

OPINION DISSIDENTE DE M. GROS

L'ordonnance du 12 juillet 1973 confirme purement et simplement les mesures conservatoires indiquées par la Cour dans son ordonnance du 17 août 1972, jusqu'à l'arrêt sur le fond de l'affaire introduite par la requête du 12 avril 1972. Ayant pris une position différente je dois en dire brièvement les raisons. L'article 41 du Statut et l'article 61 du Règlement de la Cour (1946) déterminent la juridiction de la Cour dans la présente procédure et j'aurais souhaité une application différente de l'article 61, paragraphes 7 et 8, du Règlement qui prévoit l'éventualité de la modification par la Cour de mesures conservatoires déjà indiquées.

*
* *
*

Il suffit de constater que les circonstances dans lesquelles la Cour s'est prononcée en août 1972 ne sont plus exactement les mêmes, tant sur le plan des faits que sur celui des griefs réciproques, pour voir l'intérêt d'un réexamen de ces circonstances par la Cour avant de décider la confirmation des mesures qui, selon les termes de l'article 41 du Statut, avaient été indiquées parce que la Cour avait estimé que les «circonstances» l'exigeaient. Le Gouvernement du Royaume-Uni, par lettre du 22 juin 1973, demandait à la Cour confirmation des mesures d'août 1972; le Gouvernement de l'Islande, par télégramme du 2 juillet 1973, rappelait ses protestations contre l'indication de mesures en août 1972 et contre leur maintien en vigueur. Il y a donc une opposition formelle de vues sur ce point et le télégramme du Gouvernement de l'Islande contient certains éléments susceptibles d'examen, notamment l'argument que «la Cour, en s'efforçant de cristalliser la situation dangereuse actuelle, ne tient absolument aucun compte des faits scientifiques et économiques de l'affaire...».

La position prise par l'Islande depuis le début de l'affaire n'a pas changé et la Cour en a pris acte dans son arrêt du 2 février 1973 sur la compétence, au paragraphe 12, en se fondant sur l'article 53 du Statut et en décidant que l'absence de l'Islande amenait la Cour à examiner les objections possibles à sa propre compétence. L'article 53 ayant été formellement pris en considération dans la phase de l'examen de la compétence il me paraît très artificiel de revenir sur cette position dans la procédure actuelle. Le défaut de l'Islande persiste et ses effets juridiques selon l'article 53 doivent être les mêmes qu'au moment de l'arrêt sur la compétence. Sans qu'il soit nécessaire de rechercher l'effet du télégramme du

DISSENTING OPINION OF JUDGE GROS

[Translation]

The Order of 12 July 1973 purely and simply confirms the interim measures of protection indicated by the Court in its Order of 17 August 1972, pending the judgment on the merits of the case instituted by the Application of 12 April 1972. Having adopted a different position I feel I should briefly state my reasons for doing so. It is Article 41 of the Statute and Article 61 of the 1946 Rules of Court which determine the jurisdiction of the Court in the present proceedings, and I would have preferred Article 61, paragraphs 7 and 8, of the Rules, providing for the possible modification of existing provisional measures, to have been differently applied.

*
* *
*

One need only observe that the circumstances in which the Court made its decision in August 1972 are no longer exactly the same, whether on the plane of facts or on that of the respective subjects of complaint, to realize the case for the Court's re-appraising those circumstances before deciding to confirm measures which, according to the terms of Article 41 of the Statute, had been indicated because the Court considered that "circumstances" so required. The Government of the United Kingdom, by a letter of 22 June 1973, requested the Court to confirm the measures of August 1972; the Government of Iceland, by a telegram dated 2 July 1973, recalled its protests against the indication of measures in August 1972 and against their continuance in force. There is therefore a categorical opposition of views on that point, and the telegram of the Government of Iceland makes certain points which might well be studied, including the argument that "the Court by endeavouring to freeze the present dangerous situation is completely ignoring the scientific and economic facts of the case".

The position adopted by Iceland ever since the beginning of the case has remained unchanged, and the Court took note of it in paragraph 12 of its Judgment of 2 February 1973 on the question of jurisdiction, when it based itself on Article 53 of the Statute and decided that in the absence of Iceland the Court should examine any possible objections against its jurisdiction. Article 53 having formally been taken into consideration in the phase devoted to the jurisdictional issue, I find it very artificial to go back on that position in the present stage of the proceedings. Iceland is still failing to appear, and the legal effects of that fact ought, according to Article 53, to be the same as at the moment of the Judgment on the

Gouvernement de l'Islande en date du 2 juillet protestant contre le maintien des mesures conservatoires, il me semble impossible de soutenir que la Cour ne devait pas procéder d'office à un examen de son propre rôle en matière de mesures conservatoires. La Cour semble considérer que l'article 53 du Statut peut être interprété de manière à sanctionner l'Etat absent; je tiens cette interprétation pour erronée. Mais, de toute manière, et en dehors de la question de l'absence du Gouvernement de l'Islande dans la procédure, il eût fallu tenir audience et poser les questions nécessaires au demandeur; l'article 61 du Règlement prévoit précisément cette possibilité de contrôler toute argumentation dont la Cour peut avoir connaissance. Or la Cour était prévenue que le demandeur était prêt à se présenter à une audience, et disposé à tout moment à présenter toutes les observations que la Cour pourrait lui demander.

Par ailleurs le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré le 12 juin 1973 au Parlement :

«Her Majesty's Government, in a letter of 28th May, drew the attention of the President and members of the Security Council to the serious situation created by the continued and intensified Icelandic harassment of British trawlers. The International Court of Justice, which is the principal judicial organ of the United Nations, is already seized of the dispute; and for this reason it is not at present appropriate to ask the Security Council to take action » (Hansard, *House of Commons*, p. 302.)

L'accent est mis sur la responsabilité de la Cour en tenant compte de la situation qui a été décrite en détail dans un livre blanc, «Différend sur les pêcheries entre le Royaume-Uni et l'Islande — 14 juillet 1971 au 19 mai 1973» (Cmnd. 5341), notamment aux paragraphes 12, 13, et 14 aux annexes E et F, présenté au Parlement britannique en juin 1973. Ce ne sont pas les éléments d'information qui manquaient pour un examen de la situation au moment où la Cour était appelée à se prononcer sur la question des mesures conservatoires. La Cour sait que l'un et l'autre des États intéressés se font grief d'utiliser la force pour exercer le droit que chacun revendique (voir sur ce point la lettre du 28 mai 1973 adressée au président du Conseil de sécurité par la délégation permanente du Royaume-Uni, par. 1-3-4 et 6, S/10936, et la lettre du 29 mai 1973 de la délégation permanente de l'Islande, par. 1-2-3 et 8, S/10937; les divers incidents ont été aussi énumérés dans les annexes E et F du livre blanc).

Le maintien des mesures conservatoires, comme leur indication à l'origine, est justifié par le souci de sauvegarder des droits, non pas des intérêts économiques, les droits que la Cour pourrait reconnaître dans son arrêt sur le fond (par. 8 de l'ordonnance). J'ai des doutes sur la justification d'une décision confirmant des mesures conservatoires sans réexamen

question of jurisdiction. Without its being necessary to enquire into the effect of the telegram of 2 July in which the Icelandic Government protested against the continuance of the interim measures, it is to my mind impossible to maintain that the Court did not have to carry out an examination *proprio motu* of its own role in regard to interim measures. The Court seems to consider that Article 53 of the Statute can be interpreted in such a way as to penalize the absent State; I regard that interpretation as erroneous. But in any case, and quite apart from the question of the absence from the proceedings of the Government of Iceland, a hearing ought to have been held and the necessary questions put to the Applicant; Article 61 of the Rules provides precisely for that possibility of verifying any arguments of which the Court may have cognizance—and the Court had been advised that the Applicant was prepared to attend a hearing, and was ready at any time to submit such observations as the Court might wish to request.

Furthermore, the following statement was made on behalf of the British Government in the House of Commons on 12 June 1973:

“Her Majesty’s Government, in a letter of 28th May, drew the attention of the President and members of the Security Council to the serious situation created by the continued and intensified Icelandic harassment of British trawlers. The International Court of Justice, which is the principal judicial organ of the United Nations, is already seized of the dispute; and for this reason it is not at present appropriate to ask the Security Council to take action.” (Hansard, *House of Commons*, p. 302.)

Here the accent is placed on the responsibility of the Court in taking account of the situation which was described in detail in a White Book entitled *Fisheries Dispute between the United Kingdom and Iceland: 14 July 1971 to 19 May 1973* (Cmd. 5341), and more particularly in paragraphs 12, 13 and 14 and in Annexes E and F, laid before the United Kingdom Parliament in June 1973. There was no dearth of information preventing an examination of the situation at the moment when the Court was called upon to pronounce upon the question of interim measures. The Court is aware that both of the interested States accuse each other of employing force with a view to exercising the respective rights which they claim (on this point, cf. the letter addressed on 28 May 1973 to the President of the Security Council by the United Kingdom Permanent Delegation—S/10936, paras. 1, 3, 4 and 6—and the letter of the Permanent Delegation of Iceland dated 29 May 1973—S/10937, paras. 1, 2, 3 and 8. The various incidents were also listed in Annexes E and F of the White Book).

The continuance of interim measures, like their indication in the first place, is justified by the concern to safeguard rights—not economic interests, but the rights which the Court may recognize in its judgment on the merits (Order, para. 8). I have some doubt as to the justification for giving a decision which confirms interim measures without re-apprais-

alors que, dans l'affaire actuelle, la Cour ne peut ignorer que le différend s'est aggravé depuis sa première ordonnance (cf. le livre blanc de juin 1973, par. 12 à 17 et les annexes citées) et que la méthode de règlement du différend la plus efficace serait de le juger au fond le plus tôt possible. Les mesures conservatoires n'étant utiles que pour protéger des droits l'urgence n'est pas seulement de décider ces mesures mais de régler le différend. Lorsque la Cour fixa par ordonnance du 15 février 1973 un délai de six mois pour le mémoire du Royaume-Uni et un autre délai jusqu'au 15 janvier 1974 pour un contre-mémoire éventuel de l'Islande, sa décision s'inspirait des mêmes préoccupations que le paragraphe 6 de la présente ordonnance, c'est-à-dire du souci de laisser aux Etats intéressés la possibilité de «parvenir à un arrangement provisoire en attendant le règlement définitif du différend». Mais le résultat de ces fixations est qu'une affaire commencée en avril 1972 ne pourra être réglée avant deux ans, ceci en raison des délais décidés par la Cour.

La fixation des délais est un élément utile dans la direction du procès devant la Cour et permet d'exercer une certaine influence, qui a ses limites, pour une bonne administration de la justice. Chaque affaire pose un problème particulier à cet égard. De la présente affaire je crois possible de dire que, en fixant d'aussi longs délais, la Cour a négligé un effet possible de sa saisine alors qu'elle venait, presque à l'unanimité, de déclarer qu'elle était compétente. Le juge international a toujours — et le plus souvent seulement — un rôle préventif. Dans le cas présent le fait que les Etats intéressés auraient su qu'à une date relativement proche une décision juridictionnelle réglerait leur différend aurait pu être un motif pour eux de mettre fin à ce différend par d'autres moyens, si cela était encore possible. Ceci soulève la question générale des rapports entre deux modes de règlement pacifique des différends internationaux — la négociation et le règlement judiciaire — et il n'y a pas lieu de la traiter ici. Pour la compréhension du déroulement de la procédure de mesures conservatoires depuis la demande du 17 juillet 1972 jusqu'à la décision d'aujourd'hui il me suffira de dire que le juge ne devrait pas, selon moi, être trop influencé dans l'exercice de sa fonction par le déroulement de l'autre mode, la négociation. Tout ceci avait été vu, dès les origines, par la Cour permanente de Justice internationale.

Le Président Max Huber déclarait dans son ordonnance du 15 février 1927 (*Dénonciation du traité sino-belge du 2 novembre 1856, C.P.J.I. série A n° 8, p. 11*):

«Considérant que des mesures conservatoires indiquées par la Cour comme étant, pour des raisons juridiques, rendues nécessaires par les circonstances, ne sauraient pour leur applicabilité, dépendre de l'état des négociations éventuellement en cours entre les Parties.»

Tout en tenant compte des circonstances différentes de l'espèce il me

al when, in the present case, the Court cannot be unaware that the dispute has been aggravated since its first Order (cf. the White Book of June 1973, paras. 12-17, and the Annexes above referred to) and that the most effective method of settling the dispute would be to pass judgment on the merits as soon as possible. As interim measures serve only to protect rights, urgency attaches not only to deciding upon such measures but also to settling the dispute. When, by its Order of 15 February 1973, the Court fixed a time-limit of six months for the Memorial of the United Kingdom and a further time-limit, as distant as 15 January 1974, for a possible Counter-Memorial of Iceland, its decision was underlain by the same preoccupations as paragraph 6 of the present Order, namely by concern to leave open to the interested States the possibility of "reaching an interim arrangement pending final settlement of the dispute". But the outcome of specifying such time-limits is that a case which began in April 1972 cannot be settled for two years, on account of the Court's own decisions as to the calendar of the proceedings.

The fixing of time-limits is a useful element in the conduct of proceedings before the Court and enables, within limits, a certain influence to be exerted for the sake of good administration of justice. Each case gives rise to its own particular problem in that respect. Concerning the present case I believe it may be said that, in fixing such lengthy time-limits, the Court has neglected one possible effect of its being seised with the case, when it had just declared, almost unanimously, that it possessed jurisdiction. An international tribunal has always a preventive role—and, as often as not, has none other. In the present case, if the interested States had been conscious of the fact that their dispute would be settled by judicial decision at a relatively early date, that might have given them some incentive to conclude the dispute by other means, if still possible. This raises the general question of the relationship between two modes of peaceful settlement of international disputes, namely negotiation and judicial settlement, but there is no call for me to go into that here. To assist understanding of the course of the proceedings with regard to interim measures, from the request of 17 July 1972 up to today's decision, I need only say that in my view a tribunal ought not to be over-influenced in the exercise of its functions by the course followed by the other mode, that of negotiation. The Permanent Court of International Justice had realized all that from the beginning. In the Order which he made on 15 February 1927 in the case concerning *Denunciation of the Treaty of November 2nd, 1865, between China and Belgium*, President Max Huber said:

"Considering that measures of protection, indicated by the Court as being for purely legal reasons rendered necessary by circumstances, cannot be dependent, as regards their applicability, upon the position of negotiations that may be in progress between the Parties" (*P.C.I.J., Series A, No. 8, p. 11*).

While I am mindful of the different circumstances of the present case,

paraît que ce prononcé est toujours valable en tant que principe applicable par la Cour. L'engagement d'un procès devant la Cour est un acte relevant de la politique étrangère de l'État et cet aspect des choses ne relève en rien du juge; de même une négociation sur l'objet du litige ne fait pas partie du procès. La Cour n'est pas tenue d'en déduire des conséquences dans l'exercice de sa fonction judiciaire tant que la négociation n'a pas abouti à un accord des parties sur la base duquel un désistement serait demandé conformément aux articles 68 et 69 du Règlement. Si les États se trouvaient, dans des circonstances données, mis en difficulté pour la conduite de leurs négociations par certaines décisions de procédure prises par la Cour, notamment sur les délais, c'est à eux qu'il appartient de faire connaître ces difficultés.

Dans chaque affaire, par la direction du procès, la Cour doit rechercher la manière la plus satisfaisante pour remplir son rôle juridictionnel; en l'espèce il me semble, vu l'ensemble des circonstances, que l'attente n'est pas nécessairement un facteur favorable et que, de toute manière, la décision de la Cour eût dû être précédée d'un examen de toutes les circonstances du moment avec le concours du demandeur.

A l'occasion de cet examen qui eût amené l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni devant la Cour, il eût été possible également de décider si un délai nouveau devait être fixé pour la procédure sur le fond, en application de l'article 37 du Règlement et en tenant compte de l'article 53 du Statut.

(Signé) André GROS.

it seems to me that this dictum is still valid as a principle calling for application by the Court. The institution of proceedings before the Court is an act stemming from the foreign policy of the State, and that aspect of the matter does not concern the judge at all; conversely, negotiations on the subject of the dispute are not part of the proceedings. The Court does not have to draw any conclusion from them in exercising its judicial function for so long as the negotiations have not resulted in an agreement between the parties on the basis of which a request for discontinuance is submitted in conformity with Articles 68 and 69 of the Rules of Court. If in given circumstances States find the conduct of their negotiations rendered difficult by the Court's procedural decisions, particularly in regard to time-limits, it is up to them to make those difficulties known.

In each case the Court, in directing the proceedings, must seek out the most satisfactory manner of fulfilling its judicial role; taking the circumstances as a whole, it seems to me that in the present case the passage of time is not necessarily a favourable factor and that, in any event, the Court's decision should have been preceded by an examination of all the prevailing circumstances, with the assistance of the Applicant.

Such an examination, which would have brought the Agent for the Government of the United Kingdom before the Court, would likewise have afforded an opportunity of deciding whether a new time-limit ought to be fixed for the proceedings on the merits, in application of Article 37 of the Rules and taking Article 53 of the Statute into account.

(Signed) André GROS.