

## SEPARATE OPINION OF JUDGE RUDA

1. I have voted in favour of subparagraphs 1 (*a*), 1 (*c*) and 2 of the operative provisions of the Judgment, but since I have voted against subparagraph 1 (*b*) and do not concur in some important points with the reasoning of the Court, I am bound to append this separate opinion. This opinion will refer to three subjects : the 1956 Treaty of Friendship as a basis of the jurisdiction of the Court, Proviso *c* of the 1946 United States Declaration, and the conduct of the States as a basis of the jurisdiction of the Court.

## I. THE 1956 TREATY AS THE BASIS OF THE JURISDICTION OF THE COURT

2. The Court finds that it has jurisdiction under the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation of 1956 between the United States and Nicaragua to entertain the claims referred to in the Nicaraguan Application, to the extent that they constitute a dispute as to the interpretation or application of several articles of the Treaty.

The 1956 Treaty provides in Article XXIV :

“1. Each Party shall accord sympathetic consideration to, shall afford adequate opportunity for consultation regarding, such representations as the other Party may make with respect to any matter affecting the operation of the present Treaty.

2. Any dispute between the Parties as to the interpretation or application of the present Treaty, not satisfactorily adjusted by diplomacy, shall be submitted to the International Court of Justice, unless the Parties agree to settlement by some other pacific means.”

3. It is true, as the Court says, in paragraph 81 of the Judgment that “the intention of the Parties in accepting such clauses is clearly to provide for such a right of unilateral recourse to the Court in the absence of agreement to employ some other pacific means of settlement”.

But from this point onwards, I regret to part company with the reasoning of the Court.

4. The compromissory clause of the 1956 Treaty is common to many treaties of “establishment”. Its structure is simple. Two conditions must be fulfilled in order to open the way to recourse to the Court. One, that there should be a dispute between the parties as to the interpretation and

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. RUDA

*[Traduction]*

1. J'ai voté en faveur des paragraphes 1, alinéas *a)* et *c)*, et 2 du dispositif de l'arrêt, mais, ayant voté contre l'alinéa *b)* du paragraphe 1 et n'étant pas d'accord avec le raisonnement de la Cour sur certains points importants, je m'estime tenu de joindre à l'arrêt la présente opinion individuelle. Elle portera sur trois sujets : le traité d'amitié de 1956 en tant que base de compétence de la Cour ; la clause *c)* de la déclaration des Etats-Unis de 1946 ; la conduite des Etats en tant que base de compétence de la Cour.

### I. LE TRAITÉ DE 1956 EN TANT QUE BASE DE COMPÉTENCE DE LA COUR

2. La Cour conclut que le traité d'amitié, de commerce et de navigation signé en 1956 par les Etats-Unis et le Nicaragua lui donne compétence pour connaître des chefs de demandes énoncés dans la requête nicaraguayenne, dans la mesure où ils correspondent à un différend sur l'interprétation et l'application de plusieurs articles de ce traité. L'article XXIV du traité de 1956 contient les dispositions suivantes :

« 1. Chacune des deux parties examinera avec bienveillance les représentations que l'autre partie pourra faire au sujet de toute question concernant l'application du présent traité et prendra des mesures adéquates pour permettre des consultations à ce propos.

2. Tout différend qui pourrait s'élever entre les parties quant à l'interprétation ou à l'application du présent traité et qui ne pourrait pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique sera porté devant la Cour internationale de Justice, à moins que les parties ne conviennent de le régler par d'autres moyens pacifiques. »

3. Il est vrai que, comme la Cour le dit au paragraphe 81 de l'arrêt,

« en acceptant une telle clause, les parties entendent clairement se réserver le droit de s'adresser unilatéralement à la Cour si elles ne conviennent pas de recourir à un autre moyen pacifique de règlement ».

Mais, à partir de là, je ne puis m'associer au raisonnement de la Cour.

4. La clause compromissoire du traité de 1956 est commune à de nombreuses conventions d'établissement. L'économie en est simple. Il faut que deux conditions soient remplies pour qu'une affaire puisse être portée devant la Cour : premièrement, qu'il y ait un différend entre les parties

application of the Treaty and second that such a “dispute has not been adjusted by diplomacy”.

5. There is no doubt that a dispute exists between Nicaragua and the United States as to the facts asserted by Nicaragua in its Application ; but even if this dispute, which is very doubtful, could be covered by the terms of the Treaty, this does not mean that Nicaragua could take action on it as a dispute over the interpretation and application of the Treaty, after the institution of the proceedings. Nicaragua has to follow the procedure laid down in the Treaty, which is simple and clear, before coming before the Court.

6. It is not sufficient to invoke the Treaty, alleging before the Court violations of its provisions, in the course of the proceedings, at the time of submitting the Memorial on jurisdiction and admissibility. These allegations must have been the subject of negotiations prior to the institution of proceedings. How can there be a dispute as to the interpretation and application of the Treaty, if no *démarche* has been presented to the other party ?

7. To invoke the 1956 Treaty as a title of jurisdiction, it is essential that diplomatic negotiations should have taken place prior to coming before the Court, because, first, that is what is set out in clear terms in Article XXIV of the Treaty and second, because it is impossible to know the existence and scope of a dispute without one party submitting a claim against the other, stating the facts and specifying the provisions of the Treaty alleged to have been violated. It is the essence and therefore the indissoluble attributes of the concept of dispute that negotiations between the interested States should precede the institution of proceedings before the Court, because negotiations or the adjustment by diplomacy fixes the points of fact and law over which the parties disagree. But, in this particular case, apart from this reasoning, the Treaty itself clearly provides that prior efforts should be made to adjust the dispute by diplomacy.

8. No evidence has been submitted by the Applicant that it had made any representation, approach, claim or *démarche* with regard to the Respondent before filing its Memorial, where the Treaty of 1956 has been invoked. No dispute has been proved to exist, prior to the institution of the proceedings, as to the interpretation and application of the Treaty.

9. For these reasons, I part company with my colleagues on the finding of the Court, that on the “basis alone” (para. 111) of the Treaty of 1956, the Court is competent. The Court states in paragraph 83 that :

“In the view of the Court, it does not necessarily follow that, because a State has not expressly referred in negotiations with another State to a particular treaty as having been violated by conduct of that other State, it is debarred from invoking a compromissory clause in that treaty.”

quant à l'interprétation ou à l'application du traité, et, deuxièmement, que ce différend n'ait pas été « réglé par la voie diplomatique ».

5. Indiscutablement, il y a entre le Nicaragua et les Etats-Unis un différend quant aux faits évoqués dans la requête nicaraguayenne. Mais, même si ce différend peut entrer dans le champ d'application du traité, ce qui est fort douteux, cela ne signifie pas que le Nicaragua puisse, après l'introduction de l'instance, le soumettre à la décision de la Cour en demandant à celle-ci d'y voir un différend sur l'interprétation et l'application du traité. Le Nicaragua doit suivre la procédure prévue dans le traité, laquelle est simple et claire, avant de s'adresser à la Cour.

6. Il ne suffit pas d'invoquer le traité devant la Cour en alléguant certaines violations de ses dispositions, une fois l'instance introduite, et au moment de présenter un mémoire sur les questions de compétence et de recevabilité : il faut aussi que ces allégations aient fait l'objet de négociations avant l'ouverture de l'instance. Comment pourrait-il y avoir différend sur l'interprétation et l'application du traité, si aucune démarche n'a été faite auprès de l'autre partie ?

7. S'il est essentiel, pour invoquer le traité de 1956 comme base de compétence, qu'il y ait eu des négociations diplomatiques préalables à la saisine de la Cour, c'est, premièrement, parce que c'est ce que dit clairement l'article XXIV lui-même, et, deuxièmement, parce qu'il est impossible de s'assurer de l'existence et de l'étendue d'un différend sans que l'une des parties présente une demande contre l'autre, en précisant les faits ainsi que les dispositions du traité qu'elle affirme avoir été enfreintes. L'idée même de différend veut, par définition et par conséquent comme condition indispensable, qu'il y ait négociations entre les Etats intéressés avant l'introduction d'une instance devant la Cour, car ce sont les négociations, ou le règlement du différend par la voie diplomatique, qui déterminent les points de fait et de droit sur lesquels les parties sont en désaccord. De plus, et indépendamment de ce raisonnement, le traité lui-même, dans la présente espèce, stipule que des efforts soient faits au préalable pour régler le différend par la voie diplomatique.

8. L'Etat demandeur n'a avancé aucun élément de preuve permettant de penser qu'il ait procédé à de quelconques représentations, réclamations ou démarches auprès du défendeur avant de présenter son mémoire, où le traité de 1956 est invoqué. Il n'a été apporté aucune preuve de l'existence, avant l'ouverture de l'instance, d'un différend sur l'interprétation et l'application du traité.

9. Pour les raisons qui précèdent, je ne puis conclure, comme mes collègues, que la Cour est compétente « sur la seule base » du traité de 1956 (par. 111). Il est dit au paragraphe 83 de l'arrêt :

« De l'avis de la Cour, parce qu'un Etat ne s'est pas expressément référé, dans des négociations avec un autre Etat, à un traité particulier qui aurait été violé par la conduite de celui-ci, il n'en découle pas nécessairement que le premier ne serait pas admis à invoquer la clause compromissaire dudit traité. »

10. I take the opposite view from the Court. I think that a State is debarred from judicially invoking the compromissory clause of a treaty, if the procedure provided for in this clause is not followed. This procedure is not a mere formality, it has a reason from the juridical point of view : it is during the negotiations that the dispute is established and its scope defined. A procedure, incorporated in a legal instrument, must be complied with, except in circumstances when the impossibility of following the procedure could frustrate the purposes of the instrument, as was the case in the Judgment on the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *I.C.J. Reports 1980*, page 3. It should be remembered that on this occasion, the Court considered, as a basis for the exercise of its jurisdiction, a similar article in the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights between the United States and Iran, in regard to a claim concerning two private individuals, said to be held in the American Embassy. The Court stated :

“As previously pointed out, when the United States filed its Application on 29 November 1979, its attempts to negotiate with Iran in regard to the overrunning of its Embassy and detention of its nationals as hostages had reached a deadlock, owing to the refusal of the Iranian Government to enter into any discussion of the matter. In consequence, there existed at that date not only a dispute but, beyond any doubt, a ‘dispute . . . not satisfactorily adjusted by diplomacy’ within the meaning of Article XXI, paragraph 2, of the 1955 Treaty ; and this dispute comprised, *inter alia*, the matters that are the subject of the United States claims under that Treaty.” (*I.C.J. Reports 1980*, p. 27, para. 51.)

11. The Court invoked paragraph 2 as a basis of its jurisdiction because there was an impossibility to negotiate under the Treaty.

12. The circumstances in the present case are just the opposite ; both countries have Embassies in their respective capitals, the Secretary of State has visited Managua and negotiations are going on between the Parties. In this case, it is possible to apply the provisions of Article XXIV, paragraph 2. Therefore, there is no factual impediment to the application of the compromissory clause of the Treaty of 1956, and the way seems open to negotiations under this instrument, but negotiations have not taken place until today.

## II. PROVISIO C OF THE UNITED STATES DECLARATION OF 1946

13. The United States Declaration of 14 August 1946 accepting the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute excludes, *inter alia*, from such jurisdiction :

“(c) disputes arising under a multilateral treaty, unless (1) all parties to the treaty affected by the decision are also parties to the case

10. Ma conclusion est inverse : je pense qu'un Etat ne peut être admis à invoquer en justice la clause compromissoire d'un traité, si la procédure prévue dans cette clause n'a pas été suivie. Cette procédure, loin d'être une simple formalité, a une raison d'être du point de vue juridique : c'est en effet pendant les négociations que le différend se cristallise et peut être délimité. En outre, toute procédure inscrite dans un instrument juridique doit être respectée, à moins que l'impossibilité de la suivre dans le cas concret ne risque de faire échec au but même dudit instrument, comme dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (C.I.J. Recueil 1980, p. 3). Dans cette affaire, on s'en souviendra, la Cour avait retenu un article similaire du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires conclu en 1955 entre les Etats-Unis et l'Iran comme base de compétence pour le chef de demande visant deux particuliers détenus à l'ambassade des Etats-Unis. Mais l'arrêt contient les précisions suivantes :

« Il a déjà été souligné que, lorsque les Etats-Unis ont déposé leur requête du 29 novembre 1979, leurs tentatives de négociations avec l'Iran au sujet de l'invasion de leur ambassade et de la détention de leurs ressortissants en otages avaient abouti à une impasse, le Gouvernement de l'Iran ayant refusé toute discussion. Il existait donc à cette date non seulement un différend mais, sans aucun doute, « un différend ... qui ne [pouvait] pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique » au sens de l'article XXI, paragraphe 2, du traité de 1955 ; et ce différend portait notamment sur les matières faisant l'objet des demandes présentées par les Etats-Unis en vertu de ce traité. » (C.I.J. Recueil 1980, p. 27, par. 51.)

11. La Cour a donc retenu le paragraphe 2 comme base de compétence, parce qu'il y avait impossibilité de négocier dans le cadre du traité.

12. Les circonstances de la présente espèce sont exactement inverses : chacun des deux pays a une ambassade dans la capitale de l'autre ; le secrétaire d'Etat des Etats-Unis s'est rendu à Managua ; et des négociations se poursuivent entre les Parties. Dans ces conditions, il est possible d'appliquer les dispositions de l'article XXIV, paragraphe 2, du traité de 1956. Il n'y a donc pas d'obstacle matériel à l'application de la clause compromissoire de ce traité, et rien ne semble s'opposer à des négociations dans le cadre de cet instrument, quoiqu'il n'y en ait pas eu à cette date.

## II. LA CLAUSE C) DE LA DÉCLARATION DES ÉTATS-UNIS DE 1946

13. La déclaration du 14 août 1946 par laquelle les Etats-Unis ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut, exclut de cette juridiction, entre autres :

« c) [les] différends résultant d'un traité multilatéral, à moins que  
1) toutes les parties au traité que la décision concerne ne soient

before the Court, or (2) the United States of America specially agrees to that jurisdiction”.

14. Much doctrinal controversy arose in the 1940s as to the meaning of this proviso, but this is the first time that it has been invoked by the United States to bar the jurisdiction of the Court.

15. The textual interpretation of the proviso is not easy. I agreed with those who consider that the phrase “affected by the decision” qualifies “parties” and not “treaty” and therefore it is not necessary for all the parties to a multilateral treaty to be present before the Court for it to declare itself competent, in a case when the United States is party to a dispute, under the treaty.

16. The problem of interpretation of this proviso arises from the meaning to be attached to the phrase “parties . . . affected by the decision”.

17. The history of the proviso is well known and it is not of much help to find the intention of its authors, but that is the only source of interpretation available. My reading of this legislative history leads me to the conclusion that the objective was to ensure that the United States would not be forced, because of its acceptance of the Optional Clause, to be involved in a case before the Court when not all the parties to the dispute are before it : the United States does not wish, because of its acceptance of the Optional Clause, to be bound by a judgment of the Court vis-à-vis States that have accepted the Clause, when other States which have not accepted the Optional Clause, would not be bound by the same judgment.

18. This interpretation derives from the following part of Mr. Dulles’ Memorandum submitted to a subcommittee of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate :

“Since the Court uses the singular ‘any other State’, it might be desirable to make clear that there is no compulsory obligation to submit to the Court merely because one of several parties to such dispute is similarly bound, the others not having bound themselves to become parties before the Court and, consequently, not being subject to the Charter provision (Art. 94) requiring Members to comply with decisions of the Court in cases to which they are a party.” (*Hearings before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations on S. Res. 196, 79th Cong., 2nd sess., p. 44.*)

19. And from the following part of the report of the Committee on Foreign Relations :

“If the United States would prefer to deny jurisdiction without special agreement, in disputes among several States, some of which

également parties à l'affaire soumise à la Cour, ou que 2) les Etats-Unis d'Amérique acceptent expressément la compétence de la Cour ».

14. Le sens de cette clause a donné lieu à de vives controverses doctrinales au cours des années quarante, mais c'est la première fois que la clause elle-même est invoquée par les Etats-Unis pour décliner la compétence de la Cour.

15. L'interprétation du texte de la clause n'est pas chose facile. Pour ma part, je me range du côté de ceux qui considèrent que les mots « que la décision concerne » se rapportent à « parties » et non pas à « traité », et que par conséquent il n'est pas nécessaire, dans un différend auquel les Etats-Unis sont partie, que tous les Etats parties au traité multilatéral en cause soient présents devant la Cour pour que celle-ci se proclame compétente.

16. Le problème posé par l'interprétation de cette clause c) est donc de savoir quelles sont les « parties ... que la décision concerne ».

17. L'origine de cette clause est connue, et rechercher l'intention de ses auteurs est d'une utilité limitée. C'est pourtant la seule source d'interprétation dont on dispose. Personnellement, l'étude des travaux préparatoires m'amène à conclure que le but recherché était de veiller à ce que les Etats-Unis ne soient pas forcés, du fait de leur adhésion à la clause facultative, de participer contre leur volonté à une affaire soumise à la Cour sans que tous les Etats parties au différend soient eux aussi présents à l'instance ; et que les Etats-Unis veulent par là éviter que, en raison de leur acceptation de la clause facultative, les décisions de la Cour puissent avoir pour effet de les lier à l'égard des autres Etats ayant donné la même acceptation, alors que les Etats qui n'ont pas souscrit à la clause facultative ne seraient pas liés par les mêmes décisions.

18. Cette interprétation découle du passage ci-après de l'aide-mémoire soumis par John Foster Dulles à une sous-commission de la commission des affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis :

« Etant donné que le Statut de la Cour se sert du singulier, « tout autre Etat », il faudrait peut-être préciser qu'il n'existe aucune obligation juridique d'aller devant la Cour quand l'une seulement de plusieurs parties au différend est tenue de la même manière, tandis que les autres ne se sont pas obligées à devenir parties et, par conséquent, ne sont pas liées par la disposition de la Charte (art. 94) qui oblige les Etats Membres à se conformer à la décision de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. » (*Hearings before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations on S. Res. 196, 79th Cong., 2nd sess., p. 44.*)

19. Elle résulte aussi du passage suivant du rapport de la commission des affaires étrangères :

« Si les Etats-Unis préfèrent ne pas accepter la juridiction de la Cour, sauf par convention spéciale, sur les différends entre plusieurs

have not declared to be bound, Article 36 (3) permits it to make its declaration conditional as to the reciprocity of several or certain States.

Mr. Dulles' objection might possibly be provided by another subsection, in the first proviso . . ." (*S. Rept. 1835, 79th Cong., 2nd sess.*, pp. 6, 7.)

20. On the floor of the Senate the following exchange took place between Mr. Vandenberg from Michigan and Mr. Thomas from Utah :

*"Mr. Vandenberg.* Mr. Dulles . . . has raised the question whether the language of the resolution might not involve us in accepting jurisdiction in a multilateral dispute in which some one or more nations had not accepted jurisdiction. It is my understanding that it is the opinion of the Senator from Utah that if we confronted such a situation we would not be bound to submit to compulsory jurisdiction in a multilateral case if all of the other nations involved in the multilateral situation had not themselves accepted compulsory jurisdiction. Is that so ?

*Mr. Thomas.* That is surely my understanding. I think reciprocity is complete. All parties to the case must stand on exactly the same foundation except that we have waived a right." (*Congressional Record*, 1 August 1946, p. 10618.)

21. Therefore, the phrase "parties . . . affected by the decision" seems to mean, in the context of proviso *c*, that, I repeat, the United States will accept the jurisdiction of the Court in a dispute arising under a multilateral treaty, when all other parties to the treaty involved in the dispute have previously accepted the jurisdiction of the Court. In other words, the United States wishes to avoid a situation under a multilateral treaty, in which it would be obliged to apply the treaty in a certain way because of the Court's decision and the other parties to the treaty would remain juridically free to apply it in another form, because of the effects of Article 59 of the Statute.

22. The proviso could only be invoked if the United States is defendant in a case, because as Applicant it would not, logically, submit the Application until it was sure that all the other parties to the dispute were in a condition to be bound by the decision of the Court. Moreover, I do not interpret the proviso as meaning that it includes the defence of the interests of third parties ; from the debates in the Senate it is clear that the intention was to preserve the interests of the United States, i.e., to ensure that third States would also be bound by the decision of the Court. On the other hand, it does not seem logical that a State submitting a declaration accepting the compulsory jurisdiction of the Court, but excluding certain matters affecting its own interests from that jurisdiction, should act on behalf of third States. The other States also have the same opportunity as the United States, and they are the sole sovereign judges of their own

Etats dont certains n'auraient pas accepté cette obligation, l'article 36, paragraphe 3, les autorise à faire leur déclaration sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Etats.

Un autre paragraphe de la première clause ... pourrait éventuellement répondre à l'objection de M. Dulles... » (*S. Rept. 1835, 79th Cong., 2nd sess.*, p. 6-7.)

20. Elle procède enfin de l'échange de propos qui eut lieu au Sénat entre M. Vandenberg (Michigan) et M. Thomas (Utah) :

« *M. Vandenberg* : M. Dulles ... se demande si le texte de la résolution ne risquerait pas de nous obliger à accepter la juridiction de la Cour dans un différend multilatéral dans lequel un ou plusieurs autres pays n'auraient pas accepté la juridiction. Il semble que le sénateur de l'Utah soit de l'avis que, si nous nous trouvions dans une situation de ce type, nous ne serions pas obligés de nous soumettre à la juridiction obligatoire dans une affaire multilatérale si tous les autres pays parties à cette situation multilatérale n'avaient pas eux-mêmes accepté la juridiction obligatoire. Est-ce bien cela ?

*M. Thomas* : C'est exactement ce que je pense. J'estime que la réciprocité est complète. Toutes les parties à l'affaire doivent se trouver exactement sur le même pied, à moins que nous ne renoncions éventuellement à exiger un tel droit. » (*Congressional Record*, 1<sup>er</sup> août 1946, p. 10618.)

21. Vu ces précisions et le contexte de la clause *c*), les termes « que la décision concerne » semblent bien signifier, comme je l'ai déjà dit, que les Etats-Unis acceptent la juridiction de la Cour en cas de différend résultant d'un traité multilatéral, à condition que tous les autres Etats, qui sont parties au traité et que le différend intéresse, aient eux aussi précédemment accepté cette juridiction. En d'autres termes, les Etats-Unis veulent éviter de se trouver obligés d'appliquer un traité multilatéral d'une certaine façon en raison d'une décision de la Cour, alors que les autres Etats parties au même traité resteraient juridiquement libres de l'appliquer d'une autre façon par l'effet de l'article 59 du Statut.

22. La clause en question ne peut donc être invoquée que si les Etats-Unis sont l'Etat défendeur : s'ils étaient demandeurs, ils ne présenteraient certainement pas leur requête avant d'être sûrs que tous les autres Etats parties au différend puissent être liés par la décision de la Cour. Par ailleurs, je ne vois pas dans cette clause un texte défendant également les intérêts des Etats tiers : il ressort des débats du Sénat que le but recherché était de protéger les intérêts des Etats-Unis, c'est-à-dire de faire en sorte que les Etats tiers soient eux aussi liés par l'éventuelle décision de la Cour. Il ne paraîtrait d'ailleurs pas logique qu'un Etat faisant une déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, mais en excluant de cette juridiction certaines questions affectant ses intérêts, agisse pour le compte des Etats tiers. Ceux-ci peuvent faire comme les Etats-Unis, et sont seuls juges souverains de leurs intérêts ; de plus, il leur est loisible, s'ils

interests ; furthermore, it is open to these States to apply to intervene under Articles 62 and 63 of the Statute, if they think their interests are affected.

23. In the present proceedings, there is a dispute under several multi-lateral treaties and the United States is defendant against the claims submitted by Nicaragua. But the United States alleges that there is a situation where the decision of the Court will affect El Salvador, Honduras and Costa Rica, and that, consequently, proviso *c* is applicable here.

24. However, that is not my understanding of the case. It is true that there is a complex and generalized conflict among Central American countries, but not the whole conflict, with all its economic, social, political and security aspects, is submitted to the Court, only the claims of Nicaragua against the United States. Nicaragua has not presented any claims against Honduras, El Salvador and Costa Rica.

25. In my analysis there are two disputes : the first, *Nicaragua v. United States*, and the second, involving the grievances of El Salvador, Honduras and Costa Rica<sup>1</sup> against Nicaragua. A decision of the Court in the first

<sup>1</sup> As for the grievances of El Salvador against Nicaragua I would refer, for instance, to the statement made by President Magana to the *ABC*, Madrid, on 22 December 1983, when, replying to a question on how and where the guerrillas obtained their supplies, he said :

“Be sure of this, from Nicaragua and only from Nicaragua. In the past two weeks we have detected 62 incursions by aircraft which parachuted equipment, weapons and ammunitions into the Morazan area . . .”

and he added :

“While Nicaragua draws the world’s attention by claiming for the past two years that it is about to be invaded, they have not ceased for one moment to invade our country. There is only one point of departure for the armed subversion : Nicaragua.” (United States Counter-Memorial, Ann. 51.)

See also the statements of a similar tenor by President Duarte on 4 June 1984 and 27 July 1984 (United States Counter-Memorial, Anns. 52 and 53). See also the Declaration of Intervention filed on 15 August 1984.

As for the grievances of Costa Rica, I would refer to the notes presented to Nicaragua, reproduced in documents of the Organization of American States where it is said, for example, on 10 September 1983 :

“The Government of Costa Rica condemns and repudiates with profound indignation the attack on Costa Rican territory, on Members of the armed forces of Costa Rica and the country installations . . .” (United States Counter-Memorial, Anns. 63 and 64.)

With reference to the grievances of Honduras I would refer to the diplomatic notes, reproduced in documents of the Organization of American States, where it is said, for example, on 1 July 1983 :

“It has been confirmed that they were caused [the deaths of two US journalists, injuries to a Honduran citizen and damages to a truck] by the explosion of antitank and antipersonnel mines placed by the Sandinista forces on the Honduran highway . . .” (United States Counter-Memorial, Anns. 59, 60, 61 and 62.)

pensent que leurs intérêts sont en cause, de demander à intervenir en vertu des articles 62 ou 63 du Statut.

23. Dans la présente espèce, il existe un différend entrant dans le cadre de plusieurs traités multilatéraux, et les Etats-Unis sont placés dans la position de l'Etat défendeur à l'égard des demandes soumises à la Cour par le Nicaragua. Mais les Etats-Unis affirment qu'il s'agit d'une situation où la décision de la Cour affectera d'autres Etats – El Salvador, le Honduras et le Costa Rica –, et que par conséquent la clause c) s'applique.

24. Telle n'est pas cependant ma façon de concevoir le présent litige. Certes, il y a parmi les pays d'Amérique centrale un conflit complexe et généralisé, mais ce n'est pas ce conflit dans son ensemble, sous tous ses aspects économiques, sociaux, politiques et militaires, qui est soumis à la Cour : ce sont seulement les demandes dirigées par le Nicaragua contre les Etats-Unis. Le Nicaragua n'a formulé aucune demande contre le Honduras, El Salvador ou le Costa Rica.

25. Selon moi, il y a deux différends : l'un, entre le Nicaragua et les Etats-Unis, et l'autre, résultant des griefs formulés contre le Nicaragua par El Salvador, le Honduras et le Costa Rica <sup>1</sup>. Mais la décision de la Cour sur

<sup>1</sup> Au sujet des griefs d'El Salvador contre le Nicaragua, je renverrai par exemple aux déclarations faites le 22 décembre 1983 par le président Magana au journal *ABC*, de Madrid, où, en réponse à une question sur la façon dont les guérilleros étaient approvisionnés et sur l'origine de leurs approvisionnements, il s'est exprimé ainsi :

« Du Nicaragua, vous pouvez en être sûr, et uniquement du Nicaragua. Pendant les deux dernières semaines, nous avons détecté soixante-deux incursions aériennes dans la région de Morazan, avec parachutages de matériel, d'armes et de munitions... » ;

à quoi il a ajouté :

« Depuis deux ans, les Nicaraguayens affirment devant l'univers qu'ils sont sur le point d'être envahis, et pendant tout ce temps ils n'ont jamais cessé d'envahir notre pays. Il y a un seul point de départ de la subversion armée : le Nicaragua. » (Contre-mémoire des Etats-Unis, annexe 51.)

Voir aussi les déclarations similaires faites par le président Duarte les 4 juin et 27 juillet 1984 (contre-mémoire des Etats-Unis, annexes 52 et 53). Voir également la déclaration d'intervention du 15 août 1984.

En ce qui concerne les griefs du Costa Rica, je renvoie aux notes diplomatiques adressées par le gouvernement de ce pays au Nicaragua et reproduites dans la documentation de l'Organisation des Etats américains, où il est dit, par exemple, le 10 septembre 1983 :

« Le Gouvernement du Costa Rica condamne et rejette avec une profonde indignation les actes de violence perpétrés ... contre le territoire costaricien, contre les forces armées costariciennes et contre les installations nationales... » (Contre-mémoire des Etats-Unis, annexes 63 et 64.)

Pour ce qui est enfin des griefs du Honduras, je renvoie aux notes diplomatiques du gouvernement de ce pays, reproduites dans la documentation de l'Organisation des Etats américains, où il est dit, par exemple, le 1<sup>er</sup> juillet 1983 :

« Il est confirmé que ces attaques criminelles [morts de deux journalistes américains, blessures infligées à un citoyen hondurien et destruction d'un camion] sont dues à l'explosion de mines antichars et antipersonnel placées par les forces sandinistes sur l'autoroute hondurienne... » (Contre-mémoire des Etats-Unis, annexes 59, 60, 61 et 62.)

dispute will not affect the reciprocal rights, duties and obligations of these Central American countries. Whatever conduct, if any, that the Court would impose on the United States, such a decision would not debar the rights of these three countries vis-à-vis Nicaragua.

26. For this reason, I think that the present situation is not the one provided for in proviso *c*, where a situation is foreseen, in which the United States, as a defendant, would be obliged to follow a certain course of action and the other parties to the dispute would be free. Here, if the Court imposes, in a decision, a certain conduct on the United States vis-à-vis Nicaragua for alleged violations of several multilateral treaties, there is no possibility of other States being affected, because there are no other parties to this dispute. Honduras, El Salvador and Costa Rica ask, on the contrary, that Nicaragua should stop illegal actions of a similar character against them. Nicaragua is placed in a defensive position, but the rights of Honduras, El Salvador and Costa Rica cannot be affected by the Court's decision. Although I recognize that both disputes are part of a generalized conflict, they are clearly distinguished from the juridical point of view, because in one Nicaragua is in the position of Applicant and in the other the claims are made against it.

27. I am, therefore, of the opinion that proviso *c* is not applicable in the case before the Court and, consequently, it should be rejected. Since my understanding of the juridical situation is different from that of the Court, and I reach a different conclusion, I part company from the Judgment where the Court finds that the bar raised by the United States does not possess, in the circumstances of the case, an exclusive preliminary character.

### III. THE CONDUCT OF STATES AS A BASIS OF THE JURISDICTION OF THE COURT

28. I fully agree with the finding of the Court, in paragraph 42 of the Judgment, "that the interpretation whereby the provisions of Article 36, paragraph 5, cover the case of Nicaragua has been confirmed by the subsequent conduct of the parties to the treaty in question, the Statute of the Court" ; and this is precisely the reason why I have voted in favour of the decision that the Court has jurisdiction to entertain the Application filed by Nicaragua on 9 April 1984. But I disagree with the reasoning of the Court and the corresponding finding in paragraphs 42 and 47 :

" . . . It should therefore be observed that the conduct of Nicaragua in relation to the publications in question also supports a finding of jurisdiction under Article 36, paragraph 2, of the Statute independently of the interpretation and effect of paragraph 5 of that Article." (Para. 42.)

le premier différend n'affectera pas les droits, devoirs et obligations réciproques de ces pays d'Amérique centrale. Quel que soit le comportement que la Cour décidera éventuellement d'imposer aux Etats-Unis, cette décision ne saurait priver ces trois pays de leurs droits à l'égard du Nicaragua.

26. C'est pourquoi je pense que le cas présent ne correspond pas à la clause c), la situation envisagée est celle où les Etats-Unis, Etat défendeur, seraient obligés de respecter un certain comportement alors que les autres parties au différend ne le seraient pas. Dans le cas présent, si la Cour, dans son arrêt, impose aux Etats-Unis une certaine ligne de conduite à l'égard du Nicaragua, pour cause de violation des traités multilatéraux invoqués, il n'est pas possible que cette décision concerne d'autres Etats, puisqu'il n'y a pas d'autres parties à ce différend. Au contraire, le Honduras, El Salvador et le Costa Rica demandent que le Nicaragua mette fin à ses actes illicites de caractère analogue. Le Nicaragua se trouve donc ici sur la défensive, et les droits du Honduras, d'El Salvador et du Costa Rica ne peuvent être affectés par la décision de la Cour. Je reconnais, certes, que l'un et l'autre différend font partie d'un conflit généralisé, mais j'estime qu'ils sont clairement distincts d'un point de vue juridique, vu que, dans l'un, le Nicaragua est le demandeur et que, dans l'autre, c'est contre lui au contraire que sont dirigés les griefs.

27. Cela étant, j'estime que la clause c) n'est pas applicable à la présente espèce, et que par conséquent elle doit être rejetée. Mon interprétation de la situation juridique étant différente de celle de la Cour, et la conclusion à laquelle je parviens étant elle aussi différente, je ne puis m'associer au passage de l'arrêt où la Cour affirme que l'exception formulée par les Etats-Unis ne possède pas, dans les circonstances de l'espèce, un caractère exclusivement préliminaire.

### III. LA CONDUITE DES ÉTATS EN TANT QUE BASE DE COMPÉTENCE DE LA COUR

28. J'approuve totalement la conclusion que tire la Cour au paragraphe 42 de l'arrêt, où elle affirme que « l'interprétation de l'article 36, paragraphe 5, admettant le Nicaragua au bénéfice de ses dispositions, a été confirmée par la conduite ultérieure des parties au traité en question, en l'occurrence le Statut » : voilà précisément pourquoi j'ai voté en faveur de la décision de la Cour de se déclarer compétente pour connaître de la requête nicaraguayenne du 9 avril 1984. Mais je suis en désaccord avec le raisonnement de la Cour et avec la conclusion correspondante, exprimée en ces termes aux paragraphes 42 et 47 :

« Il convient donc de relever que l'attitude du Nicaragua à l'égard des publications en question tend aussi à confirmer que la Cour a compétence en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut, indépendamment de l'interprétation et de l'effet du paragraphe 5 dudit article. » (Par. 42.)

“... [The Court] considers therefore that, having regard to the origin and generality of the statements to the effect that Nicaragua was bound by its 1929 Declaration, it is right to conclude that the constant acquiescence of that State in those affirmations constitutes a valid mode of manifestation of its intent to recognize the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute, and that accordingly Nicaragua is, vis-à-vis the United States, a State accepting ‘the same obligation’ under that Article.” (Para. 47.)

29. My disagreement is based on my reading of the Statute of the Court, where it is provided that the only condition necessary to make operative a declaration accepting the jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute, is, in accordance with paragraph 4 of the same Article, the deposit of the declaration with the Secretary-General of the United Nations. The consent of a State to be bound by the international obligations assumed under a treaty, should be given in accordance with the procedure laid down in the treaty. The conduct of a State is an important element in the interpretation of a convention, including the Statute, which the Court has taken into account in previous paragraphs, but it is a totally different matter to regard this conduct as constituting acceptance of the international obligations set out in a treaty, without following the procedure laid down precisely for the entry into force of these obligations.

30. I agree with the Court that the situation of Nicaragua is wholly unique, among the States bound by the Optional Clause, but this uniqueness does not justify taking the conduct of this State as a basis for considering Nicaragua as accepting the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the present Statute, independently of Article 36, paragraph 5, for the reasons I have just explained.

31. Moreover, I disagree with the Court’s affirmation that the reports of the Secretary-General, as depositary of the declarations, and that the International Court of Justice *Yearbooks* have affirmed that Nicaragua had accomplished the formality of deposit, if I have correctly interpreted the Court’s statement in paragraph 46.

32. In the publication of the Secretary-General concerning *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, Nicaragua’s acceptance is included under subtitle (b) :

“Declarations made under Article 36, paragraph 2, of the Statute of the *Permanent Court of International Justice*, which are deemed to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice.” (Emphasis added ; *Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General. Status as at 31 December 1982*, p. 24.)

33. In the International Court of Justice *Yearbook 1946-1947*, Nicaragua’s declaration is included among “Communications and declarations of States which are still bound by their adherence to the Optional Clause of the Statute of the Permanent Court of International Justice” (p. 207) and the country is included in the

« [La Cour] s'estime donc fondée à admettre que, compte tenu de l'origine et de la généralité des affirmations selon lesquelles le Nicaragua était lié par sa déclaration de 1929, l'acquiescement constant de cet Etat à ces affirmations constitue un mode valable de manifestation de sa volonté de reconnaître la compétence obligatoire de la Cour au titre de l'article 36, paragraphe 2, du Statut, et qu'en conséquence le Nicaragua est, vis-à-vis des Etats-Unis, un Etat acceptant « la même obligation » au sens de cet article. » (Par. 47.)

29. Si je suis ici en désaccord, c'est à cause de mon interprétation du Statut de la Cour, qui spécifie que la seule condition nécessaire pour rendre applicable une déclaration faite dans le cadre de l'article 36, paragraphe 2, est, selon le paragraphe 4 du même article, le dépôt de la déclaration auprès du Secrétaire général des Nations Unies. En effet, le consentement des Etats à être liés par les obligations internationales résultant d'un traité doit être donné de façon conforme à la procédure prévue dans le traité. La conduite des Etats est, certes, un élément important dans l'interprétation des conventions, et la Cour le montre dans les paragraphes précédents de son arrêt, mais c'est chose toute différente de considérer que ce comportement peut entraîner l'acceptation des obligations internationales énoncées dans un traité sans que soit respectée la procédure expressément prévue pour l'entrée en vigueur de ces obligations.

30. Je concède que la situation du Nicaragua est tout à fait unique par rapport à celle des autres Etats liés par la clause facultative. Mais, pour les raisons que je viens de dire, cela ne justifie pas que l'on prenne la conduite de cet Etat comme base pour considérer que le Nicaragua a accepté la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut actuel.

31. De plus, je suis en désaccord avec l'affirmation de la Cour selon laquelle, si j'ai bien compris ce qui est dit au paragraphe 46 de l'arrêt, les rapports du Secrétaire général, dépositaire des déclarations, et les *Annuaire*s de la Cour confirmeraient l'accomplissement, par le Nicaragua, de la formalité du dépôt.

32. Dans la publication des Nations Unies intitulée *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, l'acceptation du Nicaragua figure dans une section b) intitulée comme suit :

« Déclarations faites conformément au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la *Cour permanente de Justice internationale*, et réputées valoir acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. » (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général — Etat au 31 décembre 1982*, p. 25. Les italiques sont de moi.)

33. Dans l'*Annuaire 1946-1947* de la Cour, la déclaration du Nicaragua était reproduite parmi les « Communications et déclarations des Etats Membres des Nations Unies qui sont encore liés par leur adhésion à la Disposition facultative de la Cour permanente de Justice internationale » (p. 203), et le Nicaragua était inscrit dans la :

“List of States which have recognized the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice or which are still bound by their acceptance of the Optional Clause of the Statute of the Permanent Court of International Justice (Article 36 of the Statute of the International Court of Justice).” (P. 221.)

34. The same title is reproduced in the *Yearbook 1947-1948* (p. 133). The parenthesis is deleted in the *Yearbook 1955-1956* (p. 188). The last *Yearbook 1982-1983* includes Nicaragua in a list of “Declarations recognizing as compulsory the jurisdiction of the Court”; it is stated, before the texts of the Declarations :

“In view of the provisions of Article 36, paragraph 5, of the Statute of the International Court of Justice, the present section also contains the texts of Declarations made under the Statute of the *Permanent Court of International Justice* which have not lapsed or been withdrawn. There are now eight such declarations.” (Emphasis added in the original text, p. 56.)

35. In my reading of these official publications, what Nicaragua has acquiesced in is to be considered bound by the Optional Clause, in accordance with the interpretation and application given by these organs of the United Nations to Article 36, paragraph 5, of the Statute of the Court, and not to be bound directly under Article 36, paragraph 2, as has been found by the Court.

(Signed) J. M. RUDA.

---

« Liste des Etats qui ont reconnu comme obligatoire la juridiction de la Cour internationale de Justice ou qui sont encore liés par leur adhésion à la Disposition facultative du Statut de la Cour permanente de Justice internationale (article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice). » (P. 217.)

34. Le même titre apparaissait dans l'*Annuaire 1947-1948* (p. 127). La parenthèse était supprimée dans l'*Annuaire 1955-1956* (p. 182). Quant à l'*Annuaire 1982-1983*, dernier volume en date de la série, il place la déclaration du Nicaragua parmi les « Déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour », devant lesquelles on trouve l'observation suivante :

« En application de l'article 36, paragraphe 5, du Statut de la Cour internationale de Justice, la présente section contient aussi le texte des déclarations faites en application du Statut de la *Cour permanente* qui ne sont pas devenues caduques ou n'ont pas été retirées. Elles sont actuellement au nombre de huit. » (En italiques dans l'original ; p. 58.)

35. Selon ces publications officielles telles que je les comprends, ce que le Nicaragua a accepté est d'être réputé lié par la clause facultative, conformément à l'interprétation et à l'application de l'article 36, paragraphe 5, du Statut par ces organes des Nations Unies, et non pas d'être lié directement par l'article 36, paragraphe 2, comme le dit la Cour.

(Signé) J. M. RUDA.

---