

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE A/B

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

FASCICULE N° 47

INTERPRÉTATION DU STATUT
DU TERRITOIRE DE MEMEL

(EXCEPTION PRÉLIMINAIRE)

ARRÊT DU 24 JUIN 1932

XXV^{me} SESSION

1932

XXVth SESSION

JUDGMENT OF JUNE 24th, 1932

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES A./B.

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

FASCICULE No. 47

INTERPRETATION OF THE STATUTE
OF THE MEMEL TERRITORY

(PRELIMINARY OBJECTION)

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1932.
Le 24 juin.
Rôle général
n° 47.

INTERPRÉTATION DU STATUT DU TERRITOIRE DE MEMEL

ORDONNANCE DU 24 JUIN 1932

XXV^{me} SESSION

1932

XXVth SESSION

ORDER OF JUNE 24th, 1932

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

1932.
June 24th.
General list:
No. 47.

INTERPRETATION OF THE STATUTE OF THE MEMEL TERRITORY

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1932.
24 juin.
Rôle général
n° 50.

 VINGT-CINQUIÈME SESSION

24 juin 1932.

INTERPRÉTATION DU STATUT
DU TERRITOIRE DE MEMEL
(EXCEPTION PRÉLIMINAIRE)

Convention du 8 mai 1924 relative à Memel, article 17 : compétence du Conseil de la Société des Nations et de la Cour ; la compétence de la Cour dépend-elle d'un examen préalable du différend par le Conseil ?

ARRÊT

Présents : MM. GUERRERO, Vice-Président de la Cour, Président en fonction ; KELLOGG, le baron ROLIN-JAEQUEMYS, le comte ROSTWOROWSKI, FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, ADATCI, sir CECIL HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jhr. VAN EYSINGA, M. WANG, juges ; M. RÖMER'IS, juge ad hoc.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

 TWENTY-FIFTH SESSION.

 1932.
 June 24th.
 General list:
 No. 50.

June 24th, 1932.

 INTERPRETATION OF THE STATUTE
 OF THE MEMEL TERRITORY
 (PRELIMINARY OBJECTION)

*Convention of May 8th, 1924, concerning Memel, Article 17 :
 jurisdiction of the Council of the League of Nations and of the
 Court ; is the jurisdiction of the Court conditional on prior con-
 sideration of the dispute by the Council ?*

JUDGMENT.

*Before : M. GUERRERO, Vice-President, acting as President ;
 Mr. KELLOGG, Baron ROLIN-JAEQUEMYS, Count
 ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE,
 ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, ADATCI, Sir CECIL
 HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jhr. VAN
 EYSINGA, M. WANG, Judges ; M. RÖMER'IS, Judge
 ad hoc.*

Dans l'affaire relative à l'interprétation du Statut du Territoire de Memel,

Entre

le Gouvernement de Sa Majesté britannique dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par sir William Malkin, K.C., K.C.M.G., C.B. ;

le Gouvernement de la République française, représenté par M. J. Basdevant, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, professeur à la Faculté de droit de Paris, en qualité d'agent, et par M. Charguéraud, jurisconsulte-adjoint du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent-adjoint ;

le Gouvernement de Sa Majesté le roi d'Italie, représenté par S. Exc. M. Massimo Pilotti, premier président de Cour d'appel, jurisconsulte au ministère royal des Affaires étrangères, et par S. Exc. le comte Senni, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire d'Italie à La Haye ;

le Gouvernement de Sa Majesté l'empereur du Japon, représenté par S. Exc. M. Matsunaga, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire du Japon à La Haye ;

et

le Gouvernement de la République de Lithuanie, représenté par S. Exc. M. Venceslas Sidzikauskas, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de Lithuanie à Londres,

La Cour,

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant

sur une exception préliminaire proposée par le Gouvernement lithuanien :

Par requête introductive d'instance, déposée au Greffe de la Cour le 11 avril 1932, en conformité de l'article 40 du Statut et de l'article 35 du Règlement, les Gouvernements de Sa Majesté britannique dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République française, de Sa Majesté le roi d'Italie et de Sa Majesté l'empereur du Japon, ont introduit devant la Cour permanente de Justice internationale

In the case concerning the interpretation of the Statute of the Memel Territory,

Between

the Government of His Britannic Majesty in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, represented by Sir William Malkin, K.C., K.C.M.G., C.B. ;

the Government of the French Republic, represented by M. J. Basdevant, Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, Professor at the Faculty of Law of Paris, as Agent, and by M. Charguéraud, Assistant Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, as Assistant Agent ;

the Government of His Majesty the King of Italy, represented by H.E. M. Massimo Pilotti, First President of a Court of Appeal, Legal Adviser to the Royal Ministry for Foreign Affairs, and by H.E. Count Senni, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Italy at The Hague ;

the Government of His Majesty the Emperor of Japan, represented by H.E. M. Matsunaga, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Japan at The Hague ;

and

the Government of the Republic of Lithuania, represented by H.E. M. Venceslas Sidzikauskas, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Lithuania in London,

The Court,

composed as above,

delivers the following judgment

upon a preliminary objection filed by the Lithuanian Government :

By an application instituting proceedings, filed with the Registry of the Court on April 11th, 1932, in accordance with Article 40 of the Statute and Article 35 of the Rules of Court, the Governments of His Britannic Majesty in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the French Republic, of His Majesty the King of Italy and of His Majesty the Emperor of Japan, brought before the

une instance contre le Gouvernement de la République de Lithuanie, ayant trait à des divergences d'opinions touchant la conformité de certains actes de ce dernier Gouvernement avec le Statut du Territoire de Memel, annexé à la Convention du 8 mai 1924 relative à Memel ;

Dans la requête, les Puissances requérantes indiquent de la manière suivante l'objet du différend :

« Plaise à la Cour...

Dire....

1° si le gouverneur du Territoire de Memel a le droit de révoquer le président du Directoire ;

2° dans le cas de l'affirmative, si ce droit n'existe que sous certaines conditions ou dans certaines circonstances, et quelles sont ces conditions ou circonstances ;

3° dans le cas où le droit de révoquer le président du Directoire serait reconnu, si la révocation de celui-ci entraîne la cessation des fonctions des autres membres du Directoire ;

4° dans le cas où le droit de révoquer le président du Directoire n'existerait que sous certaines conditions ou dans certaines circonstances, si la révocation de M. Böttcher effectuée le 6 février 1932, est régulière dans les circonstances où elle s'est produite ;

5° si, dans les circonstances où elle s'est produite, la constitution du Directoire présidé par M. Simaitis, est régulière ;

6° si la dissolution de la Chambre des Représentants qui a été effectuée le 22 mars 1932 par le gouverneur du Territoire de Memel alors que le Directoire présidé par M. Simaitis n'avait pas obtenu la confiance de la Chambre des Représentants, est régulière. »

La Cour comptant sur le siège des juges de la nationalité des Puissances requérantes mais aucun juge de nationalité lithuanienne, le Gouvernement lithuanien s'est prévalu de son droit, conformément à l'article 31 du Statut, de désigner un juge *ad hoc*.

Par ordonnance du 16 avril 1932, le Président de la Cour — celle-ci n'étant pas alors en session — fixa les délais pour la présentation en l'espèce des pièces de la procédure écrite ; la date à laquelle le Gouvernement lithuanien pouvait présenter son Contre-Mémoire fut fixée au 30 mai 1932. Cet acte de procédure ne fut déposé que le 31 mai 1932 ; toutefois, le

Permanent Court of International Justice a suit against the Government of the Lithuanian Republic in respect of a difference of opinion as to whether certain acts of the latter Government are in conformity with the Statute of the Memel Territory annexed to the Convention of May 8th, 1924, concerning Memel;

In the application, the Applicant Powers stated the subject of the dispute in the following terms:

“May the Court be pleased:

To decide....

(1) whether the Governor of the Memel Territory has the right to dismiss the President of the Directorate;

(2) in the case of an affirmative decision, whether this right only exists under certain conditions or in certain circumstances, and what those conditions or circumstances are;

(3) if the right to dismiss the President of the Directorate is admitted, whether such dismissal involves the termination of the appointments of the other members of the Directorate;

(4) if the right to dismiss the President of the Directorate only exists under certain conditions or in certain circumstances, whether the dismissal of M. Böttcher, carried out on February 6th, 1932, is in order in the circumstances in which it took place;

(5) whether, in the circumstances in which it took place, the appointment of the Directorate presided over by M. Simaitis is in order;

(6) whether the dissolution of the Diet, carried out by the Governor of the Memel Territory on March 22nd, 1932, when the Directorate presided over by M. Simaitis had not received the confidence of the Diet, is in order.”

As the Court included, upon the Bench, judges of the nationality of the Applicant Powers but no judge of Lithuanian nationality, the Lithuanian Government availed itself of its right under the terms of Article 31 of the Statute to appoint a judge *ad hoc*.

By an Order dated April 16th, 1932, the President of the Court—the latter not being then in session at the time—fixed the dates for the presentation of the documents in the written procedure; the last date upon which the Lithuanian Government was to be allowed to present its Counter-Case was fixed as May 30th, 1932. This document was only

Président, par décision rendue à cette dernière date, conformément à l'article 33 du Règlement, le considéra comme valable.

Par un acte introductif déposé en même temps que son Contre-Mémoire, le Gouvernement lithuanien excipa de l'incompétence de la Cour pour connaître des points 5 et 6 de la requête, indiqués ci-dessus. L'acte conclut à ce qu'il plaise à la Cour,

« Se déclarer incompétente pour statuer, dans l'état actuel de l'affaire, sur les points 5 et 6 de la requête présentée à la Cour à la date du 11 avril 1932 par les représentants de Sa Majesté britannique dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République française, de Sa Majesté le roi d'Italie et de Sa Majesté l'empereur du Japon ».

Par ordonnance du 1^{er} juin 1932, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas dans une composition lui permettant de s'occuper de la présente affaire —, ayant constaté que ledit acte remplissait les conditions de forme prévues par l'article 38 du Règlement et agissant conformément au même article, fixa au 13 juin 1932 la date à laquelle les Puissances requérantes pouvaient présenter un exposé écrit contenant leurs observations et conclusions sur l'exception proposée par le Gouvernement lithuanien.

Cet exposé, déposé dès le 10 juin 1932, conclut de la manière suivante :

« Les Puissances requérantes estiment, en conséquence, que les moyens invoqués par le Gouvernement lithuanien à l'appui de son exception préliminaire sont mal fondés, et elles prient, en conséquence, la Cour de la rejeter. »

Au cours des audiences publiques tenues les 14 et 15 juin 1932, la Cour a entendu, en leurs explications orales sur l'exception lithuanienne, S. Exc. M. Sidzikauskas, agent du Gouvernement lithuanien, ainsi que M. Charguéraud, agent-adjoint du Gouvernement français, ce dernier parlant au nom de l'ensemble des Puissances requérantes.

Telles sont les conditions dans lesquelles la Cour, se trouvant régulièrement saisie, est aujourd'hui appelée à se prononcer.

filed on May 31st, 1932; but the President, on that date, decided, under Article 33 of the Rules of Court, that it was to be considered as valid.

By a document filed at the same time as its Counter-Case, the Lithuanian Government objected that the Court had no jurisdiction to deal with points 5 and 6 of the Application mentioned above. This document concluded by asking the Court

“To declare that it has no jurisdiction to give a decision, at the present stage of the proceedings, upon points 5 and 6 of the application presented to the Court on April 11th, 1932, by the Representatives of His Britannic Majesty in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the French Republic, of His Majesty the King of Italy and of His Majesty the Emperor of Japan”.

By an Order dated June 1st, 1932, the President of the Court—the latter though in session not being so constituted that it could deal with the present case—, having decided that the said document fulfilled the requirements of Article 38 of the Rules of Court as to form, and acting in accordance with that Article, fixed June 13th, 1932, as the last date upon which the Applicant Powers in the case relating to the interpretation of the Statute of Memel might present a written statement of their observations and submissions upon the preliminary objection raised by the Lithuanian Government.

This statement, which was filed on June 10th, 1932, concluded as follows:

“The Applicant Powers therefore consider that the arguments advanced by the Lithuanian Government in support of its preliminary objection are unfounded, and they accordingly ask the Court to overrule it.”

At public hearings held on June 14th and 15th, 1932, the Court heard oral observations upon the Lithuanian Government's objection by H.E. M. Sidzikauskas, Agent of the Lithuanian Government, and by M. Charguéraud, Assistant Agent of the French Government, speaking on behalf of all the Applicant Powers.

Such are the circumstances in which, the submission being in all respects regular, the Court is now called upon to give judgment.

* * *

Le Gouvernement lithuanien base son exception préliminaire sur l'article 17 de la Convention du 8 mai 1924 relative à Memel; cet article est ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes déclarent que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention de ce Conseil toute infraction aux dispositions de la présente Convention.

En cas de divergence d'opinions sur des questions de droit ou de fait concernant ces dispositions, entre le Gouvernement lithuanien et l'une quelconque des Principales Puissances alliées, membres du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement lithuanien agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre Partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice internationale. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la force et la valeur d'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte. »

Dans son Contre-Mémoire du 26 mai 1932, le Gouvernement lithuanien allègue

« que les deux alinéas de l'article 17 visent deux phases distinctes d'une seule et même procédure et que, par conséquent, *tout différend, avant d'être déféré à la Cour, doit être soumis aux délibérations du Conseil*. Cette condition n'ayant pas été observée par les Puissances requérantes, en ce qui concerne les questions 5 et 6 de leur requête, le Gouvernement lithuanien a cru devoir formuler, conformément à l'article 38 du Règlement de la Cour, une exception préliminaire et prier la Cour de se déclarer incompétente pour prononcer dès à présent sur les questions 5 et 6 ».

Dans l'exception préliminaire, datée également du 26 mai 1932, le Gouvernement lithuanien résume son point de vue de la façon suivante :

« On arrive ainsi à la conclusion que l'alinéa 2 de l'article 17 de la Convention de Memel attribue au recours à la Cour permanente de Justice internationale le caractère d'un moyen employé seulement après l'échec de la procédure poursuivie

* * *

The Lithuanian Government has founded its preliminary objection upon Article 17 of the Convention of May 8th, 1924, concerning Memel; this Article is worded as follows:

“The High Contracting Parties declare that any Member of the Council of the League of Nations shall be entitled to draw the attention of the Council to any infraction of the provisions of the present Convention.

In the event of any difference of opinion in regard to questions of law or of fact concerning these provisions between the Lithuanian Government and any of the Principal Allied Powers members of the Council of the League of Nations, such difference shall be regarded as a dispute of an international character under the terms of Article 14 of the Covenant of the League of Nations. The Lithuanian Government agrees that all disputes of this kind shall, if the other Party so requests, be referred to the Permanent Court of International Justice. There shall be no appeal from the Permanent Court's decision, which shall have the force and value of a decision rendered in virtue of Article 13 of the Covenant.”

The Lithuanian Government in its Counter-Case of May 26th, 1932, contends that

“the two paragraphs of Article 17 relate to two distinct phases of one and the same procedure, and that, accordingly, *all disputes, before being referred to the Court, must be submitted to the Council for examination.* As this condition has not been observed by the Applicant Powers in regard to questions 5 and 6 of their application, the Lithuanian Government has felt obliged to raise a preliminary objection, in accordance with Article 38 of the Rules of Court, and to request the Court to decide that, at present, it has no jurisdiction to pass upon questions 5 and 6”.

In the preliminary objection also dated May 26th, 1932, the Lithuanian Government summarizes its standpoint as follows:

“Thus it must be concluded that paragraph 2 of Article 17 of the Convention of Memel regards recourse to the Permanent Court of International Justice as a procedure only to be employed after a failure of the procedure before the Council

devant le Conseil de la Société des Nations, sur la base de l'alinéa premier du même article 17. »

De leur côté, les quatre Puissances requérantes estiment que la procédure visée à l'alinéa 1 de l'article 17 et celle visée dans l'alinéa 2 sont deux procédures indépendantes et que la Cour peut être valablement saisie en vertu de l'alinéa 2, encore que l'affaire n'ait pas été préalablement portée devant le Conseil de la Société des Nations, comme c'est actuellement le cas pour les questions 5 et 6.

L'arrêt qu'il incombe à la Cour de donner sur l'exception préliminaire du Gouvernement lithuanien consiste donc en une interprétation de l'article 17 de la Convention de Paris du 8 mai 1924.

Il y a lieu de relever, tout d'abord, que la procédure devant le Conseil visée à l'alinéa 1 de l'article 17 est tout autre chose que la procédure judiciaire devant la Cour, à laquelle a trait le deuxième alinéa de l'article 17. S'il est possible de faire de la procédure devant le Conseil une condition préalable au recours à la Cour, il est cependant nécessaire que l'intention des Parties contractantes d'en faire pareille condition soit clairement établie.

Or, il convient d'observer qu'aucune indication du texte de l'article 17 ne permet d'établir que l'intention des Parties ait été de faire de la procédure devant le Conseil une condition préalable de la procédure devant la Cour.

D'après le texte même de l'article 17, les deux procédures sont distinctes par leur objet. La procédure devant le Conseil a pour objet l'examen d'une « infraction aux dispositions de la convention », ce qui présuppose un fait déjà accompli, tandis que la procédure devant la Cour a pour objet une « divergence d'opinions sur des questions de droit ou de fait ». Cette divergence d'opinions peut se produire sans qu'aucune infraction soit relevée. Il est vrai qu'une même situation peut donner lieu à un recours soit devant le Conseil en vertu du premier alinéa, soit devant la Cour en vertu du second ; mais cela ne sera pas forcément toujours le cas, et cette constatation suffit à démontrer que les deux procédures ne sont pas nécessairement liées l'une à l'autre.

of the League of Nations, under paragraph 1 of the same Article 17."

On the other hand, the four Applicant Powers consider that the procedure referred to in the first paragraph of Article 17, and that referred to in its second paragraph, are two separate proceedings; and that a matter may properly be submitted to the Court under paragraph 2 even though it has not previously been brought before the Council of the League of Nations, as is the case here with regard to questions 5 and 6.

The judgment which the Court has to deliver on the preliminary objection of the Lithuanian Government constitutes an interpretation of Article 17 of the Convention of Paris of May 8th, 1924.

It should be noted, in the first place, that the proceedings before the Council, contemplated by paragraph 1 of Article 17, are quite different from the judicial proceedings before the Court to which the second paragraph of Article 17 relates. If proceedings before the Council are to be a condition precedent to proceedings before the Court, the intention of the contracting Parties to stipulate such a condition must be clearly established.

But it is to be observed that there is nothing in the text of Article 17 to show that it was the intention of the Parties to make proceedings before the Council a condition precedent to proceedings before the Court.

The actual text of Article 17 shows that the two procedures relate to different objects. The object of the procedure before the Council is the examination of an "infraction of the provisions of the Convention", which presupposes an act already committed, whereas the procedure before the Court is concerned with "any difference of opinion in regard to questions of law or fact". Such difference of opinion may arise without any infraction having been noted. It is true that one and the same situation may give rise to proceedings either before the Council under the first paragraph, or before the Court under the second; but that will not always be the case, and this suffices to prove that the two procedures are not necessarily connected with one another.

A cette distinction par leur objet, l'article 17 de la Convention du 8 mai 1924 ajoute une distinction quant à ceux qui peuvent ouvrir la procédure. Tandis que la procédure devant le Conseil en vertu de l'alinéa 1 de l'article 17 peut être entamée par tout Membre du Conseil de la Société des Nations, la procédure devant la Cour en vertu de l'alinéa 2 ne peut être commencée que par l'une quelconque des Principales Puissances alliées, membre du Conseil de la Société des Nations.

Si l'on devait admettre l'unité de procédure, il en résulterait qu'une affaire ne pourrait être suivie devant la Cour en vertu de l'alinéa 2 de l'article 17, si elle avait été, en vertu de l'alinéa 1, portée devant le Conseil par un Membre du Conseil autre qu'une des Principales Puissances alliées signataires de la convention.

Par ailleurs, l'agent du Gouvernement lithuanien a cru trouver des arguments à l'appui de sa thèse dans une liaison intime qui, selon lui, existerait entre les deux alinéas de l'article 17 et qui résulterait de l'emploi, dans le deuxième alinéa, des mots « ces dispositions », se référant aux mots « dispositions de la présente Convention » qui figurent dans le premier alinéa, — et encore dans l'historique du texte de l'article.

Quant au premier de ces arguments, la Cour ne saurait y attacher une importance décisive pour permettre d'en conclure que les Parties contractantes avaient envisagé la procédure devant le Conseil comme nécessairement préalable à la procédure devant la Cour. L'expression « ces dispositions » indique tout simplement, eu égard au contexte, que les dispositions dont l'interprétation peut donner lieu à la procédure devant la Cour aux termes de l'alinéa 2 sont les mêmes que celles dont l'infraction peut être signalée à l'attention du Conseil conformément à l'alinéa 1.

Quant aux considérations d'ordre historique, la Cour doit avant tout rappeler que, selon sa jurisprudence constante, les travaux préparatoires ne sauraient être invoqués pour interpréter un texte qui est, en lui-même, suffisamment clair. Elle est d'ailleurs d'avis que l'historique de l'article 17 de la convention n'apporte aucun élément qui vienne à l'encontre de l'interprétation résultant des termes mêmes de cet article.

To this distinction by reason of their objects, Article 17 of the Convention of May 8th, 1924, adds a distinction with regard to those who may initiate the proceedings. While any Member of the Council of the League of Nations may institute proceedings before the Council under paragraph 1 of Article 17, proceedings before the Court under paragraph 2 may only be initiated by one of the Principal Allied Powers, Member of the Council of the League of Nations.

If the principle of the unity of the proceedings were to be adopted, it would follow that a case could not be proceeded with before the Court, under paragraph 2 of Article 17, if it had been brought before the Council, under paragraph 1, by a Member of the Council other than one of the Principal Allied Powers which signed the Convention.

Moreover, the Agent for the Lithuanian Government has thought to find arguments in support of his contention in the close connection which, according to him, exists between the two paragraphs of Article 17 as the result of the use in the second paragraph of the words "these provisions", which refer to the words "provisions of the present Convention" in the first paragraph—and also in the history of the text of the Article.

As regards the first of these arguments, the Court is unable to regard it as of sufficient weight to justify the conclusion that the contracting Parties regarded proceedings before the Council as a necessary preliminary to proceedings before the Court. In view of the context, the words "these provisions" simply indicate that the provisions of which the interpretation may give rise under the second paragraph to proceedings before the Court, are the same as those to any infraction of which the attention of the Council may be called under paragraph 1.

As regards the arguments based on the history of the text, the Court must first of all point out that, as it has constantly held, the preparatory work cannot be adduced to interpret a text which is, in itself, sufficiently clear. The Court is, moreover, of opinion that the history of Article 17 of the Convention provides no material which conflicts with the interpretation of the terms of the Article standing by themselves.

Les considérations historiques invoquées par l'agent du Gouvernement lithuanien se résument dans les deux propositions suivantes :

1) les mots « en outre », qui figurent dans les clauses juridictionnelles insérées dans les traités sur la protection des minorités ou dans les articles minoritaires de certains traités de paix, n'apparaissent pas dans l'alinéa 2 de l'article 17 de la Convention de Memel ;

2) à la suite des négociations qui, en 1923, ont eu lieu à Paris entre la Commission de la Conférence des Ambassadeurs et la délégation lithuanienne, un compromis serait intervenu entre les Parties, compromis réalisé dans la rédaction actuelle de l'article 17 de la Convention de Memel ; en vertu de ce compromis, le recours à la Cour permanente de Justice internationale ne serait ouvert aux Membres du Conseil de la Société des Nations, Principales Puissances alliées, qu'après un examen par ledit Conseil de l'infraction à la convention qui aurait été signalée à son attention par l'un de ses Membres.

Pour répondre à ces deux arguments, la Cour doit retracer brièvement l'historique de l'article 17.

L'article 17 est issu d'une proposition lithuanienne présentée lors des pourparlers qui ont eu lieu à Paris entre la Conférence des Ambassadeurs et les représentants de la Lithuanie et du Territoire de Memel en vue d'établir un statut organique de ce Territoire conforme aux conditions dans lesquelles les Principales Puissances alliées, par décision du 16 février 1923, s'étaient déclarées prêtes à transférer à la Lithuanie la souveraineté du Territoire de Memel cédé par l'Allemagne auxdites Puissances.

En effet, dans le projet de convention remis par la délégation lithuanienne, le 11 avril 1923, à la Conférence des Ambassadeurs, figure, à titre de proposition subsidiaire, un article 49 dont les deux alinéas sont une reproduction des alinéas 2 et 3 de la clause juridictionnelle des traités sur la protection des minorités ou des clauses minoritaires de certains traités de paix, sauf deux légères différences de pure forme et sauf la suppression de trois groupes de mots. Le texte, où sont intercalés entre crochets ces trois groupes de mots, est le suivant :

The arguments based on the history of the text which are adduced by the Lithuanian Government may be summarized as follows:

(1) the word "further", which appears in the jurisdictional clauses inserted in treaties for the protection of Minorities or in Minority articles in certain Peace Treaties, does not appear in paragraph 2 of Article 17 of the Memel Convention;

(2) following the negotiations which took place in 1923, at Paris, between the Committee of the Conference of Ambassadors and the Lithuanian delegation, a compromise is said to have been reached between the Parties, which was embodied in the present wording of Article 17 of the Memel Convention; it is said that under this compromise recourse to the Permanent Court of International Justice is only open to the Principal Allied Powers, Members of the Council of the League of Nations, after the Council has examined the infraction of the Convention to which its attention has been drawn by one of its Members.

In order to reply to these two arguments, the Court must briefly trace the history of Article 17.

Article 17 was the outcome of a Lithuanian proposal, made during the negotiations at Paris between the Conference of Ambassadors and the representatives of Lithuania and of the Memel Territory in order to frame an organic statute for the said Territory, embodying the conditions under which the Principal Allied Powers by a decision dated February 16th, 1923, had declared their willingness to transfer to Lithuania the sovereignty over the Memel Territory which Germany had ceded to those Powers.

The draft convention which the Lithuanian delegation presented to the Conference of Ambassadors on April 11th, 1923, contained an Article 49, submitted as an alternative proposal, the two paragraphs of which reproduced the wording of paragraphs 2 and 3 of the jurisdictional clause of the Treaties for the protection of Minorities, or the Minority Clauses in certain Peace Treaties, with the exception of two minor differences, purely of form, and the omission of three groups of words. The text, in which these three groups of words have been interpolated in square brackets, is as follows:

« La Lithuanie agréee que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction [ou danger d'infraction] aux articles de la présente Convention [, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance].

La Lithuanie agréee en outre qu'en cas de divergence d'opinions sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le Gouvernement lithuanien et l'une quelconque des Principales Puissances alliées et associées, [ou toute autre Puissance] membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un conflit ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement lithuanien agréee que tout différend de ce genre sera, si l'autre Partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice internationale. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte. »

Le 8 août 1923, la Conférence des Ambassadeurs fit parvenir au président du Conseil, ministre des Affaires étrangères de Lithuanie, un nouveau texte figurant comme article 62. Les mots « La Lithuanie agréee » y sont remplacés par les mots « Les Hautes Parties contractantes déclarent »; le commencement de l'alinéa 2 — reproduisant désormais les termes mêmes du début du troisième alinéa de la déclaration « concernant la protection des minorités en Lithuanie » du 12 mai 1922 — y est adapté à cette façon de dire; et, en dernier lieu, dans l'alinéa 2 de l'article 62 du projet, le mot « conflit » est remplacé par le mot « différend ». C'est à ce moment que se trouva fixée la forme définitive de la disposition qui constituera par la suite l'article 17 de la Convention du 8 mai 1924, à l'exception d'une « s » ajoutée ultérieurement au mot « membre » dans le second alinéa.

Eu égard à ces indications historiques, la suppression des mots « en outre », qui n'avaient plus de raison d'être, s'explique tout naturellement par l'évolution du texte, et on ne saurait en tirer la conséquence que prétend en déduire l'agent du Gouvernement lithuanien.

Quant à un prétendu compromis, c'est au moment de l'acceptation par la Commission de la Conférence des Ambassadeurs de l'article 49 proposé subsidiairement par les représentants de la Lithuanie que, d'après le Gouvernement

"Lithuania agrees that any Member of the Council of the League of Nations shall have the right to bring to the attention of the Council any infraction [or any danger of infraction] of the articles of the present Convention [, and that the Council may thereupon take such action and give such direction as it may deem proper and effective in the circumstances].

Lithuania further agrees that any difference of opinion as to questions of law or fact arising out of these Articles between the Lithuanian Government and any one of the Principal Allied and Associated Powers, [or any other Power, a] Member of the Council of the League of Nations, shall be held to be a dispute of an international character under Article 14 of the Covenant of the League of Nations. The Lithuanian Government hereby consents that any such dispute shall, if the other Party thereto demands, be referred to the Permanent Court of International Justice. The decision of the Permanent Court shall be final and shall have the same force and effect as an award under Article 13 of the Covenant."

On August 8th, 1923, the Conference of Ambassadors transmitted to the Prime Minister, Minister for Foreign Affairs of Lithuania, a new text which appeared as Article 62. In this Article the words "Lithuania agrees" are replaced by the words "The High Contracting Parties declare"; the beginning of paragraph 2—reproducing thenceforward the actual wording of the beginning of the third paragraph of the declaration of May 12th, 1922, "concerning the protection of Minorities in Lithuania"—is adapted to this wording; and, lastly, the word "dispute" in paragraph 2 of Article 62 of the draft is replaced by the word "difference". It was at this moment that the final form of the provision which subsequently became Article 17 of the Convention of May 8th, 1924, was fixed, except for the "s" in the word "members", which was added later.

In the light of this historical account, the omission of the word "further", which no longer served any purpose, is quite naturally explained by the evolution of the text, and it is impossible to deduce from it the conclusion which the Agent of the Lithuanian Government claims to draw therefrom.

As to the alleged compromise, the Lithuanian Government contends that this compromise was effected when the Committee of the Conference of Ambassadors accepted the Article 49 proposed as an alternative by the Lithuanian repre-

lithuanien, le compromis serait intervenu. Tandis que, d'une part, la Commission de la Conférence des Ambassadeurs réservait au Conseil de la Société des Nations le droit de décider en dernière instance sur les différends touchant l'application de la Convention relative au Territoire de Memel, et que, d'autre part, la Lithuanie entendait en pareil cas conférer le rôle d'arbitre à la Cour permanente de Justice internationale, l'article 49 proposé par la Lithuanie et finalement accepté par la Commission de la Conférence des Ambassadeurs a prévu un recours et au Conseil et à la Cour.

En admettant qu'il y ait eu là un compromis, rien, dans ce compromis, ne porterait sur la question de savoir si la Cour peut seulement être saisie après l'échec de la procédure poursuivie devant le Conseil de la Société des Nations. En effet, ni l'historique ni les rédactions successives des textes n'apportent une indication quelconque à cet égard, et la preuve n'en a pas davantage été fournie par l'agent du Gouvernement lithuanien dans ses explications orales.

La Cour n'a pas pu trouver un argument pour la thèse lithuanienne dans le rapport du Comité des juristes nommé par le Conseil de la Société des Nations le 3 septembre 1926 (*Journal officiel* de la Société des Nations, 1926, p. 1424). Le Gouvernement lithuanien se fonde, à cet égard, sur le passage suivant dudit rapport dans son texte français :

« c'est seulement s'il subsiste une divergence d'opinions entre le Gouvernement lithuanien et l'une quelconque des Principales Puissances alliées, membres du Conseil, que cette divergence peut être portée devant la Cour permanente de Justice internationale ; par conséquent, cette disposition ne s'appliquant pas à une divergence d'opinions entre un Membre du Conseil autre qu'une quelconque des Principales Puissances et le Gouvernement lithuanien. »

La Cour constate, cependant, eu égard aux circonstances dans lesquelles ce rapport fut présenté, que ce passage vise exclusivement la question de savoir entre quelles Parties une divergence d'opinions doit subsister pour pouvoir être portée devant la Cour conformément à l'article 17, alinéa 2, de la convention.

sentatives. It is said that while on the one hand the Committee of the Conference of Ambassadors wished to reserve to the Council of the League of Nations the right of final decision of disputes as to the application of the Convention concerning the Memel Territory, and while, on the other hand, Lithuania wished in such cases to make the Permanent Court of International Justice the arbitrator, Article 49 as proposed by Lithuania and eventually accepted by the Committee of the Conference of Ambassadors provided for recourse both to the Council and to the Court.

Even supposing that this constituted the conclusion of a compromise, there is nothing in it which bears on the question whether the Court may only be resorted to after the failure of proceedings before the Council of the League of Nations. In fact, nothing in the history or in the successive wordings of the texts affords any indication in this respect; nor has any proof of it been furnished by the Lithuanian Agent in his oral arguments.

The Court has been unable to find any support for the Lithuanian contention in the report of the Committee of Jurists appointed by the Council of the League of Nations on September 3rd, 1926 (*Official Journal* of the League of Nations, 1926, p. 1424). The Lithuanian Government relies in this connection on the French text of a passage in this report, the English text of which is as follows:

“.... only in the case of a difference of opinion between the Lithuanian Government and one of the Principal Allied Powers members of the Council can such a dispute be brought before the Court of Justice. The provision, therefore, does not apply to a difference of opinion between any Members of the Council other than one of the Principal Powers and the Lithuanian Government.”

The Court, however, considers that, having regard to the circumstances in which this report was submitted, this passage relates exclusively to the question between what Parties a difference of opinion must exist in order that it may be brought before the Court under Article 17, paragraph 2, of the Convention.

D'autre part, elle a constaté que la Commission de la Conférence des Ambassadeurs, mentionnée ci-dessus, dans son rapport du 25 juillet 1923 (*Documents diplomatiques, Question de Memel*, Publication du ministère des Affaires étrangères lithuanien, 1923, vol. I, p. 222), ainsi que le rapporteur du Conseil dans la séance du 20 février 1932 (*Journal officiel de la Société des Nations*, 1932, p. 545), sont d'accord avec la thèse telle qu'elle a été soutenue par les quatre Puissances requérantes.

La Cour désire souligner que rien de ce qui est dit dans le présent arrêt ne saurait être considéré comme préjugéant d'une manière quelconque l'interprétation qu'elle pourrait, le cas échéant, donner de la clause juridictionnelle des traités sur la protection des minorités, ou des dispositions minoritaires de certains traités de paix, clause qui n'a pas d'application dans l'espèce et dont la Cour n'est pas saisie.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

statuant par treize voix contre trois,

rejette l'exception préliminaire formulée par le Gouvernement lithuanien ;

retient, pour statuer au fond, les points 5 et 6 de la requête introductive d'instance du 11 avril 1932.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-quatre juin mil neuf cent trente-deux, en six exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement aux agents du Gouvernement de Sa Majesté britannique dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, du Gouvernement de la République française, du Gouvernement de Sa Majesté le roi d'Italie, du Gouvernement de Sa Majesté l'empereur du Japon et du Gouvernement de la République de Lithuanie.

Le Président en fonctions de la Cour :

(Signé) J. G. GUERRERO.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

Furthermore, it observes that both the report of July 25th, 1923, of the above-mentioned Committee of the Conference of Ambassadors (*Documents diplomatiques, Question de Memel*, Publication of the Lithuanian Ministry for Foreign Affairs, 1923, Vol. I, p. 222) and the Rapporteur to the Council at its meeting of February 20th, 1932 (*Official Journal of the League of Nations*, 1932, p. 545), are in agreement with the view maintained by the four Applicant Powers.

The Court desires to emphasize that nothing that is said in this judgment is to be regarded as prejudging in any way the interpretation of the jurisdictional clause in treaties for the protection of Minorities, or in the Minority provisions of certain Peace Treaties; this clause does not apply in the present case and has not been submitted to the Court.

FOR THESE REASONS,

The Court,

by thirteen votes to three,

overrules the preliminary objection raised by the Lithuanian Government;

and reserves points 5 and 6 of the Application instituting proceedings of April 11th, 1932, for judgment on the merits.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-fourth day of June, nineteen hundred and thirty-two, in six copies, one of which shall be placed in the Archives of the Court and the others delivered to the Agents of the Government of His Britannic Majesty in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Government of the French Republic, the Government of His Majesty the King of Italy, the Government of His Majesty the Emperor of Japan and the Government of the Republic of Lithuania.

(Signed) J. G. GUERRERO,
Acting-President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

Le baron Rolin-Jaequemyns, juge, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que lui confère l'article 57 du Statut, joint à l'arrêt l'exposé de son avis dissident.

Le comte Rostworowski, juge, et M. Römer's, juge *ad hoc*, déclarent qu'ils ne peuvent pas se rallier à l'arrêt rendu par la Cour et qu'ils sont favorables à l'acceptation de l'exception lithuanienne pour les deux cas d'espèce (points 5 et 6 de la requête), pour autant que ceux-ci ont pour objet des infractions aux dispositions de la Convention de Paris du 8 mai 1924 et qu'ils sont couverts par l'article 17, alinéa 1, de cette convention.

(Paraphé) J. G. G.

(Paraphé) Å. H.

Baron Rolin-Jaequemyns, Judge, declares that he is unable to concur in the judgment given by the Court and, availing himself of the right conferred on him by Article 57 of the Statute, appends to the judgment the following dissenting opinion.

Count Rostworowski, Judge, and M. Römer's, Judge *ad hoc*, declare that they are unable to concur in the judgment given by the Court and that they are in favour of upholding the Lithuanian objection for the two cases in point (questions 5 and 6 of the application), in so far as these concern infractions of the provisions of the Convention of Paris of May 8th, 1924, and are covered by Article 17, paragraph 1, of that Convention.

(Initialled) J. G. G.

(Initialled) Å. H.