OBSERVATIONS DE M. KELLOGG

[*Traduction.*]

Bien que je sois d'accord de la solution adoptée par la Cour et que j'estime (étant donné les dispositions peu satisfaisantes et contradictoires du compromis par lequel les Parties ont soumis la présente affaire à la Cour) que ce soit peut-être la seule méthode par laquelle la Cour puisse, aux termes de son Statut, aider les Parties à arriver à une solution entièrement satisfaisante de leur différend, néanmoins, étant donné certaines expressions qui figurent dans l'ordonnance, — expressions qui pourraient faire naître un doute quant aux limites de la compétence de la Cour et sur lesquelles pourrait se fonder un argument pour prétendre qu'il est de la compétence de la Cour, avec le consentement des Parties, de se déclarer compétente pour trancher des questions purement politiques en s'appuyant sur des considérations d'opportunité et sans tenir compte de droits juridiques des Parties, — j'estime qu'il m'incombe de présenter les observations suivantes :

A mon avis, la question relative à la compétence de la Cour que la présente affaire a soulevée et que la Cour, en rendant son ordonnance, a évité, pour le moment tout au moins, de trancher directement, est, du point de vue de l'avenir de la Cour et du développement du règlement judiciaire des différends internationaux, de beaucoup la plus importante qui ait jamais été soumise à la Cour permanente de Justice internationale. J'estime, partant, que je manquerais à mon devoir si je laissais passer cette question sous silence ou si un doute quelconque pouvait subsister quant à mon opinion à cet égard.

A part la question relative au sens et à l'effet juridique de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles sur les droits et obligations juridiques des Parties en vertu des traités de 1815 et de 1816, — question tranchée par la Cour dans son ordonnance du 19 août 1929, dont la Cour a réaffirmé les conclusions dans sa présente ordonnance, — la principale divergence, entre les positions adoptées par les deux Parties dans la phase actuelle de l'affaire, porte sur l'interprétation

OBSERVATIONS BY Mr. KELLOGG.

While I agree with the action taken by the Court and consider that, in view of the unsatisfactory and contradictory provisions of the Special Agreement by which the Parties have submitted this case to the Court, it is perhaps the only course by which the Court could, under its Statute, aid the Parties in arriving at a wholly satisfactory solution of their dispute, nevertheless, in view of certain language used in the Order, which might be the source of doubt as to the limits of the jurisdiction of this Court and might serve as a basis of argument that it is within the competence of this Court, with the consent of the Parties, to take jurisdiction of and decide purely political questions upon considerations of expediency without regard to the legal rights of the Parties, I feel it incumbent upon me to make the following observations :

In my opinion the question of the competence of this Court which has been raised by the present case and a direct decision of which the Court has avoided, for the moment at least, by the making of the present Order, is, from the point of view of the future of this Court and the development of the judicial settlement of international disputes, by far the most important question which has ever been brought before the Permanent Court of International Justice. I feel, therefore, that I would be derelict in my duty if I allowed the question to be passed over in silence or left any doubt as to my opinion in regard thereto.

Aside from the question of the meaning and legal effect of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles upon the legal rights and obligations of the Parties under the treaties of 1815 and 1816, which question was decided by the Court's Order of August 19th, 1929 (which the Court has reaffirmed in its present Order), the principal point of divergence between the positions maintained by the two Parties in the present phase of the case was as to the inter-

qui devrait être donnée au premier alinéa de l'article 2 du compromis, et notamment sur le rapport avec la présente procédure et l'effet sur celle-ci de la décision de la Cour relative aux droits juridiques des Parties telle qu'elle se trouve exprimée dans l'ordonnance de la Cour qui a conclu la première phase de l'instance.

Brièvement résumée, la thèse du Gouvernement français à cet égard est la suivante :

Les Parties, dans les négociations entreprises par elles pour régler les questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 — en d'autres termes dans l'établissement du régime des territoires dont il s'agit —, étant entièrement libres d'adopter toutes stipulations sur lesquelles elles pourraient tomber d'accord, sans égard aux droits et obligations juridiques antérieurs des Parties, la Cour possède actuellement une égale liberté pour établir le nouveau régime des territoires, sans égard à ce qu'elle pourrait constater être les droits et obligations juridiques des Parties. Résumée plus brièvement encore, la thèse du Gouvernement français semblerait être que la Suisse, lors de son acceptation du régime futur des zones, ayant pu abandonner tout ou partie de ses droits juridiques au maintien des zones, la Cour, en vertu du second membre de la phrase qui constitue le premier alinéa de l'article 2 du compromis, pourrait ne pas tenir compte des droits juridiques de la Suisse si, à son avis, cela était nécessaire afin de mettre le régime des zones en harmonie avec les circonstances actuelles.

La thèse du Gouvernement suisse peut, d'autre part, être brièvement résumée comme suit :

La Cour ayant indiqué dans son ordonnance du 19 août 1929 qu'à son avis l'alinéa 2 de l'article 435, avec ses annexes, du Traité de Versailles n'avait ni abrogé ni eu pour but de faire obligatoirement abroger les dispositions des traités de 1815 et de 1816, ces dispositions, partant, conservent leur pleine force et leur plein effet entre la France et la Suisse, et la Cour doit régler le régime futur des territoires en respectant strictement les droits juridiques de la Suisse au maintien des zones franches. Le Gouvernement suisse admet, toutefois, que certains changements dans les modalités des échanges entre la Suisse et les zones franches peuvent s'imposer afin de mettre le

pretation which should be given to the first paragraph of Article 2 of their Special Agreement, and, in particular, in regard to the relation to, and the effect upon the present proceedings, of the finding of the Court in regard to the legal rights of the Parties as expressed in its Order which followed the first phase of the proceedings.

Briefly stated, the position taken by the French Government on this point is that, as the Parties in their negotiations for the settlement of the questions involved in the execution of paragraph 2 of Article 435—in other words in establishing the régime of the territories in question—were entirely free to enter into whatever stipulations they might agree upon, regardless of the former legal rights and obligations of the Parties, the Court now has an equal freedom in establishing the new régime of the territories, regardless of what it may find the legal rights and obligations of the Parties to be. Stated even more briefly, the French Government's position would seem to be that, as, in agreeing upon the future régime of the zones, Switzerland might have given up any or all of her legal rights to the maintenance of the zones, the Court may, in virtue of the second clause of the sentence forming the first paragraph of Article 2 of the Special Agreement, disregard the legal rights of Switzerland, if in its opinion such is necessary in order to bring the régime of the zones into line with present conditions.

The position taken by the Swiss Government is, on the other hand, briefly as follows:

The Court having indicated by its Order of August 19th, 1929, that in its opinion paragraph 2 of Article 435, together with its annexes, of the Treaty of Versailles had not abrogated and did not have as its object necessarily to cause the abrogation of the provisions of the treaties of 1815 and 1816, these provisions, therefore, remain in full force and effect as between France and Switzerland and the future régime of the territories must be established by the Court in strict respect for the legal rights of Switzerland to the maintenance of the free zones. The Swiss Government admits, however, that certain changes in the modalities of the

régime institué en 1815 en harmonie avec les circonstances actuelles, et il ressort à l'évidence du projet de décision soumis par le Gouvernement suisse que la Cour, même si elle se rangeait à la conclusion qu'elle est tenue de respecter les droits juridiques de la Suisse au maintien des zones, serait néanmoins appelée à élaborer des règlements douaniers et autres très détaillés pour régler les échanges de biens et de produits entre la Suisse et les territoires dont il s'agit.

Sur ce point, l'on ne saurait guère ajouter utilement au contenu de l'ordonnance de la Cour. Bien qu'on ne puisse peut-être prétendre qu'à première vue le sens des termes employés dans le premier alinéa de l'article 2 du compromis soit indiscutablement clair, l'on ne pourrait, à mon avis, sérieusement soutenir qu'une interprétation correcte de ces termes oblige la Cour, par un seul et même arrêt, à fixer les droits juridiques des Parties et à instituer un nouveau régime douanier et économique pour les territoires dont il s'agit, sans égard auxdits droits.

Si la Cour avait constaté que l'effet de l'article 435 était d'abroger les traités de 1815 et 1816, et si les Parties n'avaient pu se mettre d'accord pour conclure l'arrangement nécessaire en vue de remplacer le régime institué par ces traités, le domaine d'action de la Cour, dans le règlement de l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles, eût été sensiblement accru. La Cour, toutefois, n'est pas arrivée à la conclusion que tel fût l'effet de l'article 435 du Traité de Versailles, et l'avis de la Cour, quant à l'effet du premier membre de la phrase qui constitue le premier alinéa de cet article, restreint et limite inévitablement la mission de la Cour en vertu du deuxième membre de la phrase qui constitue le premier alinéa de l'article 2 du compromis. Par suite, si l'article premier et le premier alinéa de l'article 2 du compromis sont interprétés conjointement avec le second alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles et à la lumière de la décision de la Cour quant à l'effet juridique dudit alinéa, il est clair, selon moi, que la

exchange of goods between Switzerland and the free zones may be necessary in order to bring the régime set up in 1815 into conformity with existing circumstances, and it is obvious from an examination of the proposal for judgment submitted by the Swiss Government that, even though the Court adopted the view that it was bound to respect the legal rights of Switzerland to the maintenance of the zones, it would nevertheless be called upon to lay down extensive customs and other regulations governing the exchange of goods and commodities between Switzerland and the territories in question.

But little could be usefully added to the language used in the Order of the Court upon this point. Although it cannot, perhaps, be stated that, upon its face, the meaning of the language used in the first paragraph of Article 2 of the Special Agreement is clear beyond dispute, it cannot in my opinion be seriously contended that a proper interpretation of this language would require the Court, in one and the same judgment, to determine the legal rights of the Parties and then establish a new customs and economic régime for the territories in question in disregard of such legal rights.

If the Court had found that the effect of Article 435 was to abrogate the treaties of 1815 and 1816, and the Parties had been unable to agree on the arrangement it should have been necessary to make to replace the régime created by these treaties, the sphere of the Court's action in settling all the questions involved in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles would have been greatly extended. However, the Court has not found such to be the effect of Article 435 of the Treaty of Versailles, and the holding of the Court as to the effect of the first clause of the sentence forming the first paragraph of this article inevitably restricts and limits the mission of the Court under the second clause of the sentence composing the first paragraph of Article 2 of the Special Agreement. Therefore, if Article 1 and the first paragraph of Article 2 of the Special Agreement be construed together with the second paragraph of Article 435 of the Treaty of Versailles and in the light of the holding of the Court upon the legal effect of this para-

Cour réglerait l'ensemble des questions qu'implique l'exécution du second alinéa de l'article 435, si elle fixait les droits et obligations juridiques des Parties en vertu de cet alinéa et leur donnait effet.

Aucune des deux Parties, toutefois, n'a pris cette position, et la Cour, si elle devait adopter soit la thèse française, soit la thèse suisse, quant à l'interprétation correcte du premier alinéa de l'article 2 du compromis, serait évidemment appelée, aux termes de cet alinéa, à se prononcer sur des questions de nature essentiellement économique et politique, dont on ne peut trouver la solution dans une interprétation et une application de traités entre les deux États, ni dans l'application de règles et de principes de droit. L'effet de l'alinéa 2 de l'article 2 est de faire dépendre la décision de la Cour sur ces points de la volonté des Parties, et la Cour a estimé qu'il n'était pas compatible avec sa dignité de rendre un arrêt dans ces conditions.

C'est principalement afin d'éviter la nécessité de demander aux Parties si elles accepteraient ou non son arrêt, que la Cour a rendu sa présente ordonnance, qui accorde en substance aux Parties un délai de huit mois environ, expirant le 31 juillet 1931, pour qu'elles puissent se mettre d'accord sur les questions mentionnées à l'article 2, alinéa 2, du compromis, ainsi que sur tout autre point touchant au régime des territoires envisagés par l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, et dont elles jugeraient opportun de s'occuper.

Je suis d'avis, toutefois, que même si le pouvoir de la Cour n'avait pas été soumis à une restriction telle que celle de l'article 2, alinéa 2, du compromis, la Cour cependant, aux termes de son Statut — loi fondamentale qui régit sa juridiction —, n'aurait pas été compétente pour trancher des questions telles qu'en fait naître la mission de régler un régime douanier spécial et compliqué entre deux États souverains; et, comme je l'ai indiqué ci-dessus, je désire qu'il ne règne aucun malentendu quant à mon avis sur cette question très importante relative à la compétence de la Cour, avis qui m'a conduit à présenter ces observations.

graph, it is clear in my opinion that the Court would settle all the questions involved in the execution of the second paragraph of Article 435, if it determined and gave effect to the legal rights and obligations of the Parties under this paragraph.

However, neither of the Parties has taken this position, and if the Court were to adopt either the French or the Swiss contention, as to the proper construction of the first paragraph of Article 2 of the Special Agreement, it is obvious that the Court would, under this paragraph, be required to pass upon questions essentially economic and political in their nature, the decision of which is not to be found in an interpretation and application of treaties between the two countries nor in the application of rules and principles of law. The effect of paragraph 2 of Article 2 is to cause the Court's decision of these questions to be dependent upon the will of the Parties, and the Court has deemed the rendering of judgment under such conditions incompatible with the dignity of this Court.

It is primarily to avoid the necessity of asking the Parties whether or not they would accept the judgment rendered by it that the Court has made its present Order, providing, in substance, that the Parties shall be allowed a period of some eight months, expiring July 31st, 1931, in which to reach an agreement upon the questions referred to in paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement and any other points concerning the régime of the territories contemplated by Article 435, paragraph 2, of the Treaty of Versailles with which they may see fit to deal.

I am of the opinion, however, that even had there been no such limitation upon the power of the Court as that contained in paragraph 2 of Article 2 of the Special Agreement, the Court would not, under its Statute, which forms the fundamental law governing its jurisdiction, be competent to decide such questions as those presented by the task of setting up a special and complicated customs régime between two sovereign States; and, as indicated above, it is my desire that there should be no misunderstanding as to my opinion upon this most important question of the competence of the Court that has led me to make these observations.

Le Gouvernement français a cité la Cour de La Haye, l'arbitrage de la mer de Behring et l'arbitrage des pêcheries du Nord-Atlantique à l'appui de sa thèse selon laquelle la Cour serait compétente pour instituer un régime entièrement nouveau. Pour ce qui est de l'autorité de ces précédents, il suffit de dire qu'ils constituaient des arbitrages purs et simples, et que la compétence d'un tribunal arbitral spécialement institué pour régler un différend ou une série de différends déterminés entre deux États ou plus, n'a pour seule limite de sa juridiction et de sa compétence que les dispositions du compromis auquel ce tribunal doit son existence. La Cour — Cour permanente de Justice internationale — trouve dans son Statut une loi fondamentale qui trace les limites de la compétence qu'elle peut exercer. Ainsi que l'a fait justement remarquer dans sa plaidoirie (encore qu'à propos d'un objet différent, il est vrai) l'agent du Gouvernement français, il y a dans le Statut de la Cour certains articles contre lesquels les dispositions du compromis ne sauraient prévaloir. Tout compromis qui soumet une affaire à la Cour doit être considéré comme contenant, en guise d'annexe tacitement ajoutée, tous les articles pertinents du Statut de la Cour et doit, en cas de doute sur sa signification, être interprété à la lumière de ces dispositions du Statut de la Cour. L'agent du Gouvernement français a cité également le cas des emprunts serbes (Arrêt n° 14), où le compromis prévoyait qu'à la suite de la décision de la Cour sur la question juridique de savoir de quelle manière les obligations devaient être remboursées, des négociations seraient entreprises afin d'établir si des considérations d'équité obligeaient ou non la Partie à laquelle la Cour aurait donné raison sur le terrain juridique, à faire certaines concessions, et que, en cas d'échec des négociations, cette question devrait être tranchée *non par la Cour*, mais par un tribunal arbitral spécial institué par les Parties.

Il est évident — cela ressort des circonstances qui ont conduit à la création de la Cour et du développement historique de son organisation, ainsi que d'un examen attentif du Statut de la Cour rédigé par un comité spécial de juristes désigné par le Conseil de la Société des Nations — que la Cour est une Cour de justice dans le sens où ce terme est connu et entendu selon la jurisprudence des nations civilisées.

The French Government cited the Hague Tribunal, the Behring Sea Arbitration and the North Coast Fisheries Arbitration as authorities for the proposition that it is within the competence of the Court to frame an entirely new régime. As to the authority of these precedents, it is sufficient to say that they were arbitrations pure and simple, and that the competence of an Arbitral Tribunal specially set up to settle a specific difference or series of differences between two or more States has as the sole limit of its jurisdiction and competence the provisions of the arbitration agreement to which it owes its existence. This Court—a permanent Court of international justice—has, in its Statute, a fundamental law defining the limits of the jurisdiction it may exercise. As aptly remarked, in the argument, by the Agent of the French Government (in connection with another point, it is true), there are certain articles of the Court's Statute against which the provisions of the Special Agreement of the Parties cannot avail. Every Special Agreement submitting a case to this Court must be considered to have, as tacitly appended clauses thereto, all the pertinent articles of the Court's Statute and must, in case of doubt as to its meaning, be interpreted in the light of such provisions of the Statute of the Court. The Agent of the French Government also cited the case of the Serbian Loans (Judgment No. 14) where the Special Agreement provided that, after the decision of the Court upon the legal question as to the manner in which the bonds should be repaid, negotiations were to follow to determine whether or not considerations of equity did not require that certain concessions be made by the Party in whose favour the Court gave its decision on the legal questions; and in the event of failure of the negotiations, this question was to be decided, *not by the Court,* but by a special arbitral tribunal set up by the Parties.

It is evident from a consideration of the circumstances which called for the creation of this Court and the history of its organization, as well as from a careful examination of the Court's Statute, framed by a special committee of jurists appointed by the Council of the League of Nations, that this tribunal is a Court of justice as that term is known and understood in the jurisprudence of civilized nations. The judges should be learned in the law, should be selected

Les juges doivent posséder la science du droit ; ils doivent être choisis sans égard à leur nationalité et doivent, dans l'administration de la justice, n'être guidés exclusivement que par les règles et principes de droit généraux ou spéciaux applicables à chaque espèce. A l'époque où la Cour fut créée, on se rendait compte que l'institution d'un tribunal arbitral spécial pour la solution de différends d'ordre juridique constituait une méthode de règlement inutilement compliquée et en somme peu satisfaisante ; l'on souhaitait l'existence d'une Cour internationale, dont la juridiction ou compétence correspondrait à ce qui s'entend généralement d'une Cour de justice. L'on désirait que la Cour fût permanente et prête à tout moment à entendre et à régler les différends juridiques entre les nations. Étant donné la nécessité à laquelle devait répondre la création de la Cour et les circonstances dans lesquelles elle a été instituée, il n'est guère possible d'admettre que l'intention fût, même du consentement des Parties, que la Cour eût compétence pour régler des questions politiques, qu'elle exerçât la mission de rédiger des traités entre les nations ou de trancher des affaires en se fondant sur des motifs d'opportunité politique et économique.

A l'époque où le Comité de juristes se réunit à La Haye pour rédiger le projet de statut de la Cour conformément aux instructions du Conseil de la Société des Nations, et pour aider ce dernier à mettre à exécution l'article 14 du Pacte, l'idée d'une Cour de justice internationale, opposée à une Cour d'arbitrage, n'était nullement une conception nouvelle. Les juristes avaient sous les yeux des projets pour l'établissement d'une Cour de cette nature, rédigés par divers corps et conférences, par des représentants d'États et des associations scientifiques voués à l'étude et au progrès de la science juridique, ainsi que les écrits d'un grand nombre de jurisconsultes et publicistes ; ces projets et ouvrages établissaient une distinction nette entre une Cour d'arbitrage et une Cour de justice.

Ainsi que l'a dit M. James Brown Scott (directeur de la Section de Droit international de la Fondation Carnegie et conseiller juridique de M. Root durant les travaux du Comité de juristes à La Haye en 1920) dans son livre intitulé : *The Status of the International Court of Justice,* publié en

without regard to their nationality and should, in their administration of justice, be governed solely by the special or general rules or principles of law applicable to the case in hand. At the time this Court was created, it was felt that the setting up of a special arbitral tribunal for the solution of disputes of a juridical nature was an unnecessarily cumbersome and on the whole unsatisfactory manner of deciding such questions; and it was desired that there should be an international court whose jurisdiction or competence should correspond to the common understanding of a Court of justice. It was desired that this Court should be permanent, and ready, at any moment, to hear and decide the legal differences of the nations. In view of the need this Court was created to fulfil, and of the circumstances surrounding its organization, it is scarcely possible that it was intended that, even with the consent of the Parties, the Court should take jurisdiction of political questions, should exercise the function of drafting treaties between nations or decide questions upon grounds of political and economic expediency.

At the time the Committee of Jurists met at The Hague for the purpose of drawing up a draft of the Court's Statute pursuant to instructions from the Council of the League, and to aid this body in the execution of Article 14 of the League Covenant, the idea of a Court of International Justice, as opposed to a Court of Arbitration, was by no means a novel conception. The jurists had before them schemes for such a Court drawn up by various conventions and conferences, by representatives of various nations and bodies for the study and advancement of legal science, as well as the writings of numerous jurists and publicists, which schemes and writings made a clear distinction between a Court of arbitration and a Court of justice.

As stated by Mr. James Brown Scott, Director of the Division of International Law of the Carnegie Endowment and Legal Assistant to Mr. Root during the work of the Jurists Committee at The Hague in 1920, in his book entitled: *The Status of the International Court of Justice*,

1916 par la Fondation Carnegie (p. 24) : « L'objet de l'arbitrage international est déclaré être « le règlement des litiges « entre les États par des juges de leur choix et sur la base « du respect du droit ». L'objet d'une décision judiciaire, au contraire, est le règlement des différends par des juges qui ne sont pas nécessairement choisis par les Parties au litige et non sur la base du respect du droit mais par application de principes de droit. » De même (pp. 25-26), l'auteur déclare : « Il est très difficile pour le même homme d'exercer deux fonctions et de tirer une ligne de démarcation bien nette entre l'exercice de l'une et de l'autre. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont séparés dans les États à régime constitutionnel, et nous croyons que l'expérience des nations ne devrait pas être perdue pour les arbitres. Il devrait être nettement connu que ceux-ci agissent en qualité de diplomates et établissent un compromis, comme il convient dans un cas de règlement diplomatique, ou qu'ils sont des juges et prennent une décision judiciaire ainsi qu'il convient à des juges. Jusqu'à ce que cela soit fait, l'incertitude règne, et l'incertitude, selon nous, empêchera ou devrait empêcher de recourir à cette forme de procédure dont elle n'est pas exclue. » De l'avis de la même autorité, énoncé par lui dans un discours daté du 1er août 1907 (*Actes et Documents de la Deuxième Conférence internationale de la Paix*, vol. II, pp. 313-321) : « Pour faire office de juge et statuer selon le droit, il est évident que la Cour doit être constituée et siéger non pas comme une sorte d'aréopage politique ou diplomatique, mais comme un tribunal judiciaire.... Un tribunal ne saurait être la dépendance d'un ministère des Affaires étrangères ni d'une chancellerie. Les questions d'ordre politique devront également être exclues, car un tribunal n'est ni une assemblée législative ni une assemblée délibérative. Sa fonction essentielle est d'interpréter la loi et d'en faire l'application à un cas concret. »

Parmi les projets antérieurs en vue de l'établissement d'une Cour internationale de justice que le Comité de juristes avait sous les yeux et dont il s'inspira, une place prépondérante était tenue par celui qu'avait élaboré en 1907 la Conférence de La Haye, projet qui ne dut son échec qu'à l'impossibilité de réaliser un accord quant au mode d'élection des juges.

published by this Endowment in 1916 (p. 24): "The object of international arbitration is declared to be 'the settlement of differences between States by judges of their own choice, and on the basis of respect for law'. The object of judicial decision, on the contrary, is the decision of differences by judges, not necessarily chosen by the Parties in controversy, by an application of principles of law, not on the basis of respect for law." Again (pp. 25-26) the same author stated: "It is very difficult for one man to have two functions, and to draw a clean-cut line of distinction between their exercise. The executive, the legislative and the judicial powers are separated in constitutional countries, and it is believed that the experience of nations should not be lost upon arbitrators. It should be clearly known that they act either as diplomats and reach a compromise, as is proper in the case of diplomatic adjustment, or that they are judges and reach a judicial decision, as becomes judges. Until this is done, uncertainty exists; and uncertainty, it is submitted, either will or should prevent a resort to that form of procedure from which it is not excluded." As stated by the same authority in an address delivered August 1st, 1907 (*Actes et Documents de la Deuxième Conférence internationale de la Paix*, vol. II, pp. 313-321): "To decide as a judge, and according to law, it is evident that a Court should be constituted, and it is also evident that the Court should sit as a judicial, not as a diplomatic or political, tribunal.... The Court is not a branch of the Foreign Office, nor is it a chancellery. Questions of a political nature should .... be excluded, for a Court is neither a deliberative nor a legislative assembly. It neither makes laws nor determines a policy. Its supreme function is to interpret and apply the law to a concrete case."

Chief among the previous schemes for the establishment of an international Court of justice, which the Jurists Committee had before it and upon which it relied for inspiration, was that elaborated by the Hague Conference of 1907, which failed in the establishment of such a Court only because of its inability to reach an agreement as to the method of

M. Elihu Root, l'un de ceux dont l'esprit guida les travaux du Comité de juristes, était à l'époque secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, et les instructions données par lui aux délégués américains à la Conférence de La Haye sont de la plus grande importance, car elles aident à mieux comprendre ce que l'on s'attendait à voir être la nature de la Cour que cette Conférence, on l'espérait, allait fonder. La partie pertinente de ces instructions est ainsi conçue:

« La méthode qui permet de donner à l'arbitrage plus d'efficacité, de sorte que les nations soient plus portées à y recourir volontairement et à conclure des traités dans lesquels elles s'engagent à s'y soumettre, est commandée par la constatation des faiblesses évidentes du système actuel. On ne peut douter que la principale objection à l'arbitrage repose non sur la répugnance des nations à soumettre leurs différends à un arbitrage impartial, mais sur l'appréhension que l'arbitrage auquel elles se soumettraient puisse n'être pas impartial. C'est devenu une pratique très généralisée chez les arbitres, de se comporter non point en juges tranchant les questions de fait et de droit à eux soumises, dans un esprit de responsabilité juridique, mais en négociateurs, cherchant la solution des problèmes à eux proposés, dans les traditions et les usages, et soumis à toutes les considérations et influences qui impressionnent les agents diplomatiques. Les deux méthodes sont radicalement opposées, procèdent de façons différentes d'envisager les obligations professionnelles, et fréquemment conduisent à des résultats extrêmement divergents. Il arrive très souvent qu'une nation qui serait très disposée à abandonner ses différends à un règlement judiciaire impartial, ne consent pas à les soumettre à cette espèce de procès diplomatique. S'il pouvait y avoir un tribunal qui examinerait les questions litigieuses entre les nations avec le même esprit impartial et impersonnel que la Cour suprême des États-Unis apporte aux questions qui surgissent entre citoyens des différents États ou entre étrangers et citoyens des États-Unis, il n'y a aucun doute que les nations seraient beaucoup plus disposées à lui soumettre leurs controverses qu'elles ne le sont maintenant à courir les chances d'un arbitrage. Vous devriez vous efforcer d'effectuer dans la Deuxième Conférence le développement du tribunal de La Haye en un tribunal permanent, composé de juges qui fussent des fonctionnaires et rien d'autre, rétribués par un traitement adéquat, qui n'eussent aucune autre occupation, et consacrent la totalité de leur temps à l'examen et au jugement des affaires

election of judges. Mr. Elihu Root, who was one of the leading spirits in the work of the Jurists Committee, was at that time Secretary of State of the United States of America, and his instructions to the American delegates to the Hague Conference are of the greatest importance as throwing light upon the question of what was expected to be the nature of the Court which it was hoped this Conference would establish. The material part of these instructions reads as follows:

"The method in which arbitration can be made more effective, so that nations may be more ready to have recourse to it voluntarily and to enter into treaties by which they bind themselves to submit to it, is indicated by observation of the weakness of the system now apparent. There can be no doubt that the principal objection to arbitration rests not upon the unwillingness of nations to submit their controversies to impartial arbitration, but upon an apprehension that the arbitrations to which they submit may not be impartial; it has been a very general practice for arbitrators to act, not as judges deciding questions of fact and law upon the record before them under a sense of judicial responsibility, but as negotiators effecting settlements of the questions brought before them in accordance with the traditions and usages and subject to all the considerations and influences which affect diplomatic agents. The two methods are radically different, proceed upon different standards of honorable obligation, and frequently lead to widely differing results. It very frequently happens that a nation which would be very willing to submit its differences to an impartial judicial determination is unwilling to subject them to this kind of diplomatic process. If there could be a tribunal which would pass upon questions between nations with the same impartial and impersonal judgment that the Supreme Court of the United States gives to questions arising between citizens of the different States, or between foreign citizens and the citizens of the United States, there can be no doubt that nations would be much more ready to submit their controversies to its decision than they are now to take the chances of arbitration. It should be your effort to bring about in the Second Conference a development of the Hague tribunal into a permanent tribunal composed of judges who are judicial officers and nothing else, who are paid adequate salaries, who have no other occupation, and who will devote their entire time to the trial and decision of international causes by judicial methods and under a sense of judicial responsibility. These

internationales, selon la méthode judiciaire, et dans un esprit de responsabilité juridique. Ces juges devraient être choisis parmi les différentes nations, afin que les divers systèmes de droit et de procédure, ainsi que les principaux langages, fussent équitablement représentés. La Cour ainsi constituée aurait une dignité, emporterait une considération, occuperait un rang tels, que les meilleurs et les plus capables d'entre les juristes accepteraient d'y être nommés, et que le monde entier aurait dans ses jugements une absolue confiance. »

La distinction entre la fonction et l'objet d'une Cour de justice et d'une Cour d'arbitrage, telle que l'entendaient les délégués américains à la Conférence de La Haye, est clairement énoncée dans le rapport de la délégation américaine au secrétaire d'État sur la Conférence de La Haye de 1907 :

« Il est évident qu'un tel tribunal, fonctionnant sous l'influence d'un sentiment de responsabilité juridique, déciderait, en sa qualité de tribunal, selon le droit et l'équité internationaux, toute question renvoyée devant lui, et que l'idée d'un accommodement, qui jusqu'ici a été si inséparable de l'arbitrage, serait étrangère à cette institution. »

C'était certainement un tribunal de cette nature, et non une dépendance d'un ministère des Affaires étrangères ni une chancellerie, dont le Comité de juristes rédigea le Statut quand il siégea à La Haye.

A l'époque où fut élaboré le Statut de la Cour, il existait déjà des tribunaux d'arbitrage spéciaux ainsi qu'une Cour générale d'Arbitrage instituée en vertu des conventions de La Haye de 1899 et de 1907, auxquels les nations étaient toujours libres de soumettre le règlement de leurs différends politiques. Le Statut de la Cour prévoit dans son premier article que la Cour existe indépendamment de ces tribunaux d'arbitrage.

On peut soutenir que les termes de l'article 36 du Statut de la Cour permettent de soumettre à celle-ci tous différends à elle volontairement déférés par les Parties, quelle que soit la nature des questions sur lesquelles ils portent. Prises à elles seules, les dispositions de l'article 36 pourraient être considérées comme suffisamment larges pour étendre la juridiction de la Cour à des questions politiques aussi bien que juridiques, mais lorsqu'on examine ces dispositions comme il

judges should be so selected from the different countries that the different systems of law and procedure and the principal languages shall be fairly represented. The Court should be made of such dignity, consideration and rank that the best and ablest jurists will accept appointment to it, and that the whole world will have absolute confidence in its judgments."

The distinction between the function and object of a Court of justice and a Court of arbitration, as understood by the American delegates to the Hague Conference, is clearly put in the report made by the American delegation to the Secretary of State in connection with the Hague Conference of 1907 in the following language:

"It is obvious that such a court, acting under a sense of judicial responsibility, would decide, as a court, according to international law and equity, a question submitted to it, and that the idea of compromise hitherto so inseparable from arbitration should be a stranger to this institution."

It was most certainly a Court of this nature, and not a branch of a foreign office nor a chancellery, of which the Jurists Committee drafted the Statute when they met at The Hague.

At the time of the framing of the Statute of the Court there already existed special arbitral tribunals, as well as a general Court of Arbitration, organized by the Conventions of the Hague of 1899 and 1907, to which the nations were always at liberty to submit their political disputes for settlement. It was provided, in the first article of its Statute, that this Court was to be in addition to these Courts of Arbitration.

It may be contended that the language used in Article 36 of the Court's Statute opens the Court to any and all disputes voluntarily submitted to it by the Parties, regardless of the nature of the questions involved. Read alone, the provisions of this article might be deemed sufficiently broad to extend the jurisdiction of the Court to political as well as legal questions; but when these provisions are viewed in the proper perspective of the frame of the Court's Statute and are

convient, en les plaçant dans le cadre du Statut de la Cour, et qu'on les interprète conjointement avec les dispositions de l'article 38, il semble impossible d'échapper à la conclusion que la Cour n'est compétente que pour trancher des questions susceptibles de recevoir une solution par l'application des règles et principes du droit.

L'article 38 du Statut de la Cour prévoit que, dans le règlement des différends :

> « La Cour applique :
>
> 1. Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ;
>
> 2. La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;
>
> 3. Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;
>
> 4. Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.
>
> La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono.* »

En d'autres termes, la Cour est compétente pour interpréter et pour appliquer les traités internationaux et pour trancher les questions qui peuvent être résolues par l'application des règles et principes généralement reconnus du droit international ou du droit interne, là où lesdits principes s'appliquent à la question dont il s'agit. Ce sont là les mêmes principes que ceux qui, dans la sphère du droit interne, forment la base de la juridiction des tribunaux dans l'ensemble du monde civilisé, et sont reconnus par la jurisprudence de tous les pays civilisés. Une instance fondée sur un contrat ou sur un droit reconnu par les principes généraux du droit d'un pays peut être soumise à un tribunal interne, mais la fonction des tribunaux n'est pas de créer des droits contractuels entre les Parties, sauf dans la mesure où un arrêt rendu transforme en un contrat judiciaire une revendication encore pendante. Si les tribunaux peuvent à juste titre être appelés parfois à fixer des règles et à instituer des règlements qui permettent aux Parties d'exercer leurs droits juridiques et d'en jouir,

construed in conjunction with the provisions of Article 38, it is deemed impossible to avoid the conclusion that this Court is competent to decide only such questions as are susceptible of solution by the application of rules and principles of law.

Article 38 of the Court's Statute provides that, in the decision of disputes:

> "The Court shall apply:
> 1. International conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting States;
> 2. International custom, as evidence of a general practice accepted as law;
> 3. The general principles of law recognized by civilized nations;
> 4. Subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.
>
> This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex æquo et bono*, if the Parties agree thereto."

In other words, the Court is competent to construe and apply treaties between the nations and decide questions susceptible of solution by the application of well recognized rules and principles of international law or domestic law where such law is applicable to the question in hand. These are the same principles as those which, within the domain of domestic law, form the basis of the jurisdiction of Courts generally throughout the civilized world and are recognized by the jurisprudence of all civilized countries. A suit based upon a contract or upon a right recognized by the general principles of the law of a country may be brought in a domestic Court, but it is not the function of Courts to create contract rights between the Parties, except in so far as the rendering of a judgment may transform an unliquidated claim into a judicial contract. While Courts may well be called upon at times to lay down rules and regulations in accordance with which the legal rights of the Parties are to be enforced and enjoyed, their exercise of this function is

l'accomplissement de cette tâche est fondé sur l'existence de droits reconnus par la loi et déterminés par la Cour, et les règlements que peut ordonner la Cour sont simplement destinés à assurer l'exercice et la jouissance des droits et obligations juridiques existants des Parties. La mission que la thèse du Gouvernement français sur l'interprétation du compromis voudrait confier à la Cour ne consiste pas à établir un règlement destiné à assurer l'exercice de droits juridiques, car la France ne possède pas de droit de ce genre à la création d'un nouveau régime si les dispositions des traités de 1815 et de 1816 demeurent en vigueur. La Cour est bien plutôt appelée à créer de nouveaux droits et de nouvelles obligations pour les Parties, et non à instituer un règlement destiné à assurer aux Parties l'exercice et la jouissance de leurs droits et obligations juridiques existants.

Il n'est guère possible d'admettre que les règles énoncées dans l'article 38 du Statut eussent été posées s'il avait été entendu que la Cour serait libre non seulement de ne pas tenir compte des droits et obligations juridiques des Parties, mais encore de se mettre à exercer un pouvoir qui ressortit exclusivement à la compétence de l'autorité qui, dans un État souverain, conclut un traité — exercice qui doit aboutir à une modification des droits et obligations juridiques des Parties.

L'agent du Gouvernement français se fonde sur le deuxième alinéa de l'article 38 du Statut de la Cour pour soutenir que cet alinéa permet à la Cour de se substituer aux Parties, et, en fait, si l'on adopte l'interprétation française du compromis, d'instituer entre elles un nouvel accord. L'alinéa dont il s'agit prévoit que « la présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les Parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono* ». Bien que la Cour ne se soit jamais expressément prononcée sur le sens de cette disposition, il est remarquable que, dans toutes les affaires qu'elle a tranchées, la Cour n'ait jamais tenté d'exercer une juridiction dépassant celle qui consiste à trancher des différends juridiques entre les nations ou à donner, sur des questions de cet ordre, des avis consultatifs au Conseil de la Société des Nations.

based upon the existence of rights recognized by the law and determined by the Court; and such regulations as the Court may make are merely for the enforcement and enjoyment of the existing legal rights and obligations of the Parties. The mission which the French Government's thesis, as to the interpretation of the Special Agreement, would have the Court fulfil is not that of laying down regulations for the enforcement of legal rights; for France has no such right to the creation of a new régime, if the provisions of the treaties of 1815 and 1816 continue to remain in force. The Court is, rather, called upon to create new rights and obligations for the Parties, and not to draw up regulations for the enforcement and enjoyment of their existing legal rights and obligations.

It is scarcely possible that the rules found in Article 38 of the Statute would have been laid down, had it been understood that this Court would be at liberty, not only to disregard the legal rights and obligations of the Parties, but to engage in exercising a power which is exclusively within the competence of the treaty-making authority of a sovereign State, the exercise of which must result in an alteration of the legal rights and obligations of the Parties.

The Agent of the French Government points to the second paragraph of Article 38 of the Court's Statute as empowering the Court to substitute itself for the Parties and, in effect, draw up a new agreement between them, if the French interpretation of the Special Agreement is adopted. This paragraph provides that the foregoing "provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex æquo et bono*, if the Parties agree thereto". While this Court has never expressly passed upon the meaning of this provision, it is significant that, in all the cases decided by it, the Court has never attempted to exercise a jurisdiction extending beyond that of deciding legal questions between nations, or the giving of advisory opinions on such questions to the Council of the League.

Le pouvoir conféré à la Cour de statuer *ex æquo et bono* lui permet simplement d'appliquer les principes d'équité et de justice dans le sens plus large de ce dernier mot. Lorsqu'ils ont rédigé l'article 38, les auteurs du Statut de la Cour posaient des principes en vue du règlement des questions qui viendraient devant la Cour. Les conventions internationales doivent naturellement être interprétées ; la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, fournit un autre moyen d'établir ce qui constitue le droit international ; les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées pourraient comprendre non seulement le droit international, mais encore les règles de droit interne qui seraient applicables au règlement de l'instance. L'article dispose en outre que, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit, la Cour peut appliquer « les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés ». Enfin, il est dit que la Cour peut, dans le règlement d'une affaire, appliquer les principes d'équité et de justice. Aux fins de l'affaire actuellement soumise à la Cour, il suffit peut-être de signaler que les Parties ne sont pas d'accord pour que la Cour statue *ex æquo et bono* sur les questions litigieuses. Mais, si l'intention de l'Assemblée de la Société des Nations (qui ajouta, pratiquement sans discussion, la disposition dont il s'agit au projet de statut élaboré et longuement débattu par le Comité de juristes) avait été que cette addition au Statut permît de faire venir devant la Cour des questions qui impliquent la conclusion d'accords entre les nations et le règlement de différends de nature exclusivement politique d'après des considérations d'opportunité politique et économique, il est très improbable que les termes dont on s'est servi eussent été considérés comme suffisants ou même qu'ils eussent été employés. Cette disposition ne figurait pas dans le Statut de la Cour élaboré par le Comité de juristes qui fut constitué par la Société des Nations. Elle fut ajoutée par une commission de l'Assemblée, finalement adoptée par la Société des Nations et soumise aux divers gouvernements. Dans le compte rendu des séances de cette Commission et dans le rapport de celle-ci à l'Assemblée de la Société, il n'est nulle part suggéré que cette disposition du Statut fût destinée à conférer juridiction à la

The authority given to the Court to decide a case *ex æquo et bono* merely empowers it to apply the principles of equity and justice in the broader signification of this latter word. In drafting Article 38 the framers of the Court's Statute were laying down rules for the decision of questions coming before the Court. International conventions must, of course, be construed; international customs taken as evidence of general practice accepted as law form another means of determining what constitutes international law; general principles of law recognized by civilized nations might include, not only international law, but such rules of domestic law as would be applicable to the decision of the case in hand. The article further provides that, in the determination of the rules of law, the Court may consider "judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations". It is then provided that the Court may apply, in the decision of a case, the principles of equity and justice. For the purpose of the present case, it might be sufficient to point out that the Parties have not agreed that the Court should decide the questions involved *ex æquo et bono*. But had the Assembly of the League, which added, practically without discussion, this provision to the draft of the Statute, which had been prepared and debated at length by the Committee of Jurists, intended that this addition to the Statute should throw open the doors of the Court to questions involving the making of agreements between nations and the decision of disputes of a purely political nature, in accordance with considerations of political and economic expediency, it is most improbable that this language would have been deemed sufficient or have been used. This provision was not in the Statute of the World Court submitted by the Committee of Jurists appointed by the League of Nations. It was added by a Committee of the Assembly and finally adopted by the League and submitted to the various governments. Neither in the records of the proceedings of this Committee nor in its report to the League, is there a suggestion that this provision of the Statute was intended to give the Court jurisdiction of political and economic questions which the Court might settle without regard to treaty rights or principles of law and equity. In fact, quite the contrary.

Cour pour trancher des questions politiques et économiques qu'elle réglerait sans avoir égard à des droits contractuels ou à des principes de droit et d'équité. En fait, c'est le contraire qui se produisit. La disposition fut proposée par M. Fromageot (France), qui exprima simplement le désir d'ajouter à l'article 38 (art. 35 du projet des juristes) une clause permettant à la Cour de statuer d'après les principes « du droit et de la justice », par la seule adjonction du mot « justice » à l'alinéa 3. C'est pour exprimer cet avis que fut adoptée la clause autorisant la Cour à statuer *ex æquo et bono*. Mais M. Fromageot déclara que cette clause n'impliquerait aucunement que la Cour pût ne pas tenir compte des règles existantes ; or, les règles existantes étaient celles qui sont énoncées à l'article 38, aux termes duquel la Cour doit fonder ses décisions sur des conventions et traités internationaux et sur des principes de droit.

Qu'est-ce qu'une question politique ? C'est une question qui ressortit exclusivement à la compétence d'un État souverain. L'établissement de tarifs, la réglementation de l'immigration, l'imposition de taxes et, en un mot, tout exercice du pouvoir de gouverner nécessairement inhérent à un État souverain, impliquent des questions de cette nature. Pour statuer sur une question politique, il n'y a pas de règle ou de principe de droit ou de norme d'équité ou de justice, voire même de bonne conscience, que la Cour puisse appliquer, car le pouvoir de l'État, tant qu'il n'est pas limité par des traités, demeure sans restriction dans ce domaine.

Les considérations qui précèdent ne permettent pas de penser que la disposition insérée dans l'article 36 du Statut de la Cour — selon laquelle la juridiction de la Cour « s'étend à toutes affaires que les Parties lui soumettront » — autorise la Cour à assumer une compétence en matière purement politique, ni à trancher comme un amiable compositeur ou conciliateur des questions de cette nature sur la base de considérations d'opportunité politique et économique.

Il faut donc admettre que les expressions « toutes affaires » et « tous les cas », qui figurent à l'article 36, signifient tous les cas et toutes les affaires qui peuvent être résolus par l'application des règles et principes énoncés à l'article 38. Ceci pourrait, dans un cas donné, comprendre des questions

The provision was suggested by M. Fromageot of France, who simply desired to add to Article 38 (Article 35 of the Jurists' Draft) that the Court might decide on principles of "law and justice", which would have resulted in simply adding the word "justice" to sub-division 3. To express this view the clause was adopted authorizing the Court to decide matters *ex æquo et bono*. But M. Fromageot stated that this "clause" did not imply that the Court might disregard existing rules, and the existing rules were those laid down in Article 38, whereby the Court was to base its decision of questions upon treaties and conventions between nations and upon principles of law.

What is a political question? It is a question which is exclusively within the competence of a sovereign State. The making of tariff regulations, the regulation of immigration, the imposition of taxes and, in short, the exercise of all governmental power necessarily inherent in a sovereign State, involve questions of this nature. In passing upon a political question there is no rule or principle of law, no norm of equity, justice or even good conscience, which the Court can apply; for, unless limited by treaties, the power of a State in this domain is unlimited.

In view of these considerations, it is not, in my opinion, possible to hold that the provision contained in Article 36 of the Statute of the Court to the effect that the Court's jurisdiction "comprises all cases which the Parties refer to it" authorizes this Court to take jurisdiction of purely political questions and decide them upon considerations of political and economic expediency as an *amiable compositeur* or conciliator.

It must, therefore, be taken that the words "all cases" and "all matters" used in Article 36 mean all cases and all matters susceptible of solution by the application of the rules and principles set forth in Article 38. This might, in a given case, include questions which, in the absence of treaty

qui, en l'absence de dispositions d'un traité constituant un droit conventionnel entre les Parties, seraient « des questions politiques » ou des questions ressortissant exclusivement à la compétence des États eux-mêmes. Mais, certainement, ne sont pas compris les cas pour la solution desquels on ne peut invoquer aucune règle ni aucun principe de droit, et sur lesquels la Cour doit statuer exclusivement sur la base de ses propres conceptions de l'opportunité politique et économique.

Bien qu'il ne faille en rien diminuer l'importance du règlement pacifique de tous les différends internationaux, il est essentiel que le prestige et l'influence de la Cour, ainsi que la confiance qu'elle doit inspirer aux nations en tant qu'organe judiciaire impartial entièrement soustrait aux influences politiques, ne soient pas diminués ou mis en danger, ainsi que cela se produirait inévitablement si elle assumait une compétence en des matières qui ressortissent exclusivement au domaine du pouvoir politique de l'État. Il me paraît incontestable que rien ne saurait être aussi fatal au prestige et au caractère élevé d'une grande Cour de justice internationale que d'être mêlée aux questions politiques pendantes entre les nations, questions qui peuvent surgir du fait d'une rivalité économique ou de préjudices sociaux, de race ou de religion. Aucun principe de droit ne saurait être invoqué pour le règlement de questions de cette nature. Que ces questions politiques aboutissent souvent à des conflits et que les nations, de par le Pacte de Paris, soient tenues de régler tous leurs différends par des moyens pacifiques, cela est indubitable. Mais il existe de nombreuses voies pour la solution de ces questions : la diplomatie, les commissions de conciliation, et l'arbitrage général si les nations consentent à soumettre à l'arbitrage leurs droits souverains. Ces questions de nature politique ou économique ressortissent à la compétence souveraine de tout État indépendant ; elles ne devraient ni ne peuvent être soumises à la Cour permanente de Justice internationale. Il y a également la Société des Nations, qui pour tous ses Membres est un organe de conciliation politique. Point n'est besoin d'imposer à la Cour le règlement de ces questions politiques, qui détruiraient son influence en tant que Cour de justice.

provisions forming conventional law between the Parties, would otherwise be "political questions" or questions exclusively within the competence of the States themselves. It certainly does not, however, include cases for the solution of which there exist absolutely no rules or principles of law, and which the Court must decide solely upon the basis of its conception of political or economic expediency.

While the importance of the settlement, by pacific means, of all disputes between nations should in no way be minimized, it is of the greatest importance that the prestige and influence of this Tribunal and the confidence which it should inspire among the nations as an impartial judicial body, wholly detached from political influence, should not be decreased or jeopardized, as would be the inevitable result of its assumption of jurisdiction over matters exclusively within the domain of the political power of a State. It seems to me incontestable that nothing could be more fatal to the prestige and high character of a great International Court of Justice than for it to become involved in the political disputes pending between nations, questions which may arise because of economic rivalry or racial, social or religious prejudices. No principle of law can be invoked for the settlement of such questions. That these political questions often lead to conflict and that the nations are pledged by the Pact of Paris to settle all differences by pacific means is undoubtedly true; but there is ample machinery for the adjustment of these questions; diplomacy, conciliation commissions and general arbitration are available for this purpose, whenever nations are willing to submit their sovereign rights to arbitration. But these questions of political or economic policy are within the sovereign jurisdiction of every independent State and should not and cannot be submitted to the International Court of Justice. There is also the League of Nations, which is a political conciliation body to which all the Members may appeal. There is no need to impose upon the Court any such political questions destructive of its influence as a Court of justice.

Les Parties en la présente espèce sont libres de soumettre à l'arbitrage les questions politiques que comporte l'affaire devant des arbitres spécialement choisis à cet effet, si les autres moyens de règlement échouent.

La question de compétence peut toujours être soulevée à n'importe quel stade de la procédure. Il n'est même pas nécessaire qu'elle soit soulevée par l'une des Parties au litige. Elle peut et devrait être soulevée par la Cour de sa propre initiative, ainsi qu'elle l'a fait dans l'affaire de la Carélie orientale.

J'estime donc que la compétence de la Cour dans la présente espèce se borne à établir les droits juridiques des Parties, et que la Cour ne pourrait, même du consentement des Parties et sur leur demande, régler les questions politiques que peut impliquer l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

(*Signé*) FRANK B. KELLOGG.

The Parties to this case are at liberty to submit the political questions involved therein to arbitration before arbitrators specifically chosen for the purpose, if other means of settlement fail.

The question of jurisdiction can always be raised at any stage of the proceeding. It is not even necessary that it be raised by one of the litigant Parties. It may and should be raised by the Court on its own initiative, as was done in the Eastern Carelia case.

It is my opinion, therefore, that the competence of the Court in this case extends only to the determination of the legal rights of the Parties, and that it could not, even with their consent and at their request, settle such political questions as may be involved in the execution of paragraph 2 of Article 435 of the Treaty of Versailles.

(*Signed*) FRANK B. KELLOGG.