

DISSENTING OPINION OF JUDGE GOITEIN

It is with diffidence that I dissent from the judgment of the majority of the Court. I am strengthened in the decision I have come to by the views of my learned colleagues who have dissented. These appear to me to give a less strained interpretation of the Statute that binds us than that adopted by the majority, and their reading of the law enables this Court to fulfil and not deny the purpose for which it was founded.

Bulgaria has submitted no facts to this Court and we can therefore only rely on those stated in the Israel Memorial, facts which have still to be proved. The chronicle of events, as set out by the Government of Israel, is as follows: "On July 27, 1955, a civil passenger aircraft, registered in Israel ... while on a scheduled commercial flight from London to Lod ... came down in flames in the region of Petritch, Bulgaria. Not one of the occupants of this aircraft—fifty-one passengers and seven members of its crew—survived the disaster ... the Bulgarian Government, on 28 July, officially ... announced how this had come about. That Government's armed forces had shot down and destroyed the aircraft, killing all its occupants. This was amplified ... on 4 August when the Bulgarian Government ... again gave out that its armed forces had destroyed the aircraft, those armed forces having acted in haste and without taking all the necessary measures... The Bulgarian Government gave ... undertakings regarding the identification and punishment of those guilty ... as well as regarding the eventual payment of compensation." (See the full text on pp. 4 and 5 of the Memorial of the Government of Israel.) After setting out the above chronicle of events, and after referring to the diplomatic negotiations which had failed to bear fruit, the Government of Israel stated that it had turned to this Court and prayed that it formally declare "that Bulgaria is responsible under international law for the destruction of the aircraft and by determining the amount of compensation due". (*Ibid.*, p. 5.)

If the facts are as stated in the Memorial, as summarized above, then this would appear to be a dispute with which this Court and this Court alone is competent to deal. In my opinion, therefore, this Court should be anxious to right a wrong and take upon itself to judge between the Parties before it. The Court should refuse to exercise jurisdiction only if its Statute clearly and unequivocally withholds jurisdiction from it. I shall show in this Opinion that far from withholding jurisdiction from the Court, the law unequivocally clothes it with power to decide the present dispute. The Statute of

OPINION DISSIDENTE DE M. GOITEIN

[Traduction]

Ce n'est pas sans quelque défiance de moi-même que je m'écarte de l'opinion exprimée dans son arrêt par la majorité de la Cour. Ce qui me confirme dans la décision que j'ai prise, c'est la manière de voir de mes savants collègues qui ont exprimé une opinion dissidente. Ceux-ci me paraissent adopter une interprétation un peu plus normale du Statut qui nous lie que celle de la majorité, et leur conception juridique permet à la Cour de remplir l'objet pour lequel elle a été fondée et non pas d'écarter cet objet.

La Bulgarie n'a pas soumis de faits à la Cour; nous ne pouvons donc nous fonder que sur les faits énoncés dans le mémoire du Gouvernement d'Israël, faits qui demandent encore à être prouvés. La relation des événements, telle que la fait le Gouvernement d'Israël, est la suivante: « Le 27 juillet 1955 un avion civil de voyageurs, immatriculé en Israël ... s'est abattu en flammes dans la région de Pétritch en Bulgarie ... alors qu'il effectuait un vol commercial régulier de Londres à Lod... Aucun des occupants — cinquante et un passagers et sept membres de l'équipage — ... n'a survécu au désastre... Le 28 juillet, le Gouvernement bulgare a annoncé officiellement ... comment cela s'était produit. Les forces armées de ce Gouvernement avaient abattu et détruit l'avion, tuant tous ses occupants. Cette déclaration a été complétée ... le 4 août, date à laquelle le Gouvernement bulgare ... a déclaré une nouvelle fois que ses forces armées avaient détruit l'avion, qu'elles avaient fait preuve d'une certaine hâte et qu'elles n'avaient pas pris toutes les mesures nécessaires... Le Gouvernement bulgare ... prenait des engagements quant à l'identification et au châtiement des coupables et quant au versement éventuel d'une indemnité. » (Voir le texte complet aux pp. 4 et 5 du mémoire présenté par le Gouvernement d'Israël.) Après avoir exposé les événements ci-dessus rappelés, et après avoir mentionné les négociations diplomatiques demeurées sans résultats, le Gouvernement d'Israël indiquait qu'il s'était tourné vers la Cour, demandant à celle-ci de « déclarer formellement que la Bulgarie est responsable, selon le droit international, de la destruction de l'avion et de fixer le montant des réparations dues ». (*Ibid.*, p. 5.)

Si les faits sont tels qu'ils ont été énoncés dans le mémoire, ainsi qu'ils ont été résumés ci-dessus, il semblerait s'agir d'un différend que la Cour, et la Cour seule, a compétence pour régler. En conséquence, à mon avis, la Cour devrait être très désireuse de remédier à une injustice et prendre sur elle de faire droit entre les Parties comparissant devant elle. La Cour ne devrait refuser d'exercer sa compétence que si son Statut lui retirait cette compétence d'une façon claire et sans équivoque. Je démontrerai, dans le présent avis, que, bien loin de retirer compétence à la Cour, le droit lui

this Court, which otherwise follows that of the Permanent Court, enacted a special paragraph—paragraph 5 of Article 36—precisely in order to clothe this Court with the jurisdiction it might otherwise have been unable to exercise.

I respectfully agree with my colleagues in the majority that this Court must first be satisfied that the Parties have voluntarily submitted to its jurisdiction before it can take upon itself to decide a dispute brought before it. I do not agree that that voluntary submission may not be inferred from an express presumption of law laying down that such a submission has been made.

The Israel Government in its Memorial (pp. 3 and 4), in order to show that this Court had jurisdiction, relied upon Declarations which had been made by both Parties accepting such jurisdiction. Reference was made to the Declaration of Israel dated 3rd October, 1956, and to that of Bulgaria dated 12th August, 1921. I shall refer to the latter in this Opinion as the Bulgarian Declaration. In its First Preliminary Objection, the only one with which the judgment of the majority, and hence this Opinion, deals, the Bulgarian Government submitted that "Article 36, paragraph 5, of the Statute of the International Court of Justice is inapplicable in regard to the People's Republic of Bulgaria."

The question whether this Court has or has not jurisdiction depends accordingly on the true interpretation of that paragraph, and on the answer to the question whether that paragraph is applicable to the Bulgarian Declaration. Indeed, the question raised by the First Preliminary Objection of Bulgaria may be confined to narrower limits: what is the meaning of the words in that paragraph "still in force" and of the words "parties to the present Statute"? In the ultimate analysis the Preliminary Objection may be accepted or rejected in accordance with the interpretation given to the latter words alone.

I will first read the paragraph as a whole, without taking into consideration the submissions made on behalf of Bulgaria and without referring to the reply of the Agent for the Government of Israel.

The submissions of Counsel for Bulgaria were intended to show that the terms of Article 36 (5) of the Statute were not applicable to the present case. To reach this conclusion he was forced to give a special and peculiar meaning to the words used in the paragraph in question, and in accepting his submissions the majority of this Court has—and I say this with the greatest respect—been bound to give meanings to the terms employed by the legislator which are not their ordinary meanings, and this Court has been forced

confère sans équivoque la faculté de trancher le présent différend. Le Statut de la Cour qui, par ailleurs, suit celui de la Cour permanente, contient un paragraphe spécial — le paragraphe 5 de l'article 36 — dont l'objet est précisément de conférer à la Cour une compétence qu'elle pourrait, sans ce paragraphe, ne pas être en mesure d'exercer.

Je reconnais respectueusement, avec mes collègues de la majorité, que la Cour doit d'abord se convaincre que les Parties se sont volontairement soumises à sa juridiction avant de trancher un différend qui lui est soumis. Mais je ne suis pas d'accord pour admettre que cette soumission volontaire ne puisse pas être déduite d'une présomption expresse du droit indiquant que cette soumission a eu lieu.

Le Gouvernement d'Israël, dans son mémoire (pp. 3 et 4), afin de démontrer que la Cour est compétente, s'est fondé sur les déclarations des deux Parties acceptant cette juridiction. Il a été fait mention de la déclaration d'Israël, datée du 3 octobre 1956, et de celle de la Bulgarie, en date du 12 août 1921. Je mentionnerai, dans le cours de la présente opinion, cette dernière comme la « déclaration bulgare ». Dans sa première exception préliminaire, la seule dont s'occupe la majorité de la Cour dans son arrêt et, par conséquent, la présente opinion, le Gouvernement bulgare a fait valoir que « l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour internationale de Justice est inapplicable à l'égard de la République populaire de Bulgarie ».

Le point de savoir si la Cour est ou non compétente dépend donc du sens exact attribué à ce paragraphe, ainsi que de la réponse à la question suivante: le paragraphe est-il applicable à la déclaration bulgare? En fait, la question soulevée par la Bulgarie, dans sa première exception préliminaire, peut être enserrée dans des limites plus étroites: quel est, dans ce paragraphe, le sens des mots « pour une durée qui n'est pas encore expirée » et « parties au présent Statut »? En dernière analyse, c'est selon l'interprétation attribuée à ces derniers mots seuls que l'exception préliminaire peut être acceptée ou rejetée.

J'examinerai d'abord le paragraphe comme un tout, sans prendre en considération les arguments présentés au nom de la Bulgarie et sans me référer à la réplique de l'agent du Gouvernement d'Israël.

L'objet des arguments du conseil pour la Bulgarie était de démontrer que les termes de l'article 36 (5) du Statut n'étaient pas applicables au cas présent. Pour aboutir à cette conclusion, il a été contraint d'attribuer un sens bien spécial aux expressions dont on se sert dans le paragraphe dont il s'agit; en acceptant ses conclusions, la majorité de la Cour — ceci je le dis avec le plus grand respect — a été contrainte de donner aux expressions employées par le législateur un sens qui n'est pas leur sens habituel, et la Cour

to take into account considerations which, it seems to me, are irrelevant.

The opening words of the paragraph are: "Declarations made under Article 36 of the Permanent Court of International Justice..." It is agreed that Bulgaria made such a Declaration. The opening words, therefore, as applied to the present case, may be interpreted as: "The Bulgarian Declaration ..."

The following words are, in the English text, "which are still in force", or, in the French text, "*pour une durée qui n'est pas encore expirée*". Although I shall enlarge on this phrase in the following paragraphs, here it may be said that there is no difficulty in giving the ordinary and natural meaning to this phrase. As the present tense is used and the word "still", the interpreter of these words, without any reference to dictionaries, would understand that the legislator is speaking as of the Statute date. A declaration existing on 24th October, 1945, was one to be "caught up" by the paragraph. The French text, however, which is as binding upon us as the English, suggests that a declaration is still in force when it has not come to an end by effluxion of time. Counsel for Bulgaria was well aware of this and he vainly tried to find support in the Spanish, Russian and Chinese texts rather than the French and, being a Frenchman, expressed his regret at this unpatriotic preference. But it needs more than mere pleading to make words change their meaning. The words, therefore, "which are still in force" mean, as I have said, in force on the Statute date, or, alternatively, refer to declarations which have not come to an end by effluxion of time.

Was the Bulgarian Declaration still in force in October 1945? There is no doubt that it was. Here, too, the Bulgarian delegation does not contend otherwise. It claims that the Declaration "died" in the following year upon the dissolution of the Permanent Court. The Declaration was also in force because it had not expired by the effluxion of time. Nor had it been denounced. It was therefore a declaration covered by Article 36 (5). I accordingly read that part of Article 36 (5) which I have now discussed as "The Bulgarian Declaration, which is still in force..."

The following words of the paragraph are: "shall be deemed". Reading these words I would infer that the legislator is about to lay down a legal presumption which would apply to the Bulgarian Declaration from the Statute date and for the future. Here it is important to stress, because the Bulgarian Government's representatives appear to have overlooked this elementary fact, that the legislator is not stating the legal position as it was at the time but

a été obligée de tenir compte de considérations qui me paraissent dénuées de pertinence.

Les mots par lesquels débute le paragraphe dont il s'agit sont les suivants: « Les déclarations faites en application de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale... » Il est admis que la Bulgarie a fait une déclaration de cet ordre. Les mots par lesquels le paragraphe débute peuvent donc, si on les applique au cas présent, être interprétés comme signifiant: « La déclaration bulgare... »

Les mots qui suivent sont, dans le texte anglais, « *which are still in force* », ou dans le texte français « pour une durée qui n'est pas encore expirée ». Bien que, dans la suite de la présente opinion, je revienne plus en détail sur cette phrase, on peut dire ici qu'aucune difficulté ne s'oppose à lui attribuer son sens ordinaire et naturel. Comme on se sert du présent et du mot « encore », l'interprète de ces mots, sans procéder à des recherches dans des dictionnaires, comprendra que le législateur veut dire « à la date du Statut ». Une déclaration qui existait le 24 octobre 1945 était une déclaration à laquelle le paragraphe s'appliquait. Le texte français, cependant, qui a pour nous force de loi aussi bien que le texte anglais, donne à penser qu'une déclaration est encore en vigueur tant que le terme de sa validité n'a pas expiré. Le conseil pour la Bulgarie s'en est bien rendu compte et c'est en vain qu'il a essayé de trouver à sa thèse un appui dans les textes espagnol, russe et chinois du Statut, plutôt que dans le texte français de cet instrument, et, étant lui-même Français, il a exprimé son regret de cette préférence peu patriotique. Mais, pour faire changer les mots de sens, il faut plus qu'un simple plaidoyer. Les mots, donc, « pour une durée qui n'est pas encore expirée » signifient, comme je l'ai dit, qu'il s'agit d'une clause en vigueur à la date du Statut ou, alternativement, visent des déclarations non expirées.

La déclaration bulgare était-elle en vigueur au mois d'octobre 1945? Elle l'était sans aucun doute. Ici également, la délégation bulgare ne prétend pas le contraire. On prétend que la déclaration « a expiré » l'année qui a suivi la dissolution de la Cour permanente. La déclaration était également en vigueur parce que sa durée n'avait pas encore expiré. Elle n'a pas non plus été dénoncée. Il s'agissait donc d'une déclaration visée par l'article 36 (5). Par conséquent, je lis cette partie de l'article 36 (5) que je viens d'examiner comme signifiant: « La déclaration bulgare qui est encore en vigueur... »

Les mots du paragraphe qui suivent sont: « seront considérées ». D'après moi, ces mots signifient que le législateur est sur le point d'établir une présomption juridique qui s'appliquera à la déclaration bulgare à partir de la date du Statut et pour l'avenir. Ici il est important de souligner, parce que les représentants du Gouvernement bulgare semblent avoir perdu de vue ce fait élémentaire, que le législateur ne mentionne pas la situation juridique telle qu'elle

the legal position as he was declaring it to be from the date of the enactment of the Statute and for the future. The draftsman must have been fully aware of the fact that the Bulgarian Declaration was in the nature of a consensual undertaking, made in connection with a Court that was about to disappear and that not a jot of it could be altered without the consent of Bulgaria. Nevertheless, as far as concerned those who were or wished to be Members of the United Nations, their declarations were from now—the year 1945—and for the future to be deemed (*seront considérées*) to be declarations made in connection with the new Court, the International Court of Justice.

The presumption would be as valid in 1955 as in 1945—provided, of course, that Bulgaria had in the meantime become a Member of the United Nations. With that point I shall deal when I come to the words which follow. The paragraph, as applied to the present case, now reads: “The Bulgarian Declaration, which is still in force, shall be deemed...”

The words which follow are “as between the parties to the present Statute”. I have already said that, in the final analysis, these are the critical words of the paragraph and the basic difference between the majority of this Court and those dissenting lies in the interpretation to be given to these words. There is no difficulty about the words “present Statute”. The word “present” appears because the Statute of this Court (as is stated in Article 92 of the Charter) is based on that of the Permanent Court, but nothing depends on this word. Nor does any question arise as to the word “Statute”. What, then, is the meaning of “the parties” in the context of “parties to the present Statute”? The same words are found when the Court is first mentioned in the Charter. Article 93 reads:

“All Members of the United Nations are *ipso facto* parties to the Statute...”

Article 94 reads:

“Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice.”

Unless there were a contrary intention expressed in Article 36 (5) of the Statute, I would see no way of interpreting the words “parties to the present Statute”, except as is expressly declared to be their meaning in Article 93 of the Charter. No contrary intention is expressed in Article 36 (5); therefore, using ordinary canons for the interpretation of Statutes, I would hold without hesitation that whenever a State becomes a Member of the United Nations it becomes a “party to the present Statute”, and the words found in Article 36 (5) of that Statute apply specifically to that State. (For the purposes of the present case it is not necessary to refer to those States which “may become a party to the Statute” under Article 93 (2)

était à l'époque, mais la situation juridique telle qu'il la déclarait être à dater de la promulgation du Statut et pour l'avenir. Le rédacteur doit s'être pleinement rendu compte que la déclaration bulgare était, par sa nature, un engagement consensuel pris à l'égard d'une Cour qui était sur le point de disparaître et que pas un iota ne pouvait en être modifié sans le consentement de la Bulgarie. Néanmoins, en ce qui concernait les États Membres des Nations Unies ou désireux de le devenir, leurs déclarations étaient, à partir de la date choisie — l'année 1945 — et pour l'avenir, à considérer comme des déclarations faites vis-à-vis de la nouvelle Cour: la Cour internationale de Justice.

La présomption aurait la même validité en 1955 qu'en 1945, pourvu, bien entendu, que la Bulgarie, dans l'intervalle, soit devenue Membre des Nations Unies. J'examinerai ce point quand j'en arriverai aux mots qui suivent. Le paragraphe, si on l'applique au cas présent, signifie maintenant: « La déclaration bulgare dont la durée n'est pas expirée sera considérée... »

On trouve ensuite les mots « entre parties au présent Statut ». J'ai déjà dit qu'en dernière analyse ce sont là les mots essentiels du paragraphe et que l'on trouve la différence fondamentale entre les juges de la Cour qui constituent la majorité et les juges dissidents dans l'interprétation que l'on donne à ces mots. Les termes « présent Statut » ne soulèvent pas de difficulté. Le mot « présent » figure dans le texte parce que le Statut de la Cour (ainsi qu'il est dit à l'article 92 de la Charte) se fonde sur le Statut de la Cour permanente, mais rien ne dépend de ce mot « présent ». Aucune question ne se pose non plus au sujet du mot « Statut ». Quel est donc le sens de l'expression « les parties » dans l'expression « parties au présent Statut »? On trouve les mêmes mots lorsque la Cour est mentionnée pour la première fois dans la Charte. L'article 93 est ainsi conçu:

« Tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut... »

L'article 94 dispose que:

« Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice. »

A moins qu'une intention opposée n'ait été exprimée à l'article 36 (5) du Statut, je n'entrevois aucune autre manière d'interpréter les mots « parties au présent Statut » que selon le sens que leur attribue expressément le texte de l'article 93 de la Charte. Aucune intention opposée n'est exprimée à l'article 36 (5); aussi, appliquant les règles habituelles d'interprétation des Statuts, j'estime sans hésitation que, lorsqu'un État devient Membre des Nations Unies, il devient « partie au présent Statut », et les mots que l'on trouve à l'article 36 (5) de ce Statut s'appliquent spécifiquement à cet État. (Aux fins de la présente espèce, il n'est pas nécessaire de mentionner les États qui « peuvent devenir parties au Statut » selon l'arti-

of the Charter.) If further elucidation of the words were necessary, one might turn to paragraph 2 of the selfsame Article 36, where precisely the same phrase is used, "the States parties to the present Statute", which must refer to Members of the United Nations, whether to those who were Members at the time of the enactment of the Statute or to those who would subsequently become Members, ten or twenty or thirty years later. Any interpretation which would give one meaning to the words "parties to the present Statute" in Article 36 (2) and a different meaning to those words in Article 36 (5) would be untenable. Again, the words "parties to the Statute" appear in Article 36 (4) and obviously refer to all Members of the United Nations and not to the original signatories of the Charter. The majority of the members of this Court are of the opinion that in Article 36 (5) the words "parties to the present Statute" must be confined to original signatories of the Charter, and not to those who subsequently became "parties to the present Statute". When the legislator wished to refer to "original Members" he did so in plain words (see for example Article 3 of the Charter). The words in Article 36, paragraph 5, cannot accordingly be confined to "original Members". I therefore read the words of the paragraph so far discussed as meaning: "The Bulgarian Declaration which is still in force shall be deemed as between Members of the United Nations..."

The questions that next arise are whether Bulgaria, when raising its Preliminary Objection or, earlier, when Israel brought its dispute with her before this Court, was (a) a Member of the United Nations and therefore *ipso facto* a party to the Statute, and (b) whether it had or had not denounced its Declaration—for there is no question of effluxion of time—and (c) whether Israel was a Member of the United Nations and a party to the Statute. The answer to (a) is that Bulgaria had become a party to the Statute in December 1955. The answer to (b) is that Bulgaria had at no time and has not until today denounced its Declaration, and the answer to (c) is that Israel was at all relevant dates a Member of the United Nations and a party to the Statute.

I come now to the last words of the paragraph which need concern us and which have not directly given rise to any question of interpretation. The words are: "to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice..."

These words mean that a declaration under Article 36 of the Statute of the Permanent Court accepting the compulsory jurisdiction of that Court shall from the date of the Statute and for the future be deemed to be a declaration accepting the compulsory jurisdiction of this Court, the International Court of Justice.

As applied to the present case, Article 36 (5) now reads: "The Bulgarian Declaration which is still in force shall be deemed, as between Members of the United Nations, to be acceptance of the

cle 93 (2) de la Charte.) S'il était nécessaire de préciser davantage le sens des mots, on pourrait utiliser le paragraphe 2 du même article 36, dans lequel on se sert précisément des mêmes termes « les États parties au présent Statut », ce qui doit viser les Membres des Nations Unies, qu'il s'agisse de ceux qui étaient Membres de l'Organisation à l'époque de la promulgation du Statut, ou de ceux qui deviendraient, par la suite, Membres de l'Organisation, dix, vingt ou trente ans plus tard. Toute interprétation qui attribuerait un sens aux mots « parties au présent Statut » à l'article 36 (2) et un sens différent aux mêmes mots à l'article 36 (5) ne saurait être soutenue. De même, les mots « parties au Statut » figurent à l'article 36 (4) et visent évidemment tous les Membres des Nations Unies et non pas les signataires de la Charte à l'origine. La majorité des membres de la Cour estime qu'à l'article 36 (5) les mots « parties au présent Statut » doivent se limiter aux signataires de la Charte à l'origine et non pas s'appliquer aux États qui sont devenus par la suite « parties au présent Statut ». Lorsque le législateur a voulu viser les « Membres originaires », il l'a fait en termes clairs (voir par exemple l'article 3 de la Charte). Par conséquent, le texte de l'article 36, paragraphe 5, ne se borne pas aux « Membres originaires ». C'est pourquoi j'interprète les termes du paragraphe examiné jusqu'à présent comme signifiant: « La déclaration bulgare, dont la durée n'est pas encore expirée, sera considérée, dans les rapports entre les Membres des Nations Unies... »

Les questions qui se posent ensuite sont celles de savoir si la Bulgarie, lorsqu'elle a soulevé son exception préliminaire ou, antérieurement, quand Israël a porté devant la Cour son différend avec cet État, était a) Membre des Nations Unies et, partant, *ipso facto*, partie au Statut, b) si elle a ou non dénoncé sa déclaration, car il n'est pas question de durée expirée — et c) si Israël était Membre des Nations Unies et partie au Statut. La réponse à la question a) est que la Bulgarie est devenue, en décembre 1955, partie au Statut. La réponse au paragraphe b) est qu'à aucun moment et jusqu'à ce jour, la Bulgarie n'a dénoncé sa déclaration, et, enfin, la réponse à la question c) est qu'à toutes les dates pertinentes Israël était Membre des Nations Unies et partie au Statut.

J'en arrive maintenant aux derniers mots du paragraphe dont nous devons nous occuper et qui n'ont pas directement soulevé une question d'interprétation. Ces mots sont: « comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice... ».

Ces mots signifient qu'une déclaration, faite en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour permanente et par laquelle on accepte la juridiction obligatoire de celle-ci, sera, à partir de la date du Statut et à l'avenir, considérée comme une déclaration par laquelle on accepte la juridiction obligatoire de la Cour actuelle, la Cour internationale de Justice.

Tel qu'il est appliqué dans le cas présent, l'article 36 (5) signifie maintenant: « La déclaration bulgare, dont la durée n'est pas expirée, sera considérée, dans les rapports entre les Membres des

compulsory jurisdiction of the International Court of Justice.”

It would accordingly follow that the law presumed that Bulgaria, having voluntarily submitted to the jurisdiction of the Permanent Court, had voluntarily submitted to the jurisdiction of this Court. That would lead me to overrule the first Bulgarian Preliminary Objection.

Counsel for Bulgaria, however, submitted to us that we were not entitled to read Article 36 (5) as it stands but that we must give a special meaning to the phrase “which are still in force” and that there must be some contemporaneity: that is to say, the State must be a Member of the United Nations while its declaration is still in force and that no declaration of a non-Member could survive the dissolution of the Permanent Court. The paragraph does not support this contention, so the Bulgarian Delegation would ask us to read into the words: “still in force” the following: “which shall at the time the Declarant becomes a Member of the United Nations, provided always that the Permanent Court has not been dissolved, be still in force”.

For the “parties to the present Statute”, Counsel for Bulgaria would apparently read “parties to the present Statute at the time of the dissolution of the Permanent Court”. To interpret the former expression he would add some twenty-four words and to interpret the latter some ten words. He did not explain to us why, if that was the intention of the legislator, the appropriate words had not been used. I do not remember that he contended for the interpretation which the majority of the Court has given to the phrase.

It would appear as if the majority of the Court accepts part of this Bulgarian contention. If the words are capable of a reasonable interpretation according to their ordinary meaning, it does not seem to be consonant with a proper interpretation of the Statute to add words which are not there. The interpretation which I have adopted is that the time referred to in the words “are ... still...” is the Statute date or, in the alternative, that the words used refer to a declaration which is no longer in force by effluxion of the term for which it was made. Accordingly, there is no need to alter the wording of the paragraph to give it the meaning contended for by the Government of Bulgaria. The legislator in our case has done something very simple. “Live” declarations at the time of the enactment are to be kept alive for the future. These might “die” with the “death” of the Permanent Court, were they not kept “alive” by Article 36 (5).

It is at this point that the second divergence appears between the majority of the Court and the Judges dissenting. The Bulgarian

Nations Unies, comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. »

Il s'ensuit donc que la présomption juridique était que la Bulgarie, s'étant volontairement soumise à la juridiction de la Cour permanente, s'était de même soumise volontairement à la juridiction de notre Cour. Ceci m'amènerait à écarter la première exception préliminaire du Gouvernement bulgare.

Mais le conseil du Gouvernement bulgare a soutenu que nous n'avions pas le droit de considérer l'article 36 (5) selon sa teneur actuelle, mais que nous devons attribuer un sens particulier à la phrase « pour une durée qui n'est pas encore expirée », et qu'il doit exister une certaine simultanéité d'existence — c'est-à-dire que l'État doit être Membre des Nations Unies alors que sa déclaration est encore en vigueur —, et qu'aucune déclaration d'un État non Membre ne pouvait survivre à la dissolution de la Cour permanente. Le paragraphe ne vient pas à l'appui de cette thèse, de sorte que la délégation bulgare voudrait nous demander de lire l'expression « pour une durée qui n'est pas encore expirée » de la manière suivante: « pour une durée qui n'est pas encore expirée à l'époque où l'État déclarant devient Membre des Nations Unies, pourvu toujours que la Cour permanente n'ait pas été dissoute ».

Le conseil du Gouvernement bulgare voudrait, apparemment, substituer à l'expression « parties au présent Statut » les mots « parties au présent Statut à l'époque de la dissolution de la Cour permanente ». Pour interpréter la première expression, il ajouterait environ vingt-quatre mots et pour interpréter la seconde environ dix mots. Il ne nous a pas expliqué pourquoi, si telle était l'intention du législateur, les termes appropriés n'ont pas été employés. Je ne me souviens pas qu'il ait soutenu l'interprétation qu'a donnée à la phrase la majorité de la Cour.

Il semble que la majorité de la Cour accepte en partie cette interprétation du Gouvernement bulgare. Si les mots admettent une interprétation raisonnable conforme à leur sens ordinaire, il ne me paraît pas conciliable avec une interprétation appropriée du Statut d'y ajouter des expressions qui n'y figurent pas. L'interprétation que j'ai adoptée est que l'époque visée dans les termes « pour une durée qui n'est pas encore expirée » est la date du Statut ou, alternativement, que les mots dont on s'est servi ont trait à une déclaration qui n'est plus en vigueur, à raison de l'expiration de la durée pour laquelle elle avait été faite. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de modifier le texte du paragraphe pour lui attribuer le sens que prétend lui donner le Gouvernement bulgare. Le législateur, dans notre cas, a fait quelque chose de très simple. Les déclarations « encore en vie » à l'époque de la promulgation du Statut doivent être conservées en vie à l'avenir. Ces déclarations pourraient « mourir » lors du « décès » de la Cour permanente, si l'article 36 (5) ne les conservait « en vie ».

C'est à ce point qu'apparaît la seconde divergence entre la majorité de la Cour et les juges dissidents. Les représentants de la Bul-

representatives repeated over and over again that once the tree was felled the branches died with the tree. The tree, of course, was the Permanent Court and the Bulgarian Declaration was the branch. Counsel for Bulgaria said:

“Mais à partir de la dissolution de la Cour permanente, cette déclaration s’est trouvée dans la situation bien connue de la fameuse jument de Roland, qui elle aussi avait toutes les qualités, mais, par malheur, elle était morte. Et aucun historien n’a jamais prétendu qu’après ce petit accident elle était encore en vie.”

Nothing could revive the dead branch, just as nothing could revive the dead horse. This is to misunderstand the whole purpose of the paragraph. Perhaps rather than a misunderstanding, it is an attempt to nullify the paragraph. An acceptance of the paragraph as it stands inevitably puts an end to the first Bulgarian Preliminary Objection. It must, therefore, be read away, removed from the Statute. There are several ways of doing this. One, as I have said, is to misunderstand its whole purpose. The other is to submit that perhaps the Conference of San Francisco, at which Bulgaria was not present, could not have enacted the paragraph for, by doing so, it would have been acting *ultra vires*: the Conference could not keep alive, without the consent of Bulgaria, a declaration that was doomed to “die” with the “death” of the Permanent Court. This was soberly argued before us and it would seem as if echoes of the latter part of this submission are to be found in the Judgment of the majority.

Article 36 contemplates two kinds of declarations:

- (1) those to be made by Members of the United Nations in the future (paragraph 2);
- (2) those already made by States (whether at the time Members of the United Nations or not) in the past in connection with the Permanent Court (paragraph 5).

The legislator knew that the Permanent Court was *in extremis* and that it would soon be dissolved, to make room for the International Court of Justice. If there were no legislation to prevent it, the declarations made in connection with the Permanent Court would indeed, as Counsel for Bulgaria argued, come to an end. The legislator, anxious that all the progress that had been made between the two wars in furthering international jurisdiction should be preserved, legislated for the preservation of declarations already made. The Permanent Court would be dissolved: the declarations would survive. That is why Article 36 (5) was enacted, and there is nothing in the paragraph that even hints that the declarations in question should survive only until the dissolution of the Permanent Court. To introduce the proviso into the paragraph that the decla-

garie ont répété nombre de fois que, quand l'arbre est abattu, les branches meurent en même temps que lui. L'arbre, bien entendu, était la Cour permanente et la déclaration de la Bulgarie était la branche. Le conseil pour la Bulgarie a dit :

« Mais à partir de la dissolution de la Cour permanente, cette déclaration s'est trouvée dans la situation bien connue de la fameuse jument de Roland, qui elle aussi avait toutes les qualités, mais, par malheur, elle était morte. Et aucun historien n'a jamais prétendu qu'après ce petit accident elle était encore en vie. »

Rien ne saurait faire revivre la branche morte, de même que rien n'aurait pu faire revivre la jument défunte. C'est là mal comprendre l'objet tout entier du paragraphe. Plutôt, peut-être, qu'un malentendu, c'est là une tentative en vue de nullifier le paragraphe. Si l'on accepte le paragraphe tel qu'il est rédigé, ceci met fin inévitablement à la première exception du Gouvernement bulgare. Il faut donc l'interpréter à part, en dehors du Statut. Il y a plusieurs moyens d'arriver à ce résultat. L'un d'eux, comme je l'ai dit, consiste à méconnaître son objet tout entier. L'autre consiste à prétendre que, peut-être, la Conférence de San Francisco, à laquelle la Bulgarie n'était pas présente, n'aurait pu promulguer le paragraphe car, en le faisant, elle aurait agi *ultra vires* : la Conférence ne pouvait conserver en vie, sans le consentement de la Bulgarie, une déclaration supposée « mourir » lors du « décès » de la Cour permanente. Cet argument a été sobrement soutenu devant nous. Il semblerait que des échos de la dernière partie de cette thèse se retrouvent dans l'arrêt rendu par la majorité.

L'article 36 envisage deux sortes de déclarations :

- (1) celles que feront les Membres des Nations Unies à l'avenir (paragraphe 2) ;
- (2) celles qu'ont déjà faites des États (qu'ils fussent ou non, à l'époque, Membres des Nations Unies) dans le passé par rapport à la Cour permanente (paragraphe 5).

Le législateur savait que la Cour permanente était *in extremis* et qu'elle serait bientôt dissoute pour faire place à la Cour internationale de Justice. Si aucune législation ne l'empêchait, les déclarations faites par rapport à la Cour permanente prendraient fin comme l'a soutenu le conseil pour la Bulgarie. Le législateur, vivement désireux de conserver les progrès réalisés, entre les deux guerres, dans le développement de la juridiction internationale, prit des dispositions pour préserver les déclarations déjà faites. La Cour permanente serait dissoute : les déclarations survivraient. C'est pourquoi l'article 36 (5) fut adopté, et rien, dans ce paragraphe, ne donne le moins du monde à penser que les déclarations dont il s'agissait ne survivraient que jusqu'à la dissolution de la Cour permanente. Introduire cette réserve dans le paragraphe, à savoir

rations were to end with the end of the Permanent Court is not to read but to misread the paragraph. This Court is being asked not to interpret the law but to make new law. In so far as the majority of this Court bases its Judgment on this submission of Counsel for Bulgaria it is not, in my opinion, interpreting the Statute as it stands but is remoulding it as it considers it should have been drafted.

The further argument that the paragraph is somehow *ultra vires* need not detain us long. Article 92 of the Charter lays it down that this Court "shall function in accordance with the annexed Statute which ... forms an integral part of the present Charter". Article 1 of the Statute lays it down: "The International Court of Justice ... shall function in accordance with the provisions of the present Statute." This Court has no authority to look behind the articles of the Statute and question the right of the legislator to enact any particular article or paragraph. We only exist as creatures of the Statute, and the only decisions we are authorized to make are those made in accordance with the Statute as it is: not as we might like it to be.

A further reply to the Bulgarian contention is that on becoming a Member of the United Nations Bulgaria accepted "the obligations contained in the present Charter" (Charter, Article 4), and thus became "a party to the Statute of the International Court of Justice" (Charter, Article 93) and was bound by Article 36 of the Statute as by all the other articles thereof.

Long before her admission to the United Nations, the Bulgarian Government had publicly declared in 1948 (see Annex 43 at the end of the Written Observations of the Government of Israel) its adherence to the Charter and, therefore, to the Statute of this Court. These are the terms of the declaration:

"In the name of the People's Republic of Bulgaria, I ... declare that the People's Republic of Bulgaria hereby accepts without reserve the obligations arising from the United Nations Charter and promises to observe them as inviolable from the date of her accession to the United Nations."

Before December 1955, when Bulgaria was admitted as a Member of the United Nations, she had two clear courses open to her: to refuse to become a Member of the United Nations, or to denounce her Declaration of 1921. She chose to become a Member: she did not denounce her Declaration. Whether the States at San Francisco had the authority or not to enact Article 36 (5), Bulgaria ratified what had been done there when she became a Member of the United Nations without denouncing her Declaration.

I hold, therefore, that there is no reference to the dissolution of the Permanent Court in Article 36, which gives a *terminus ad quem*

que les déclarations prendraient fin lorsque la Cour permanente cesserait d'exister, n'est pas interpréter le paragraphe, mais le mal interpréter. La Cour n'est pas invitée à interpréter la loi, mais à faire une loi nouvelle. Dans la mesure où la majorité de la Cour fonde son arrêt sur cette thèse du conseil du Gouvernement bulgare, elle n'interprète pas, selon moi, le Statut tel qu'il est, mais elle le moule à nouveau, le rédigeant comme elle juge qu'il eût dû être rédigé.

L'autre argument, selon lequel le paragraphe est quelque peu *ultra vires*, ne doit pas nous retenir longtemps. L'article 92 de la Charte dispose que la Cour « ... fonctionne conformément à un Statut ... annexé à la présente Charte dont il fait partie intégrante ». L'article premier du Statut de la Cour dispose que : « La Cour internationale de Justice ... fonctionnera conformément aux dispositions du présent Statut. » La Cour n'a pas le pouvoir de lire entre les lignes des articles du Statut et de mettre en doute le droit, pour le législateur, d'adopter tel ou tel article ou paragraphe en particulier. Nous n'existons qu'en tant que créatures du Statut, et les seules décisions que nous sommes autorisés à rendre sont celles qui sont conformes au Statut tel qu'il est, mais non tel que nous aimerions qu'il fût.

On peut en outre répondre à la thèse du Gouvernement bulgare qu'en devenant Membre des Nations Unies la Bulgarie a accepté « les obligations de la présente Charte » (Charte, article 4), qu'elle est ainsi devenue « partie au Statut de la Cour internationale de Justice » (Charte, article 93) et qu'elle est liée par l'article 36 du Statut comme par tous les autres articles de cet instrument.

En 1948, longtemps avant l'admission de la Bulgarie aux Nations Unies, le Gouvernement bulgare avait déclaré publiquement (voir annexe 43 à la fin des Observations écrites du Gouvernement d'Israël) qu'il adhérerait à la Charte et, par conséquent, au Statut de la Cour. Voici quels sont les termes de la déclaration :

« Au nom de la République populaire de Bulgarie, le soussigné ... déclare que la République populaire de Bulgarie accepte par la présente, sans réserve aucune, les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et qu'elle fait promesse de les observer en tant qu'inviolables, du jour où elle deviendra Membre des Nations Unies. »

Avant le mois de décembre 1955, date à laquelle la Bulgarie fut admise comme Membre des Nations Unies, deux voies lui étaient nettement ouvertes : refuser de devenir Membre des Nations Unies ou dénoncer sa déclaration de 1921. Elle a choisi de devenir Membre de l'Organisation : elle n'a pas dénoncé sa déclaration. Que les États à San Francisco eussent ou non le pouvoir de promulguer l'article 36 (5), la Bulgarie a ratifié ce qui avait été fait à San Francisco, lorsqu'elle est devenue Membre des Nations Unies sans dénoncer sa déclaration.

J'estime donc qu'aucune référence à la dissolution de la Cour permanente, à l'article 36, ne fournit pour les déclarations un

for declarations, and we are not entitled to read such a reference into the Article. Further, we are not entitled to ask the question whether the States at San Francisco were authorized or not to enact a paragraph that might affect a State not present at San Francisco; in any event, Bulgaria ratified what had been done at San Francisco and accepted all the obligations of the Statute when she became a Member of the United Nations.

Reference must be made to two other contentions. Both of these were stressed by the Bulgarian delegation and both appear to have played some part in leading the Court to arrive at its conclusion. One contention was that even if Article 36 (5) did at one time apply to the Bulgarian Declaration, it could not be supposed that the paragraph kept alive a dead declaration for ten years. So to read a transitional section of the law would be to give an unreasonable interpretation to it. The second contention was that this Court could not possibly accept jurisdiction unless Bulgaria had specifically and in clear terms accepted the jurisdiction of this Court. Submission to jurisdiction must not be inferred.

The former contention was buttressed by a large number of illustrations from the Russian theatre and from Scandinavian folklore, but not by any sound submission in law. It was said that a declaration could not wander about in the Land of Shades from 1945 to 1955 and then, by the touch of a magic wand, come to life. It was argued further that if, between those years, Bulgaria had been brought before this Court, she would have had a complete answer, namely, that she was not a party to the Statute. If, therefore, in the year 1953 Bulgaria could not have been bound by her Declaration of 1921, she could not be bound by it in 1957. These arguments, however attractively and persuasively put before us, cannot convince so long as Article 36 (5) stands, and their submission was but another attempt not to interpret but to repeal the paragraph. If the legislator chose to consider a declaration as binding upon Members of the United Nations, whenever they might become Members thereof, it might certainly happen, as it did in this case, that a particular declaration would not be effective for a number of years. In the present case, also, the mention of the period of ten years is misleading. Not alone did the law keep the Declaration alive, but the Bulgarian Government did so as well. For in 1947, within two years of the enactment of the Statute, Bulgaria was asking to become a Member of the United Nations. In 1948 she made the solemn declaration I have cited above. She continued to press for admission throughout the years until 1955. It was due to political considerations, not dependent on Bulgaria, that she was not admitted earlier. On the correct reading of the Statute, of which she was continuously asking to become a party, her Declaration was still alive and would become effective on the day she became a Member. At least from 1947, Bulgaria was continuously breathing

terminus ad quem, et je considère que nous n'avons pas le droit de prétendre voir dans cet article pareille référence. En outre, nous n'avons pas le droit de nous demander si les États à San Francisco étaient autorisés ou non à promulguer un paragraphe pouvant toucher un État qui n'était pas présent à San Francisco; en tout état de cause, la Bulgarie a ratifié ce qui avait été fait à San Francisco et elle a accepté toutes les obligations du Statut quand elle est devenue Membre des Nations Unies.

Il y a lieu de mentionner deux autres arguments, sur lesquels la délégation bulgare a insisté et qui paraissent, l'un et l'autre, avoir joué un certain rôle, pour amener la Cour à sa conclusion. L'un de ces arguments consistait à dire que, même si, à un certain moment, l'article 36 (5) s'appliquait à la déclaration bulgare, on ne pouvait supposer que le paragraphe conservât en vie pendant dix ans une déclaration morte. Interpréter ainsi une section transitionnelle de la loi serait donner à celle-ci une interprétation déraisonnable. Le second argument consistait à dire que la Cour ne pouvait se reconnaître compétente, à moins que la Bulgarie n'eût, spécifiquement et en termes clairs, accepté la juridiction de la Cour. La soumission d'un État à une juridiction ne saurait se déduire.

La première thèse était appuyée par un grand nombre d'exemples, empruntés au théâtre russe et au folklore scandinave, mais non par un argument juridique sain. On disait que la déclaration ne pouvait avoir erré dans le royaume des ombres, de 1945 à 1955, puis avoir été rappelée alors à la vie, grâce à une baguette magique. On faisait valoir, en outre, que si, entre ces années, la Bulgarie avait été citée devant la Cour, elle aurait eu une réponse complète à fournir, à savoir qu'elle n'était pas partie au Statut. Si donc la Bulgarie, en 1953, ne pouvait être liée par sa déclaration de 1921, elle ne pouvait être liée par elle en 1957. Ces arguments, quelle que soit la manière attractive et persuasive dont ils ont été exposés devant nous, ne peuvent nous convaincre tant qu'existe l'article 36 (5), et le recours à ces arguments constituait une autre tentative en vue non pas d'interpréter le paragraphe mais de le réduire à néant. Si le législateur a considéré qu'une déclaration liait les Membres des Nations Unies, quand ils deviendraient Membres de cette Organisation, il pourrait certainement se produire, comme cela s'est présenté dans notre cas, qu'une déclaration en particulier n'ait pas été douée d'effet pendant un certain nombre d'années. Dans le cas présent, également, la mention d'une période de dix ans tend à nous induire en erreur. Non seulement la loi a conservé en vie la déclaration, mais le Gouvernement bulgare en a fait tout autant. En 1947, en effet, deux ans avant la promulgation du Statut, la Bulgarie demandait à devenir Membre des Nations Unies. En 1948, elle a fait la déclaration solennelle que j'ai citée plus haut. Elle a continué à solliciter son admission pendant toutes les années qui se sont écoulées jusqu'à 1955. C'est à raison de considérations d'ordre politique, et qui ne dépendaient pas de la Bulgarie, que cet État n'a pas été admis plus tôt. Selon l'interprétation correcte

the breath of life into an ancient declaration, a declaration voluntarily made in 1921 and, according to the argument of the Bulgarian delegation, still alive in 1946.

As has been said, at no time during those years did she denounce her Declaration. In the light of these facts, it cannot be held that her Declaration lived in a World of Shades. It lived a full life in the Permanent Court for a quarter of a century, it lived in this Court for the next ten years, by virtue of two very powerful life-givers, the Statute and the People's Republic of Bulgaria.

The second contention, that an acceptance of jurisdiction must be explicit and not implicit, appears to have been accepted by this Court in its Judgment. The draftsman of the Statute drew no such distinction. He made provision for two kinds of declarations, those made in the past, those to be made in the future. Future declarations are dealt with in Article 36 (2), and past declarations in Article 36 (5). There is no particular sanctity given to the former nor less validity to the latter. The only difference the legislator has drawn between them is that the former are to be deposited with the Secretary-General of the United Nations (Article 36 (4)), while the latter, for obvious reasons, need not be. The effectiveness of the two kinds of declarations is the same. New declarations made by States prove that such States "recognize as compulsory ... the jurisdiction of the Court..." (Article 36 (2)). Old declarations made by States are "deemed ... to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the ... Court" (Article 36 (5)). It is to be noted that by Article 92 of the Charter, all Members of the United Nations are—the wording is not "are deemed to be"—parties to the Statute. So that when Bulgaria became a Member, she became *ipso facto* a party to the Statute, and the single presumption made by the Statute was that her voluntary declaration recognizing as compulsory the jurisdiction of the Permanent Court was a declaration recognizing as compulsory the jurisdiction of this Court.

In my opinion, the First Preliminary Objection of the Government of Bulgaria should be overruled.

(Signed) GOITEIN.

du Statut, auquel elle demandait continuellement de devenir partie, sa déclaration était encore en vie et deviendrait effective le jour où elle serait Membre des Nations Unies. Depuis 1947, tout au moins, la Bulgarie conservait continuellement un souffle de vie dans sa déclaration ancienne, déclaration faite volontairement en 1921 et, selon l'argument de la délégation bulgare, encore en vie en 1946.

Ainsi qu'il a été dit, à aucun moment durant ces années elle n'a dénoncé sa déclaration. En présence de ces faits, on ne saurait prétendre que sa déclaration ait vécu dans le royaume des ombres. Elle a conservé sa pleine existence devant la Cour permanente pendant un quart de siècle, elle a vécu pendant les dix ans qui ont suivi devant la Cour internationale, en vertu de deux éléments vivifiants et très puissants, le Statut et la République populaire de Bulgarie.

La seconde thèse, selon laquelle l'acceptation d'une juridiction doit être explicite et non implicite, paraît avoir été admise par la Cour dans son arrêt. Le rédacteur du Statut n'a pas envisagé pareille distinction. Il a prévu deux sortes de déclarations, celles qui ont été faites dans le passé, et celles qui seront faites à l'avenir. À l'article 36 (2), on traite des déclarations qui seront faites à l'avenir, et à l'article 36 (5) des déclarations faites dans le passé. Aucun caractère sacré particulier n'est conféré aux premières, ni une validité moindre aux secondes. La seule différence établie entre elles par le législateur est que les premières devront être déposées entre les mains du Secrétaire général des Nations Unies (article 36, paragraphe 4), alors que, pour des raisons évidentes, ce dépôt n'est pas nécessaire pour les secondes. L'efficacité des deux sortes de déclarations est la même. Les nouvelles déclarations faites par des États prouvent que ceux-ci « reconnaissent comme obligatoire ... la juridiction de la Cour... » (article 36 (2)). Les déclarations anciennes faites par des États sont « considérées ... comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour » (article 36 (5)). Il y a lieu d'observer que, selon l'article 92 de la Charte, tous les Membres des Nations Unies sont — le texte ne dit pas « considérés comme étant » — parties au Statut de la Cour internationale de Justice. La Bulgarie donc, lorsqu'elle est devenue Membre des Nations Unies, est devenue *ipso facto* partie au Statut, et la seule présomption existant dans le Statut était que la déclaration volontairement faite par elle et reconnaissant comme obligatoire la juridiction de la Cour permanente était une déclaration par laquelle la Bulgarie reconnaissait comme obligatoire la juridiction de la Cour internationale de Justice.

A mon avis, il y a lieu de rejeter la première exception préliminaire soulevée par le Gouvernement bulgare.

(Signé) GOITEIN.