

## DISSENTING OPINION OF PRESIDENT KLAESTAD

I am to my regret unable to agree with the Court and shall state my different view as briefly as possible.

I. The task of the Court is to interpret the IMCO Convention, Article 28 (a), and to apply it to the circumstances of the present case. This Article lays down two conditions for being elected as Members of the group of eight. In accordance with the first condition, the Members must have "an important interest in maritime safety". The second condition refers to the requirement of being "the largest ship-owning nations". It is seen from the text of Article 28 (a) that these two conditions must both be satisfied by Members of the group of eight. This is clearly expressed in the French text, and it follows also from the English text, though that text is drafted somewhat differently.

I shall now examine the first condition for being elected as Members of the group of eight, namely that those Members must have "an important interest in maritime safety".

Whether a Member has "an important interest in maritime safety" is a question which cannot be determined by the application of legal criteria. It depends essentially on the appraisal of the special qualifications required for membership in the Maritime Safety Committee, having regard *inter alia* to the duties and function of that Committee as defined by the Convention and particularly by Article 29. The appraisal of such qualifications is clearly of a discretionary nature. This discretion cannot be exercised by the Court but only by the electing body itself, the Assembly of the Organization.

It is contended that the Assembly was bound to consider Liberia and Panama as States having an important interest in maritime safety. This, it is said, follows automatically from the fact that these two States belong to the largest ship-owning nations. It is urged that Liberia and Panama were automatically entitled to be elected, since they are among the eight largest ship-owning nations on the basis of tonnage registration under their flags.

This contention is not convincing. The Court, which has to interpret Article 28 (a), is confronted with the question of the election of Members of the Maritime Safety Committee. This is clear also from Article 16 (d). The term "election" ("elect") implies, in conformity with the natural and ordinary sense of that word, the

OPINION DISSIDENTE DE M. KLAESTAD, PRÉSIDENT

[Traduction]

Je n'ai pu, à mon grand regret, me rallier à l'opinion de la Cour et j'exposerai aussi brièvement que possible mon opinion dissidente.

I. La tâche de la Cour est d'interpréter l'article 28 a) de la Convention de l'IMCO et de l'appliquer aux circonstances de la présente espèce. Cet article fixe deux conditions d'éligibilité au titre du groupe de huit membres. D'après la première condition les membres doivent avoir « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime ». La seconde condition vise la nécessité d'être des pays qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». Le texte de l'article 28 a) montre que les membres du groupe des huit doivent satisfaire à l'une et à l'autre de ces deux conditions. C'est ce qui est exprimé clairement dans le texte français et c'est aussi ce qui résulte du texte anglais, bien que celui-ci soit rédigé d'une manière quelque peu différente.

J'examinerai tout d'abord la première condition d'éligibilité au titre du groupe de huit membres, qui est que ces membres doivent avoir « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime ».

Le point de savoir si un membre a « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » ne saurait être tranché par application de critères juridiques. Cela dépend essentiellement d'une appréciation des conditions particulières requises pour l'éligibilité au Comité de la Sécurité maritime, eu égard entre autres aux tâches et à la fonction de ce Comité telles qu'elles sont définies par la Convention et en particulier par son article 29. Il est clair que l'appréciation de ces conditions a un caractère discrétionnaire. Ce pouvoir discrétionnaire ne saurait être exercé par la Cour mais uniquement par l'organe électeur lui-même, c'est-à-dire par l'Assemblée de l'Organisation.

Il est soutenu que l'Assemblée était tenue de considérer le Libéria et le Panama comme des États ayant un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Cela, nous dit-on, découle automatiquement du fait que ces deux États sont parmi les pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes. On fait valoir que le Libéria et le Panama avaient automatiquement le droit d'être élus, comme faisant partie des huit pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes sur la base du tonnage immatriculé sous leur pavillon.

Cette thèse n'est pas convaincante. La question dont la Cour, qui doit interpréter l'article 28 a), a à connaître est celle de l'élection des membres du Comité de la Sécurité maritime. C'est ce qui ressort également de l'article 16 d). Le mot « élection » (« élus ») implique, d'après son sens naturel et ordinaire, l'exercice d'un

exercise of a choice or selection. It is not compatible with any automatic test which imposes itself on the electing body in such a manner that no freedom of choice is left to that body.

II. It is further contended that the discretionary power to be exercised by the Assembly with regard to the question whether a Member has "an important interest in maritime safety", is eliminated by the second condition laid down for the election of the group of eight Members, namely that "not less than eight shall be the largest ship-owning nations". The consideration of this contention requires a more detailed examination of the text of Article 28 (a). This text is as follows:

"The Maritime Safety Committee shall consist of fourteen Members elected by the Assembly from the Members, governments of those nations having an important interest in maritime safety, of which not less than eight shall be the largest ship-owning nations, and the remainder shall be elected so as to ensure adequate representation of Members, governments of other nations with an important interest in maritime safety, such as nations interested in the supply of large numbers of crews or in the carriage of large numbers of berthed and unberthed passengers, and of major geographical areas."

I shall first consider the French text. After having provided that all fourteen Members must have an important interest in maritime safety, the French text has a full stop. Thereafter it provides: "Huit au moins *de ces pays* (I stress the words "*de ces pays*") doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes". This can in my opinion only mean that of the Members which the Assembly has found to have an important interest in maritime safety, not less than eight shall be "the largest ship-owning nations".

The English text, though drafted in a different manner, must be understood in the same way. The words "*of which*" refer to Members which have an important interest in maritime safety. Of these Members, that is to say: of the Members which the Assembly has found to have such an important interest, not less than eight shall be "the largest ship-owning nations". As already said, the Assembly has a discretionary power to decide which Members must be considered as having an important interest in maritime safety. Of the Members which the Assembly, by exercising this discretionary power, has found to have such an important interest, not less than eight "shall be the largest ship-owning nations"—that is to say: "the largest ship-owning nations" of the Members which the Assembly has found to have an important interest in maritime safety.

choix ou d'une sélection. Cela n'est pas compatible avec un critère automatique qui s'imposerait à l'organe électeur de manière que celui-ci n'ait plus aucune liberté de choix.

II. Il est soutenu, en outre, que le pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée en ce qui concerne la question de savoir si un membre a « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » est éliminé par la seconde condition d'éligibilité prescrite pour le groupe de huit membres: « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». L'examen de cette thèse nécessite une étude plus détaillée du texte de l'article 28 a). Ce texte est ainsi conçu:

« Le Comité de la Sécurité maritime se compose de quatorze Membres élus par l'Assemblée parmi les Membres, gouvernements des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes; l'élection des autres doit assurer une représentation adéquate d'une part aux Membres, gouvernements des autres pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, tels que les pays dont les ressortissants entrent, en grand nombre, dans la composition des équipages ou qui sont intéressés au transport d'un grand nombre de passagers de cabine et de pont et, d'autre part, aux principales régions géographiques. »

J'examinerai d'abord la version française de cet article. Après avoir disposé que les quatorze membres doivent tous avoir un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, le texte français comporte un point. Il énonce ensuite: « Huit au moins *de ces pays* (je souligne les mots « *de ces pays* ») doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». A mon avis, cela ne peut avoir que la signification suivante: des membres que l'Assemblée a estimé avoir un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, huit au moins doivent être ceux qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes ».

Bien qu'il soit rédigé différemment, le texte anglais doit être compris de la même manière. Les mots « *of which* » visent les membres qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. De ces membres, c'est-à-dire: des membres que l'Assemblée a estimé avoir cet intérêt important, huit au moins doivent être ceux qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». Comme je l'ai déjà dit, l'Assemblée jouit d'un pouvoir discrétionnaire en vue de déterminer les membres qui doivent être considérés comme ayant un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Des membres que l'Assemblée a, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, estimé avoir cet intérêt important, huit au moins « doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » — c'est-à-dire: « ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » parmi les

It will easily be seen that this interpretation of Article 28 (*a*) does not render superfluous the second condition relating to "the largest ship-owning nations" or any other part of that Article. On the other hand, it appears to me that the interpretation of the Court renders superfluous the first condition relating to "an important interest in maritime safety". This would not be in accordance with the usual canons of interpretation.

My interpretation of Article 28 (*a*), which in my view follows directly from the text itself, is confirmed by another consideration. As already mentioned, it is contended that the second condition concerning "the largest ship-owning nations" eliminates the discretionary power of the Assembly, which follows from the first condition. But it would not be natural—indeed it would be highly unnatural and surprising—if the Article, after having by virtue of its first condition conferred upon the Assembly a discretionary power to appraise whether a Member must be considered as having an important interest in maritime safety, should immediately thereafter, by its second condition, have eliminated this discretionary power. I am unable to accept an interpretation which involves such an obvious contradiction between the two conditions laid down by Article 28 (*a*).

It cannot rightly be argued against my interpretation of Article 28 (*a*) that such a discretionary power vested in the Assembly might, in a hypothetical case, lead to abuse or arbitrariness. That is no valid argument against the existence of a discretionary power as such. The possibility that a discretionary power of appraisal vested in a political body may, in extreme and hypothetical cases, be abused by that body, does not of course prove that no such discretionary power exists. A power or a right may in certain cases be abused. Nevertheless, that power or right exists.

III. My interpretation of Article 28 (*a*) leads me to the view that the Assembly, by virtue of the first condition laid down by that Article concerning "an important interest in maritime safety", had a discretionary power not to elect Liberia and Panama as Members of the first group of eight. The facts brought to the knowledge of the Court do not in my opinion show that the Assembly has exercised its discretionary power of appraisal in an improper or arbitrary manner. The Assembly did not state the reasons for its decision and was not obliged to do so.

In such circumstances it becomes unnecessary for me to consider more fully the second condition relating to "the largest ship-owning nations", and I do not express any opinion with regard to the

membres que l'Assemblée a estimé avoir un intérêt important dans les questions de sécurité maritime.

On verra sans peine que cette interprétation de l'article 28 *a)* ne rend superflue ni la seconde condition relative aux pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes », ni aucune autre partie de cet article. D'autre part, il me semble que l'interprétation de la Cour rend superflue la première condition relative à « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime ». Cela ne serait pas conforme aux règles habituelles d'interprétation.

Mon interprétation de l'article 28 *a)* qui, à mon avis, ressort directement de son texte même est confirmée par une autre considération. Comme je l'ai déjà dit, il est soutenu que la seconde condition, celle qui vise les pays qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes », élimine le pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée qui découle de la première condition. Mais il ne serait pas naturel — je dirai même que cela ne serait absolument pas naturel et que cela serait tout à fait surprenant — qu'après avoir conféré à l'Assemblée, en vertu de la première condition, un pouvoir discrétionnaire en vue d'apprécier si un membre doit être considéré comme ayant un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, l'article 28 *a)* élimine immédiatement ensuite ce pouvoir discrétionnaire, en vertu de la seconde condition. Je ne saurais accepter une interprétation qui implique une contradiction aussi évidente entre les deux conditions posées par l'article 28 *a)*.

On ne saurait légitimement invoquer à l'encontre de mon interprétation de l'article 28 *a)* qu'un tel pouvoir discrétionnaire conféré à l'Assemblée pourrait, dans une circonstance hypothétique, entraîner l'abus ou l'arbitraire. Ce n'est pas là un argument valable à l'encontre de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire comme tel. La possibilité de voir un organe politique abuser dans certains cas extrêmes et hypothétiques du pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui lui a été conféré ne prouve pas, bien entendu, qu'un tel pouvoir discrétionnaire n'existe pas. On peut, en certains cas, abuser d'un pouvoir ou d'un droit. Ce pouvoir ou ce droit n'en existe pas moins.

III. Mon interprétation de l'article 28 *a)* m'amène à penser qu'en vertu de la première condition fixée par cet article et relative à « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime », l'Assemblée avait le pouvoir discrétionnaire de ne pas élire le Libéria et le Panama au titre du premier groupe de huit membres. Selon moi, les faits portés à la connaissance de la Cour ne montrent pas que l'Assemblée ait exercé d'une manière illégitime ou arbitraire son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. L'Assemblée n'a pas exprimé les motifs de sa décision et elle n'était pas obligée de le faire.

Dans ces conditions, je n'ai pas à examiner plus avant la seconde condition relative aux pays qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes » et je n'exprimerai aucune opinion quant au

meaning of that ambiguous term. As already said, this second condition refers, according to the text of Article 28 (a), only to Members which the Assembly, by exercising its discretionary power, has found to satisfy the first condition concerning "an important interest in maritime safety". Whatever the term "the largest ship-owning nations" may mean—whether it should be understood as referring to tonnage registration or to private or public, legal or beneficial ownership, or whether some other view should be adopted—the Question put to the Court must in my opinion be answered in the affirmative.

(Signed) Helge KLAESTAD.

sens de cette expression ambiguë. Comme je l'ai déjà dit, d'après le texte de l'article 28 a), cette seconde condition vise uniquement les membres que l'Assemblée a, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, estimé satisfaire à la première condition concernant « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime ». Quel que soit le sens de l'expression: pays qui « possèdent les flottes de commerce les plus importantes » — qu'on la comprenne comme se référant au tonnage immatriculé ou à la propriété privée ou publique, juridique ou effective, ou que l'on adopte un autre point de vue —, la question soumise à la Cour doit à mon avis recevoir une réponse affirmative.

(Signé) Helge KLAESTAD.