputes Clause from being frustrated by failure of the parties to the dispute to agree upon the selection of the third member. They provided for appointment by the Secretary-General. On the other hand, they made no express provision for the contingency which has actually arisen, of attempted frustration of the purposes and objects of the Treaty by failure of one party to the dispute to appoint its representative on the Treaty Commission. There is a gap or *lacuna* in the Disputes Article. I am not suggesting that this was due to oversight on the part of those who were responsible for the drafting of the Treaty of Peace. They were undoubtedly familiar with the principles of international law as developed and applied by the Permanent Court, and were justified in assuming that the Disputes Article would be interpreted and applied in accordance with those principles. In the present proceedings the Court is faced with the problem of dealing with this gap or *lacuna* in the Treaty. It is the problem of dealing with a contingency for which the Parties have made no express provision, and which can be solved only by judicial interpretation with a view to giving effect to the intention of the Parties as disclosed by legal implication based upon the terms and expressions actually used.

Deux solutions possibles doivent être examinées successivement.

La première est fondée sur une interprétation raisonnable du texte de l'article relatif aux différends, conforme aux principes de droit international ainsi qu'à l'intention et au dessein, nettement indiqués, des parties au traité. Selon cette méthode, les dispositions visant la représentation des parties au différend seraient interprétées comme étant destinées à conférer à chaque partie un droit ou un privilège qu'elle pourrait exercer ou auquel elle pourrait renoncer. Dans le cas présent, le gouvernement défaillant, en omettant de désigner son représentant, a clairement renoncé au droit ou privilège que lui confère le traité et manqué à l'accomplissement de son devoir — encore qu'il reste, bien entendu, loisible à ce Gouvernement de revenir à tout moment sur sa renonciation, pour s'acquitter des obligations que lui impose le traité et procéder à une désignation — mais aucune partie à un traité ne peut annuler l'effet du traité, en omettant ou en s'abstenant de faire usage d'un droit ou d'un privilège. Dans le cas présent, ce gouvernement ne pourrait, par cette omission, empêcher la commission prévue par le Traité de s'acquitter de la mission qui lui a été assignée.

La seconde solution possible présente des difficultés bien plus grandes. Elle implique que l'on comblerait la lacune à l'aide d'un processus d'interprétation judiciaire, de manière à instituer par implication une clause « échappatoire » permettant à une partie au différend de se soustraire facilement au régime d'arbitrage obligatoire, en omettant d'exercer son droit et en ne tenant pas compte de l'obligation que lui impose le traité. On trouve bien des exemples de traités — notamment ceux dont l'objet est la limitation des armements — dans lesquels des « échappatoires » ont ainsi été expressément insérées. Celles-ci ont toujours été destinées à protéger une partie agissant de bonne foi contre le tort que pourrait lui causer le défaut d'une partie agissant de mauvaise foi. Dans aucun des traités modernes on n'a inséré d'« échappatoires » fondés sur une implication ; et l'on ne trouve certainement pas d'exemple d'une clause « échappatoire », implicite ou explicite, accessible seulement aux parties au Traité qui ont manqué aux obligations que le Traité leur imposait.

Les considérations que j'ai exposées plus haut, lorsque j'ai examiné la première et la seconde tâches, m'induisent à rejeter la deuxième solution.

* * *

Un autre point est à considérer. Au cours des cent cinquante dernières années, bien des clauses d'arbitrage ont été insérées dans des traités et l'on n'a signalé à l'attention de la Cour aucun cas, dûment enregistré, dans lequel une partie à un différend ait tenté d'échapper à l'arbitrage, en appliquant la méthode compara-

Two possible solutions need to be considered in turn.

The first possible solution is based upon a reasonable construction of the text of the Disputes Article in conformity with the principles of international law, and with the clearly indicated intention and purpose of the Parties to the Treaty. Following this construction the provisions for representation of the parties to the dispute would be construed as intended to confer on each party a right or privilege which it could exercise or waive. In the present instance, the government in default, by failing to appoint its representative, has clearly waived its right or privilege under the Treaty and defaulted in the performance of its duty—although, of course, it would be open to that Government at any time to withdraw its waiver to comply with its obligations under the Treaty and to make an appointment—but no party to a treaty can destroy the effect of the treaty itself by its own default or by its failure to exercise a right or a privilege. In the present instance, that government could not by such an omission prevent the Treaty Commission from performing its allotted task.

The second possible solution presents much more difficulty. It involves the filling of the gap by a process of judicial interpretation in such a manner as to establish by implication an “escape” or “escalator” clause whereby a party to a dispute can, by failure to exercise its right and by disregarding its Treaty obligation, find an easy way out from the regime of compulsory arbitration. There have been many instances in Treaties, especially in those dealing with the limitation of armaments, in which express provision has been made for “escape” or “escalator” clauses. They have always been devised to protect a party acting in good faith from being prejudiced by the default of a party in bad faith. There is none in modern treaty practice in which an escape clause has been established, based on implication; and there is certainly no instance of either an implied or express escape clause made available only to those Parties to the Treaty which have defaulted in their Treaty obligations.

The considerations which I have disclosed above in dealing with the first and second tasks lead me to reject the second solution.

* * *

There is a further consideration. There have been a great many arbitration clauses included in treaties in the course of the last century and a half, and no recorded instance has been drawn to the attention of the Court in which a party to a dispute has sought to evade arbitration by the comparatively simple device

tivement simple qui consiste à s'abstenir de désigner son représentant national. Ces dispositions ont été considérées par la pratique internationale comme conférant aux parties au différend des droits ou privilèges, dont elles s'abstiendraient d'user à leur propre risque — celui de se trouver en présence d'une décision arbitrale rendue par un tribunal au sein duquel elles ne compteraient pas de représentant. En adoptant la seconde solution, signalée plus haut, non seulement on réduirait à néant les intentions des parties, telles que les révèle clairement le traité de paix, mais encore on irait directement à l'encontre de l'usage international en matière d'arbitrage, tel que cet usage s'est développé depuis le Traité Jay de 1794. Il est remarquable que ni les membres des Nations Unies intéressés ni les trois États en cause qui ne font pas partie de l'Organisation, n'aient fait valoir devant la Cour qu'il serait loisible à une partie au différend d'empêcher que ce différend soit arbitré, en recourant à l'expédient consistant à s'abstenir de désigner un représentant à la commission. On compte soixante et un États « admis à ester en justice devant la Cour ; » tous ont le droit, aux termes de l'article 66 du Statut, de présenter des exposés écrits ou des observations. De ces États, huit ont exercé ce droit : mais aucun d'eux n'a pris cette position. Les Gouvernements de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie ont présenté des observations, et n'ont pas soutenu cette thèse. Le fait qu'aucun État n'a pris cette position apporte la confirmation la plus forte à la pratique ou à l'usage international, en matière d'arbitrage, qui a été exposé plus haut.

Dans les observations écrites présentées par le Gouvernement du Royaume Uni, dans l'exposé écrit du Gouvernement des États-Unis et au cours des exposés oraux très documentés et utiles qu'ont présentés devant la Cour M. Cohen et Mr. Fitzmaurice, l'attention de la Cour a été attirée sur une longue chaîne de précédents, grâce auxquels il a été établi qu'une partie à un différend, en vertu d'une clause arbitrale, ne peut, en retirant du tribunal son représentant national, empêcher que l'arbitrage soit mené à son terme et qu'une décision obligatoire soit rendue.

Je suis d'avis que le principe institué par ces précédents est également applicable au cas où, dès le début, une partie au différend agit de mauvaise foi et s'efforce d'empêcher par un procédé les dispositions de la clause arbitrale de produire leur effet, en manquant à l'obligation que lui impose le traité de désigner son représentant national au tribunal.

Dans l'existence d'un tribunal arbitral on compte trois phases. La première peut être mentionnée comme celle de la constitution du tribunal. A ce stade, le tribunal peut s'occuper de questions qui présentent une certaine importance, telles que la procédure. Toutefois, il s'agit principalement de questions administratives et protocolaires : émoluments ; siège ; inscription sur la liste diplomatique locale ; échange de cartes de visite ; et même

of refraining from appointing its national representative. International practice has treated these provisions as conferring rights or privileges upon the parties to the dispute which they would refrain from exercising at their peril—the peril of being confronted with an arbitral decision by a tribunal on which they had no representative. The adoption of the second solution referred to above would not merely frustrate the intentions of the Parties as clearly indicated in the Treaty of Peace, it would go directly contrary to international usage in the matter of arbitration as it has been developed since the Jay Treaty of 1794. It is noteworthy that neither the Members of the United Nations, nor the three non-member States concerned have placed before the Court the contention that it is open to a party to the dispute to prevent its arbitration by the expedient of refraining from appointing a representative on the Commission. There are 61 States “entitled to appear before the Court”, all of which have the right to present written statements or observations under Article 66 of the Statute. Eight of these States have availed themselves of this right: but not one of them has stood for this position. The Governments of Bulgaria, Hungary and Rumania have presented observations, and have not made this contention. The fact that no State has adopted this position is the strongest possible confirmation of the international usage or practice in matters of arbitration which is set forth above.

In the Written Observations submitted by the United Kingdom Government, in the Written Statement of the United States Government, and in the course of the very able and helpful arguments presented to the Court by Mr. Cohen and Mr. Fitzmaurice, the attention of the Court has been directed to a long line of precedents in which it has been established that a party to a dispute, under an arbitration clause, cannot prevent the completion of the arbitration and the rendering of a binding decision by the device of withdrawing its national representative from the tribunal.

I am of the opinion that the principle established by these precedents is equally applicable to the case where a party to a dispute acts in bad faith from the outset, and attempts to use the device of defaulting on its treaty obligation to appoint its national representative on the tribunal in order to prevent the provisions of the arbitration clause from taking effect.

There are three phases in the life of an arbitral tribunal. The first phase may be referred to as the constitution of the tribunal. At this stage the tribunal may deal with matters of some import, such as procedure. However, it consists largely of administrative and protocol matters: emoluments; forum; enrolment on the local diplomatic list; exchange of calling cards; and even less weighty matters. The second phase is that in which

de questions d'importance encore moindre. La seconde phase est celle au cours de laquelle le tribunal entend les témoignages et exposés. La troisième phase comprend la délibération et la sentence. Point n'est besoin d'insister sur l'importance relative de la seconde et de la troisième phases, par rapport à la première. J'ai donné à entendre que le principe est également applicable au défaut qui se produit dès le début. En fait, il y a des raisons bien plus fortes pour appliquer le principe au défaut qui se produit dès le début. Il est bien plus difficile d'interpréter une clause arbitrale comme révélant l'intention des parties qu'un tribunal, composé du tiers membre et du représentant de l'une des parties, puisse entendre les témoignages et rendre la sentence, que de l'interpréter comme révélant l'intention des parties qu'une décision, tendant à inviter le maire de la localité à adresser des souhaits de bienvenue, lors de l'ouverture de la session, puisse être prise en l'absence d'un représentant national.

Si une commission prévue par le traité — qui, à la suite du retrait d'un représentant national, se compose du tiers membre et du représentant de la partie qui n'a pas fait défaut — est compétente pour entendre les témoignages et rendre la sentence, cela veut dire qu'une commission de deux membres est une « commission » au sens du paragraphe 2 de l'article relatif aux différends. Il s'ensuit qu'une commission envisagée dans le traité, composée ainsi de deux membres, doit également être une « commission », au sens du paragraphe premier de l'article relatif aux différends. Le fondement tout entier de la thèse selon laquelle seule une commission dite de trois membres peut être une « commission », au sens de l'article relatif aux différends, s'écroule.

*

A l'appui d'une réponse affirmative vient encore une autre considération. Ce n'est pas sur une question académique que l'avis de la Cour a été demandé. Il ressort clairement des « considérants », dans le préambule de la résolution adoptée, le 22 octobre 1949, par l'Assemblée générale, que les réponses aux questions doivent avoir trait directement aux différends réels. Les réponses doivent être appliquées au réseau compliqué de différends dont j'ai fait mention. Il est nécessaire de traiter la question de la même manière que si elle se présentait au cours d'une procédure contentieuse entre ces deux parties. La question académique, relative à la compétence d'une commission prévue par le traité, et composée de membres désignés par le Gouvernement des États-Unis et par le Secrétaire général, dans des circonstances qui n'existeraient pas, n'intéresse pas l'Assemblée générale. L'Assemblée générale désire obtenir la même réponse que celle qui serait donnée, si la même question avait été insérée dans des compromis conclus entre les parties au différend.

the tribunal hears the evidence and arguments. The third phase includes deliberation and judgment. I do not need to emphasize the relative importance of the second and third phases, as compared with the first. I have suggested that the principle is equally applicable to default at the outset. As a matter of fact, the case for applying the principle to default at the outset is much stronger. It is much more difficult to construe an arbitration clause as indicating the intention of the parties that a tribunal consisting of the third member and the representative of one party can hear the evidence and give a decision, than it is to construe it as indicating their intention that a decision to invite the local mayor to give an address of welcome at the opening session could be made in the absence of a national representative.

If a Treaty Commission—which, as the result of the withdrawal of a national representative, consists of the third member and the representative of the party which is not in default—is competent to hear the evidence and render a decision, it means that a Commission of two members is a “commission” within the meaning of paragraph 2 of the Disputes Article. It follows that such a Treaty Commission consisting of two members must also be a “commission” within the meaning of paragraph 1 of the Disputes Article. The whole foundation of the contention that only a so-called three-member Commission can be a “commission” within the meaning of the Disputes Article falls to the ground.

*

Another consideration supports an affirmative answer. The Court has not been asked for its Opinion on an academic question. The recitals, in the preamble of the General Assembly’s Resolution of October 22nd, 1949, clearly indicate that the answers to the Questions must be directly related to the actual disputes. The answers must be applied to the complicated network of disputes to which I have referred. It is necessary to deal with the question in the same way as if it arose in contested proceedings between these two parties. The General Assembly is not interested in the academic question of the competence of a Treaty Commission composed of members appointed by the United States Government and by the Secretary-General in circumstances which do not exist. It wants the same answer as would be given if the same question had been included in special agreements concluded between the parties to the disputes.

En conséquence, j'estime que je suis obligé de tenir compte du fait que, dans les circonstances actuelles et selon le droit international existant, un gouvernement défaillant ne pourrait contester la compétence d'un tel tribunal. Si ce gouvernement soulevait une exception, devant une commission prévue par le traité et ainsi constituée, cette commission serait tenue d'appliquer le droit international existant et de refuser au défaillant la possibilité de profiter de son propre tort. Si le défaillant soulevait une exception, au cours d'une instance devant la Cour internationale de Justice, celle-ci, qui n'est pas un organe législatif, serait tenue d'appliquer les principes juridiques existants et de reconnaître qu'en vertu d'un « estoppel » le défaillant n'est pas recevable à faire valoir, à l'appui de sa propre thèse, l'infraction au traité commise par lui. Pour moi, siégeant en qualité de juge dans une affaire consultative, je ne puis soulever cette exception, qu'il ne serait pas loisible au gouvernement défaillant de soulever dans toute procédure où seraient reconnus les principes de justice.

Le point de droit, ici, n'est pas douteux. Il a été réglé par la Cour permanente dans l'arrêt n° 8 : Série A, n° 9, Usine de Chorzów (indemnités) (compétence), page 31. Dans les exposés écrits ou oraux, ou dans les observations, on n'a pas fait valoir de motifs sur lesquels puisse se fonder une distinction de principe entre les deux cas, ou qui puisse autoriser le rejet des principes juridiques adoptés et appliqués dans ce cas.

*

On peut encore invoquer une autre considération, à l'appui d'une réponse affirmative à la Question IV, ou en tant que raison très forte en faveur du rejet d'une réponse négative. Vattel, en 1758, a énoncé dans les termes suivants une règle ou un principe d'interprétation :

« Toute interprétation qui mène à l'absurde doit être rejetée ; ou, en d'autres termes, on ne peut donner à aucun acte un sens dont il suit quelque chose d'absurde, mais il faut l'interpréter de manière que l'on évite l'absurdité.... » (Le Droit des gens ou Principes de la Loi naturelle. Texte de 1758, livre II, paragraphe 282.)

Les ministères des Affaires étrangères, dans le monde entier, et les juristes et tribunaux internationaux ont, pendant cent quatre-vingt douze années, considéré cette règle comme faisant autorité.

La Cour internationale de Justice a reconnu, à une date aussi récente que celle du 3 mars 1950, le principe exprimé dans la formule de Vattel. Dans l'affaire relative à la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, avis consultatif, C. I. J. Recueil 1950, p. 8, il est dit :

« La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un

Accordingly, I think that I am bound to take into account the fact that, in the existing circumstances and under existing international law, a defaulting government could not object to the competence of such a tribunal. If it raised the objection before such a Treaty Commission, it would be bound to apply existing international law and refuse to let such a government profit from its own wrong. If it raised the objection in proceedings before this Court, it would be necessary for the International Court of Justice, which is not a law-making organ, to apply existing legal principles and recognize that it was estopped from alleging its own treaty violation in support of its own contention. It is impossible for me, acting as a judge in advisory procedure, to raise this objection, which the defaulting government itself would be prevented from raising in any proceedings which recognized the principles of justice.

There can be no doubt as to the law on this point. It was settled by the Permanent Court in Judgment No. 8: Series A, No. 9. The Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Jurisdiction), at page 31. No reasons have been submitted, in the Written Statements or Observations or during the oral argument, on which any distinction in principle between the two cases could be based or which would justify the rejection of the legal principles adopted and applied in that case.

*

Still another consideration can be advanced, in support of an affirmative answer to Question IV, or as a compelling reason for rejecting a negative answer. In 1758, Vattel formulated a rule or principle of interpretation in the following words :

“Any interpretation that leads to an absurdity should be rejected : or, in other words, we cannot give to a deed a sense that leads to an absurdity, but we must interpret it so as to avoid the absurdity...” (The Law of Nations or the Principles of Natural Law. Text of 1758 : Book II : s. 282.)

This rule has been regarded as authoritative by the foreign offices of the world and by international lawyers and tribunals for one hundred and ninety-two years.

The authority of the principle, which is embodied in Vattel's formula, has been recognized as recently as March 3rd, 1950, by this Court. In the case, Competence of the Assembly regarding admission to the United Nations, Advisory Opinion : I.C.J. Reports 1950, at page 8, it is stated :

“ The Court considers it necessary to say that the first duty of a tribunal which is called upon to interpret and apply the

traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là. En revanche, si les mots, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle et ordinaire, sont équivoques ou conduisent à des résultats déraisonnables, c'est alors — et alors seulement — que la Cour doit rechercher par d'autres méthodes d'interprétation ce que les parties avaient en réalité dans l'esprit quand elles se sont servies des mots dont il s'agit. Comme l'a dit la Cour permanente, dans l'affaire relative au *Service postal polonais à Łantzig* (C. P. J. I., Série B, n° 11, p. 39) :

« C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes. »

Il a été démontré plus haut qu'une réponse négative à la Question IV conduirait à l'institution, par la voie de l'interprétation judiciaire, d'une clause « échappatoire », accessible seulement aux contrevenants au traité, qui permettrait à une partie au traité de paix défaillante de ruiner l'efficacité de l'article relatif aux différends et de manquer impunément à la plupart des engagements souscrits par elle, en vertu des dispositions de fond, et en particulier de rendre en grande partie illusoire les garanties destinées à assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je suis fermement d'avis qu'en vertu des termes de l'article 38 du Statut et conformément à l'opinion exprimée par la Cour, telle qu'elle a été énoncée dans l'affaire citée plus haut, je suis obligé de rejeter une réponse négative qui « conduirait à des résultats déraisonnables », et de répondre affirmativement à la Question IV.

* * *

À la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu d'examiner la question III, laquelle est ainsi conçue :

« III. *Le Secrétaire général des Nations Unies est-il autorisé, si l'une des parties ne désigne pas de représentant à une commission prévue par les traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, alors qu'elle est tenue d'en désigner un, à désigner le tiers membre de la commission sur la demande de l'autre partie au différend, conformément aux dispositions des traités en cause ?* »

provisions of a treaty, is to endeavour to give effect to them in their natural and ordinary meaning in the context in which they occur. If the relevant words in their natural and ordinary meaning make sense in their context, that is an end of the matter. If, on the other hand, the words in their natural and ordinary meaning are ambiguous or lead to an unreasonable result, then, and then only, must the Court, by resort to other methods of interpretation, seek to ascertain what the parties really did mean when they used these words. As the Permanent Court said in the case concerning the *Polish Postal Service in Danzig* (P.C.I.J., Series B, No. 11, p. 39) :

‘It is a cardinal principle of interpretation that words must be interpreted in the sense which they would normally have in their context, unless such interpretation would lead to something unreasonable or absurd.’ ”

It has been established above that a negative answer to Question IV would lead to the establishment, by the process of judicial interpretation, of an escape clause, available only to treaty violators, which would enable a defaulting Party to the Treaty of Peace to destroy the effectiveness of the Disputes Article and to disregard with impunity most of its undertakings under the substantive provisions, and, in particular, to render largely nugatory the guarantees for securing human rights and fundamental freedoms.

I am firmly of the opinion that I am bound, by the terms of Article 38 of the Statute and in accordance with the views of this Court, as set forth in the case cited above, to reject a negative answer which would “lead to an unreasonable result”, and to give an affirmative answer to Question IV.

* * *

In the light of the foregoing considerations, it is necessary to deal with Question III, which reads as follows :

“III. *If one party fails to appoint a representative to a Treaty Commission under the Treaties of Peace with Bulgaria, Hungary and Romania where that party is obligated to appoint a representative to the Treaty Commission, is the Secretary-General of the United Nations authorized to appoint the third member of the Commission upon the request of the other party to a dispute according to the provisions of the respective Treaties ?*”

Dans l'article relatif aux différends (cité plus haut), on se sert de l'expression « tiers membre ». J'ai déjà indiqué les motifs qui m'induisent à penser que les parties, en se servant du mot « tiers », n'entendaient pas viser l'ordre de désignation chronologique. Elles entendaient le mot « tiers » au sens où les juristes parlent de « *tierces parties* » ou de « mise en cause d'un tiers » (third party procedure), ou au sens où les juristes internationaux se servent des expressions « tiers membre » ou « État-tiers », dans les affaires internationales, y compris la pratique en matière d'arbitrage. Cette manière de voir est confirmée par l'usage de l'expression « pays-tiers ». Il serait impossible d'attribuer au mot « tiers » une signification numérique dans cette dernière expression. Dans un différend, une autre partie au traité serait un « pays-tiers », si le mot « tiers » était interprété dans un sens numérique et primaire. Je ne doute pas que l'intention des parties ait été de limiter le pouvoir du Secrétaire général à la désignation de ressortissants appartenant à des pays qui, n'étant pas parties au traité, ne seraient pas intéressés. En conséquence, j'estime que les expressions « tiers-membre » et « pays-tiers » sont des appellations commodes, lorsqu'il s'agit de faire mention de membres ou de pays neutres et, partant, non intéressés aux différends.

La Cour ne peut laisser de côté l'importance du fait que, dans les dispositions de l'article relatif aux différends, il n'est prévu qu'une seule condition qui doit être remplie avant que le Secrétaire général ait le pouvoir de procéder à la désignation du tiers membre. Cette condition est énoncée dans les termes suivants : « A défaut d'accord dans un délai d'un mois entre les deux parties au sujet de la désignation de ce tiers membre.... » Alors que les parties ont, en termes clairs, exposé la condition dont la réalisation doit précéder l'usage d'un pouvoir, seuls les motifs les plus forts et les plus astreignants justifieraient l'adjonction d'une condition supplémentaire, par voie d'interprétation judiciaire. Or, il n'existe pas de motifs puissants qui obligent à le faire. Au contraire, j'ai exposé plus haut les raisons les plus fortes et les plus astreignantes, qui militent en faveur du rejet d'une telle interprétation judiciaire.

En conséquence, j'estime que la troisième question doit recevoir une réponse affirmative.

* * *

La Question IV est ainsi conçue :

« Si la réponse à la question III est affirmative :

The Disputes Article (cited above) uses the expression "third member". I have already referred to my reasons for thinking that the Parties did not mean "third" in the order of chronological appointment. They meant "third" in the sense in which lawyers speak of "third parties" or "third party procedure", or in the sense in which international lawyers use the expressions "third member" or "third State" in international matters, including arbitration practice. This view is confirmed by the use of the expression "third country". It would be impossible to attribute numerical significance to "third" in the latter expression. In a dispute, another Party to the Treaty would be a "third country" if the word "third" is construed as having its numerical and primary meaning. I have no doubt that the Parties intended to restrict the Secretary-General's authority to the appointment of nationals of countries which were not Parties to the Treaty and which would therefore be disinterested. Accordingly, I am of the opinion that the expressions "third member" and "third country" are a concise and convenient way of referring to members of countries which are neutral or disinterested in the disputes.

The Court cannot overlook the significance of the fact that the provisions of the Disputes Article prescribe only one condition to be satisfied before the Secretary-General has authority to appoint the third member. That condition is stated in the following words: "Should the two parties fail to agree within a period of one month upon the appointment of the third member...." When the Parties have, in plain language, set forth the condition, the happening of which must precede the exercise of an authority, only the strongest and most compelling reasons would justify the establishment of an additional condition by the process of judicial interpretation. There are no strong and compelling reasons. On the contrary, I have set forth above the strongest and most compelling reasons for rejecting such a judicial interpretation.

Accordingly, I am of the opinion that an affirmative answer must be given to the third question.

* * *

Question IV reads as follows :

"In the event of an affirmative reply to Question III :

« IV. *Une commission prévue par les traités qui serait composée d'un représentant de l'une des parties et d'un tiers membre désigné par le Secrétaire général des Nations Unies serait-elle considérée comme commission au sens des articles pertinents des traités et qualifiée pour prendre des décisions définitives et obligatoires dans le règlement d'un différend ?* »

J'ai déjà exposé des motifs suffisants à l'appui de ma conclusion selon laquelle une réponse affirmative devrait être donnée à la quatrième question.

(Signé) J. E. READ.

IV. *Would a Treaty Commission composed of a representative of one party and a third member appointed by the Secretary-General of the United Nations constitute a Commission, within the meaning of the relevant Treaty articles, competent to make a definitive and binding decision in settlement of a dispute ?*"

I have already given sufficient reasons for my conclusion that an affirmative answer must be given to the fourth question.

(Signed) J. E. READ.