

DISSENTING OPINION OF JUDGE XUE

To my deep regret, I dissent from the decision of the majority of the Court to exercise jurisdiction in this case. Since the matter bears on treaty interpretation and judicial propriety, I shall explain my position.

I. RELATIONSHIP BETWEEN ARTICLE 11, PARAGRAPH 1,
AND ARTICLE 5, PARAGRAPH 1, OF THE INTERIM ACCORD

The dispute before the Court between the former Yugoslav Republic of Macedonia (the Applicant) and Greece (the Respondent) over the name of the Applicant involves a long history of negotiations between the Parties under the auspices of the United Nations. The Parties' respective positions on the name issue during that period, both before and after the conclusion of the Interim Accord, constitute a substantial bulk of the evidence submitted to the Court. Any interpretation of the provisions of the Interim Accord in relation to the name issue should give due consideration to the interim nature of the Accord and the ongoing negotiations between the Parties aimed at the settlement of the name difference.

Under Article 21, paragraph 2, of the Interim Accord, "[a]ny difference or dispute that arises between the Parties concerning the interpretation or implementation of this Interim Accord may be submitted by either of them to the International Court of Justice, except for the difference referred to in Article 5, paragraph 1". The "difference" referred to there relates to the dispute between the Parties over the Applicant's name, as addressed in United Nations Security Council resolutions 817 (1993) and 845 (1993). The essential issue for the Court, therefore, in determining its jurisdiction, is whether the Respondent's disputed objection to the Applicant's membership in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) at the 2008 Bucharest Summit relates to the interpretation or implementation of Article 11, paragraph 1, of the Interim Accord, or whether it is an issue precluded from the jurisdiction of the Court by virtue of Article 21, paragraph 2, of that treaty.

In its Judgment in the case, the Court, in establishing its jurisdiction, adopts a rather narrow interpretation of the term "difference" in Article 5, paragraph 1. In that regard, paragraph 35 of the Judgment reads:

OPINION DISSIDENTE DE M^{me} LA JUGE XUE

[Traduction]

A mon grand regret, je ne souscris pas à la décision de la majorité de la Cour tendant à ce que celle-ci exerce sa compétence en la présente espèce. Cette décision touchant à l'interprétation des traités et à l'opportunité judiciaire, j'explicitai ma position ci-après.

I. LE LIEN ENTRE LE PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 11
ET LE PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 5 DE L'ACCORD INTÉrimAIRE

Le différend soumis à la Cour, qui oppose l'ex-République yougoslave de Macédoine (le demandeur) à la Grèce (le défendeur) au sujet du nom du demandeur, a fait l'objet de longues négociations entre les Parties sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Les positions respectives des Parties sur la question du nom, telles qu'elles ont été exprimées au cours de cette période — tant avant qu'après la conclusion de l'accord intérimaire —, constituent une part importante des éléments de preuve qui ont été présentés à la Cour. Toute interprétation des dispositions de l'accord ayant trait à cette question devait donc tenir dûment compte du caractère intérimaire de l'instrument en question et du fait que les négociations entre les Parties en vue de régler la divergence au sujet du nom se poursuivent.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 21 de l'accord intérimaire, «[à] l'exception de la divergence visée au paragraphe 1 de l'article 5, l'une ou l'autre des Parties peut saisir la Cour internationale de Justice de toute divergence ou de tout différend qui s'élèvent entre elles en ce qui concerne l'interprétation ou l'exécution du présent accord intérimaire». Le terme «divergence» employé dans cette disposition renvoie au différend qui oppose les Parties au sujet du nom du demandeur, tel que mentionné dans les résolutions 817 (1993) et 845 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Aussi, la question essentielle qui se posait à la Cour aux fins de déterminer si elle avait compétence en l'espèce était de savoir si l'opposition du défendeur à l'admission du demandeur à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) lors du sommet de Bucarest de 2008 — opposition qui faisait l'objet du différend — avait trait à l'interprétation ou à l'exécution du paragraphe 1 de l'article 11 de l'accord intérimaire, ou s'il s'agissait d'une question que le paragraphe 2 de l'article 21 de ce même instrument exclut de la compétence de la Cour.

Dans le présent arrêt, la Cour a, en se déclarant compétente, fait une interprétation plutôt restrictive du terme «différend» au sens du paragraphe 1 de l'article 5. A cet égard, le paragraphe 35 de l'arrêt se lit comme suit :

“Resolutions 817 and 845 (1993) distinguished between the name of the Applicant, in respect of which they recognized the existence of a difference between the Parties who were urged to resolve that difference by negotiation (hereinafter the ‘definitive name’), and the provisional designation by which the Applicant was to be referred to for all purposes within the United Nations pending settlement of that difference. The Interim Accord adopts the same approach and extends it to the Applicant’s application to, and membership in, other international organizations. Thus Article 5, paragraph 1, of the Interim Accord requires the Parties to negotiate regarding the difference over the Applicant’s definitive name, while Article 11, paragraph 1, imposes upon the Respondent the obligation not to object to the Applicant’s application to, and membership in, international organizations, unless the Applicant is to be referred to in the organization in question differently than in resolution 817 (1993).”

The Court further takes the view that the “difference” referred to therein, and which the Parties intended to exclude from the jurisdiction of the Court, is the difference over the permanent name of the Applicant, and not disputes regarding the Respondent’s obligation under Article 11, paragraph 1.

It is based on this reading of Article 21, paragraph 2, of the Interim Accord that the Court finds that any connection which a dispute may have with the name difference is not sufficient to exclude that dispute from the jurisdiction of the Court. The Court concludes that “[o]nly if the Court were called upon to resolve specifically the name difference, or to express any views on this particular matter, would the exception under Article 21, paragraph 2, come into play” (Judgment, para. 37). Thus, the “difference” under Article 5, paragraph 1, is reduced to the *solution* of the final name, to be agreed on by the Parties at the end of the negotiations. Such an interpretation treats Article 11, paragraph 1, and Article 5, paragraph 1, as entirely separate issues, with no substantive connection to each other as regards the implementation of the Interim Accord. This interpretation, in my view, is questionable.

Given the nature of the dispute between the Parties over the name issue and the object and purpose of the Interim Accord, Article 11, paragraph 1, and Article 5, paragraph 1, constitute two of the key provisions in the agreement.

The Court’s view on the scope of the term “difference” is, to a large extent, determined by its reading of Article 11, paragraph 1, which provides that:

“Upon entry into force of this Interim Accord, the Party of the First Part [the Respondent] agrees not to object to the application by or membership of the Party of the Second Part [the Applicant] in

« Dans les résolutions 817 et 845 (1993), une distinction a été établie entre le nom du demandeur, au sujet duquel est reconnue l'existence d'une divergence entre les Parties que celles-ci sont instamment priées de régler par voie de négociation (ci-après le « nom définitif »), et l'appellation provisoire sous laquelle le demandeur devait être désigné à toutes fins utiles à l'Organisation des Nations Unies, en attendant que soit réglée ladite divergence. Cette distinction est reprise dans l'accord intérimaire, qui l'applique aux demandes d'admission et à la participation du demandeur à d'autres organisations internationales. Le paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord intérimaire prescrit donc aux Parties de négocier au sujet de la divergence relative au nom définitif du demandeur, alors que le paragraphe 1 de l'article 11 impose au défendeur de ne pas s'opposer aux demandes d'admission et à la participation du demandeur à des organisations internationales, à moins que celui-ci n'y soit doté d'une appellation différente de celle prévue dans la résolution 817 (1993). »

La Cour a en outre estimé que la « divergence » en question, que les Parties entendaient exclure de sa compétence, était celle qui concernait le nom définitif du demandeur et qu'elle ne recouvrait pas les différends relatifs à l'obligation que le paragraphe 1 de l'article 11 impose au défendeur.

C'est sur la base de cette interprétation du paragraphe 2 de l'article 21 de l'accord intérimaire que la Cour a jugé que tout lien éventuel entre un différend et la divergence au sujet du nom ne suffisait pas à exclure ce différend de sa compétence. Et la Cour de conclure que « [c]'est seulement dans l'hypothèse où il [lui] serait demandé ... de trancher spécifiquement la divergence au sujet du nom, ou d'exprimer un quelconque avis sur ce point particulier, que l'exception énoncée au paragraphe 2 de l'article 21 entrerait en jeu » (arrêt, par. 37). Le « différend » au sens du paragraphe 1 de l'article 5 se trouve ainsi réduit au *règlement* de la question du nom définitif, auquel les Parties doivent parvenir à l'issue des négociations. Suivant cette interprétation, le paragraphe 1 de l'article 11 et le paragraphe 1 de l'article 5 sont considérés comme des questions tout à fait distinctes, n'ayant aucun lien substantiel l'une avec l'autre du point de vue de l'exécution de l'accord intérimaire. Selon moi, cette interprétation est contestable.

Compte tenu de la nature du différend qui oppose les Parties au sujet de la question du nom ainsi que de l'objet et du but de l'accord intérimaire, le paragraphe 1 de l'article 11 et le paragraphe 1 de l'article 5 constituent deux des dispositions essentielles de l'accord.

La position de la Cour quant à la portée du terme « divergence » procède, dans une large mesure, de l'interprétation qu'elle fait du paragraphe 1 de l'article 11. Celui-ci est ainsi libellé :

« Lorsque le présent accord intérimaire sera entré en vigueur, la première Partie [le défendeur] ne s'opposera pas à la demande d'admission de la seconde Partie [le demandeur] dans des organisations et

international, multilateral and regional organizations and institutions of which the Party of the First Part is a member; however, the Party of the First Part reserves the right to object to any membership referred to above if and to the extent the Party of the Second Part is to be referred to in such organization or institution differently than in paragraph 2 of United Nations Security Council resolution 817 (1993).”

From the evidence before the Court, it is clear that the central issue of the dispute between the Parties on this Article lies in the so-called “dual formula”, as allegedly pursued by the Applicant. In accordance with Article 11, paragraph 1, the Respondent agrees that, so long as the Applicant is provisionally referred to as “the former Yugoslav Republic of Macedonia” for all purposes in international organizations, it is obliged not to raise any objection to the application by or membership of the Applicant in such international organizations. The conditional terms in the second part of the clause, which allow the Respondent to raise objections, such as “if and to the extent” and “be referred to in such organization or institution”, however, are the subject of different interpretations by the Parties; they particularly disagree as to whether the Applicant may use its constitutional name when referring to itself or when dealing with third States in international organizations.

In the years after the conclusion of the Interim Accord, the Parties, in maintaining their respective positions on the name issue, have consistently held different interpretations of the terms of Article 11, paragraph 1. As demonstrated by the evidence submitted by both Parties, the Applicant has insisted on using its constitutional name when referring to itself and when dealing with third States, while the Respondent has developed a general pattern of protests against such use, alleging that it is a breach of resolution 817 and of the Interim Accord.

The conclusion of the Interim Accord between the Parties, together with Security Council resolutions 817 and 845, recognizes the legal interests of both Parties in connection with the name issue. The temporary arrangement in respect of the name difference, under Article 11, paragraph 1, provides a means of ending the impasse between the Parties over the Applicant’s membership in international organizations. The ambiguity of the conditional terms in Article 11, paragraph 1, with regard to whether, or to what extent, the Applicant’s constitutional name can be used by the Applicant and third States in international organizations, shows that the Interim Accord, as a temporary measure for maintaining peace and good-neighbourly relations both in the region and between the Parties, requires a great deal of good faith and mutual trust from both

institutions internationales, multilatérales ou régionales dont la première Partie est membre, non plus qu'à la participation de la seconde Partie à ces organisations et institutions; toutefois, la première Partie se réserve le droit d'élever des objections à une telle demande ou à une telle participation si la seconde Partie doit être dotée dans ces organisations ou institutions d'une appellation différente que celle prévue au paragraphe 2 de la résolution 817 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies».

Il ressort clairement des éléments de preuve qui ont été présentés à la Cour que l'aspect essentiel du différend qui oppose les Parties relativement à cet article réside dans la «double formule», que préconiserait le demandeur. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11, le défendeur convient que, tant que le demandeur sera doté de l'appellation provisoire «ex-République yougoslave de Macédoine» à toutes fins dans des organisations internationales, il est tenu de n'élever aucune objection à la demande d'admission ou à la participation de celui-ci aux organisations internationales en question. Les termes conditionnels autorisant le défendeur à élever des objections qui sont employés dans la seconde partie de cette clause — tels que «si [et dans la mesure où]» ou «doté dans ces organisations ou institutions d'une appellation» — font cependant l'objet d'interprétations divergentes de la part des Parties; celles-ci sont notamment en désaccord sur le point de savoir si le demandeur peut employer son nom constitutionnel lorsqu'il se désigne lui-même ou dans le cadre de ses relations avec des Etats tiers dans des organisations internationales.

Au cours des années qui ont suivi la conclusion de l'accord intérimaire, les Parties ont, en réaffirmant leurs positions respectives sur la question du nom, toujours avancé des interprétations divergentes du libellé du paragraphe 1 de l'article 11. Ainsi que les éléments de preuve présentés par chacune d'elles le démontrent, le demandeur a insisté pour employer son nom constitutionnel lorsqu'il se désignait lui-même ainsi que dans le cadre de ses relations avec des Etats tiers, tandis que le défendeur adoptait une attitude de protestation systématique contre pareil emploi, faisant valoir qu'il s'agissait d'une violation de la résolution 817 et de l'accord intérimaire.

La conclusion de l'accord intérimaire, ainsi que l'adoption des résolutions 817 et 845 du Conseil de sécurité, constituent une reconnaissance des intérêts juridiques des deux Parties à l'égard de la question du nom. L'arrangement temporaire relatif à la divergence sur cette question, énoncé au paragraphe 1 de l'article 11, offre aux Parties le moyen de sortir de l'impasse en ce qui concerne l'admission du demandeur à des organisations internationales. Au vu de l'ambiguïté des termes conditionnels employés dans cette disposition quant au point de savoir si, ou dans quelle mesure, le nom constitutionnel du demandeur peut être utilisé par celui-ci et des Etats tiers dans des organisations internationales, l'accord intérimaire, en tant que mesure temporaire permettant de préserver la paix et des relations de bon voisinage dans la région et entre les Parties,

Parties in its implementation. Such uncertainty can only be explained and justified by the interim nature of the treaty and the pending settlement of the name issue. Therefore, the implementation of Article 11, paragraph 1, is intrinsically linked to the duty of the two Parties to settle the name dispute through negotiations, as required by Article 5, paragraph 1. Any issue relating to the negotiation process should fall within the scope of Article 5, paragraph 1.

Resolution 817 and the Interim Accord originally envisaged, or at least encouraged, a speedy settlement of the name difference between the Parties. In the 13 years from the conclusion of the Interim Accord to the 2008 Bucharest Summit, however, negotiations had still not come to fruition. Meanwhile, tensions between the Parties over the dual-name practice, particularly the so-called “dual formula”, were on the rise.

The so-called “dual formula”, as revealed in the proceedings, refers to the formula whereby, ultimately, the provisional name will be used only between the Respondent and the Applicant, while the Applicant’s constitutional name is used with all other States. Although the Court rightly concludes that, by virtue of Article 11, paragraph 1, the Applicant is not precluded from using its constitutional name when referring to itself in international organizations under resolution 817 and the Interim Accord, such a “dual formula”, whose implication for the pending negotiations does not seem immaterial, was obviously not contemplated by the Parties when they concluded the Interim Accord. Furthermore, when such a formula is allegedly pursued intentionally, the matter clearly has a bearing on the final settlement of the name issue. The question in the present case, therefore, is in essence not about the Respondent’s position regarding the Applicant’s membership in NATO under Article 11, paragraph 1, but about the difference in the negotiation process.

In the Judgment, the Court states that:

“If the Parties had intended to entrust to the Court only the limited jurisdiction suggested by the Respondent, they could have expressly excluded the subject-matter of Article 11, paragraph 1, from the grant of jurisdiction in Article 21, paragraph 2.” (Para. 35.)

This assumption is logical, but not persuasive. As stated above, the terms of Article 11, paragraph 1, are not as certain as they sound. The inherent ambiguity lies in the complexity of the name issue. This does not mean that the Respondent could unilaterally invoke any excuse and block at will the Applicant’s membership in an international organization. The matter is subject to the determination of the Court, which decides whether

exige toutefois que ces dernières fassent preuve d'une bonne foi et d'une confiance mutuelle importantes aux fins de l'exécution de cet instrument. Or, pareille incertitude ne peut s'expliquer et se justifier que par le caractère intérimaire de l'accord et le fait que la question du nom n'a pas été réglée. C'est pourquoi l'exécution du paragraphe 1 de l'article 11 est intrinsèquement liée à l'obligation des deux Parties de régler le différend relatif au nom par voie de négociations, comme le prescrit le paragraphe 1 de l'article 5. Toute question ayant trait au processus de négociation devrait donc entrer dans le champ de cette dernière disposition.

La résolution 817 et l'accord intérimaire prévoyaient initialement — ou, du moins, encourageaient — un règlement rapide de la divergence relative au nom entre les Parties. Au cours des treize années qui se sont écoulées entre la conclusion de l'accord intérimaire et le sommet de Bucarest de 2008, les négociations sont cependant restées infructueuses. Dans le même temps, les tensions entre les Parties suscitées par la pratique de la double appellation — et, en particulier, l'argument de la «double formule» — se sont accrues.

Ainsi que cela ressort de l'instance, la «double formule» désigne la formule par laquelle l'appellation provisoire ne sera, en définitive, utilisée que dans les relations entre le défendeur et le demandeur, le nom constitutionnel de celui-ci étant employé dans ses relations avec tous les autres Etats. Quoique la Cour ait considéré à juste titre que, par l'effet du paragraphe 1 de l'article 11, la résolution 817 et l'accord intérimaire n'interdisaient pas au demandeur d'employer son nom constitutionnel pour se désigner lui-même dans des organisations internationales, les Parties n'avaient naturellement pas, lorsqu'elles ont conclu ledit instrument, envisagé pareille «double formule», dont l'incidence sur les négociations en cours ne semble pas négligeable. De plus, lorsque, comme il a été allégué, l'adoption de cette formule est recherchée délibérément, cela a, de toute évidence, une incidence sur le règlement définitif de la question du nom. La question soulevée par la présente espèce avait donc, au fond, trait non pas à la position du défendeur relativement à l'admission du demandeur à l'OTAN au regard du paragraphe 1 de l'article 11, mais à la divergence qui fait l'objet du processus de négociation.

Dans son arrêt, la Cour a estimé que,

«[s]i les Parties avaient eu pour intention de ne [lui] conférer ... que la compétence limitée proposée par le défendeur, elles auraient pu exclure expressément l'objet du paragraphe 1 de l'article 11 de la compétence qu'elles lui ont attribuée en vertu du paragraphe 2 de l'article 21.» (Par. 35.)

Cette hypothèse est certes logique, mais elle n'est pas convaincante. En effet, ainsi que cela a été précisé ci-dessus, les termes employés au paragraphe 1 de l'article 11 ne sont pas aussi clairs qu'ils le paraissent. Leur ambiguïté inhérente tient à la complexité de la question du nom. Cela ne signifie pas que le défendeur pouvait invoquer unilatéralement n'importe quelle excuse et faire obstacle à son gré à l'admission du demandeur à une

it falls within its jurisdiction or not: in other words, whether it falls under Article 11, paragraph 1, or Article 5, paragraph 1. In the present case, without looking into the so-called “dual formula”, it would be impossible to examine fully the Respondent’s actions at the Bucharest Summit in light of the object and purpose of the Interim Accord. If conducted, however, such an examination would inevitably have to address the “difference” under Article 5, paragraph 1, thereby going beyond the jurisdiction of the Court.

The Court confines its examination to the act of objection by the Respondent to the Applicant’s membership in NATO. In doing so, it isolates Article 11, paragraph 1, from the context of the treaty as a whole, and from its object and purpose.

The intrinsic links between Article 11, paragraph 1, and the final settlement of the name dispute, the subject-matter of Article 5, paragraph 1, is unmistakably confirmed by Mr. Nimetz, the Special Envoy of the United Nations Secretary-General, who was responsible for mediating the bilateral talks on the name issue for many years. In 2007, following an objection by the Respondent to the use of the Applicant’s constitutional name by the President of the General Assembly, who happened to be a national of the Applicant, Mr. Nimetz was asked for his opinion on the incident. In reply, he made the remark that “what happened in the General Assembly yesterday demonstrates why a permanent solution is needed”. This is telling. What seems to be purely a question of Article 11, paragraph 1, concerning the use of the Applicant’s name in an international organization, cannot be examined in isolation. Article 11, paragraph 1, cannot be separated from Article 5, paragraph 1, when the settlement of the final name is involved. Indeed, in my view, paragraphs 133-138 of the Judgment touch on matters falling under Article 5, paragraph 1, of the Interim Accord.

II. JUDICIAL PROPRIETY

Even if, by a strict interpretation of Article 21, paragraph 2, the Court finds that it has jurisdiction in the case, in my view there are still good reasons for the Court to refrain from exercising it, since it bears on the question of judicial propriety. As the Court pointed out in the *Northern Cameroons* case, even if the Court, “when seised, finds that it has jurisdiction, the Court is not compelled in every case to exercise that jurisdiction. There are inherent limitations on the exercise of the judicial function which the Court, as a court of justice, can never ignore.” (*Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1963*, p. 29.)

organisation internationale. Cette question demandait à être appréciée par la Cour aux fins de déterminer si elle relevait ou non de sa compétence; autrement dit, si elle entraînait dans le champ du paragraphe 1 de l'article 11, ou du paragraphe 1 de l'article 5. En la présente espèce, il était impossible, sans se pencher sur la question de la «double formule», d'apprécier pleinement les actes du défendeur au sommet de Bucarest, à la lumière de l'objet et du but de l'accord intérimaire. Or, pareille appréciation, si elle avait été effectuée, aurait inmanquablement conduit la Cour à examiner la «divergence» au sens du paragraphe 1 de l'article 5, et, partant, à outrepasser sa compétence.

Aussi la Cour a-t-elle limité son examen au fait que le défendeur s'est opposé à l'admission du demandeur à l'OTAN. Ce faisant, elle a isolé le paragraphe 1 de l'article 11 du contexte de l'accord dans son ensemble, ainsi que de son objet et de son but.

Les liens intrinsèques entre le paragraphe 1 de l'article 11 et le règlement définitif du différend relatif au nom, qui fait l'objet du paragraphe 1 de l'article 5, ont pourtant été clairement confirmés par M. Nimetz, l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui a, de nombreuses années durant, été chargé de jouer le rôle de médiateur dans le cadre des pourparlers bilatéraux sur la question du nom. En 2007, après que le défendeur eut élevé des objections à l'emploi du nom constitutionnel du demandeur par le président de l'Assemblée générale, qui se trouvait être un national du demandeur, il a été demandé à M. Nimetz d'exprimer son avis sur cet incident. Sa réponse a été la suivante: «ce qui s'est produit hier à l'Assemblée générale est la preuve qu'une solution permanente est nécessaire». Cela en dit long sur le fait que ce qui semble être une question relevant uniquement du paragraphe 1 de l'article 11 et se rapportant à l'emploi du nom du demandeur dans une organisation internationale ne saurait être examiné isolément. Lorsque est en cause le règlement de la question du nom définitif, cette disposition ne peut être dissociée du paragraphe 1 de l'article 5. Or, selon moi, les paragraphes 133-138 de l'arrêt ont trait à des questions qui entrent dans le champ du paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord intérimaire.

II. L'OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE

Même si, sur la base d'une interprétation stricte du paragraphe 2 de l'article 21, la Cour a conclu qu'elle avait compétence en l'espèce, un certain nombre de raisons relevant de l'opportunité judiciaire auraient néanmoins, à mon sens, dû la conduire à ne pas exercer cette compétence. Ainsi qu'elle l'a précisé dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, même si la Cour, «une fois saisie, estime avoir compétence, [elle] n'est pas toujours contrainte d'exercer cette compétence. Il y a des limitations inhérentes à l'exercice de la fonction judiciaire dont la Cour, en tant que tribunal, doit toujours tenir compte.» (*Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963, p. 29.*)

I agree with the Court's position that the issue before it is not whether NATO's decision may be attributed to the Respondent, but rather whether the Respondent has breached its obligation under the Interim Accord as a result of its own conduct. The Court's decision to pronounce only on the lawfulness of the single act of the Respondent, and to reject all the other submissions of the Applicant, renders the Judgment devoid of any effect on NATO's decision to defer its invitation to the Applicant to become a member of NATO. In its reasoning for this decision, the Court relies on two considerations, among others. First, it gives a narrow construction of the Applicant's request. It states in paragraph 50 of the Judgment that: "The Applicant is not requesting the Court to reverse NATO's decision in the Bucharest Summit or to modify the conditions for membership in the Alliance." Notwithstanding that statement, the Applicant, in its third submission, makes it clear that it is requesting the Court to

"order that the Respondent immediately take all necessary steps to comply with its obligations under Article 11, paragraph 1, of the Interim Accord, and to cease and desist from objecting in any way, whether directly or indirectly, to the Applicant's membership of the North Atlantic Treaty Organization . . .".

From the proceedings, it is evident to the Court that the Applicant's major concern relates to NATO's decision of "no settlement, no invitation". As far as the Applicant's membership in NATO is concerned, with NATO's decision unchanged, there are only two possible ways for the Applicant to regain its status as a candidate for NATO: one is the settlement of the name issue between the Parties; the other is a reversal of NATO's decision. The Court's declaratory Judgment is apparently intended to eschew the latter.

The second consideration is a general one with regard to declaratory judgments. As the Court explained in the *Navigational and Related Rights* case, "[a]s a general rule, there is no reason to suppose that a State whose act or conduct has been declared wrongful by the Court will repeat that act or conduct in the future, since its good faith must be presumed" (*Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2009*, p. 267, para. 150). Therefore, the Court does not consider it necessary to order the Respondent, as requested in the Applicant's third submission, to refrain from any future conduct that violates its obligation under Article 11, paragraph 1, of the Interim Accord. Its pronouncement that the Respondent has breached its obligation constitutes appropriate satisfaction.

With regard to declaratory judgments, the Court states in its jurisprudence that such a judgment serves to ensure "recognition of a situation at law, once and for all and with binding force as between the Parties; so

Je souscris à la position de la Cour selon laquelle la question qui lui était posée n'était pas de savoir si la décision de l'OTAN pouvait être attribuée au défendeur, mais était de savoir si celui-ci avait, par son propre comportement, manqué à l'obligation que lui impose l'accord intérimaire. La décision de la Cour de se prononcer uniquement sur la licéité de l'opposition du défendeur et de rejeter le surplus des conclusions du demandeur a toutefois pour conséquence que l'arrêt est dépourvu de tout effet sur la décision de l'OTAN de différer le moment où le demandeur sera invité à devenir membre de l'Organisation. Pour parvenir à cette décision, la Cour s'est notamment fondée sur deux éléments. Premièrement, elle a interprété de manière restrictive la demande présentée par le demandeur. Ainsi est-il indiqué au paragraphe 50 de l'arrêt que «[l]e demandeur ne demande pas à la Cour d'annuler la décision que l'OTAN a prise au sommet de Bucarest ou de modifier les conditions d'adhésion à l'Alliance». Or, dans son troisième chef de conclusions, le demandeur priait clairement la Cour

«d'ordonner au défendeur de prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires afin que celui-ci respecte les obligations que lui impose le paragraphe 1 de l'article 11 de l'accord intérimaire et de mettre fin et de renoncer à toute forme d'opposition, directe ou indirecte, à l'admission du demandeur à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord...».

L'instance a clairement révélé à la Cour que la préoccupation principale du demandeur portait sur la décision de l'OTAN, qui peut être résumée par la formule: «pas de règlement, pas d'invitation». En ce qui concerne l'admission du demandeur à l'OTAN, le fait que cette décision demeure inchangée ne laisse à celui-ci que deux possibilités pour recouvrer son statut de candidat: le règlement par les Parties de la question relative au nom ou une annulation de la décision de l'Organisation. Or, le jugement déclaratoire de la Cour vise, semble-t-il, à exclure cette dernière possibilité.

Le second élément a trait aux jugements déclaratoires d'une manière générale. Ainsi que la Cour l'a précisé en l'affaire du *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes*, «[e]n règle générale, il n'y a pas lieu de supposer que l'Etat dont un acte ou un comportement a été déclaré illicite par la Cour répétera à l'avenir cet acte ou ce comportement, puisque sa bonne foi doit être présumée» (*Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 267, par. 150). C'est pourquoi la Cour n'a pas jugé nécessaire d'ordonner au défendeur, comme le demandeur l'en priait dans son troisième chef de conclusions, de s'abstenir à l'avenir de toute action contraire à l'obligation que lui impose le paragraphe 1 de l'article 11 de l'accord intérimaire, estimant que son prononcé à l'effet que le défendeur a manqué à ladite obligation constituait une satisfaction appropriée.

Au sujet des jugements déclaratoires, la Cour a eu l'occasion de préciser qu'ils étaient destinés à faire «reconnaître une situation de droit une fois pour toutes et avec effet obligatoire entre les Parties, en sorte que la situa-

that the legal position thus established cannot again be called in question in so far as the legal effects ensuing therefrom are concerned” (*Interpretation of Judgments Nos. 7 and 8 (Factory at Chorzów), Judgment No. 11, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 13*, p. 20). In the present case, it is doubtful that such a judgment would be able to fulfil that goal. In so far as NATO’s decision remains valid, the Court’s decision will have no practical effect on the future conduct of the Parties with respect to the Applicant’s membership in that organization. In the *Northern Cameroons* case, the Court stated that its decision “must have some practical consequence in the sense that it can affect existing legal rights or obligations of the parties, thus removing uncertainty from their legal relations” (case concerning the *Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1963*, p. 34). That requirement does not seem to have been met in the present case.

The above point leads me to a second aspect of the judicial function in the settlement of international disputes, namely, the potential effect of the Judgment on the negotiation process between the Parties. By virtue of the Bucharest Declaration, the Parties’ obligations in respect of the Applicant’s application to and membership in NATO are no longer the same as those under Article 11, paragraph 1, of the Interim Accord. In refraining from granting the additional remedies requested by the Applicant, the Court is apparently aware of the potential effect of its Judgment on the negotiation process. Even so, the Court’s decision is still likely to be used by the Parties to harden their positions in the negotiations.

Referring to the name issue, Mr. Nimetz pointed out in a press conference, following a meeting with the negotiators of the two Parties on the name issue in March 2008, “it’s a very important question for the region . . . it affects the people of both countries and has a deep history . . . it’s a very deep issue and a serious issue”. The Court could not have failed to observe that an essential aspect of the case is that both Parties should negotiate and act in good faith, and that the current state of affairs should not jeopardize the negotiation process. Under the Interim Accord, and as also required by the Security Council resolutions, the Parties committed themselves to finding a solution to this name difference in a speedy manner. The imposition of a solution by a third party, or any direct or indirect involvement, even from this Court, is undesirable in this regard. As the Court pointed out long ago,

“the judicial settlement of international disputes, with a view to which the Court has been established, is simply an alternative to the direct and friendly settlement of such disputes between the Parties; as consequently it is for the Court to facilitate, so far as is compatible with its Statute, such direct and friendly settlement” (case of the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 19 August 1929, P.C.I.J., Series A, No. 22*, p. 13).

tion juridique ainsi fixée ne puisse plus être mise en discussion, pour ce qui est des conséquences juridiques qui en découlent» (*Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (usine de Chorzów), arrêt n° 11, 1927, C.P.J.I. série A n° 13*, p. 20). En la présente espèce, il est toutefois douteux que cet objectif puisse être atteint au moyen d'un tel jugement. Dès lors que la décision de l'OTAN demeure valide, l'arrêt de la Cour n'aura aucun effet pratique sur le comportement futur des Parties en ce qui concerne l'admission du demandeur à cette organisation. Or, dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Cour a précisé que sa décision «doit avoir des conséquences pratiques en ce sens qu'[elle] doit pouvoir affecter les droits ou obligations juridiques existants des parties, dissipant ainsi toute incertitude dans leurs relations juridiques (affaire du *Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1963*, p. 34). Il ne semble pas qu'il ait été satisfait à ce critère en la présente espèce.

L'observation qui précède me conduit à aborder un second aspect de la fonction judiciaire en matière de règlement des différends internationaux, à savoir l'incidence éventuelle du présent arrêt sur le processus de négociation entre les Parties. En vertu de la déclaration de Bucarest, les obligations des Parties relativement à l'admission et à la participation du demandeur à l'OTAN ne sont plus les mêmes qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 11 de l'accord intérimaire. La Cour, qui a décidé de ne pas faire droit aux autres réparations sollicitées par le demandeur, semble être consciente des conséquences que son arrêt pourrait avoir sur le processus de négociation. Il reste que cette décision peut être utilisée par les Parties pour durcir leurs positions dans les négociations.

Se référant à la question du nom, M. Nimetz a, lors d'une conférence de presse qui faisait suite à une réunion avec les négociateurs des deux Parties tenue à ce sujet en mars 2008, précisé qu'«il s'agi[ssait] d'une question très importante pour la région ... elle affecte la population des deux pays et est profondément enracinée dans l'histoire ... c'est un problème ancestral, fort délicat». La Cour n'a pas pu manquer de relever qu'un aspect essentiel de la présente espèce était que les deux Parties devaient négocier et agir de bonne foi, et que l'état de fait existant ne devait pas mettre en péril le processus de négociation. Aux termes de l'accord intérimaire, ainsi que des résolutions du Conseil de sécurité, les Parties se sont engagées à trouver une solution rapide à cette divergence au sujet du nom. A cet égard, toute solution imposée par un tiers ou toute intervention — directe ou indirecte — d'un tiers, fût-ce la Cour, n'est pas souhaitable. Ainsi que celle-ci l'a précisé il y a fort longtemps,

«le règlement judiciaire des conflits internationaux, en vue duquel la Cour est instituée, n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties; ... dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable» (affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22*, p. 13).

While a speedy settlement of the name issue serves the best interests of both Parties, this judicial exercise, in my view, might render a service which is not conducive to the achievement of this objective.

(Signed) XUE Hanqin.

Alors qu'un règlement rapide de la question du nom est dans l'intérêt des deux Parties, l'exercice, par la Cour, de sa compétence judiciaire en la présente espèce risque, selon moi, de se révéler peu propice à la réalisation de cet objectif.

(Signé) XUE Hanqin.
