

## DISSENTING OPINION OF JUDGE WEERAMANTRY

This application for provisional measures was, as required by Article 74 (1) of the Rules of Court, given priority over all other cases pending before the Court. The oral submissions were concluded on 28 March 1992. Three days later, when the case was at the stage of deliberations, resolution 748 (1992) was adopted by the Security Council. Resolution 748 (1992) covered matters of importance which were *sub judice* before the Court and the impact of that resolution upon the matters before the Court is among the legal questions discussed in this opinion.

Without determining definitively the legal effect of that resolution, the validity of which is disputed by Libya, we must at the present stage of provisional measures act upon the basis of its validity. Article 25 of the United Nations Charter, requiring Members of the United Nations to accept and carry out decisions of the Council, must then be regarded as *prima facie* applicable to that resolution. In reaching these conclusions, I agree with the views of the majority of the Court but I respectfully dissent from the view that that resolution renders it inappropriate for the Court to issue provisional measures. The reasons for this view are set out in this dissenting opinion. It deals with important questions of law canvassed at some length before us which are of a significance reaching so far beyond the immediate case as, in my opinion, to merit some extended examination.

Two matters argued at some length before us, to which I shall confine my observations, are the question of jurisdiction and the relationship between this Court and the Security Council. The main assertions of fact and the basic contentions of the Parties are sufficiently set out in the Order of the Court and I need not recapitulate them here.

### A. JURISDICTION

Article 14 (1) of the Montreal Convention is the foundation of the Court's jurisdiction to entertain this application. It stipulates a six-month period from the date of request for arbitration within which if parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of them may refer a dispute to the International Court.

The Respondents have contended that the pre-conditions to the jurisdiction of this Court have not been satisfied inasmuch as there is no "dis-

## OPINION DISSIDENTE DE M. WEERAMANTRY

[Traduction]

Comme le requiert l'article 74, paragraphe 1, du Règlement de la Cour, priorité a été donnée à la présente demande en indication de mesures conservatoires sur toutes les autres affaires pendantes. Les plaidoiries ont été achevées le 28 mars 1992. Trois jours plus tard, alors que l'affaire en était au stade des délibérations, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 748 (1992). La résolution 748 (1992) portait sur des questions importantes alors en suspens devant la Cour et l'incidence de cette résolution sur les questions dont la Cour est saisie compte parmi les points de droit discutés dans la présente opinion.

Sans déterminer de façon catégorique quel est l'effet juridique de cette résolution, dont la Libye conteste la validité, nous devons, au stade actuel de la procédure, qui a trait à l'indication de mesures conservatoires, partir du principe qu'elle est valable. L'article 25 de la Charte des Nations Unies, qui oblige les Membres de l'Organisation à accepter et appliquer les décisions du Conseil, doit donc être considéré, *prima facie*, comme applicable à cette résolution. En arrivant à de telles conclusions, je m'associe aux opinions de la majorité de la Cour mais, avec tout le respect que je dois à celle-ci, je ne peux souscrire à l'opinion que cette résolution rend inappropriée l'indication de mesures conservatoires. Les raisons d'envisager ainsi l'affaire sont exposées dans la présente opinion dissidente. Elle traite d'importantes questions de droit qui ont été débattues assez en détail devant nous et dont la portée dépasse l'affaire en cause au point de sembler mériter un examen quelque peu développé.

Je limiterai mes observations à deux questions qui ont fait l'objet d'argumentations assez longues devant nous, celle de la compétence et celle des rapports entre la Cour et le Conseil de sécurité. Les faits essentiels et les principales thèses des Parties sont exposés assez clairement dans l'ordonnance de la Cour pour que je n'aie pas à les répéter ici.

### A. LA COMPÉTENCE

L'article 14, paragraphe 1, de la convention de Montréal est la base de la compétence qu'a la Cour de connaître de la requête. Il stipule un délai de six mois à compter de la demande d'arbitrage pendant lequel, si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre un différend à la Cour internationale.

Les défendeurs ont soutenu que les conditions préalables de la compétence de la Cour n'ont pas été remplies, faisant valoir qu'il n'existe pas de

pute" within the meaning of Article 14 (1) and that, in any event, the stipulated six-month period has not elapsed.

At the present stage of proceedings it is inappropriate to give a narrow or restrictive meaning to the word "dispute". I am satisfied *prima facie* that there is a substantial dispute between the Parties, for Libya relies on the rule of customary international law, *aut dedere aut judicare*, as the governing principle which entitles it to try its own citizens in the absence of an extradition treaty, while the Respondent demands the surrender of the two suspects. Libya declares that it will try them and has invited the Respondent to send its officials and lawyers to observe the trial, arguing that it is thus satisfying its obligations under the Treaty. The Respondent demands that the suspects be tried in its own courts. Libya contends that its domestic law forbids the surrender of its citizens for trial elsewhere and that the Respondent's demand is an infringement of its sovereignty. The Respondent denies that this is a valid excuse for not surrendering them. All of this in my view amounts *prima facie* at any rate to a dispute, thus satisfying one of the prerequisites of Article 14 (1).

The Respondent's further contention, which is a more substantial one, is that the letter in which Libya first mentioned arbitration was dated 18 January and this case was instituted on 3 March, well before six months had elapsed. It contends therefore that an essential prerequisite to the invocation of the Court's jurisdiction has not been satisfied. This may well be a correct statement of the legal position.

At the same time, there is another view that is plausible and is certainly arguable. That is, that where a party has in anticipation indicated that it will not consider itself bound by mediation or negotiation, the insistence by that party on a waiting period specified as a prerequisite before the matter is taken to the International Court could defeat the purposes of such a provision. Material has been placed before us to the effect that the United States had stated to the Security Council that this was not a difference of approach that could be mediated or negotiated (S/PV.3033, 21 January 1982, p. 7) and that the Security Council must not be distracted by Libyan attempts to convert this issue of international peace and security into one of bilateral differences (*ibid.*). In other words, the argument placed before us was one of anticipatory repudiation of a consensual obligation.

The question of law before us is this: if, in a hypothetical case, a party refuses negotiation, can such party insist on the six-month period of delay before the matter is brought to this Court? Such insistence can well be a roadblock in the path of a party seeking relief from this Court. The provision can then be construed to mean that a party is free to use other methods than conciliation during this six-month period. Such a construction could well be a negation of the purposes and principles of such a provision, as was cogently stated by Judge Ago in his separate opinion

«différend» au sens de l'article 14, paragraphe 1, et que, de toute manière, le délai de six mois stipulé n'est pas expiré.

A ce stade de la procédure, il ne convient pas d'attribuer un sens étroit ou restrictif au terme «différend». Il me semble établi, à première vue, qu'il existe un différend substantiel entre les Parties, car la Libye se fonde sur la règle de droit international coutumier *aut dedere aut judicare* comme étant le principe directeur qui l'habilite à juger ses propres citoyens en l'absence de traité d'extradition, tandis que le défendeur réclame la remise des deux suspects. La Libye déclare qu'elle les jugera et elle a invité le défendeur à envoyer des représentants et des hommes de loi observer le procès, arguant qu'elle s'acquitte ainsi des obligations dont elle est tenue en vertu du traité. Le défendeur exige que les suspects soient jugés devant ses propres tribunaux. La Libye fait valoir que son droit interne lui interdit de livrer ses citoyens pour qu'ils soient jugés ailleurs et que la réclamation du défendeur constitue un empiètement sur sa souveraineté. Le défendeur nie qu'il y ait là une excuse valable pour ne pas livrer les intéressés. Tout cela me semble constituer un différend tout au moins *prima facie*, et donc à satisfaire à l'une des conditions préalables de l'article 14, paragraphe 1.

L'autre allégation du défendeur, qui a plus de poids, est que la lettre dans laquelle la Libye a mentionné l'arbitrage pour la première fois porte la date du 18 janvier et que la présente instance a été introduite le 3 mars, bien avant que six mois ne se fussent écoulés. Il soutient donc que l'une des conditions préalables essentielles pour demander à la Cour d'exercer sa compétence n'a pas été remplie. Telle peut effectivement être la situation en droit.

Il y a pourtant une autre façon de voir qui est plausible et assurément défendable. C'est que, quand une partie a indiqué d'avance qu'elle ne s'estimera pas tenue par la médiation ou la négociation et insiste pour faire respecter une période d'attente à titre de condition préalable pour porter l'affaire devant la Cour internationale, elle risque de déjouer les buts d'une telle clause. Il ressort du dossier qui nous a été présenté que les Etats-Unis ont déclaré au Conseil de sécurité qu'il ne s'agissait pas ici d'une question de divergence d'opinion ou de démarche pouvant faire l'objet de médiation ou être négociée (S/PV.3033, 21 janvier 1982, p. 7) et que le Conseil ne devait pas se laisser égarer par les efforts entrepris du côté libyen pour tenter de faire de cette question de paix et de sécurité internationales une question de divergences bilatérales (*ibid.*). En d'autres termes, l'argument développé devant nous était celui de la répudiation anticipée d'une obligation consensuelle.

La question de droit dont nous sommes saisis est la suivante: si, dans une affaire hypothétique, l'une des parties refuse de négocier, cette même partie peut-elle insister pour subordonner à l'écoulement du délai de six mois la faculté de porter l'affaire devant la Cour? Une telle insistance ne manquera pas de dresser un obstacle sur la voie d'une partie qui chercherait à obtenir satisfaction devant la Cour. La disposition dont il s'agit peut être alors interprétée en ce sens que toute partie a la faculté de recourir à d'autres procédures que la conciliation pendant ce délai de six mois.

in the Preliminary Objections phase of the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*:

“I am in fact convinced that prior resort to diplomatic negotiations cannot constitute an absolute requirement, to be satisfied even when the hopelessness of expecting any negotiations to succeed is clear from the state of relations between the parties, and there is no warrant for using it as a ground for delaying the opening of arbitral or judicial proceedings when provision for recourse to them exists.”  
(*I.C.J. Reports 1984*, pp. 515-516, para. 4.)

The general principle set out in that passage can be even more pointedly formulated in the context of a specified waiting period such as is stipulated in the Montreal Convention. It can be plausibly argued that there is no purpose in allowing a party who has repudiated conciliation to argue for the rejection of an application on grounds of its non-compliance with procedures which it has itself rejected. A period of freedom from conciliatory and judicial processes would thus be given to the party repudiating, leaving it at liberty to pursue other non-conciliatory procedures, while its opponent is required to stand by without help or remedy.

Such a construction of the Article fits also within theories of interpretation which emphasize that treaty provisions must be so interpreted as not to render nugatory their object and purpose. One cannot without further consideration conclude whether one or the other view should prevail. They both have much to be said for them and we are in a situation where we can only say that the view that the six-month period in Article 14 (1) does not constitute an absolute prohibition is at least an arguable one.

The recitals in the Court’s Order in the *Nuclear Tests* cases also bear out this provisional approach to jurisdiction:

“13. Whereas on a request for provisional measures the Court need not, before indicating them, finally satisfy itself that it has jurisdiction on the merits of the case, and yet ought not to indicate such measures unless the provisions invoked by the Applicant appear, *prima facie*, to afford a basis on which the jurisdiction of the Court might be founded;

.....  
17. Whereas the material submitted to the Court leads it to the conclusion, at the present stage of the proceedings, that the provi-

Interpréter ainsi une telle disposition risquerait fort d'aller à l'encontre des buts et principes qui l'inspirent, comme M. Ago l'a déclaré de façon convaincante dans son opinion individuelle lors de la phase des exceptions préliminaires en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*:

« je suis convaincu que le recours préalable à des négociations diplomatiques ne peut pas constituer une exigence absolue à remplir, même lorsqu'il est évident que l'état des relations entre les parties est tel qu'il est illusoire de s'attendre à ce que de telles négociations aboutissent à un résultat positif et qu'il serait injustifié de retarder par ce biais l'ouverture d'une procédure arbitrale ou judiciaire quand la possibilité du recours à celle-ci a été prévu » (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 515-516, par. 4).

Le principe général énoncé dans ce passage peut être formulé plus nettement encore dans le cas d'un délai d'attente spécifié, tel que celui qui est stipulé dans la convention de Montréal. L'on peut raisonnablement soutenir qu'il ne sert à rien de permettre à une partie qui a refusé la conciliation d'invoquer, pour demander le rejet d'une requête, l'inexécution de procédures qu'elle a elle-même rejetées. L'on mettrait ainsi celle-ci, pendant un certain temps, à l'abri de toute procédure de conciliation et de toute procédure judiciaire en la laissant libre de poursuivre d'autres procédures non conciliatoires, tandis que la partie adverse resterait tenue d'attendre, sans assistance ni recours.

Une telle lecture de l'article s'accorde aussi avec les principes d'interprétation qui soulignent que les dispositions d'un traité doivent être interprétées de manière à ne pas priver d'effet son objet et son but. Sans un examen plus approfondi, on ne saurait conclure que l'un ou l'autre de ces points de vue doit l'emporter. Il y a beaucoup à dire en faveur de l'un et de l'autre et, dans la situation actuelle, nous pouvons seulement retenir que le point de vue selon lequel le délai de six mois de l'article 14, paragraphe 1, ne constitue pas une interdiction absolue est au moins défendable.

Les considérants de l'ordonnance de la Cour dans les affaires des *Essais nucléaires* renforcent aussi cette attitude provisoire à l'égard de la compétence :

« 13. Considérant que, lorsqu'elle est saisie d'une demande en indication de mesures conservatoires, la Cour n'a pas besoin, avant d'indiquer ces mesures, de s'assurer de façon concluante de sa compétence quant au fond de l'affaire, mais qu'elle ne doit cependant pas indiquer de telles mesures si les dispositions invoquées par le demandeur ne se présentent pas comme constituant, *prima facie*, une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée;

17. Considérant que les éléments soumis à la Cour l'amènent à conclure, au stade actuel de la procédure, que les dispositions invo-

sions invoked by the Applicant appear, *prima facie*, to afford a basis on which the jurisdiction of the Court might be founded; and whereas the Court will accordingly proceed to examine the Applicant's request for the indication of interim measures of protection;" (*I.C.J. Reports 1973*, pp. 101, 102).

Applying this reasoning, I would hold that the circumstances invoked by the Applicant appear, *prima facie*, to afford a basis on which the jurisdiction of the Court might be founded.

If, after the issue of such provisional measures, it appears at a later stage or at the stage of consideration of the merits that the Court has no jurisdiction, then the provisional measures would immediately cease to have effect.

Granted this conclusion in regard to the Court's jurisdiction under Article 14 of the Montreal Convention, the next major question is whether Security Council resolutions 731 (1992) and 748 (1992) present obstacles to the Court's consideration of this matter. This question receives attention in the next section of this opinion.

## B. THE COURT AND THE SECURITY COUNCIL

### *Relevance to the Matters before the Court*

This case has raised as perhaps no case has done in the past, certain questions of importance and interest concerning the respective functions of this Court and the Security Council. These matters arose squarely before the Court at the stage of oral submissions in consequence of resolution 731 (1992). This relationship has assumed even more importance subsequent to the close of the oral argument, with the adoption of resolution 748 (1992).

Issues relative to the relationship between the Court and the Security Council were specifically raised by both Parties before us.

Counsel for Libya, Professor Suy, urged that resolution 731 (1992) "flies in the face of the whole of the procedure for the peaceful settlement of disputes provided for in the Montreal Convention" and hence that Libya was entitled to submit to the International Court the legal aspects of the question which were neglected by the Security Council (Public Sitting of 26 March 1992 (morning), CR 92/2, p. 61). He argued further that the right of Libya to exercise its criminal jurisdiction over its own subjects is a fundamental right derived from the sovereignty of the State, a right which cannot be derogated from.

The Agent for the United States, Mr. Williamson, stated as one of his four basic contentions "that the Libyan requests [to the Court] should be denied because the Security Council is actively seised with the issue"

quées par le demandeur se présentent comme constituant, *prima facie*, une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée; et qu'en conséquence la Cour se propose d'examiner la demande en indication de mesures conservatoires présentée par le demandeur» (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 101 et 102).

Appliquant le même raisonnement, je dirais que les circonstances invoquées par le demandeur se présentent comme constituant, *prima facie*, une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée.

Au cas où il apparaîtrait, après la question de ces mesures conservatoires, lors d'une phase ultérieure ou de la procédure sur le fond, que la Cour n'est pas compétente, les mesures conservatoires cesseraient immédiatement de produire effet.

Une fois admise cette conclusion en ce qui concerne la compétence de la Cour en vertu de l'article 14 de la convention de Montréal, la principale question qui se pose ensuite est celle de savoir si les résolutions 731 (1992) et 748 (1992) du Conseil de sécurité font obstacle à l'examen de l'affaire par la Cour. Cette question est examinée dans la section suivante de la présente opinion.

## B. LA COUR ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

### *La pertinence des questions portées devant la Cour*

Plus peut-être qu'aucune autre dans le passé, la présente affaire a soulevé certaines questions qui ne manquent ni d'importance ni d'intérêt à propos des fonctions respectives de la Cour et du Conseil de sécurité. Ces questions se sont posées sans ambages devant la Cour, lors des plaidoiries orales, dans le contexte de la résolution 731 (1992). La relation entre ces deux organes a revêtu plus d'importance encore après la clôture des audiences, avec l'adoption de la résolution 748 (1992).

Les deux Parties qui comparaissent devant nous ont soulevé expressément des questions relatives aux rapports entre la Cour et le Conseil de sécurité.

Le conseil de la Libye, M. Suy, a dit avec insistance que la résolution 731 (1992) «fait fi de toute la procédure des règlements juridiques et pacifiques des différends prévue dans la convention de Montréal» et que la Libye est donc fondée à soumettre à la Cour internationale les aspects juridiques de la question que le Conseil de sécurité a négligés (audience publique du 26 mars 1992 (matin), CR 92/2, p. 61). Il a soutenu encore que le droit de la Libye d'exercer sa compétence en matière pénale sur ses propres ressortissants est un droit fondamental issu de la souveraineté de l'Etat, un droit qui ne souffre pas de dérogation.

L'agent des Etats-Unis, M. Williamson, a déclaré, ce qui constituait l'une de ses quatre thèses fondamentales, «que les demandes libyennes doivent être rejetées parce que le Conseil de sécurité est saisi de la ques-



(Public Sitting of 27 March 1992, CR 92/4, p. 16). Counsel for the United States submitted that the Court ought to examine whether its actions would conflict with actions which the Council has taken or is considering (*ibid.*, p. 67), and, while conceding that the Court and the Council may properly exercise their respective functions simultaneously in regard to the same matter, submitted that neither the Charter nor the practice of the Court provides a basis for interfering with the exercise by the Council of its primary responsibility for maintaining international peace and security (*ibid.*, p. 36).

Here, unequivocally presented to the Court, was an invitation to address the issue of the relationship between Court and Council in the context of resolution 731 (1992). Resolution 748 (1992), be it noted, was not before the Court at the stage of argument but later assumed even greater importance than resolution 731 (1992).

In considering an application for provisional measures in the context of resolution 731 (1992) and in the context of the arguments addressed to us, the Court was under the necessity of considering the legal issue of the impact, if any, upon the Court's jurisdiction of the action of the Security Council in adopting resolution 731 (1992). Similar considerations now apply to resolution 748 (1992).

The relationship between the Security Council and the Court, thus firmly embedded within the legal arguments addressed to the Court, requires some preliminary consideration, in the manner appropriate to an application for provisional relief. Definitive findings on these important matters are not necessary at the stage of provisional measures and, of course, are not attempted here. What is sought rather is to outline the general contours of the problem so that the application for provisional measures can be seen against the legal background provided by the Charter of the United Nations. The analysis in the ensuing subheads of discussion is essential as being directly relevant to the application for provisional measures which is now before the Court and to the objections raised thereto on the basis of the organizational structure of the United Nations.

It seems all the more important to set them down having regard to the fact that these considerations have never before in the jurisprudence of the Court arisen in this direct and immediate way and having regard to the advantage the Court has had of a presentation before it on these issues by teams of extremely eminent and experienced international lawyers.

The Court as a judicial body seised of an application for provisional measures was moreover the appropriate forum for examining the legal impact on its determinations, of Security Council resolution 731 (1992). It was contended, on the one hand, that the fact of the Security Council being seised of the matter prevented the Court from granting the relief sought, while, on the other hand, that resolution was impugned as neglecting certain legal considerations which the Security Council was allegedly

tion et s'en occupe» (audience publique du 27 mars 1992, CR 92/4, p. 16). Le conseil des États-Unis a soutenu que la Cour doit examiner si son action risque d'entrer en conflit avec les mesures que le Conseil de sécurité a adoptées ou envisage actuellement (*ibid.*, p. 67) et, tout en concédant que la Cour et le Conseil de sécurité peuvent légitimement exercer leurs fonctions respectives simultanément à l'égard de la même affaire, il a soutenu que ni la Charte ni la pratique de la Cour n'offrent de base permettant d'entraver l'exercice par le Conseil de sa responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (*ibid.*, p. 36).

Il y avait là une invitation, présentée sans équivoque à la Cour, à examiner la question des rapports entre la Cour et le Conseil de sécurité dans le contexte de la résolution 731 (1992). Il convient de noter que la Cour n'avait pas devant elle la résolution 748 (1992) lors des plaidoiries, mais celle-ci a revêtu par la suite encore plus d'importance que la résolution 731 (1992).

Pour apprécier une demande en indication de mesures conservatoires dans le contexte de la résolution 731 (1992) et des arguments développés devant nous, la Cour devait nécessairement examiner la question de droit consistant à savoir quelle était, le cas échéant, l'incidence sur sa compétence de la décision prise par le Conseil de sécurité dans sa résolution 731 (1992). Des considérations semblables s'appliquent maintenant à la résolution 748 (1992).

Les rapports entre le Conseil de sécurité et la Cour, ainsi fermement enracinés dans les exposés juridiques présentés à la Cour, appellent un certain examen préliminaire, de la manière qui convient à une demande de mesures conservatoires. Il n'est pas nécessaire de statuer de façon définitive sur ces questions importantes au stade des mesures conservatoires et, à l'évidence, on ne tente pas ici de le faire. Il s'agit plutôt d'esquisser les contours généraux du problème afin de replacer la demande en indication de mesures conservatoires dans la perspective du régime juridique établi par la Charte des Nations Unies. L'analyse présentée sous les intitulés suivants de la discussion est essentielle, car elle est directement en rapport avec la demande en indication de mesures conservatoires dont la Cour est maintenant saisie et avec les moyens invoqués en sens contraire sur la base de la structure organisationnelle des Nations Unies.

Il n'en semble que plus important de formuler de telles considérations étant donné qu'elles n'ont jamais eu jusqu'ici une actualité aussi directe et immédiate dans la jurisprudence de la Cour et que la Cour a eu l'avantage d'entendre présenter ces questions par des équipes de spécialistes du droit international très éminents et expérimentés.

De plus, la Cour, en tant qu'organe judiciaire saisi d'une demande en indication de mesures conservatoires, était l'instance appropriée pour examiner l'incidence juridique de la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité sur ses décisions. On soutenait d'une part que le fait que le Conseil de sécurité était saisi de la question empêchait la Cour de faire droit à cette demande, tandis que, d'autre part, la résolution était critiquée pour ne pas tenir compte de certaines considérations d'ordre juridique

bound to consider. These were pre-eminently questions of law which the Court was bound to examine as a prerequisite to considering whether provisional measures were to be issued.

### *General Observations*

Created by the same Charter to fulfil in common the Purposes and Principles of the United Nations, the Security Council and the Court are complementary to each other, each performing the special role allotted to it by their common instrument of creation. Both owe loyalty alike to the same instrument which provides their authority and prescribes their goals. As with the great branches of government within a domestic jurisdiction such as the executive and the judiciary, they perform their mission for the common benefit of the greater system of which they are a part.

In the United Nations system, the sphere of each of these bodies is laid down in the Charter, as within a domestic jurisdiction it may be laid down in a constitution. However, unlike in many domestic systems where the judicial arm may sit in review over the actions of the executive arm, subjecting those acts to the test of legality under the Constitution, in the United Nations system the International Court of Justice is not vested with the review or appellate jurisdiction often given to the highest courts within a domestic framework (see Advisory Opinion of the International Court in *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *I.C.J. Reports 1971*, p. 16). At the same time, it is the principal judicial organ of the United Nations, charged with the task, *inter alia*, of deciding in accordance with international law such disputes as are submitted to it (Art. 38 of the Statute of the Court).

An important difference must also be noted between the division of powers in municipal systems and the distribution of powers between the principal organs of the United Nations, for there is not among the United Nations organizations the same strict principle of separation of powers one sometimes finds in municipal systems. As this Court observed in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, municipal law concepts of separation of powers "are not applicable to the relations among international institutions for the settlement of disputes" (*I.C.J. Reports 1984*, p. 433, para. 92). Nor is there a hierarchical arrangement of the organs of the United Nations (Rosenne, *The Law and Practice of the International Court of Justice*, 2nd rev. ed., p. 70), and each principal organ is *par inter pares* (*ibid.*, p. 71).

As a judicial organ, it will be the Court's duty from time to time to examine and determine from a strictly legal point of view matters which may at the same time be the subject of determination from an executive or political point of view by another principal organ of the United Nations.

que le Conseil de sécurité était censément tenu d'envisager. C'étaient là par excellence des questions de droit que la Cour devait immanquablement analyser avant de rechercher s'il fallait indiquer des mesures conservatoires.

### *Observations générales*

Créés par la même Charte pour remplir en commun les buts et principes des Nations Unies, le Conseil de sécurité et la Cour sont complémentaires, et chacun remplit le rôle particulier qui lui est assigné par l'instrument commun qui leur a donné naissance. Tous deux doivent la même loyauté au même instrument qui est source de leurs pouvoirs et qui prescrit leurs buts. Comme les branches de l'Etat en droit interne, telles que l'exécutif et le judiciaire, ils remplissent leur mission pour le bien commun du système plus vaste dont ils font partie.

Dans le système des Nations Unies, la sphère de compétence de chacun de ces organes est définie par la Charte, tout comme dans l'ordre national elle peut être définie par la constitution. Toutefois, à la différence de nombreux systèmes nationaux dans lesquels le judiciaire peut exercer un contrôle sur les actes de l'exécutif en soumettant ces actes aux critères de la légalité constitutionnelle, dans le système des Nations Unies, la Cour internationale de Justice n'est pas investie du pouvoir de contrôle ou d'appel souvent dévolu aux juridictions les plus élevées au sein d'un cadre national (voir l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J. Recueil 1971, p. 16). En même temps, la Cour est l'organe judiciaire principal des Nations Unies ayant pour tâche, entre autres, de régler, conformément au droit international, les différends qui lui sont soumis (article 38 du Statut de la Cour).

Il y a lieu de remarquer aussi une différence importante entre le partage des pouvoirs dans les systèmes nationaux et la répartition des pouvoirs entre les organes principaux des Nations Unies, puisqu'il n'existe pas, entre les organismes et institutions des Nations Unies, le même rigoureux principe de séparation des pouvoirs que celui que l'on trouve parfois dans les systèmes nationaux. Comme la Cour l'a remarqué dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, les notions internes de séparation des pouvoirs «ne s'appliquent pas aux relations entre institutions internationales chargées de régler des différends» (C.I.J. Recueil 1984, p. 433, par. 92). Il n'existe pas non plus de structuration hiérarchique des organes des Nations Unies (Rosenne, *The Law and Practice of the International Court of Justice*, 2<sup>e</sup> éd. rev., p. 70), chaque organe principal étant *par inter pares* (*ibid.*, p. 71).

En tant qu'organe judiciaire, la Cour a périodiquement pour tâche d'examiner et de juger sous l'angle strictement juridique des questions qui peuvent en même temps faire l'objet d'une décision de caractère exécutif ou politique émanant d'un autre organe principal des Nations Unies. La

The Court by virtue of its nature and constitution applies to the matter before it the concepts, the criteria and the methodology of the judicial process which other organs of the United Nations are naturally not obliged to do. The concepts it uses are juridical concepts, its criteria are standards of legality, its method is that of legal proof. Its tests of validity and the bases of its decisions are naturally not the same as they would be before a political or executive organ of the United Nations.

Yet this much they have in common — that all organs alike exercise their authority under and in terms of the Charter. There can never truly be a question of opposition of one organ to another but rather a common subjection of all organs to the Charter. The interpretation of Charter provisions is primarily a matter of law, and such questions of law may in appropriate circumstances come before the Court for judicial determination. When this does occur, the Court acts as guardian of the Charter and of international law for, in the international arena, there is no higher body charged with judicial functions and with the determination of questions of interpretation and application of international law. Anchored to the Charter in particular and to international law in general, the Court considers such legal matters as are properly brought before it and the fact that its judicial decision based upon the law may have political consequences is not a factor that would deflect it from discharging its duties under the Charter of the United Nations and the Statute of the Court.

The judicial function in resolving disputes and other matters duly referred to it and in deciding in accordance with international law as applied and interpreted by the Court is the Court's function and very *raison d'être*. Dr. Rosenne's analysis of the relationship between the principal organs concludes that what lies at the heart of their relationship is that "the will of the Organization is made manifest by the actions of those organs within whose sphere of competence a particular matter lies" (Rosenne, *op. cit.*, p. 69). What pertains to the judicial function is the proper sphere of competence of the Court. The circumstance that political results flow from a judicial decision is not one that takes it out of that sphere of competence. So also:

"while the Court's task is limited to functions of a legal character, its power of action and decision is subject to no limitation deriving from the fact that the dispute before it might also be within the competence of some other organ. If the maintenance of international peace and security be regarded as the major function of the United Nations as a whole (including the Court), the Charter confers no exclusive competence upon any one principal organ. Even the fact that the Security Council has primary responsibility for the maintenance of

Cour, de par sa nature et sa constitution, applique au cas dont elle est saisie les notions, les critères et les méthodes de la procédure judiciaire, que les autres organes des Nations Unies ne sont naturellement pas obligés d'appliquer. Les notions qu'elle utilise sont des notions juridiques, le critère qu'elle applique est celui de la légalité, et ses méthodes sont celles de l'administration des preuves au sens juridique. Ses critères de validité et les fondements de ses décisions ne sont naturellement pas les mêmes que ceux qui s'appliqueraient devant un organe politique ou exécutif des Nations Unies.

Toutefois, tous ces organes, quels qu'ils soient, ont ceci en commun qu'ils exercent pareillement leur autorité en vertu de la Charte et conformément à ses dispositions. Il ne saurait jamais vraiment être question d'une opposition entre un organe et un autre, mais plutôt d'une soumission commune de tous les organes à la Charte. L'interprétation des dispositions de la Charte est essentiellement une question de droit, et des questions de droit de ce genre peuvent, quand les circonstances s'y prêtent, être portées devant la Cour pour qu'elle les tranche par une décision de justice. Lorsqu'il en est ainsi, la Cour agit en tant que gardienne de la Charte et du droit international car, sur la scène internationale, il n'existe pas d'organe plus élevé qui soit chargé de fonctions judiciaires et de statuer sur des questions d'interprétation et d'application du droit international. Ancrée à la Charte en particulier et dans le droit international en général, la Cour connaît des questions juridiques qui sont légitimement portées devant elle; le fait que sa décision judiciaire, fondée sur le droit, puisse avoir des conséquences politiques n'est pas un élément qui doive l'empêcher de remplir sa fonction en vertu de la Charte des Nations Unies et du Statut de la Cour.

Pour la Cour, régler les différends et les autres questions qui lui sont régulièrement soumises en statuant conformément au droit international tel qu'elle l'applique et l'interprète constitue sa fonction judiciaire et sa raison d'être. Dans son analyse des rapports entre les principaux organes, M. Rosenne conclut que ce qui se trouve au cœur de ces rapports est que «la volonté de l'Organisation est manifestée par les actions de ces organes dans les domaines de compétence desquels se trouve une question particulière» (Rosenne, *op. cit.*, p. 69). Ce qui relève de la fonction judiciaire est le domaine de compétence propre de la Cour. S'il arrive que ces conséquences politiques résultent d'une décision judiciaire, cela n'est pas de nature à la soustraire à cette sphère de compétence. De sorte que, aussi:

«tandis que la tâche de la Cour est limitée à exercer des fonctions de caractère juridique, son pouvoir d'action et de décision n'est soumis à aucune limitation découlant du fait que le différend qui est porté devant elle pourrait aussi entrer dans le domaine de compétence de quelque autre organe. Si le maintien de la paix et de la sécurité internationales est considéré comme la fonction primordiale de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble (y compris la Cour), la Charte ne confère pas de compétence exclusive à un organe principal

international peace and security under Article 24 of the Charter is not sufficient to give it exclusive competence over these matters. . . . There is thus no express authority in the Charter or in the Statute for the proposition advanced by Judge Alvarez in the *Anglo-Iranian Oil Co.* case to the effect that, if a case submitted to the Court should constitute a threat to world peace, the Security Council may seize itself of the case and thereby put an end to the Court's jurisdiction." (Rosenne, *op. cit.*, p. 73.)

It is interesting to note that this citation extends the proposition that the Court may consider a matter within the competence of another organ even to the case where a matter is on the agenda of another organ (*ibid.*, note 1).

It follows from the different nature of the two organs that there are many factors relevant to a political decision which a political organ can and would take notice of, but which a judicial organ cannot and would not. It is apposite in this context to cite Kelsen's observation :

"The Security Council and the General Assembly, in so far as they, too, are competent to settle disputes, are only quasi-judicial organs of the United Nations. This is true even if the interpretation is accepted that recommendations made by the Security Council for the settlement of disputes under Articles 31, 38 or 39 are, as decisions of the Council in accordance with Article 25, binding upon the parties. The Security Council, as pointed out, is not a judicial organ because its members are not independent." (Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, pp. 476-477.)

### *The Court's Autonomy*

The United States submitted that the organs of the United Nations should act as far as possible in co-operation with each other in common furtherance of the principles and purposes of the United Nations. The United States cited in this context the separate opinion of Judge Tarazi, in the *Aegean Sea Continental Shelf* case, reading as follows :

"For it is true and certain that the Court is an independent and judicial organ . . . it is no less true that it is an integral part of the United Nations . . .

That being so, the present Court, while maintaining its independence, should not fail to take into consideration this basic truth, namely that it is an integral part of the United Nations. The Charter, whose genesis marked a new stage in the course of history, features

unique. Même le fait que le Conseil de sécurité a au premier chef la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales en vertu de l'article 24 de la Charte ne suffit pas à lui donner une compétence exclusive sur ces questions... Il n'existe donc aucune autorité expresse dans la Charte ou dans le Statut pour fonder la proposition de M. Alvarez au sujet de l'affaire de l'*Anglo-Iranian Oil Co.* lorsqu'il avance que, si une affaire soumise à la Cour vient menacer la paix du monde, le Conseil de sécurité peut s'en saisir et mettre fin à la compétence de la Cour.» (Rosenne, *op. cit.*, p. 73.)

Il est intéressant de relever que cette citation développe l'idée selon laquelle la Cour peut examiner une question qui est de la compétence d'un autre organe même lorsque cette question est inscrite à l'ordre du jour de ce dernier (*ibid.*, note 1).

Il découle de la nature différente de ces deux organes qu'il existe de nombreux facteurs qui relèvent d'une décision politique et dont un organe politique peut s'occuper et s'occupera mais dont un organe judiciaire ne peut s'occuper et ne s'occuperait pas. Il convient, dans ce contexte, de citer la remarque de Kelsen :

« Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, dans la mesure où ils sont, eux aussi, compétents pour régler des différends, ne sont que des organes quasi judiciaires de l'Organisation des Nations Unies. Tel est le cas même si l'on accepte l'interprétation selon laquelle les recommandations faites par le Conseil de sécurité pour le règlement de différends en vertu des articles 31, 38 ou 39 sont, comme les décisions du Conseil prises en vertu de l'article 25, obligatoires pour les parties. Le Conseil de sécurité, ainsi qu'on l'a fait remarquer, n'est pas un organe judiciaire, car ses membres ne sont pas indépendants.» (Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, p. 476-477.)

### *L'autonomie de la Cour*

Les Etats-Unis ont soutenu que les organes de l'Organisation des Nations Unies devraient, dans toute la mesure du possible, coopérer les uns avec les autres pour mettre en œuvre, en commun, les principes et les buts des Nations Unies. A ce sujet, les Etats-Unis ont cité le passage suivant de l'opinion individuelle de M. Tarazi, dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*:

« En effet, s'il est vrai et certain que la Cour est un organe judiciaire indépendant ... il n'en est pas moins vrai qu'elle fait partie intégrante des Nations Unies...

Cela étant, la présente Cour, tout en maintenant son indépendance ne doit pas négliger de prendre en considération cette vérité première, à savoir qu'elle fait partie intégrante de l'ONU. La Charte dont la genèse historique marque une étape nouvelle dans l'histoire



some essential differences in comparison with the provisions of its predecessor, the Covenant of the League of Nations. Those differences were due to the new situation which States and peoples had to face on account of the consequences of the Second World War and of the developments which preceded or triggered its outbreak.

There is no necessity here to consider these differences in detail. One may content oneself with the affirmation that, by virtue of the Charter, the Security Council bears an essential responsibility for the maintenance of peace and security. The Court, if the circumstances so require, ought to *collaborate* in the accomplishment of this fundamental mission." (*I.C.J. Reports 1976*, separate opinion, p. 33 (emphasis added), cited in Public Sitting of 27 March 1992, CR 92/4, pp. 69-70.)

This exposition by Judge Tarazi of the role of the Court sets out with clarity certain central principles:

- (1) The Court is an independent organ of the United Nations and should maintain its independence.
- (2) The Court is a judicial organ.
- (3) The Court is an integral part of the United Nations.
- (4) Under the Charter, the Security Council bears essential responsibility for the maintenance of peace and security.
- (5) The Court ought to collaborate with the Security Council in the accomplishment of this mission if circumstances so require.

It is clear from a consideration of these requisites that the Court must at all times preserve its independence in performing the functions which the Charter has committed to it as the United Nations' principal judicial organ. It is clear also that in many an instance the performance of those independent functions will lead the Court to a result in total consonance with the conclusions of the Security Council. But it by no means follows from these propositions that the Court when properly seised of a legal dispute should co-operate with the Security Council to the extent of desisting from exercising its independent judgment on matters of law properly before it. Judge Tarazi was anxious to provide for this possibility by the careful insertion of the stress on the Court's independence and the proviso referring to the desirability of collaboration "if the circumstances so require". The judge of the question whether the circumstances so require is surely the Court in the exercise of its independent judgment.

It is to be noted, moreover, that, in the case of the Court, there is no provision similar to Article 12 of the Charter which provides, in regard to the General Assembly, that, while the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it by the Charter, the General Assembly "shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation" unless the Security Council so requests. It is part of the scheme of the Charter that the International Court is not similarly restrained.

offre des différences essentielles par rapport aux dispositions de son devancier, le Pacte de la SdN. Ces différences étaient dues à une situation nouvelle à laquelle ont fait face les Etats et les peuples en raison des suites de la seconde guerre mondiale et des développements qui l'ont précédée ou en ont précipité le déclenchement.

Il n'est pas nécessaire ici de passer en revue ces différences. On pourrait pourtant se contenter d'affirmer qu'en vertu de la Charte le Conseil de sécurité assume une responsabilité essentielle en vue du maintien de la paix et de la sécurité. La Cour devrait *collaborer*, si les circonstances l'exigent, à cette œuvre fondamentale. » (*C.I.J. Recueil 1976*, opinion individuelle, p. 33 (les italiques sont de moi), citée à l'audience publique du 27 mars 1992, CR 92/4, p. 69-70.)

Cet exposé que M. Tarazi fait du rôle de la Cour dégage clairement certains principes essentiels :

- 1) La Cour est un organe indépendant de l'Organisation des Nations Unies et doit conserver son indépendance.
- 2) La Cour est un organe judiciaire.
- 3) La Cour fait partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies.
- 4) En vertu de la Charte, le Conseil de sécurité assume la responsabilité essentielle du maintien de la paix et de la sécurité.
- 5) La Cour devrait collaborer avec le Conseil de sécurité à la réalisation de cette mission si les circonstances l'exigent.

Il ressort clairement de l'examen de ces principes que la Cour doit à tout moment conserver son indépendance dans l'accomplissement des fonctions que la Charte lui confie en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies. Il est clair aussi que, dans bien des cas, le fait de s'acquitter de ces fonctions indépendantes conduira la Cour à un résultat qui sera en parfaite harmonie avec les conclusions du Conseil de sécurité. Mais il ne découle nullement de ces propositions que la Cour, lorsqu'elle est régulièrement saisie d'un différend juridique, doive coopérer avec le Conseil de sécurité jusqu'au point de cesser d'exercer son jugement indépendant sur les questions de droit dont elle est légitimement saisie. M. Tarazi avait à cœur de prévoir cette possibilité; il a mis soigneusement l'accent sur l'indépendance de la Cour et a nuancé la formule, la collaboration étant souhaitable « si les circonstances l'exigent ». Le juge de la question de savoir si les circonstances l'exigent est assurément la Cour, exerçant son jugement en toute indépendance.

De plus, il y a lieu de relever que, s'agissant de la Cour, on ne trouve aucune disposition du genre de l'article 12 de la Charte qui stipule qu'en ce qui concerne l'Assemblée générale, tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte, l'Assemblée générale « ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation » à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. Dans le mécanisme de la Charte, la Cour internationale de Justice ne doit pas être limitée de la même façon dans son action.

The proposition is unexceptionable that where the Security Council is addressing a situation with direct implications for the matter brought before the Court, the Court should examine whether its actions would conflict with the actions that the Security Council has taken or is considering and, where the circumstances permit, should seek to reinforce the actions of the Council.

This is undoubtedly so, but the fact of Security Council action is only one of the circumstances the Court would take into account and is by no means conclusive. Since the Court and the Security Council may properly exercise their respective functions with regard to an international dispute or situation, each must in the exercise of the undoubted authority conferred on it exercise its independent judgment in accordance with the Charter. It follows that their assessment of a given situation will not always be in complete coincidence. Especially where matters of legal interpretation are involved, the Court will naturally zealously preserve its independence of judgment, for to do any less would not be a proper compliance with the requirements of the Charter.

#### *Co-ordinate Exercise of Powers*

There have indeed been prior instances where the same matter has come up for consideration before both the Security Council and the Court. Mention may be made in this connection of the following cases where the jurisdiction of both the Court and the Security Council was invoked in one and the same matter: *Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection* (I.C.J. Reports 1976, p. 3); *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Provisional Measures* (I.C.J. Reports 1979, p. 7); *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Provisional Measures* (I.C.J. Reports 1984, p. 169).

In all these cases, however, the Court and the Council were approached by the same party, seeking before these different organs the relief appropriate to the nature and function of each. In other words the party approaching these organs was seeking to use them in a complementary manner.

In the present case, the Court and the Council have been approached by opposite parties to the dispute, each claiming a form of relief consistent with its own position. It is this situation which gives special importance to the current case.

It is of relevance to note, in the last of the three cases cited, the Court's observation made in response to the United States' argument that the Court should not consider Nicaragua's request because that request for interim measures was identical with its requests which were rejected by the Security Council. The Court observed that the fact that a matter is before the Security Council should not prevent it from being dealt with by the Court and that both proceedings could be pursued *pari passu* (*Military*

Nul ne peut contester que, lorsque le Conseil de sécurité examine une situation ayant des incidences directes sur l'affaire portée devant la Cour, celle-ci doit examiner si ses décisions risqueraient d'entrer en conflit avec les mesures que le Conseil de sécurité a prises ou envisage de prendre et, lorsque les circonstances le permettent, doit chercher à renforcer l'action du Conseil.

Il en est certainement ainsi, mais l'action du Conseil de sécurité n'est que l'une des circonstances que la Cour doit prendre en considération et cela ne met nullement un point final à la question. Puisque la Cour et le Conseil de sécurité peuvent exercer régulièrement leurs fonctions respectives en ce qui concerne une situation ou un différend international, chacun doit, dans l'exercice du pouvoir qui lui est indubitablement conféré, exercer en toute indépendance son jugement conformément à la Charte. Il s'ensuit qu'il n'y aura pas toujours de totale coïncidence dans leur appréciation d'une situation donnée. Spécialement lorsque interviennent des questions d'interprétation juridique, la Cour tendra tout naturellement à protéger jalousement son indépendance de jugement, faute de quoi elle manquerait aux préceptes de la Charte.

#### *Exercice coordonné des pouvoirs*

Dans le passé, il s'est effectivement trouvé des cas où la même question a dû être examinée à la fois par le Conseil de sécurité et par la Cour. On peut mentionner les affaires suivantes, où tant la compétence de la Cour que celle du Conseil de sécurité ont été invoquées dans une seule et même affaire: *Plateau continental de la mer Egée, mesures conservatoires* (C.I.J. Recueil 1976, p. 3); *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, mesures conservatoires* (C.I.J. Recueil 1979, p. 7), et *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, mesures conservatoires* (C.I.J. Recueil 1984, p. 169).

Toutefois, dans toutes ces affaires, la Cour et le Conseil étaient saisis par la même partie, celle-ci cherchant à obtenir de ces organes différents le remède approprié à la nature et à la fonction de chacun d'eux. En d'autres termes, la partie qui les avait saisis cherchait à les utiliser de façon complémentaire.

En l'espèce, la Cour et le Conseil ont été approchés par les deux parties que le différend oppose, chacune faisant valoir des moyens correspondant à sa propre position. Et c'est cette situation qui donne une importance particulière à la présente affaire.

Il y a lieu de relever, dans la dernière des trois affaires citées, le commentaire fait par la Cour en réponse à l'argumentation des Etats-Unis selon laquelle elle ne devait pas accepter de connaître de la demande du Nicaragua parce que la demande de mesures conservatoires était identique aux demandes que cet Etat avait formulées et qui avaient été rejetées par le Conseil de sécurité. La Cour a fait observer que le fait qu'une question soit soumise au Conseil de sécurité ne doit pas empêcher la Cour d'en

*and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Reports 1984*, p. 433, para. 93).

In the *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* case, the Court observed that:

“it does not seem to have occurred to any member of the Council that there was or could be anything irregular in the simultaneous exercise of their respective functions by the Court and the Security Council. Nor is there in this any cause for surprise.” (*I.C.J. Reports 1980*, p. 21, para. 40.)

The role of the Court was made even clearer when the Court observed:

“Whereas Article 12 of the Charter expressly forbids the General Assembly to make any recommendation with regard to a dispute or situation while the Security Council is exercising its functions in respect of that dispute or situation, no such restriction is placed on the functioning of the Court by any provision of either the Charter or the Statute of the Court. The reasons are clear. It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal questions that may be in issue between parties to the dispute; and the resolution of such legal questions by the Court may be an important, and sometimes decisive, factor in promoting the peaceful settlement of the dispute.” (*Ibid.*, p. 22, para. 40; see also *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Reports 1984*, pp. 433-434, para. 93.)

#### *The Powers of the Security Council*

The submission before us relating to the exercise of Security Council powers in adopting resolution 731 (1992) calls for a brief examination of those powers from a strictly legal point of view.

The plenitude of powers with which the Charter of the United Nations invests the Security Council straddles a wide variety of areas of international action.

It is charged under Article 24 with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and has a mandate from all Member States to act on their behalf in this regard. By Article 25, all Members agree to accept and carry out its decisions.

Chapter VI entrusts it with powers and responsibilities in regard to settlement of disputes, and Chapter VII gives it very special powers when it determines the existence of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. Such determination is a matter entirely within its discretion.

With these provisions should be read Article 103 of the Charter which

connaître, les deux procédures pouvant être menées parallèlement (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, C.I.J. Recueil 1984, p. 433, par. 93).

Dans l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, la Cour a noté que :

« il ne semble être venu à l'esprit d'aucun membre du Conseil qu'il y eût ou pût y avoir rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et par le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives. Le fait n'est d'ailleurs pas surprenant. » (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 21, par. 40.)

Le rôle de la Cour a été défini de façon plus claire encore lorsque la Cour a observé :

« Alors que l'article 12 de la Charte interdit expressément à l'Assemblée générale de faire une recommandation au sujet d'un différend ou d'une situation à l'égard desquels le Conseil remplit ses fonctions, ni la Charte ni le Statut n'apportent de restriction semblable à l'exercice des fonctions de la Cour. Les raisons en sont évidentes: c'est à la Cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, qu'il appartient de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend; et la résolution de ces questions juridiques par la Cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique du différend. » (*Ibid.*, p. 22, par. 40; voir aussi *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, C.I.J. Recueil 1984, p. 433-434, par. 93.)

### *Les pouvoirs du Conseil de sécurité*

Ce qui nous est dit des pouvoirs que le Conseil de sécurité a exercés lorsqu'il a adopté la résolution 731 (1992) appelle un bref examen de ces pouvoirs d'un point de vue strictement juridique.

La plénitude des pouvoirs que la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité couvre des secteurs d'action internationale très divers.

En vertu de l'article 24, le Conseil a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et il est mandaté par tous les Etats Membres pour agir en leur nom à cet égard. Aux termes de l'article 25, tous les Membres conviennent d'accepter et d'appliquer ses décisions.

Le chapitre VI confie au Conseil des pouvoirs et des responsabilités à l'égard du règlement des différends, et le chapitre VII lui donne des pouvoirs très particuliers dès lors qu'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Une telle constatation relève entièrement de son appréciation.

Pour interpréter ces dispositions, il faut tenir compte en même temps de

states that in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the Charter and their obligations under any international agreement, their obligations under the Charter shall prevail. Seeing that Security Council decisions are to be accepted and carried out by all Member States, the obligations thus created are given priority by Article 103 over obligations under any other agreement.

All this amounts to enormous power indeed and international law as embodied in the Charter requires all States to recognize this power and act according to the directions issuing from it.

But does this mean that the Security Council discharges its variegated functions free of all limitations, or is there a circumscribing boundary of norms or principles within which its responsibilities are to be discharged?

Article 24 itself offers us an immediate signpost to such a circumscribing boundary when it provides in Article 24 (2) that the Security Council, in discharging its duties under Article 24 (1), “shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations”. The duty is imperative and the limits are categorically stated. The Preamble stresses *inter alia* the determination of the peoples of the United Nations to establish conditions under which respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained.

Article 1 (1) sets out as one of the Purposes of the United Nations that it is

“to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace”.

#### Travaux Préparatoires

That such limitations are real and important appears when one considers the *travaux préparatoires* leading to the adoption of the Charter. They are here referred to for the purpose of showing that the concerns outlined above were indeed a factor leading to the adoption in its present form of the articles giving the Security Council its powers.

In Committee 2 of Commission III which was dealing, at the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, with the draft provisions of the Charter relating to the Security Council, on 19 May 1945, Belgium — as if in anticipation of the very problem now presented by the Libyan argument that the Security Council resolution 731 (1992) infringed on essentials of State sovereignty — presented a proposed amendment to the draft.

To quote from the Commission records:

“The Delegate of Belgium stated that if, as appeared to be the case,

l'article 103 de la Charte, qui dispose qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international les premières prévau-dront. Puisque les décisions du Conseil de sécurité doivent être acceptées et appliquées par tous les Etats Membres, l'article 103 confère aux obligations ainsi créées la priorité sur les obligations découlant de tout autre accord.

Tout cela représente vraiment un pouvoir énorme et le droit international, tel qu'il est incorporé dans la Charte, oblige tous les Etats à reconnaître ce pouvoir et à agir conformément aux directives qui en émanent.

Est-ce à dire que le Conseil de sécurité exerce ses diverses attributions sans aucune limitation, ou bien est-il tenu d'agir dans un cadre circonscrit par un ensemble de normes ou de principes ?

L'article 24 lui-même signale immédiatement l'existence d'un tel cadre lorsqu'il dispose, dans son paragraphe 2, que, dans l'accomplissement des obligations que lui impose le paragraphe 1 du même article, le Conseil de sécurité « agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». L'obligation est impérative et les limites sont clairement marquées. Le préambule de la Charte souligne notamment que les peuples des Nations Unies sont résolus à créer les conditions nécessaires au respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international.

Il est dit à l'article 1, paragraphe 1, de la Charte que l'un des buts des Nations Unies est de

« réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ».

### *Les travaux préparatoires*

La réalité et l'importance de ces limites ressortent des travaux préparatoires de la Charte. Ceux-ci montrent que les préoccupations évoquées ci-dessus figuraient bien parmi les considérations qui ont abouti à l'adoption, sous leur forme actuelle, des articles qui confèrent ses pouvoirs au Conseil de sécurité.

Lors de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (San Francisco), au comité 2 de la commission III, qui examinait les projets de dispositions de la Charte concernant le Conseil de sécurité, le 19 mai 1945, la Belgique — anticipant, en quelque sorte, le problème même qui est soulevé maintenant par l'argument de la Libye selon lequel la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité porte atteinte à des composantes essentielles de la souveraineté — a présenté un projet d'amendement.

Pour citer le procès-verbal de la commission :

« Le délégué de la Belgique déclare que si, comme cela paraît être



the power of the Security Council to 'recommend' ('recommander') involved the possibility that a Member of the Organization might be obliged to abandon a right granted to it by positive international law as an essential right of statehood, the Delegation of Belgium wished formally to present its amendment to the Committee. The purpose of the amendment was, in case a party to a dispute considered that a recommendation of the Security Council infringed on its essential rights, to allow the state to request an advisory opinion on the question by the International Court of Justice. If the Court found such rights to be infringed or threatened, then the Security Council would be required either to reconsider the question or to refer the dispute to the General Assembly for a decision. It was not in any sense the purpose of this amendment to limit the legitimate powers of the Security Council. It would, however, be desirable to strengthen the juridical basis of the decisions of the Security Council." (*Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945, Vol. XII, pp. 48-49.*)

The Delegate of the Union of Soviet Socialist Republics opposed the amendment stating: "There should be no question in the minds of any Delegates that the Security Council might wish in any way to infringe the rights of a sovereign state" (*ibid.*, p. 49). Moreover:

"The Delegate of the United States emphasized the importance of the requirement that the action of the Security Council in dealing with a dispute involving a threat to the peace be taken 'in accordance with the purposes and principles of the Organization'. He referred to Chapter I, paragraph 1, as amended by the sponsoring governments, which states that one of the purposes of the Organization is to bring about the peaceful settlement of disputes 'with due regard for principles of justice and international law' (Doc. 2, G/29, p. 1). He did not interpret the Proposals as preventing any state from appealing to the International Court of Justice at any time on any matter which might properly go before the Court. On the whole, he did not consider the acceptance of the Belgian Amendment advisable, particularly since he believed that the Security Council was bound to act in accordance with the principles of justice and international law." (*Ibid.*)

The Delegate of France, while viewing with great sympathy the ideas in the Belgian amendment, expressed doubt about its efficiency and suggested that the sub-committee on drafting "should endeavor to give the most complete guarantees possible that the Security Council accomplish its task according to law and justice" (*ibid.*, p. 50).

le cas, le droit pour le Conseil de sécurité de « recommander » implique la possibilité qu'un Membre de l'Organisation soit obligé d'abandonner un droit garanti positivement par le droit international comme étant un droit essentiel d'Etat indépendant, la délégation belge insiste pour présenter son amendement au comité. Le but de cet amendement est d'accorder à un Etat qui est partie à un différend, et qui estime qu'une recommandation du Conseil de sécurité porte atteinte à ses droits essentiels, le droit de réclamer un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur ce point : si la Cour estime que ces droits sont violés ou menacés, le Conseil de sécurité sera invité à examiner la question à nouveau ou à soumettre le différend pour décision à l'Assemblée générale. Cet amendement n'a, en aucune façon, pour but de restreindre les pouvoirs légitimes du Conseil de sécurité.

Il serait, cependant, opportun de renforcer la base juridique des décisions du Conseil de sécurité. » (*Documents de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. XII, p. 52-53.)

Le délégué de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, opposé à cet amendement, a déclaré : « Il ne devrait exister dans l'esprit des délégués aucun doute sur les intentions du Conseil de sécurité de ne porter en aucune façon atteinte aux droits d'un Etat souverain. » (*Ibid.*, p. 53.) En outre :

« Le délégué des Etats-Unis souligne l'importance de la prescription en vertu de laquelle l'action du Conseil de sécurité, en cas de différend constituant une menace pour la paix, aura lieu « en conformité avec les buts et principes de l'Organisation ». Il se reporte au paragraphe 1 du chapitre I modifié par les gouvernements invitants, qui stipule que l'un des buts de l'Organisation est de réaliser le règlement des différends par des moyens pacifiques « en tenant dûment compte des principes de la justice et du droit international » (doc. 2. G/29, p. 1). Il n'interprète pas, pour sa part, les propositions comme empêchant un Etat quelconque de faire appel en tout temps à la Cour internationale de Justice pour toute question qui pourrait normalement être soumise à cette dernière. Dans l'ensemble, il ne pense pas qu'il y ait intérêt à accepter l'amendement belge, notamment parce qu'il est convaincu que le Conseil de sécurité est tenu d'agir conformément aux principes de la justice et du droit international. » (*Ibid.*)

Le délégué de la France, tout en considérant avec beaucoup de sympathie les idées contenues dans l'amendement belge, a exprimé des doutes sur son efficacité et a dit que le sous-comité de rédaction « devrait s'efforcer d'introduire dans le texte les garanties les plus complètes que le Conseil de sécurité accomplira sa tâche conformément au droit et à la justice » (*ibid.*, p. 54).

The Delegate of Colombia expressed his warm support of the Belgian amendment.

On 22 May 1945, the Delegate of the United Kingdom stated that he thought the adoption of the Belgian amendment would be prejudicial to the success of the Organization. He submitted that the procedures proposed by the amendment would cause delay at a time when prompt action by the Security Council was most desirable (*Documents of the United Nations Conference on International Organization*, San Francisco, 1945, Vol. XII, p. 65).

The Delegate of South Africa supported this position, emphasizing the importance of the act of faith the small States were making in the acceptance of paragraph 4 (*ibid.*, p. 66). The Delegate of the Byelorussian Soviet Socialist Republic also opposed the Belgian amendment (*ibid.*).

The Delegate of Belgium then requested a more precise answer to his previously posed question as to whether the term "recommend" in Chapter VIII, Section A, of the draft (corresponding to Chapter VII of the United Nations Charter) entailed obligations for States, parties to a dispute, or whether it meant only that the Council was offering advice which might or might not be accepted (*ibid.*).

The Delegate of the United States expressed agreement with the views of the Delegate of the United Kingdom and said he had intended to make it clear that in Section A no compulsion or enforcement was envisaged (*ibid.*).

The Delegate of Belgium stated that since it now was clearly understood that a recommendation made by the Council under Section A of Chapter VIII did not possess obligatory effect, he wished to withdraw the Belgian amendment. The withdrawal was accepted by the Chairman (*ibid.*).

In another committee of Commission III (the Committee dealing with Structures and Procedures) similar discussions were taking place at the same time. The Delegate for Norway observed on 24 May 1945:

"The Security Council was vested with enormous powers and little restraint was placed upon their exercise by the Dumbarton Oaks Proposals. The chapters on Purposes and Principles offered no such rules, with the exception of the principle of the sovereign equality of states. He felt that a basic rule of conduct must be formulated as a restraint on the Security Council and as a guarantee that it would not resort to a 'politique de compensation'. Whatever sacrifices the Security Council might require of a nation should not be of such a nature as to impair the confidence of that nation in its future." (*Documents of the United Nations Conference on International Organization*, San Francisco, 1945, Vol. XI, p. 378.)

I quote from the record:

"The Representative of the United Kingdom, in opposing the Nor-

Le délégué de la Colombie a appuyé chaleureusement l'amendement belge.

Le 22 mai 1945, le délégué du Royaume-Uni a déclaré qu'à son avis l'adoption de l'amendement belge nuirait aux chances de succès de l'Organisation. Il a fait valoir que la procédure proposée par l'amendement entraînerait un retard dans des circonstances où la promptitude d'action du Conseil de sécurité était extrêmement souhaitable (*Documents de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. XII, p. 68).

Le délégué de l'Afrique du Sud a soutenu le même point de vue, en soulignant l'importance de l'acte de foi qu'accomplissaient les petits Etats en acceptant le paragraphe 4 (*ibid.*, p. 69). Le délégué de la République socialiste soviétique de Biélorussie a lui aussi combattu l'amendement belge (*ibid.*).

Le délégué de la Belgique a demandé alors une réponse plus précise à la question qu'il avait déjà posée, à savoir si le terme « recommander », au chapitre VIII, section A, du projet (correspondant au chapitre VII de la Charte des Nations Unies), comportait des obligations pour des Etats parties à un litige ou s'il signifiait seulement que le Conseil offrait un avis pouvant ou non être accepté (*ibid.*).

Le délégué des Etats-Unis s'est déclaré d'accord avec celui du Royaume-Uni et a précisé qu'il avait voulu montrer clairement que la section A n'envisageait aucune mesure de contrainte ou de sanction (*ibid.*).

Le délégué de la Belgique a déclaré alors que, puisqu'il était clairement entendu qu'une recommandation faite par le Conseil sous la section A du chapitre VIII n'entraînait aucun effet obligatoire, il acceptait de retirer l'amendement de son pays. Le Président a accepté ce retrait (*ibid.*).

Un débat analogue a eu lieu en même temps au sein d'un autre comité de la commission III (le comité qui s'occupait de l'organisation et de la procédure). Le 24 mai 1945, le délégué de la Norvège a déclaré ce qui suit :

« Le Conseil de sécurité a été investi de pouvoirs énormes et les propositions de Dumbarton Oaks ont fixé peu de limites à leur exercice. Les chapitres sur les buts et les principes ne contiennent pas de telles règles, à l'exception du principe de l'égalité souveraine des Etats. Il [le délégué de la Norvège] estime qu'on devrait formuler une règle fondamentale de conduite qui servirait de frein au Conseil de sécurité et de garantie contre la pratique par celui-ci d'une « politique de compensation ». Quels que soient les sacrifices que le Conseil de sécurité pourrait exiger d'une nation, ils ne devraient pas être de nature à diminuer la confiance de cette nation dans son avenir. » (*Documents de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. XI, p. 385.)

Je cite le procès-verbal :

« Le représentant du Royaume-Uni s'oppose à l'amendement

wegian amendment, pointed out that its purpose was already served by the amended principles in Chapter I, where it was stipulated that the Organization was to 'bring about by peaceful means, *and with due regard for principles of justice and international law*, adjustment or settlement . . .' etc. In his opinion, the Norwegian amendment was not a desirable way of stating the case because he considered it inadvisable to limit the Council in its actions, as was in effect proposed, when it was dealing with a lawbreaker." (*Documents of the United Nations Conference on International Organization*, San Francisco, 1945, Vol. XI, p. 378.)

The Norwegian amendment was rejected on the ground that the concurrent revisions of the introductory chapters would provide for such standards as international law and justice (Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945*, 1958, p. 665).

These discussions are useful reminders of the sense in which the powers of the Council were understood and adopted in the drafting of the United Nations Charter. The powers of the Council are subject to Articles 1 and 2 and, in particular, to the guarantees they provide of conformity with international law.

It is important to note also the genesis of Article 1 which sets out the Purposes and Principles of the United Nations.

The Dumbarton Oaks Proposals set out these Purposes as follows:

“1. To maintain international peace and security; and to that end to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace and the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means adjustment or settlement of international disputes which may lead to a breach of the peace;

2. To develop friendly relations among nations and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

3. To achieve international cooperation in the solution of international economic, social and other humanitarian problems; and

4. To afford a center for harmonizing the actions of nations in the achievement of these common ends.” (*Ibid.*, p. 1019.)

It will be noticed that the phrase “in conformity with principles of justice and international law” which appears in the Charter was absent from these proposals. The addition of this phrase to the Dumbarton Oaks draft was due in no small measure to the fears expressed regarding the enormous powers that would be enjoyed by the Security Council. As Ruth Russell observes in her treatise on the history of the Charter:

“Beginning with the Chinese at Dumbarton Oaks, however, numerous complaints were heard that the Proposals apparently pro-

norvégien; il fait remarquer que son but est déjà atteint par les principes amendés du chapitre I, qui stipulent que l'Organisation doit «réaliser par des moyens pacifiques et *en tenant compte des principes de la justice et du droit international*, l'ajustement ou le règlement...», etc. A son avis, l'amendement norvégien ne fournit pas un moyen désirable de régler la question; il estime en effet inopportun de limiter l'action du Conseil, ainsi qu'on le propose en fait, lorsque celui-ci agit contre une nation violant le droit.» (*Documents de la conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, San Francisco, 1945, vol. XI, p. 385.)

L'amendement norvégien a été rejeté au motif que des revisions apportées en même temps aux chapitres liminaires de la Charte feraient référence à des normes telles que le droit international et la justice. (Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945*, 1958, p. 665.)

Ces débats rappellent utilement dans quel sens les pouvoirs du Conseil ont été compris et acceptés lors de la rédaction de la Charte des Nations Unies. Les pouvoirs du Conseil sont subordonnés aux articles 1 et 2 et en particulier aux garanties de conformité avec le droit international qui se trouvent dans ces articles.

Il importe de considérer aussi la genèse de l'article 1, qui définit les buts et les principes des Nations Unies.

Les propositions de Dumbarton Oaks énonçaient ces buts dans les termes suivants:

«1. Maintenir la paix et la sécurité internationales; et à cette fin prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et éliminer les dangers qui menacent la paix, réprimer les actes d'agression ou autres atteintes portées à la paix, et préparer ou réaliser par des moyens pacifiques le règlement des différends internationaux qui risquent d'entraîner la rupture de la paix.

2. Développer les relations amicales entre les nations et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde.

3. Réaliser une coopération internationale en vue de résoudre les problèmes humanitaires internationaux tels que ceux d'ordre économique et social.

4. Coordonner et centraliser les efforts des nations en vue de parvenir à ces fins communes.» (*Ibid.*, p. 1019.)

On remarquera que les mots «conformément aux principes de la justice et du droit international» qui figurent dans la Charte ne se trouvaient pas dans ces propositions. Si ce membre de phrase a été ajouté au projet de Dumbarton Oaks ce fut, en grande partie, pour apaiser les craintes qui avaient été exprimées au sujet des énormes pouvoirs dont jouirait le Conseil de sécurité. Comme Ruth Russell l'a dit dans son traité sur l'histoire de la Charte:

«Cependant, à commencer par les Chinois à Dumbarton Oaks, de nombreuses délégations se plainquirent de ce que les propositions ne

vided for no standards of justice or of international law in connection with this purpose. At San Francisco, therefore, in accordance with the agreement made at Dumbarton Oaks, the Big Four officially adopted the Chinese amendment to add that peaceful settlement of disputes must be brought about 'with due regard for principles of justice and international law'." (*Op. cit.*, p. 656.)

The history of the United Nations Charter thus corroborates the view that a clear limitation on the plenitude of the Security Council's powers is that those powers must be exercised in accordance with the well-established principles of international law. It is true this limitation must be restrictively interpreted and is confined only to the principles and objects which appear in Chapter I of the Charter:

"Le Secrétaire général des Nations Unies, dans une déclaration du 10 janvier 1947, a rappelé ce principe en ces termes: 'les seules restrictions sont les principes et les buts fondamentaux qui figurent au chapitre 1<sup>er</sup> de la Charte'." (Cot and Pellet, *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed., 1991, pp. 462-463.)

The restriction nevertheless exists and constitutes an important principle of law in the interpretation of the United Nations Charter.

The obligation of the Court, as one of the principal organs of the United Nations, to "co-operate in the attainment of the aims of the Organization and strive to give effect to the decisions of other principal organs, and not achieve results which would render them nugatory" (I. S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, p. 70) should be read in the light of this clear limitation.

#### *Chapters VI and VII of the Charter*

In the light of these observations regarding the nature of a Security Council resolution under Chapter VI, it becomes clear that such a resolution does not impose a binding obligation. As Sir Gerald Fitzmaurice observed of Security Council functions under Chapter VI:

"under this Chapter, these functions are not of an enforcement character. It is doubtful whether, on a proper reading of these functions, they enable the Council to do more than make *recommendations* with a view to the settlement of any dispute." (Fitzmaurice, "The Foundations of the Authority of International Law and the Problems of Enforcement", 1958, 19 *Modern Law Review*, p. 1, at p. 5; emphasis added.)

The *travaux préparatoires* of the Charter, the Charter itself and the wording of the resolution all point to this conclusion. Consequently the

semblaient, à cet égard, faire aucune place aux normes de la justice ou du droit international. A San Francisco, par conséquent, conformément à l'accord intervenu à Dumbarton Oaks, les quatre grands ont adopté officiellement l'amendement chinois tendant à préciser que le règlement pacifique des différends devait être réalisé « en prenant dûment en considération les principes de la justice et du droit international. » (*Op. cit.*, p. 656.)

La genèse de la Charte des Nations Unies confirme donc que la plénitude des pouvoirs du Conseil de sécurité a été clairement limitée par le fait que ces pouvoirs doivent être exercés conformément aux principes bien établis du droit international. Il est vrai que cette limitation doit être interprétée de façon restrictive et ne vaut que pour les principes et objectifs qui figurent au chapitre I de la Charte :

« Le Secrétaire général des Nations Unies, dans une déclaration du 10 janvier 1947, a rappelé ce principe en ces termes: « les seules restrictions sont les principes et les buts fondamentaux qui figurent au chapitre 1<sup>er</sup> de la Charte. » (Cot et Pellet, *La Charte des Nations Unies*, 2<sup>e</sup> éd., 1991, p. 462-463.)

La restriction n'en existe pas moins et elle constitue un principe de droit important pour l'interprétation de la Charte des Nations Unies.

Il faut tenir compte de cette nette limitation pour interpréter l'obligation qui s'impose à la Cour, en tant que l'un des organes principaux des Nations Unies, de « coopérer à la réalisation des fins de l'Organisation et de s'efforcer de donner effet aux décisions des autres organes principaux, et de ne pas produire de résultats qui les rendraient inopérantes » (I. S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, p. 70).

### *Les chapitres VI et VII de la Charte*

A la lumière de ces observations relatives à la nature de toute résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VI, il est clair qu'une telle résolution n'impose pas d'obligation contraignante. Les fonctions exercées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VI ont fait l'objet de la remarque suivante de sir Gerald Fitzmaurice :

« dans le cadre de ce chapitre, ces fonctions n'ont pas de caractère coercitif. Correctement interprétées, elles n'autorisent probablement pas le Conseil à faire plus que des *recommandations* en vue du règlement d'un différend quelconque. » (Fitzmaurice, « The Foundations of the Authority of International Law and the Problems of Enforcement », *Modern Law Review*, 1958, vol. 19, p. 5; les italiques sont de moi.)

Cette conclusion découle à la fois des travaux préparatoires de la Charte, du texte même de celle-ci et du libellé de la résolution. Par consé-



fact that resolution 731 (1992) had been adopted by the Security Council was not an impediment to the consideration by the Court of the application made to it.

Moreover, whatever the resolution purported to do was required by Article 24 (2) of the Charter to be in accordance with international law. It is not for this Court to sit in review on a given resolution of the Security Council but it is within the competence of the Court and indeed its very function to determine any matters properly brought before it in accordance with international law. Consequently, the Court will determine what the law is that is applicable to the case in hand and would not be deflected from this course by a resolution under Chapter VI.

However, once we enter the sphere of Chapter VII, the matter takes on a different complexion, for the determination under Article 39 of the existence of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, is one entirely within the discretion of the Council. It would appear that the Council and no other is the judge of the existence of the state of affairs which brings Chapter VII into operation. That decision is taken by the Security Council in its own judgment and in the exercise of the full discretion given to it by Article 39. Once taken, the door is opened to the various decisions the Council may make under that Chapter.

Thus, any matter which is the subject of a valid Security Council decision under Chapter VII does not appear, *prima facie*, to be one with which the Court can properly deal.

#### *Resolution 731 (1992)*

Resolution 731 (1992) expresses the Security Council's deep concern with international terrorism and the illegal activities directed against international civil aviation. It reaffirms previous resolutions calling upon all States to co-operate in preventing interference with civil air travel and all acts of terrorism, recalls its condemnation of the destruction of Pan Am flight 103 and the President's call on all States to assist in apprehension and prosecution of those responsible for this criminal act.

The resolution strongly deplored the fact that the Libyan Government had not responded effectively to earlier requests made by the Governments of France, the United Kingdom, and the United States to co-operate fully in establishing responsibility for the terrorist acts involved in the two air disasters involving Pan Am flight 103 and UTA flight 772. It urged the Libyan Government immediately to provide a full and effective response to those requests, and decided to remain seized of the matter.

There is no *decision* in the resolution addressed to other parties but only

quent, le fait que le Conseil de sécurité ait adopté la résolution 731 (1992) n'empêchait pas la Cour d'examiner la requête qui lui était adressée.

De surcroît, quelles qu'aient pu être les mesures prévues par la résolution, il fallait, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la Charte, qu'elles fussent conformes au droit international. Il n'appartient pas à cette Cour de réformer une résolution du Conseil de sécurité, mais il est de la compétence de la Cour, et c'est même sa fonction essentielle, de statuer sur toute question dont elle est régulièrement saisie conformément au droit international. Par conséquent, la Cour devra dire quel est le droit qui est applicable en l'espèce et elle n'a pas à s'écarter de cette voie par l'effet d'une résolution adoptée en vertu du chapitre VI.

Cependant, dès lors que l'on entre dans le champ d'application du chapitre VII, les choses sont bien différentes, car lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, le Conseil jouit d'une totale liberté d'appréciation. Il semble que c'est le Conseil, et lui seul, qui est juge de l'existence d'un état de choses qui entraîne la mise en application du chapitre VII. Cette décision est prise par le Conseil de sécurité en faisant intervenir son propre jugement et dans l'exercice du pouvoir totalement discrétionnaire qui lui est conféré par l'article 39. Une fois que le Conseil s'est prononcé sur ce point, la porte est ouverte aux diverses décisions qu'il peut prendre en vertu de ce chapitre.

Ainsi, une question qui fait l'objet d'une décision valable du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII n'est pas, *prima facie*, de celles dont la Cour puisse valablement connaître.

#### *La résolution 731 (1992)*

Dans sa résolution 731 (1992), le Conseil de sécurité se déclare gravement préoccupé par le terrorisme international et les agissements illicites dirigés contre l'aviation civile internationale. Il réaffirme ses résolutions antérieures demandant à tous les Etats de coopérer pour empêcher toute ingérence dans les liaisons aériennes civiles et tous les actes de terrorisme; et il rappelle qu'il a condamné la destruction du vol Pan Am 103 et que son président a appelé tous les Etats à apporter leur aide afin que les responsables de cet acte criminel soient arrêtés et jugés.

Dans cette résolution, le Conseil déplore vivement le fait que le Gouvernement libyen n'ait pas répondu effectivement aux demandes, antérieurement présentées par les Gouvernements de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis, de coopérer pleinement pour l'établissement des responsabilités dans les actes terroristes concernant les vols 103 de la Pan Am et 772 de l'UTA. Il demande instamment aux autorités libyennes d'apporter immédiatement une réponse complète et effective à ces demandes, et décide de rester saisi de la question.

La résolution ne contient aucune *décision* adressée à d'autres parties,

a decision "to remain seized of the matter". Nor is there any indication on the face of the resolution, as there usually is in resolutions under Chapter VII, indicating that the resolution has been adopted under Chapter VII. It will be clear therefore that resolution 731 (1992) which was the resolution before the Court at the hearing of the oral argument did not in any way bar the consideration by the Court of the matters before it. The observations and exhortations it contained were not of a legally binding nature.

*Resolution 748 (1992)*

Resolution 748 (1992), by way of contrast, is clearly a resolution under Chapter VII and says so on its face. That resolution contains, unlike resolution 731 (1992), a series of decisions addressed to the Libyan Government and to all States.

Article 25 of the Charter, under which all Members of the United Nations agree to accept and carry out all *decisions* of the Security Council in accordance with the Charter imposes a binding legal obligation on all States of compliance with *decisions* of the Security Council. Article 25 is reinforced by Article 103 so that even in the event of a conflict with obligations under any other agreement, the obligations under Article 25 shall prevail.

Without expressing definitive views on the matter at this stage of provisional measures, I take the view that resolution 748 (1992) must be treated as binding on Libya as on all countries in terms of Article 25 of the United Nations Charter and that, in terms of Article 103, the obligations it lays down prevail over the obligations flowing from any other international agreement. In specific terms, this means that Libya is, *prima facie*, bound by the provisions of that resolution even if they should conflict with the rights Libya claims under the Montreal Convention. In this respect, I am in agreement with the view of the majority of the Court.

However, in my respectful view, it does not necessarily follow that the binding nature of resolution 748 (1992) renders it inappropriate for the Court to indicate provisional measures. I arrive at this conclusion after a careful perusal of all the provisions of resolution 748 (1992). There still seems to be room, while preserving full respect for resolution 748 (1992) in all its integrity, for the Court to frame an appropriate measure *proprio motu* which in no way contradicts resolution 748 (1992), Article 25 or Article 103 of the Charter.

An analysis of resolution 748 (1992) shows that it expresses deep concern with the failure of the Libyan Government to provide a full and effective response to the request in resolution 731 (1992) and contains strong condemnations of international terrorism. It determines, under Article 39 of the Charter, the existence of a threat to international peace and security

mais seulement la décision « de rester saisi de la question ». Elle n'indique pas davantage, par ses termes, comme il advient d'habitude dans les résolutions adoptées en vertu du chapitre VII, qu'elle ait été adoptée en vertu du chapitre VII. Il doit donc être clair que la résolution 731 (1992), celle que la Cour avait à prendre en considération au moment des plaidoiries, ne faisait nullement obstacle à l'examen, par la Cour, des questions portées devant elle. Les observations et exhortations de la résolution ne présentaient pas un caractère obligatoire en droit.

### *La résolution 748 (1992)*

Il est clair, en revanche, que la résolution 748 (1992) a été adoptée en vertu du chapitre VII et elle le déclare en termes exprès. A la différence de la résolution 731 (1992), elle contient une série de décisions adressées au Gouvernement libyen et à tous les Etats.

L'article 25 de la Charte, aux termes duquel tous les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer toutes les *décisions* du Conseil de sécurité conformément à la Charte, impose à tous les Etats l'obligation juridiquement contraignante de se conformer aux *décisions* du Conseil de sécurité. L'article 25 est renforcé par l'article 103, si bien que même en cas de conflit avec les obligations issues de tout autre accord, les obligations en vertu de l'article 25 prévaudront.

Sans prendre parti de façon définitive sur cette question au stade actuel, celui des mesures conservatoires, j'estime que la résolution 748 (1992) doit être considérée comme obligatoire pour la Libye, comme pour tous les pays, en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations Unies et que, d'après l'article 103, les obligations qu'elle définit doivent prévaloir sur celles qui découlent de tout autre accord international. Plus précisément, cela signifie que la Libye est *prima facie* liée par les dispositions de cette résolution, même si elles entrent en conflit avec les droits qu'elle invoque en vertu de la convention de Montréal. A cet égard, je suis d'accord avec le raisonnement de la majorité de la Cour.

Cependant, je le dirai avec respect, il n'en résulte pas nécessairement que le caractère obligatoire de la résolution 748 (1992) rende inappropriée une indication de mesures conservatoires par la Cour. J'arrive à cette conclusion à l'issue d'un examen attentif de toutes les dispositions de la résolution 748 (1992). La possibilité subsiste apparemment pour la Cour, tout en respectant pleinement la résolution 748 (1992) dans son intégralité, de définir *proprio motu* une mesure appropriée qui ne soit aucunement en conflit avec la résolution 748 (1992) ou avec l'article 25 ou l'article 103 de la Charte.

Il ressort de l'analyse de la résolution 748 (1992) que le Conseil s'y déclare gravement préoccupé de ce que le Gouvernement libyen n'ait pas encore donné une réponse complète et effective aux demandes de la résolution 731 (1992) et qu'elle contient d'énergiques condamnations du terrorisme international. Dans cette résolution, le Conseil constate, en vertu de

and decides to take certain actions under Article 41 of the Charter. All States are required on 15 April 1992 to adopt certain measures set out in the resolution. These measures include diplomatic sanctions and other sanctions of various sorts relating to aircraft and weapons. They are all measures under Article 41 which deals with measures not involving the use of force, and the Council has not moved beyond that Article.

### *The Montreal Convention*

Article 14 (1) of the Montreal Convention is drafted in imperative terms, requiring any dispute concerning the *interpretation or application* of the Convention to be submitted to arbitration according to its terms. It will be noted that the section refers not merely to interpretation but goes further into the area of the manner in which that treaty is applied or to be applied.

The Montreal Convention is part of a concerted international response to the problem of terrorism, which has assumed importance in recent decades as a major international problem. Several separate conventions represent the international community's considered response to international terrorism and several of them embody provisions similar to those contained in Article 14, with eventual resort to the International Court.

It has taken around thirty years of multilateral effort to put together this structure of international response, if one goes back to the 1963 Tokyo Convention on Offences Committed on Board Aircraft. Most of these conventions have been ratified by over one hundred States. The UNITAR study, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, 1987 (see p. 418), notes that, as at the time of that study, 132 nations were parties to the Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft (1969 Tokyo Convention); 127 nations were parties to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1971 Hague Convention); and 128 nations were parties to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civilian Aviation (1973 Montreal Convention).

Among the Conventions that contain a clause providing for resort to this Court where the dispute between parties cannot be settled by negotiation are the Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 1963 (Tokyo Convention) — Article 24; the Convention on the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1971 (Hague Convention) — Article 12; the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic

l'article 39 de la Charte, l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales et décide de prendre certaines mesures en vertu de l'article 41 de la Charte. A la date du 15 avril 1992, tous les Etats sont tenus d'adopter certaines mesures indiquées dans la résolution. Ces mesures incluent des sanctions diplomatiques et d'autres sanctions de divers types en matière de trafic aérien et d'armements. Toutes ces mesures sont au nombre de celles prévues par l'article 41, qui traite des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, et le Conseil n'est pas allé au-delà de cet article.

### *La convention de Montréal*

L'article 14, paragraphe 1, de la convention de Montréal est rédigé en termes impératifs et exige que tout différend concernant l'*interprétation* ou l'*application* de la convention soit soumis à l'arbitrage conformément à ses dispositions. L'article, on le relève, ne mentionne pas que l'interprétation, mais la dépasse et pénètre dans le domaine de la manière dont le traité est ou devrait être appliqué.

La convention de Montréal fait partie d'une réaction internationale concertée devant le problème du terrorisme, qui revêt, depuis quelques dizaines d'années, l'importance d'un problème international de premier plan. Plusieurs conventions distinctes expriment la réponse réfléchie de la communauté internationale au terrorisme international et plusieurs d'entre elles incluent des dispositions semblables à celles de l'article 14, y compris la faculté de saisir la Cour internationale en dernier ressort.

Il a fallu environ trente années d'efforts internationaux pour assembler l'édifice de cette réaction internationale, si on remonte à la convention de Tokyo de 1963 relative aux infractions survenant à bord des aéronefs. La plupart de ces conventions ont été ratifiées par plus de cent Etats. Selon l'étude de l'UNITAR, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, 1987 (voir p. 418), à l'époque où celle-ci a été rédigée, cent trente-deux Etats étaient parties à la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (convention de Tokyo de 1969); cent vingt-sept Etats étaient parties à la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (convention de La Haye de 1971); et cent vingt-huit Etats étaient parties à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (convention de Montréal de 1973).

Parmi les conventions qui comprennent une clause prévoyant la faculté de saisir la Cour lorsque le différend entre les parties ne peut être réglé par voie de négociation, on peut citer la convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (convention de Tokyo), article 24; la convention de 1971 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (convention de La Haye), article 12; la convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions

Agents 1973 (New York Convention) — Article 13; the International Convention Against the Taking of Hostages 1979 — Article 16.

Indeed, this pattern can be traced back in international practice to the days of the League of Nations when the 1937 Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, by Article 20, referred disputes on the interpretation or application of the Convention which could not be solved by diplomatic means to the Permanent Court of International Justice (see Richard B. Lillich, *Transnational Terrorism: Conventions and Commentary*, 1982, p. 175).

There is thus a vast body of international support for dealing with such offences within an ordered multilateral structure of negotiation and ultimate judicial settlement.

The Court as a judicial body administering international law cannot at this stage of its enquiries fail to note that Security Council resolution 731 (1992) makes no mention of the Montreal Convention or of the multilateral treaty structure built up to counter international terrorism.

Another aspect of the Montreal Convention is that it does not interfere with the principle of customary international law *aut dedere aut judicare*. Each Contracting State is however placed under a strict obligation, where it does not extradite an alleged offender, to submit the case to the competent authorities for prosecution (Art. 7). The principle *aut dedere aut judicare* is an important facet of a State's sovereignty over its nationals and the well-established nature of this principle in customary international law is evident from the following description:

“The widespread use of the formula ‘prosecute or extradite’ either specifically stated, explicitly stated in a duty to extradite, or implicit in the duty to prosecute or criminalize, and the number of signatories to these numerous conventions, attests to the existing general *jus cogens* principle.” (M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 1987, p. 22.)

As with its failure to consider the Montreal Convention, so also resolution 731 (1992) fails to consider this well-established principle of international law.

### Conclusion

This very difficult case, arising from an incident so revolting to the global community and so universally condemned, needs to be approached from as many angles as possible.

Judge Lachs, in the *Aegean Sea* case, remarked on the complementarity of all the fora to which States may resort:

contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (convention de New York), article 13; la convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, article 16.

En réalité, ce système remonte, dans la pratique internationale, au temps de la Société des Nations: alors, la convention de 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme prévoyait à son article 20 que les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention qui ne pourraient être résolus par la voie diplomatique seraient portés devant la Cour permanente de Justice internationale (voir Richard B. Lillich, *Transnational Terrorism: Conventions and Commentary*, 1982, p. 175).

De très nombreux précédents internationaux invitent donc à traiter de ces infractions dans le cadre d'un système multilatéral ordonné de négociations et, en définitive, de règlement judiciaire.

La Cour, en sa qualité d'organe judiciaire qui applique le droit international, ne saurait manquer de relever, à ce stade de son examen, que la résolution 731 (1992) du Conseil de sécurité ne mentionne pas la convention de Montréal, ni le système conventionnel multilatéral édifié pour s'opposer au terrorisme international.

Un autre aspect de la convention de Montréal est qu'elle ne porte pas atteinte au principe de droit international coutumier *aut dedere aut judicare*. Toutefois, chaque Etat contractant, s'il n'extrade pas l'auteur présumé d'une infraction, a l'obligation rigoureuse de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (art. 7). Le principe *aut dedere aut judicare* est un aspect important de la souveraineté de l'Etat sur ses ressortissants et le caractère bien établi de ce principe en droit international coutumier ressort clairement de l'exposé suivant:

«L'emploi très répandu de la formule «poursuivre ou extradier», qu'elle figure expressément dans le texte, qu'elle soit exprimée par l'obligation d'extrader, ou qu'elle soit sous-entendue dans l'obligation d'exercer des poursuites ou de qualifier l'acte d'infraction, ainsi que le nombre des signataires de ces nombreuses conventions, attestent de l'existence de ce principe général du *ius cogens*.» (M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 1987, p. 22.)

De même qu'elle ne mentionne pas la convention de Montréal, la résolution 731 (1992) ne tient pas davantage compte de ce principe bien établi du droit international.

### Conclusion

Cette affaire très difficile, qui résulte d'un incident si révoltant pour la communauté mondiale et qui fait l'objet d'une condamnation si universelle, doit être abordée sous des points de vue aussi nombreux que possible.

M. Lachs, dans l'affaire de la *Mer Egée*, a commenté en ces termes la complémentarité de toutes les instances auxquelles les Etats peuvent recourir:



“The frequently unorthodox nature of the problems facing States today requires as many tools to be used and as many avenues to be opened as possible, in order to resolve the intricate and frequently multi-dimensional issues involved.” (*I.C.J. Reports 1978*, separate opinion, p. 52.)

He stressed in this context the role of the Court as an institution serving the peaceful resolution of disputes. In the present case, an appeal has been addressed to this Court to use its functions in the overall United Nations scheme, for the purpose of opening up another avenue towards settlement. Judge Lachs put his finger upon one of the principal roles the Court may play when he said, “In this way it may be possible to prevent the aggravation of a dispute, its degeneration into a conflict” (*ibid.*).

One sees in this passage a key to the role the Court can play in this matter. It is seized of a dispute, it possesses *prima facie* jurisdiction, a situation of escalating tensions is developing and the Court’s good offices are sought by one Party with a view to preserving such rights as it claims until their final determination by the Court.

This Court will not place itself in a position of confrontation with the Security Council where that organ has already exercised its powers in a manner which places obligations upon all United Nations Members. But in areas not covered by its binding decisions under Chapter VII, the Court is free to use its influence and authority to serve the purposes of international peace in which it has as much an interest as any organ of the United Nations. The furtherance and preservation of peace are not the exclusive preserve of one organ but the common goal of all. The Court has power to make an order *proprio motu* and is not limited to the terms in which relief has been sought by the petitioner. There is no impediment which prevents the Court from pursuing that common goal of peace by taking action which in Judge Lachs’ words may make it “possible to prevent the aggravation of a dispute, its degeneration into conflict”.

A great judge once observed that the laws are not silent amidst the clash of arms. In our age we need also to assert that the laws are not powerless to prevent the clash of arms. The entire law of the United Nations has been built up around the notion of peace and the prevention of conflict. The Court, in an appropriate case, where possible conflict threatens rights that are being litigated before it, is not powerless to issue provisional measures conserving those rights by restraining an escalation of the dispute and the possible resort to force. That would be entirely within its mandate and in total conformity with the Purposes and Principles of the United Nations and international law. Particularly when situations are tense, with danger signals flashing all around, it seems that this Court should make a positive response with such measures as are within its jurisdiction. If the conservation of rights which are *sub judice* comes within the jurisdiction of the Court, as I have no doubt it does, an order restraining damage to those

«Le caractère souvent inhabituel des problèmes que doivent affronter les Etats de nos jours oblige à utiliser le plus d'instruments et à se réserver le plus de voies possible pour résoudre les questions complexes et souvent multidimensionnelles qui se posent.» (C.I.J. Recueil 1978, opinion individuelle, p. 52.)

Dans ce contexte, il a insisté sur le rôle de la Cour en tant qu'institution au service du règlement pacifique des différends. En l'espèce, un appel a été adressé à la Cour pour qu'elle exerce ses fonctions dans le cadre d'ensemble du système des Nations Unies, afin d'ouvrir une autre voie de règlement. M. Lachs a mis le doigt sur l'un des rôles principaux que peut jouer la Cour lorsqu'il a déclaré: «Ainsi peut-on espérer empêcher un différend de s'aggraver et de dégénérer en conflit.» (*Ibid.*)

On discerne dans ce passage le rôle que la Cour peut jouer en l'occurrence. Elle est saisie d'un différend, elle est *prima facie* compétente, il s'instaure une situation d'escalade de tensions et l'une des parties sollicite ses bons offices afin de préserver les droits qu'elle invoque jusqu'à ce que la Cour ait statué à leur sujet de façon définitive.

La Cour ne se mettra pas dans une situation de conflit avec le Conseil de sécurité lorsque cet organe a déjà exercé ses pouvoirs d'une manière qui impose des obligations à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, dans les domaines auxquels ne s'appliquent pas les décisions obligatoires prises par le Conseil en vertu du chapitre VII, la Cour est libre d'user de son influence et de son autorité pour servir les fins de la paix internationale, dont elle se préoccupe autant que tout autre organe des Nations Unies. Promouvoir la paix et la sauvegarder, ce n'est pas là la réserve exclusive d'un seul organe, mais le but commun de tous. La Cour a le pouvoir de rendre une ordonnance *proprio motu* et n'est pas obligée de s'en tenir aux termes dans lesquels l'auteur de la demande a exercé son recours. Rien n'empêche la Cour de tenter d'atteindre ce but commun de la paix en prenant des mesures qui, selon les termes de M. Lachs, laissent «espérer empêcher un différend de s'aggraver et de dégénérer en conflit».

Un juge illustre a fait observer jadis que les lois ne gardent pas le silence au milieu du fracas des armes. A notre époque, nous avons aussi besoin d'affirmer que les lois ne sont pas privées du pouvoir d'empêcher le fracas des armes. Tout l'édifice du droit de l'Organisation des Nations Unies s'appuie sur la notion de la paix et de la prévention des conflits. S'il y a lieu, si le risque d'un conflit menace des droits contestés devant elle, la Cour n'est pas privée du pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires pour sauvegarder ces droits en empêchant l'escalade du différend et peut-être le recours à la force. Cela relèverait entièrement de sa mission et s'accorderait en totalité avec les buts et principes de l'Organisation des Nations Unies et du droit international. Particulièrement en périodes de tensions, alors que les signaux de danger lancent partout des éclairs, la Cour, semble-t-il, devrait réagir de façon positive en prenant les mesures qui relèvent de sa compétence. Si la Cour a compétence pour protéger des

rights through conflict must also lie within that province. If international law is to grow and serve the cause of peace as it is meant to do, the Court cannot avoid that responsibility in an appropriate case.

I would indicate provisional measures *proprio motu* against both Parties preventing such aggravation or extension of the dispute as might result in the use of force by either or both Parties. Such measures do not conflict with any decision the Security Council has made under Chapter VII, nor with any obligation arising under Article 25, nor with the principle underlying Article 103. The way towards a peaceful resolution of the dispute may thus be preserved before the Parties find themselves on paths from which there may be no return. This action is based on Article 41 of the Statute of the Court and Articles 73, 74 and 75 of the Rules of Court.

(Signed) Christopher Gregory WEERAMANTRY.

---

droits qui font l'objet d'une action en suspens — et cela est à mon avis indubitable — une ordonnance interdisant de porter atteinte à ces droits par un conflit doit aussi relever de sa compétence. Si l'on veut que le droit international se développe et serve la cause de la paix comme il est censé le faire, la Cour ne peut se dérober devant une telle responsabilité quand l'occasion de l'assumer se présente.

J'indiquerais *proprio motu* des mesures conservatoires à l'égard des deux Parties pour empêcher l'aggravation ou l'extension du différend qui pourrait résulter de l'emploi de la force par l'une ou l'autre d'entre elles. De telles mesures n'entreraient en conflit avec aucune décision adoptée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, ni avec aucune obligation issue de l'article 25, ni avec le principe qui sous-tend l'article 103. Ainsi, la voie qui mène au règlement pacifique du différend pouvait-elle être sauvegardée avant que les Parties ne se trouvent sur des chemins où elles seront engagées sans retour. Une telle décision serait fondée sur l'article 41 du Statut de la Cour, ainsi que sur les articles 73, 74 et 75 du Règlement.

(Signé) Christopher Gregory WEERAMANTRY.