

CR 2003/12

International Court
of Justice

THE HAGUE

Cour internationale
de Justice

LA HAYE

YEAR 2003

Public sitting

held on Wednesday 26 February 2003, at 10 a.m., at the Peace Palace,

President Shi presiding,

in the case concerning Oil Platforms
(Islamic Republic of Iran v. United States of America)

VERBATIM RECORD

ANNÉE 2003

Audience publique

tenue le mercredi 26 février 2003, à 10 heures, au Palais de la Paix,

sous la présidence de M. Shi, président,

en l'affaire des Plates-formes pétrolières
(République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)

COMPTE RENDU

Present: President Shi
 Vice-President Ranjeva
 Judges Guillaume
 Koroma
 Vereshchetin
 Higgins
 Parra-Aranguren
 Kooijmans
 Rezek
 Al-Khasawneh
 Buergenthal
 Elaraby
 Owada
 Simma
 Tomka
 Judge *ad hoc* Rigaux
 Deputy-Registrar Arnaldez

Présents : M. Shi, président
M. Ranjeva, vice-président
MM. Guillaume
Koroma
Vereshchetin
Mme Higgins
MM. Parra-Aranguren
Kooijmans
Rezek
Al-Khasawneh
Buergenthal
Elaraby
Owada
Simma
Tomka, juges
M. Rigaux, juge *ad hoc*

M. Arnaldez, greffier adjoint

The Government of the Islamic Republic of Iran is represented by:

Mr. M. H. Zahedin-Labbaf, Agent of the Islamic Republic of Iran to the Iran-US Claims Tribunal, Deputy Director for Legal Affairs, Bureau of International Legal Services of the Islamic Republic of Iran, The Hague,

as Agent;

Mr. D. Momtaz, Professor of International Law, Tehran University, member of the International Law Commission, Associate, Institute of International Law,

Mr. S. M. Zeinoddin, Head of Legal Affairs, National Iranian Oil Company,

Mr. Michael Bothe, Professor of Public Law, Johann Wolfgang Goethe University of Frankfurt-am-Main, Head of Research Unit, Peace Research Institute, Frankfurt,

Mr. James Crawford, S.C., F.B.A., Whewell Professor of International Law, University of Cambridge, member of the English and Australian Bars, member of the Institute of International Law,

Mr. Alain Pellet, Professor at the University of Paris X-Nanterre, member and former Chairman of the International Law Commission,

Mr. Rodman R. Bundy, avocat à la cour d'appel de Paris, member of the New York Bar, Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

Mr. David S. Sellers, avocat à la cour d'appel de Paris, Solicitor of the Supreme Court of England and Wales, Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

as Counsel and Advocates;

Mr. M. Mashkour, Deputy Director for Legal Affairs, Bureau of International Legal Services of the Islamic Republic of Iran,

Mr. M. A. Movahed, Senior Legal Adviser, National Iranian Oil Company,

Mr. R. Badri Ahari, Legal Adviser, Bureau of International Legal Services of the Islamic Republic of Iran, Tehran,

Mr. A. Beizaei, Legal Adviser, Bureau of International Legal Services of the Islamic Republic of Iran, Paris,

Ms Nanette Pilkington, avocat à la cour d'appel de Paris, Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

Mr. William Thomas, Solicitor of the Supreme Court of England and Wales, Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

Mr. Leopold von Carlowitz, Research Fellow, Peace Research Institute, Frankfurt,

Mr. Mathias Forteau, docteur en droit, Researcher at the Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), University of Paris X-Nanterre,

as Counsel;

Le Gouvernement de la République islamique d'Iran est représenté par :

M. M. H. Zahedin-Labbaf, agent de la République islamique d'Iran auprès du Tribunal des réclamations Etats-Unis/Iran, directeur adjoint des affaires juridiques au bureau des services juridiques internationaux de la République islamique d'Iran à La Haye,

comme agent;

M. D. Momtaz, professeur de droit international à l'Université de Téhéran, membre de la Commission du droit international, associé à l'Institut de droit international,

M. S. M. Zeinoddin, chef du service juridique de la National Iranian Oil Company,

M. Michael Bothe, professeur de droit public à l'Université Johann Wolfgang Goethe de Francfort-sur-le-Main, directeur de la recherche à l'Institut de recherche pour la paix à Francfort,

M. James R. Crawford, S.C., F.B.A., professeur de droit international, titulaire de la chaire Whewell à l'Université de Cambridge, membre des barreaux d'Angleterre et d'Australie, membre de l'Institut de droit international,

M. Alain Pellet, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre, membre et ancien président de la Commission du droit international,

M. Rodman R. Bundy, avocat à la cour d'appel de Paris, membre du barreau de New York, cabinet Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

M. David S. Sellers, avocat à la cour d'appel de Paris, Solicitor auprès de la Cour suprême d'Angleterre et du Pays de Galles, cabinet Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

comme conseils et avocats;

M. M. Mashkour, directeur adjoint des affaires juridiques au bureau des services juridiques internationaux de la République islamique d'Iran,

M. M. A. Movahed, conseiller juridique principal à la National Iranian Oil Company,

M. R. Badri Ahari, conseiller juridique au bureau des services juridiques internationaux de la République islamique d'Iran, Téhéran,

M. A. Beizaei, conseiller juridique au bureau des services juridiques internationaux de la République islamique d'Iran, Paris,

Mme Nanette Pilkington, avocat à la cour d'appel de Paris, cabinet Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

M. William Thomas, Solicitor auprès de la Cour suprême d'Angleterre et du Pays de Galles, cabinet Frere Cholmeley/Eversheds, Paris,

M. Leopold von Carlowitz, chargé de recherche à l'Institut de recherche pour la paix à Francfort,

M. Mathias Forteau, docteur en droit, chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN) de l'Université de Paris X-Nanterre,

comme conseils;

Mr. Robert C. Rizzutti, Vice-President, Cartographic Operations, International Mapping Associates,

as Technical Adviser.

The Government of the United States of America is represented by:

Mr. William H. Taft, IV, Legal Adviser, United States Department of State,

as Agent;

Mr. Ronald J. Bettauer, Deputy Legal Adviser, United States Department of State,

as Co-Agent;

Mr. Michael J. Matheson, Professor, George Washington University School of Law,

Mr. D. Stephen Mathias, Assistant Legal Adviser for United Nations Affairs, United States Department of State,

Mr. Michael J. Mattler, Attorney-Adviser, United States Department of State,

Mr. Sean Murphy, Professor, George Washington University School of Law,

Mr. Ronald D. Neubauer, Associate Deputy General Counsel, United States Department of Defence,

Mr. Prosper Weil, Professor Emeritus, University of Paris II, member of the Institut de droit international, member of the Académie des sciences morales et politiques (Institut de France),

as Counsel and Advocates;

Mr. Paul Beaver, Defence & Maritime Affairs Consultant, Ashbourne Beaver Associates, Ltd., London,

Mr. John Moore, Senior Associate, C & O Resources, Washington, D.C.,

as Advocates;

Mr. Clifton M. Johnson, Legal Counsellor, United States Embassy, The Hague,

Mr. David A. Kaye, Deputy Legal Counsellor, United States Embassy, The Hague,

Ms Kathleen Milton, Attorney-Adviser, United States Department of State,

as Counsel;

Ms Marianne Hata, United States Department of State,

Ms Cécile Jouglet, United States Embassy, Paris,

Ms Joanne Nelligan, United States Department of State,

M. Robert C. Rizzutti, vice-président des opérations cartographiques, International Mapping Associates,

comme conseiller technique.

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique est représenté par :

M. William H. Taft, IV, conseiller juridique du département d'Etat des Etats-Unis,

comme agent;

M. Ronald J. Bettauer, conseiller juridique adjoint du département d'Etat des Etats-Unis,

comme coagent;

M. Michael J. Matheson, professeur à la faculté de droit de l'Université George Washington,

M. D. Stephen Mathias, directeur chargé des questions concernant les Nations Unies auprès du conseiller juridique du département d'Etat des Etats-Unis,

M. Michael J. Mattler, avocat-conseiller au département d'Etat des Etats-Unis,

M. Sean Murphy, professeur à la faculté de droit de l'Université George Washington,

M. Ronald D. Neubauer, assistant au bureau du conseiller juridique adjoint du département de la défense des Etats-Unis,

M. Prosper Weil, professeur émérite à l'Université de Paris II, membre de l'Institut de droit international, membre de l'Académie des sciences morales et politiques (Institut de France),

comme conseils et avocats;

M. Paul Beaver, expert consultant en questions de défense et affaires maritimes, *Ashbourne Beaver Associates, Ltd.*, Londres,

M. John Moore, associé principal, *C & O Resources*, Washington D. C.,

comme avocats;

M. Clifton M. Johnson, conseiller juridique à l'ambassade des Etats-Unis à La Haye,

M. David A. Kaye, conseiller juridique adjoint à l'ambassade des Etats-Unis à La Haye,

Mme Kathleen Milton, avocat-conseiller au département d'Etat des Etats-Unis,

comme conseils;

Mme Marianna Hata, département d'Etat des Etats-Unis,

Mme Cécile Jouglet, ambassade des Etats-Unis à Paris,

Mme Joanne Nelligan, département d'Etat des Etats-Unis,

Ms Aileen Robinson, United States Department of State,

Ms Laura Romain, United States Embassy, The Hague,

as Administrative Staff.

Mme Aileen Robinson, département d'Etat des Etats-Unis,

Mme Laura Romans, ambassade des Etats-Unis à La Haye,

comme personnel administratif.

The PRESIDENT: Please be seated. The sitting is open, and I give the floor first to Professor Weil.

M. WEIL :

**17. LA LICÉITÉ DES ACTIONS DES ETATS-UNIS AU REGARD DE L'ARTICLE XX,
PARAGRAPHE 1 D), DU TRAITÉ DE 1955**

17.1. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, dans nos interventions d'hier nous nous sommes attachés, mes collègues et moi, au premier des deux concepts que, dans son arrêt de 1996 sur l'exception préliminaire, la Cour a placés au cœur de la dialectique de la présente affaire, à savoir le concept de liberté de commerce et de navigation au sens de l'article X du traité de 1955. Je me suis efforcé de montrer que c'est au regard de cette seule disposition que la Cour a compétence pour se prononcer sur la licéité des actions américaines et que la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur la licéité de ces actions au regard des règles du droit international général ou de la Charte. Après quoi, mes collègues ont montré que les actions américaines n'ont pas violé l'article X. C'est le second axe de la problématique de notre affaire qui va retenir notre attention aujourd'hui, à savoir la disposition de l'article XX du traité de 1955, aux termes de laquelle — je le rappelle — «*The present Treaty shall not preclude the application of measures ... necessary to protect its [a High Contracting Party's] essential security interests.*» Comme je l'ai dit hier, la traduction française utilisée par la Cour ne rend pas compte avec exactitude de ce texte anglais authentique, et, aujourd'hui comme hier, je me permettrai de parler d'«intérêts essentiels» et non pas d'«intérêts vitaux». Cela étant rappelé, nous avons établi hier que, *négativement*, les actions américaines n'ont pas violé le principe de la liberté de commerce et de navigation de l'article X. Nous nous proposons aujourd'hui de montrer que, *positivement*, ces actions trouvent leur justification juridique dans la règle de l'article XX.

17.2. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour a décidé, à propos d'une clause du traité d'amitié entre les Etats-Unis et le Nicaragua identique à celle de notre article XX, que, cette clause étant «l'une de celles qui constituent le traité», son interprétation et son application relèvent de la compétence de la Cour. La Cour en a conclu qu'il lui appartient de «prendre[e] position sur la substance des mesures prévues par cet

article et auxquelles le traité ne fera pas obstacle» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116, par. 222-223). C'est en se référant à ce précédent de l'affaire *Nicaragua* que la Cour a décidé en 1996, dans notre affaire, que le paragraphe 1 *d*) de l'article XX du traité de 1955 entre les Etats-Unis et l'Iran «offre ... aux parties une défense au fond qu'il leur appartiendra, le cas échéant, de faire valoir le moment venu» (*C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 811, par. 20). Ce moment, Monsieur le président, est venu.

17.3. Deux questions se posent à cet égard :

- *Primo*, quels sont exactement le sens et la portée de la disposition de l'article XX ? En particulier, comment la règle de l'article XX relative aux mesures auxquelles le traité ne fera pas obstacle s'articule-t-elle avec la disposition de l'article X sur la liberté de commerce et de navigation dont nous avons parlé hier ?
- *Secundo*, comment la disposition de l'article XX s'applique-t-elle à la présente affaire ?

En bref, comment interpréter l'article XX ? Comment l'appliquer ? Voilà, Monsieur le président, les deux questions que soulève cette «défense au fond» que la Cour a autorisé les Etats-Unis à faire valoir.

1. L'interprétation de la «défense au fond» offerte par l'article XX du traité de 1955 («Le présent traité ne fera pas obstacle à l'application...»)

17.4. Et tout d'abord, Monsieur le président : que signifie, et comment joue, la clause selon laquelle le traité «ne fera pas obstacle à l'application» de certaines mesures («*shall not preclude the application of...*») ?

17.5. Il n'est pas sans intérêt de noter que, sous des formes diverses, et qui varient d'un traité à l'autre et parfois même d'une version authentique d'un traité à une autre version tout aussi authentique du même traité, une clause de ce genre figure dans de nombreux traités de caractère économique. A titre d'illustration je citerai le traité de commerce entre l'Inde et l'Afghanistan de 1950 qui déclare ne pas faire obstacle («*shall not preclude*») à l'adoption de mesures prises dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre publics, de la santé et de la moralité publiques. Plus proche de notre affaire, et intéressant les Etats-Unis, la convention d'établissement de 1959 entre les Etats-Unis et la France, dont — comme je l'ai rappelé hier — les deux versions, anglaise et

française, font également foi, prévoit, en des termes identiques à ceux de notre traité d'amitié de 1955 que :

«Aucune disposition de la présente convention ne fait obstacle à l'application de mesures ... nécessaires à la protection de ses intérêts essentiels en matière de sécurité.»

«The provisions of the present Convention shall not preclude the application of measures . . . necessary to protect its essential security interests.»

La même disposition figure, dans sa version anglaise cette fois, dans le traité d'amitié et de relations économiques entre la Thaïlande et les Etats-Unis de 1966, ainsi que — est-il besoin de le rappeler ? — dans le traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les Etats-Unis et le Nicaragua de 1956 dont la Cour a eu à connaître dans l'affaire *Nicaragua*. Comme la Cour l'a observé dans ce dernier arrêt — dans l'arrêt *Nicaragua* — la version espagnole du traité, qui fait foi en même temps que la version anglaise, est encore légèrement différente, puisqu'elle parle de mesures «*necesarias para proteger sus intereses esenciales y seguridad*» : «ses intérêts essentiels et sa sécurité», et non pas, comme dans notre traité, «ses intérêts essentiels en matière de sécurité» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116, par. 221). Comme la Cour l'a également noté dans l'affaire *Nicaragua* (*op. cit.*, p. 116, par. 222), une clause similaire, bien que différente à certains égards, figure dans l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — l'accord du GATT —, dont l'article XXI énonce dans ses versions française et anglaise qui font foi toutes deux que :

«Aucun chapitre du présent Accord ne sera interprété ... comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité.»

«Nothing in this Agreement shall be construed ... to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests.»

17.6. Des clauses de ce genre ne figurent pas seulement dans des accords de caractère économique mais se rencontrent aussi dans des accords de caractère plus politique. Je pense, par exemple, à l'article 25, alinéa 2, de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui autorise l'Etat côtier à suspendre temporairement, dans des zones déterminées de sa mer territoriale, l'exercice du droit de passage inoffensif des navires étrangers «si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité» («*essential to its security interest*», dans le texte anglais de la convention), ou encore à l'article 52, alinéa 2, de cette même convention, qui autorise l'Etat

archipel à en faire de même dans ses eaux archipélagiques «si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité» («*essential for the protection of its security*»).

17.7. Il n'est pas utile de multiplier les exemples car, la Cour l'aura constaté, la rédaction de ces clauses comporte de nombreuses variantes, tant et si bien que l'étendue et la portée précises de chacune d'elles sont déterminées dans chaque cas de manière plus ou moins différente. Dans notre cas, c'est bien entendu la rédaction spécifique de notre article XX qui sera décisive, et non pas celle de dispositions simplement analogues sans pour autant être identiques. Telle est très exactement l'approche adoptée par la Cour lorsque, dans l'affaire *Nicaragua*, elle a relevé une différence de rédaction entre la clause du traité entre les Etats-Unis et le Nicaragua et la clause voisine mais non pas identique du GATT, que j'ai citée il y a un instant (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116, par. 222).

Une «exception», un «fait justificatif», un «moyen de défense»

17.8. Revenons-en donc, Monsieur le président, à notre clause spécifique, la seule qui soit applicable dans notre affaire, celle de l'article XX du traité de 1955 entre les Etats-Unis et l'Iran.

17.9. Dans l'arrêt *Nicaragua* de 1986 la clause du traité entre les Etats-Unis et le Nicaragua identique mot pour mot, je le rappelle, à notre article XX a été décrite par la Cour de diverses manières : comme apportant des «exceptions au caractère général [des] dispositions du traité» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116, par. 222); comme accordant aux parties «la faculté de déroger aux dispositions de cet instrument» (*op. cit.*, p. 117, par. 226); comme ayant pour effet de «justifier les actes incriminés» (*op. cit.*, p. 140-141, par. 280); comme définissant des «mesures ... auxquelles le traité ne fait pas obstacle» («*measures ... which are not barred by the Treaty*») (*op. cit.*, p. 116, par. 223); ou comme un «moyen de défense» (*op. cit.*, p. 142, par. 282). C'est cette dernière expression «moyen de défense», je le rappelle au passage, que la Cour a utilisée dans l'arrêt de 1996 sur l'exception préliminaire dans notre affaire (*C.I.J. Recueil 1996*, p. 811, par. 282). Par-delà cette terminologie variée — «exception», «fait justificatif», «moyen de défense» — l'idée de la Cour est toujours la même, et elle est parfaitement claire : du fait que le traité entre les Etats-Unis et le Nicaragua déclare qu'il «ne fera pas obstacle» à telle ou telle mesure la Cour a déduit dans cette affaire *Nicaragua* que «la possibilité d'un tel acte était prévue dans le traité lui-même ... de telle sorte [que cet acte] ne violera pas les termes exprès du traité»

(*C.I.J. Recueil 1986*, p. 136, par. 272). En conséquence, il n'a pas paru possible à la Cour dans l'affaire *Nicaragua* de se prononcer sur la question de savoir si une disposition du traité avait été violée par les Etats-Unis «à moins de s'être d'abord assurée [*unless it is first satisfied*] que le comportement incriminé ne consistait pas en «mesures nécessaires à la protection» des intérêts vitaux des Etats-Unis en ce qui concerne leur sécurité» (*ibid.*). Autrement dit, si dans cette affaire *Nicaragua* la Cour avait été d'«abord assurée» (*first satisfied*) que les mesures américaines incriminées avaient été nécessaires à la protection des intérêts vitaux des Etats-Unis sur le plan de la sécurité, elle aurait été conduite par là-même à conclure que ces mesures — je cite — «ne viol[aient] pas les termes exprès du traité» (*«[did] not constitute a breach of the express terms of the Treaty»*).

17.10. Monsieur le président, le concept de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels d'une partie en matière de sécurité fait partie intégrante des droits des parties définis par le traité de 1955; il sert à en dessiner les contours. Si les mesures reprochées aux Etats-Unis étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité au sens de l'article XX du traité, elles constituaient une mise en œuvre du traité, et il ne saurait plus être question d'une violation de la liberté de commerce et de navigation de l'article X. L'article XX n'est pas une limitation de l'article X; il n'est pas une dérogation à l'article X, qui appellerait de ce fait une interprétation étroite. *L'article XX est une disposition de fond qui, en même temps et sur le même plan que l'article X, détermine, définit et délimite les obligations des parties.* L'étendue de l'obligation énoncée à l'article X est fonction de l'article XX. Les deux dispositions, l'article X et l'article XX, forment un tout indivisible; elles sont indissociables l'une de l'autre et constituent l'une et l'autre des composantes des droits et obligations déterminées par les parties. Comme je l'ai dit hier, l'ordre dans lequel la Cour décidera d'aborder les deux pôles de l'analyse juridique — la liberté de commerce et de navigation de l'article X, d'une part, les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité de l'article XX, d'autre part — relève de la discrétion de la Cour, tout comme je l'ai dit hier, relève de la discrétion de la Cour le choix du terrain sur lequel elle décidera, comme nous l'espérons, de rejeter la demande de l'Iran.

17.11. Monsieur le président, Le raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire *Nicaragua* et la référence qu'elle y a faite au concept de circonstances excluant l'illicéité — *circumstances*

excluding wrongfulness — (C.I.J. Recueil 1986, p. 118, par. 226), évoquent, je l'ai dit hier, les travaux de la Commission du droit international qui ont abouti en 2001 au projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Comme l'ancien président de la Cour, le juge Schwebel, l'a montré dans sa contribution aux *Mélanges* dédiés au souvenir du très regretté José Maria Ruda (*The Inter-Active Influence of the International Court of Justice and the International Law Commission*, in *Liber Amicorum José Maria Ruda*, Kluwer Law International, 2000, p. 479 et suiv.), si la jurisprudence de la Cour a souvent influencé les travaux de la Commission, sur plusieurs points les travaux de la Commission ont été pris en compte par la Cour. Tel est le cas dans le domaine du droit des traités, ainsi que l'a montré encore tout récemment l'arrêt relatif à la *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)* (par. 37); mais cela n'est pas moins vrai en ce qui concerne certains aspects du droit de la responsabilité, comme le montre l'arrêt relatif au *Projet Gabèikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* (C.I.J. Recueil 1997, p. 39 et suiv., par. 49 et suiv.).

17.12. Tournons-nous donc un instant vers le projet de la Commission sur la responsabilité des Etats. La première partie du projet, consacrée au «fait internationalement illicite de l'Etat», commence par étudier dans plusieurs chapitres les concepts clés de la responsabilité internationale, en particulier celui de fait internationalement illicite, que le projet définit, dans une formule devenue célèbre, comme un «comportement [qui] constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat» (art. 2 du projet). Après quoi le projet s'attache dans le chapitre V de cette même première partie aux «circonstances excluant l'illicéité d'un comportement qui, par ailleurs, ne serait pas conforme aux obligations internationales de l'Etat considéré» («*circumstances precluding wrongfulness of conduct that would otherwise not be in conformity with the international obligations of the State concerned*») (commentaire introductif du chapitre V, par. 1; version française, p. 179).

17.13. Monsieur le président, le problème des relations entre le concept de fait internationalement illicite et celui de circonstances excluant l'illicéité a été posé dans toute son ampleur il y a un quart de siècle déjà par la Commission du droit international lorsque, sous l'inspiration de son rapporteur d'alors, Roberto Ago, elle écrivait que

«le véritable effet de la présence de ces circonstances n'est pas, normalement du moins, d'exclure la responsabilité qui autrement découlerait d'un fait en lui-même illicite, mais plutôt d'exclure que le comportement de l'Etat dans l'une des conditions

mentionnées ne soit qualifié d'illicite» (*Annuaire de la Commission du droit international, 1973*, vol. II, commentaire de l'article 1, par. 12; version française, p. 178).

Dans son huitième rapport sur la responsabilité des Etats, en 1979, Roberto Ago avait posé le problème en des termes que je voudrais rappeler en hommage au grand juriste et au grand juge dont le souvenir reste présent dans cette salle :

«Un fait étatique non conforme aux prévisions d'une obligation internationale existant à la charge de l'Etat en question, mais commis, par exemple, avec le consentement de l'Etat lésé, ou dans l'exécution légitime d'une sanction, ou dans des conditions de force majeure ... etc., est-il un fait qui cesse, à cause de l'une de ces circonstances, d'être un fait internationalement illicite, et qui par voie de conséquence — mais par voie de conséquence seulement — n'engage pas la responsabilité internationale de son auteur, ou bien est-il un fait qui, en lui-même, reste illicite, mais n'engage plus la responsabilité de l'Etat l'ayant commis ?» (*Annuaire de la Commission du droit international 1979*, vol. II, première partie, introduction au chapitre V, par. 51; version française, p. 29.)

Après avoir analysé en détail la jurisprudence et la doctrine, Roberto Ago apportait à cette question la réponse suivante, qui garde toute sa valeur aujourd'hui et qui mérite d'être citée :

«Les circonstances que nous avons mentionnées ... ont en commun un aspect essentiel : celui de faire naître par leur présence une limitation à la portée de l'obligation internationale dont la violation serait en cause... [I]l n'y a pas d'illicéité quand l'une des circonstances envisagées est présente parce qu'en vertu de cette présence l'élément objectif du fait internationalement illicite, à savoir la violation d'une obligation internationale, fait défaut.» (*Op. cit.*, par. 55; version française, p. 31.)

Lorsque dans une affaire donnée, expliquait Ago, l'une des circonstances excluant l'illicéité était présente, «aucun fait illicite n'a pu avoir lieu, et donc il ne peut être question d'une responsabilité internationale» (*ibid.*). En un mot, *l'effet de ces circonstances n'est pas d'excuser un acte qui resterait illicite, mais de rendre l'acte licite.*

17.14. Cette analyse, la Commission du droit international l'avait reprise dans son rapport de 1979, dans lequel elle écrivait :

«Lorsqu'une de ces circonstances est présente dans un cas d'espèce, l'illicéité du fait de l'Etat est exceptionnellement exclue parce que, dans ce cas spécifique, et à cause de la circonstance qui intervient, l'Etat qui agit n'est plus obligé d'agir autrement.» (*Annuaire de la Commission du droit international, 1979*, vol. II, deuxième partie, par. 1 et 10; version française, p. 118 et 120.)

17.15. Ces analyses et ces concepts ont depuis lors reçu droit de cité dans la jurisprudence. Ainsi, dans l'affaire du *Rainbow Warrior*, le Tribunal arbitral s'est référé à des «circonstances aptes à exclure l'illicéité (et à rendre la violation simplement apparente)» («*circumstances that may*

exclude wrongfulness (and render the breach only apparent)») (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XX, p. 251-252, par. 75).

17.16. Ce vocabulaire est révélateur par lui-même : ce sont des circonstances qui excluent l'illicéité, et par là même la responsabilité, comme le soulignait Roberto Ago; ce ne sont pas des circonstances dont l'effet serait seulement d'exonérer de responsabilité tout en laissant subsister l'illicéité. *L'acte intervenu dans de telles circonstances n'est pas un acte internationalement illicite; c'est un acte internationalement licite.* L'existence de l'une de ces circonstances, explique la Commission dans son rapport de 2001, «offre à l'Etat un bouclier contre une accusation de violation d'une obligation internationale qui serait par ailleurs fondée» (commentaire introductif au chapitre V, par. 1; version française, p. 179; cf. Crawford, *op. cit.*, p. 160). L'adverbe «par ailleurs» utilisé dans la traduction française du rapport de la Commission ne rend pas compte exactement, me semble-t-il, du texte anglais original, qui parle d'un «*shield against an otherwise well-founded claim for the breach of an international obligation*». Quoi qu'il en soit, si la circonstance considérée n'existait pas, le comportement ou l'acte serait peut-être internationalement illicite; mais dès lors que cette circonstance existe, le comportement ou l'acte est internationalement licite.

17.17. Il existe ainsi une unité profonde entre le concept de fait internationalement illicite et celui de circonstance excluant l'illicéité. S'il apparaît à la Cour qu'existait dans notre affaire l'une des circonstances excluant l'illicéité, elle conclura qu'il n'y avait pas de fait internationalement illicite; et s'il n'y avait pas de fait internationalement illicite il n'y a pas de responsabilité internationale.

17.18. Il en est d'autant plus ainsi dans notre affaire que le traité de 1955 auquel je reviens enfin prévoit expressément que l'illicéité d'une mesure est exclue dès lors que cette mesure était nécessaire à la protection des intérêts essentiels d'une partie en matière de sécurité. Dans sa réplique écrite de 1999, l'Iran reconnaît d'ailleurs que l'objet de la clause de l'article XX de notre traité est de légitimer une conduite qui autrement («*otherwise*») serait illicite au regard du traité : «*its effect is to legitimize a conduct otherwise unlawful under the Treaty, and it therefore has the effect of a substantive defence*» (réplique de l'Iran, p. 159, par. 7.69). Ce n'est donc pas seulement en application d'une règle de droit international général exprimée dans le rapport de la Commission

que les actions reprochées aux Etats-Unis étaient licites mais en application directe de la règle conventionnelle expressément formulée par l'article XX du traité.

17.19. Ainsi, Monsieur le président, quelle que soit la manière dont il conviendrait de qualifier «par ailleurs», «autrement», *otherwise*, les actions américaines, *ces actions étaient licites au regard du traité de 1955 parce qu'elles étaient nécessaires à la protection des intérêts essentiels des Etats-Unis en matière de sécurité*. Les Etats-Unis ne se prévalent pas, Monsieur le président, d'une excuse dont ils estiment qu'elle devrait leur faire obtenir le pardon de la Cour, si je puis employer cette expression fort peu juridique; les Etats-Unis se prévalent d'une disposition du traité de 1955 qui légitime expressément leurs actions.

L'article X : une *lex specialis* au sens de l'article 55 du projet de la Commission du droit international

17.20. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, l'article 55 du projet de la Commission du droit international de 2001 énonce le principe selon lequel

«Les présents articles ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'un Etat sont régis par des règles spéciales du droit international.»

Et dans son commentaire la Commission explique que

«l'article 55 indique, par référence au principe de la *lex specialis*, que les articles [les articles de la Commission] ont un caractère supplétif [*a residual character*]. Lorsqu'une question traitée dans les articles est régie par une règle spéciale de droit international, cette dernière prévaut dans la mesure où il y a incompatibilité entre les deux dispositions» (*op. cit.*, par. 2; version française, p. 382; cf. Crawford, *op. cit.*, p. 306).

La Commission ajoute qu'il y a une application du concept de «régime se suffisant à lui-même» («*self-contained regime*»), tel que l'ont consacré la Cour permanente dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon* (*C.P.J.I. série A n° 1*, p. 23 et 24) et la Cour internationale dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 40, par. 86). Dans la mesure où le traité de 1955 énonce des règles ou consacre des concepts qui diffèrent des règles et des concepts du droit international coutumier, tels que les reflète en partie le projet de la Commission du droit international, ce sont les règles et concepts du traité qui sont applicables. Nous sommes d'accord avec la Partie adverse sur ce point lorsqu'elle écrit : «*As a*

lex specialis in the relations between the two countries, the Treaty [c'est-à-dire «the Treaty of Amity»] *supersedes the lex generalis, namely customary international law.*» (Observations et conclusions de l'Iran, p. 26, par. 2.16.) Il y a donc accord parfait des Parties sur ce point.

17.21. Cette spécificité — ce caractère de *lex specialis* — de l'article XX se manifeste sur deux plans, à savoir :

- d'une part, la spécificité du concept de «mesures nécessaires à la protection de ses intérêts essentiels en matière de sécurité» de l'article XX du traité de 1955 par rapport à celui de légitime défense de la Charte;
- d'autre part, la spécificité du concept de «mesures nécessaires à la protection de ses intérêts essentiels en matière de sécurité» de l'article XX du traité de 1955 par rapport à celui d'«état de nécessité» de l'article 25 du projet de la Commission du droit international.

Sur l'un comme sur l'autre de ces plans, c'est le concept spécifique — la *lex specialis* — du traité irano-américain qui s'applique dans la présente affaire. Ce sont ces deux aspects centraux de notre article XX — la spécificité des «mesures nécessaires» de notre traité par rapport, d'une part, à la légitime défense de la Charte, et d'autre part, par rapport à l'état de nécessité du projet de la Commission — qui vont à présent retenir tour à tour mon attention.

Le concept de «mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité» est distinct de celui de «légitime défense»

17.22. Monsieur le président, la spécificité — et, par là-même, la primauté — des règles et concepts du traité de 1955 par rapport aux règles et concepts du droit international général et coutumier condamne la tentative de la Partie adverse d'assimiler le concept de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité, qui est celui du traité, au concept de légitime défense, qui n'est pas celui du traité. *Le critère de la licéité des mesures américaines au regard du traité de 1955 n'est pas la légitime défense, elle est la nécessité de ces mesures pour la protection d'intérêts essentiels en matière de sécurité.* Dès lors, par conséquent, que les mesures reprochées aux Etats-Unis étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels sur le plan de la sécurité, elles étaient licites au regard de l'article X du traité de 1955. Or, je le répète, c'est là la seule et unique question soumise à la Cour : déplacer le débat du terrain des mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité de l'article XX du traité de 1955 vers le

terrain de la légitime défense du droit international général, comme tente de le faire la Partie adverse, c'est subordonner la licéité des actions américaines au regard du traité de 1955 à des conditions que ce traité ne comporte pas.

17.23. Cette tentative de substituer le problème de la légitime défense à la question de savoir si les actions américaines étaient nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité des Etats-Unis — c'est-à-dire à la seule question pertinente au regard du traité — est illustrée de manière particulièrement frappante dans les paragraphes 7.71 à 7.78 de la réplique iranienne (p. 162-168). L'Iran soutient que l'article XX du traité de 1955 ne saurait être lu comme autorisant le recours à la force au-delà de la légitime défense, c'est-à-dire, écrit l'Iran, comme comportant une *«additional exempting authority, over and above the provisions of the Charter, so far as the use of force is concerned»* (op. cit., p. 165, par. 7.77). L'Iran soutient que l'article XX du traité de 1955 ne saurait être lu comme permettant à une partie au traité de se soustraire aux règles de la Charte (*«to create a subjective and self-serving method of evading the Charter entirely»*) (op. cit., p. 164, par. 7.74), qu'il ne saurait être lu comme légitimant des violations de règles obligatoires du droit international (*«it cannot legitimize or permit breaches of the Treaty of Amity which are also clear breaches of mandatory rules of international law»*) (op. cit., p. 162, par. 7.71). En conséquence, soutient l'Iran, les attaques américaines contre les plates-formes iraniennes ne seraient justifiées par l'article XX du traité de 1955 que si elles étaient justifiées par la légitime défense de l'article 51 de la Charte; si ces attaques n'étaient pas justifiées par la légitime défense, conclut l'Iran, elles ne sauraient être justifiées en tant que «mesures nécessaires à la protection des intérêt essentiels (d'une partie) sur le plan de la sécurité». Telle est, en substance, la thèse exposée par l'Iran dans la procédure écrite.

17.24. Ce glissement de l'article XX du traité vers l'article 51 de la Charte a également constitué un thème récurrent des plaidoiries orales de la Partie adverse. La confusion systématiquement entretenue par les conseils de l'Iran entre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité de l'article XX du traité et la légitime défense de l'article 51 de la Charte a trouvé son apogée dans l'insistance mise par le professeur Crawford à dire et à redire que la thèse principale de l'Iran repose sur l'assimilation entre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité et la légitime défense (*«Iran's primary*

submission is that . . . paragraph 1(d) is only satisfied by proof of circumstances which would amount to self-defence») (CR 2003/8, p. 16, par. 29 et 32). La disposition de l'article XX, a-t-il ajouté, ne constitue pas pour les parties au traité un moyen de défense plus large que la légitime défense (*op. cit.*, p. 17, par. 33). Et le conseil de l'Iran a répété mot pour mot l'assertion de la réplique écrite de l'Iran que j'ai citée il y a un instant selon laquelle l'article XX «*has no additional exempting force over and above the provisions of the Charter, so far as the use of military force is concerned*» (CR 2003/8, p. 17, par. 32). «*Conduct in the lawful exercise of self-defence*», a ajouté M. Crawford, «*would by definition have been necessary to safeguard the essential security interests of the United States*» (CR 2003/7, p. 51, par. 4). Sans légitime défense il n'y a pas de protection des intérêts essentiels de sécurité au sens du traité, telle est la thèse qui a été exposée ici. Bref, selon l'Iran, protection des intérêts essentiels de sécurité est équivalente à légitime défense. Et le professeur Crawford a en conséquence invité la Cour à juger notre affaire sur le plan de la légitime défense : «*we invite the Court to judge it on that basis*» (CR 2003/8, p. 19, par. 37).

17.25. Monsieur le président, cette thèse, qui est au cœur de la position iranienne, repose sur l'identification du concept de «mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels sur le plan de la sécurité» au concept de légitime défense. Cette thèse est inacceptable pour plusieurs raisons.

17.26. Elle est inacceptable d'abord parce qu'elle conduit à lire l'article XX du traité de 1955 autrement qu'il n'est écrit. L'article XX ne dit pas : le présent traité ne fait pas obstacle à l'application de mesures prises dans le cadre de la légitime défense. Il dit : le présent traité ne fait pas obstacle à l'application de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels des parties sur le plan de la sécurité. Le concept et le vocable de légitime défense sont classiques, bien connus dans la littérature de droit international et consacrés par la Charte. Si les parties au traité de 1955 avaient entendu se référer à la légitime défense, rien ne leur aurait été plus facile. Elles ne l'ont pas fait. Le critère du fait excluant l'illicéité de l'article XX du traité n'est pas la légitime défense; il est la nécessité de la mesure pour la protection des intérêts essentiels des parties en matière de sécurité. Ce que l'Iran demande à la Cour, c'est de substituer au concept retenu par le traité un concept différent.

17.27. Monsieur le président, dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour a déclaré que des «mesures de légitime défense ... peuvent être considérées comme entrant dans la catégorie plus vaste des mesures qualifiées ... de «nécessaires à la protection des intérêts vitaux» d'une partie «en ce qui concerne sa sécurité»». La Cour a ajouté ceci, qui est absolument capital :

«Il est difficile de contester que la légitime défense contre une agression armée correspond à des mesures nécessaires à la protection d'intérêts vitaux dans le domaine de la sécurité. Toutefois, la notion d'intérêts vitaux en matière de sécurité déborde certainement [*«certainly extends beyond»*] la notion d'agression armée et a reçu dans l'histoire des interprétations fort extensives [*«very broad interpretations»*].» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 117, par. 225.)

Autrement dit, d'après la Cour, une mesure peut être «nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sécurité» d'une partie sans que soient réunies les conditions auxquelles le droit international subordonne la légitime défense. Contrairement à ce que l'Iran prétend, la légitime défense n'est pas une condition de l'article XX du traité. Pour s'assurer que les mesures américaines étaient nécessaires à la protection des intérêts essentiels des Etats-Unis en matière de sécurité, il n'est donc pas besoin que soit établi que les Etats-Unis se trouvaient *aussi* en situation de légitime défense — même si, comme le professeur Matheson le montrera tout à l'heure, tel était bien le cas. C'est dire à quel point est erroné et inacceptable l'argument avancé par l'Iran, selon lequel, si les actions reprochées aux Etats-Unis ne relevaient pas de la légitime défense, il suit de là (*«it follows»*) que ces actions n'étaient pas justifiées au titre de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité (réplique de l'Iran, p. 166, par. 7.78). Cette thèse, que le conseil de l'Iran a exposée à nouveau à la Cour il y a quelques jours, comme je viens de le rappeler, constitue — je pèse mes mots — un pur et simple *non sequitur*.

17.28. Que le concept de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité n'est pas synonyme de celui de légitime défense mais le «déborde certainement» (*«certainly extends beyond»*), comme l'écrit la Cour, cela est attesté par les traités, auxquels je me suis référé tout à l'heure, qui établissent un régime spécifique pour les mesures destinées à assurer la sécurité de l'Etat qui les a prises. Lorsque le GATT, par exemple, déclare qu'aucune de ses dispositions ne sera interprétée comme empêchant une partie de «prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection d'intérêts essentiels de sa sécurité», il ne viendrait à l'esprit de personne de prétendre qu'il se réfère à la légitime défense. Et lorsque la convention de

Montego Bay sur le droit de la mer prévoit la possibilité pour un Etat de suspendre le droit de passage inoffensif à travers sa mer territoriale ou sa mer archipélagique lorsque cette mesure «est indispensable pour assurer sa sécurité», nul ne penserait à soutenir que c'est aux situations de légitime défense que la convention réserve cette faculté. Pas davantage, Monsieur le président, l'article XX du traité irano-américain, qui déclare ne pas faire obstacle aux mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de l'une des parties en matière de sécurité, ne saurait-il être interprété comme se référant à la situation de légitime défense. En un mot, rien n'autorise à lire l'expression de l'article XX — «mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité» — comme signifiant : «mesures prises dans le cadre de l'exercice de la légitime défense de l'article 51 de la Charte des Nations Unies».

17.29. Les choses sont ainsi parfaitement claires, Monsieur le président : pour que les mesures reprochées aux Etats-Unis puissent être regardées comme internationalement licites au titre de l'article XX, il suffit qu'elles aient été nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité; il n'est pas besoin de se demander si ces mesures ont été prises *aussi* dans l'exercice de la légitime défense. En conséquence, si la Cour conclut, comme nous le lui demandons respectueusement, que les actions reprochées aux Etats-Unis étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité, la question de savoir si ces actions constituaient *aussi* des mesures de légitime défense devient superflue et est sans objet (cf. contre-mémoire des Etats-Unis, p. 125, par. 3.40-3.41; duplique des Etats-Unis, p. 112, par. 4.02; p. 139, par. 4.36; p. 141, par. 5.01).

17.30. La thèse de l'assimilation des mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité aux mesures de légitime défense est inacceptable pour une autre raison encore. Comme la Cour l'a observé dans l'affaire *Nicaragua*, les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité ne sont qu'une des catégories parmi plusieurs autres des mesures à l'application desquelles il est stipulé que le traité ne fera pas obstacle (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116-117, par. 223). Aux termes du même article XX du traité, ce traité ne fera pas non plus obstacle aux mesures réglementant l'importation ou l'exportation des métaux précieux, aux mesures concernant les substances fissiles, aux mesures réglementant la production et le commerce des armes, des munitions et du matériel de guerre. Pourquoi refuserait-on au concept

de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels des parties en matière de sécurité un contenu propre, distinct de celui de légitime défense, que nul ne songerait à dénier aux autres concepts de l'article XX ? Ce serait aller à l'encontre du principe de l'effet utile dans lequel la jurisprudence de la Cour voit «l'un des principes fondamentaux d'interprétation des traités» (*Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, C.I.J. Recueil 1994, p. 25, par. 51). A cela s'ajoute qu'en vertu de la règle de droit international coutumier reflétée dans l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités un traité doit être interprété dans le sens ordinaire à attribuer à ses termes et qu'un terme ne sera entendu dans un sens particulier que s'il est établi que telle était l'intention des parties. Or, dans le cas présent rien ne permet de penser que les parties au traité de 1955 aient conféré au concept de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels d'une partie en matière de sécurité un sens différent du sens simple et ordinaire des mots employés et qu'elles aient entendu se référer à un autre concept, celui de légitime défense.

17.31. La thèse iranienne est inacceptable enfin — et cela est décisif et règle le problème — parce qu'elle a d'ores et déjà été rejetée par la Cour dans les termes les plus formels. Dans le passage que j'ai cité précédemment de l'arrêt *Nicaragua* de 1986 la Cour a explicitement reconnu au concept de «mesures nécessaires...» un contenu autonome, qui — je le rappelle — «déborde certainement» celui de légitime défense (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 117, par. 224). Si toute mesure de légitime défense est par nature même une mesure nécessaire à la protection des intérêts essentiels de l'Etat intéressé en ce qui concerne sa sécurité, l'inverse n'est pas vrai : une mesure peut être nécessaire à la protection des intérêts essentiels sur le plan de la sécurité de l'article XX du traité de 1955 sans être en même temps, et aussi, une mesure de légitime défense au sens de l'article 51 de la Charte. Les deux concepts ne sont pas synonymes, même si en partie ils se recouvrent. Si la légitime défense est une condition *suffisante* à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité, elle n'en est pas une condition *nécessaire*. En d'autres termes, pour que joue la «défense au fond» à laquelle la Cour s'est référée (*C.I.J. Recueil 1996*, p. 811, par. 20), il suffit que la Cour se soit «d'abord assurée» (*«first satisfied»*) — je reprends ses propres termes — que les mesures litigieuses étaient nécessaires à la protection des intérêts essentiels des Etats-Unis sur le plan de la sécurité; il n'est pas nécessaire qu'elle se soit «assurée»

aussi («*satisfied*») que les conditions que le droit international met à l'exercice de la légitime défense étaient, elles aussi, remplies.

17.32. Que le concept de mesures nécessaires à la défense des intérêts essentiels en matière de sécurité est distinct de celui de légitime défense — contrairement à ce que nos adversaires ont soutenu — cela est confirmé par une autre considération encore, plus subtile peut-être mais elle aussi décisive, qui ressort de la comparaison de notre affaire avec l'affaire *Nicaragua*. Je m'explique.

17.33. Dans *Nicaragua*, la Cour s'en souvient, la Cour s'était reconnue compétente en 1984 sur deux bases différentes : d'une part, sur la base des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut; et d'autre part, sur la base de la clause juridictionnelle du traité américano-nicaraguayen d'amitié et de commerce identique à celle de notre article XX (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 397, par. 12; p. 426, par. 77; p. 441, par. 110-111; p. 442, par. 113). Or la Cour avait pris soin de préciser que sur la base de la clause juridictionnelle du traité elle n'avait compétence que «dans la mesure où [les demandes présentées par le Nicaragua] impliquent des violations des dispositions de ce traité» (*op. cit.*, p. 441, par. 111); et cette précision se retrouvait dans le dispositif de l'arrêt, qui affirmait la compétence de la Cour sur la base de la clause juridictionnelle du traité «dans la mesure où [la requête du Nicaragua] se rapporte à un différend concernant l'interprétation ou l'application du traité d'amitié...» (*op. cit.*, p. 442, par. 113). Il n'est pas sans intérêt de noter que dans son opinion individuelle le juge Nagendra Singh avait observé que se placer dans le cadre du traité d'amitié plutôt que dans celui des déclarations facultatives de l'article 36 du Statut présentait l'avantage de «canaliser le processus judiciaire», puisque, précisait le juge, sur cette base «le demandeur devra invoquer des violations précises des dispositions du traité, pour que la Cour puisse statuer sur l'interprétation et l'application de ces dispositions» (*op. cit.*, p. 450).

17.34. Deux ans plus tard, dans l'arrêt de 1986 sur le fond dans cette même affaire *Nicaragua*, la Cour a examiné la question de la licéité des actes reprochés aux Etats-Unis par le Nicaragua, séparément et successivement, au regard des deux bases de compétence différentes qu'elle avait identifiées dans son arrêt de 1984 : c'est-à-dire, d'abord au regard des règles du droit international général relatives à l'emploi de la force et à la légitime défense

(*C.I.J. Recueil 1986*, p. 98 et suiv., par. 187 et suiv.), et ensuite, séparément, au regard de la clause juridictionnelle du traité d'amitié identique à la nôtre (*op. cit.*, p. 135 et suiv., par. 270 et suiv.). Or — et ceci est tout à fait remarquable et je me permets d'y insister Monsieur le président — c'est sur la base de la clause facultative de l'article 36 du Statut que l'arrêt de 1986 a examiné la licéité des actions américaines au regard du recours à la force et à la légitime défense, et c'est sur la base de la clause juridictionnelle du traité d'amitié identique à la nôtre que l'arrêt a examiné la licéité des actions américaines au regard de la disposition du traité d'amitié. Dans ce dernier cas et sur ce dernier terrain — c'est-à-dire sur le terrain des mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de l'une des parties en matière de sécurité —, l'arrêt *Nicaragua* ne fait plus mention d'autre chose que *du présent traité* : plus un mot, dans ce cadre et sur ce terrain, plus le moindre mot de l'interdiction du recours à la force et de la légitime défense. Pour la Cour, dans l'affaire *Nicaragua* — si je l'ai bien comprise — cela semblait ainsi être une évidence : sur la base de la clause juridictionnelle du traité d'amitié qui lui conférait compétence sur les différends relatifs à l'interprétation et à l'application *du présent traité*, elle ne pouvait se prononcer — a-t-elle estimé — que sur une seule question, celle de savoir si les actions américaines étaient licites parce que nécessaires à la protection des intérêts essentiels des Etats-Unis en matière de sécurité. Quant à la licéité des actions américaines au regard des règles gouvernant le recours à la force et la légitime défense, c'est sur une autre base, celle de la clause facultative de l'article 36 du Statut, qu'elle l'a examinée.

17.35. Dans notre affaire, Monsieur le président, cette dualité de titres de compétence n'existe pas. Il n'y a pas, dans notre affaire, de base de compétence en vertu de l'article 36 du Statut. La seule, l'unique base de compétence dans notre affaire, c'est la clause juridictionnelle de l'article XXI du traité d'amitié : le dispositif de l'arrêt de 1986 ne laisse pas l'ombre d'un doute sur ce sujet. *Sur cette unique base, la compétence de la Cour se limite à la question de la nécessité des actions des Etats-Unis pour la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité; cette compétence ne s'étend pas à la question de la licéité de ces actions au regard des règles gouvernant le recours à la force et la légitime défense.*

17.36. Ainsi, Monsieur le président, tout est clair. La question devant la Cour est de savoir si les mesures reprochées aux Etats-Unis étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels

en matière de sécurité. Si tel est le cas, ces mesures ne constituaient pas une violation du traité de 1955. Quant à la question de savoir si ces mesures constituaient une violation d'autres règles du droit international — celles gouvernant le recours à la force et la légitime défense —, elle ne relève pas de la compétence de la Cour sur la base de la clause juridictionnelle du traité de 1955.

Le concept de «mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en ce qui concerne la sécurité» est distinct de celui d'«état de nécessité» du projet de la Commission du droit international

17.37. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, comme je l'ai observé, ce n'est pas seulement par rapport au concept de légitime défense que se manifeste la spécificité — autrement dit, le caractère de *lex specialis* — du concept de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité de l'article XX du traité de 1955; c'est aussi par rapport à la notion d'état de nécessité prévue par l'article 25 du projet de la Commission du droit international.

17.38. Contrairement à l'article 25 du projet de la Commission, l'article XX du traité américano-iranien ne comporte ni l'exigence que le fait incriminé ait constitué le seul moyen de sauvegarder cet intérêt ni l'exigence que le péril contre lequel cet intérêt doit être protégé doit être grave et imminent. Ces deux conditions de l'état de nécessité du projet de la Commission ne font pas partie de la *lex specialis* des «mesures nécessaires» de l'article XX du traité de 1955. La *lex specialis* de notre traité comporte, par contre, une condition qui ne figure pas dans la définition de l'état de nécessité du projet de la Commission, à savoir que les intérêts essentiels doivent se trouver «sur le plan de la sécurité», doivent être des «*essential security interests*». En clair, c'est à un concept autonome, entièrement distinct de l'état de nécessité de l'article 25 du projet de la Commission, que se réfère l'article XX du traité entre les Etats-Unis et l'Iran. Or, comme je l'ai rappelé, c'est la *lex specialis* du régime conventionnel du traité de 1955 qui est applicable en notre affaire. *C'est en conséquence exclusivement au regard des conditions spécifiques de l'article XX du traité de 1955 que la licéité des actions américaines doit être appréciée.*

17.39. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, j'espère avoir établi le sens et la portée de l'article XX du traité relative aux mesures auxquelles le traité «ne fera pas obstacle». Il me faut à présent montrer que cette disposition clé, qui est au cœur de notre débat, s'applique au

cas concret de notre affaire et qu'il est en conséquence permis d'affirmer — en paraphrasant un passage de l'arrêt *Gabèikovo-Nagymaros* — que, compte tenu des circonstances et en agissant comme ils l'ont fait, les Etats-Unis n'ont pas engagé leur responsabilité internationale pour violation du traité d'amitié (*C.I.J. Recueil 1997*, p. 39, par. 48).

2. L'application de la «défense au fond» offerte par le paragraphe 1 d) de l'article XX du traité d'amitié : l'étendue du contrôle judiciaire

17.40. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, le sens et la portée de la «défense au fond» offerte par la Cour aux Etats-Unis sur la base du fondement du paragraphe 1 d) de l'article XX du traité de 1955 étant ainsi établis, il me faut à présent me tourner vers la seconde question que j'évoquais au début de mon exposé : comment cette disposition s'applique-t-elle à la présente affaire ? Comme le professeur Matheson le montrera dans un instant, les Etats-Unis sont convaincus que les actions qui leur sont reprochées par l'Iran étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité et ne constituaient donc pas une violation de l'article X. Mais une question surgit alors : quelle est, en cette matière, l'étendue du contrôle judiciaire ?

17.41. Monsieur le président, les deux Parties s'accordent à dire que la «défense au fond» de l'article XX n'est pas laissée à l'appréciation subjective et discrétionnaire de la partie qui l'invoque mais s'exerce sous le contrôle de la Cour, et qu'il ne suffit donc pas qu'une partie invoque l'«exception» de l'article XX pour que soit par là même exclue l'illicéité de sa conduite. L'Iran parle de «*the objective requirement of necessity*» (réplique, p. 160, par. 7.70; cf. observations et conclusions (p. 53-54, par. 3.50). Quant aux Etats-Unis, ils écrivent de leur côté «*The United States reemphasizes that it is not asking the Court to abstain from reviewing this case*» (duplique, p. 134, par. 4.30). Le reproche fait par l'Iran aux Etats-Unis dans la procédure écrite de revendiquer un droit d'«auto-interprétation» (*op. cit.*, p. 158, par. 7.69) est, on le voit, sans aucun fondement; tout comme est sans aucun fondement le reproche inlassablement répété qui leur a été fait lors des plaidoiries orales de regarder l'article XX comme une réserve automatique (CR 2003/5, p. 41, par. 31) qui leur permettrait de recourir à la force à leur entière discrétion et d'échapper à tout contrôle judiciaire — «*at its own discretion and effectively on a non-justiciable basis*» (CR 2003/8, p. 10, par. 15; cf. CR 2003/7, p. 53, par. 10 et p. 55, par. 13; CR 2003/8, p. 13, par. 22).

17.42. L'existence — incontestable et incontestée — d'un contrôle judiciaire n'implique cependant pas que la Cour soit appelée à substituer son appréciation à celle que le Gouvernement américain a faite de chacun des éléments de l'article XX. La Cour doit-elle décider au lieu et place de ce gouvernement si les intérêts en jeu se situaient «sur le plan de la sécurité», si ces intérêts étaient «essentiels» (*«essential»*), si ces intérêts étaient en danger et appelaient une protection, et enfin si les mesures contestées étaient «nécessaires» à la protection de ces intérêts ? On touche là au problème classique et difficile de l'étendue du contrôle judiciaire de l'activité étatique, un problème auquel ont été confrontés, *mutatis mutandis*, la plupart des systèmes de droit interne et auquel, on le constate, n'échappe pas le droit international. Jusqu'où le juge doit-il, ou peut-il, aller sur la voie d'un contrôle judiciaire aussi indispensable qu'il est difficile et aussi difficile qu'il est indispensable ? Telle est, Monsieur le président, la question que soulève la mise en œuvre de l'article XX du traité d'amitié sur lequel les Etats-Unis appuient leur «défense au fond».

17.43. A cette question cruciale la Cour a apporté de précieux éléments de réponse dans l'affaire *Nicaragua* de 1986, en délimitant l'étendue du contrôle judiciaire à la fois positivement — ce que la Cour contrôlera — et négativement — ce que la Cour ne contrôlera pas.

17.44. *Ce sur quoi «la Cour doit se prononcer»* — ce sont les termes du paragraphe 224 de l'arrêt *Nicaragua* (p. 117) —, écrit-elle, c'est «sur le caractère raisonnable du péril encouru par les «intérêts vitaux en ce qui concerne la sécurité» et ensuite sur le caractère non seulement utile mais «nécessaire» des mesures présentées comme destinées à en assurer la protection». La Cour exercera donc un double contrôle. Elle contrôlera, d'une part, le caractère raisonnable du péril encouru — et non pas, comme l'a dit par erreur le professeur Crawford, le caractère raisonnable de l'intérêt en cause (*«the reasonableness of the interest claimed»*) (CR 2003/8, p. 12, par. 20). Elle contrôlera, d'autre part, la nécessité des mesures prises en vue de protéger les intérêts en cause. Comme l'a observé la Cour, «[l]e traité ... fait simplement état des mesures «nécessaires» et non pas de celles considérées comme [nécessaires par les parties]» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 116, par. 222).

17.45. *Ce sur quoi la Cour n'aura pas à se prononcer*, c'est sur le caractère essentiel, *«essential»*, des intérêts de sécurité en cause. Que cette appréciation relève du gouvernement qui a

pris la mesure, et de lui seul, cela ressort clairement du paragraphe 282 de ce même arrêt *Nicaragua* (p. 141), dans lequel la Cour déclarait qu'elle «doit prendre note [*has to note*] de la justification expresse» que le président des Etats-Unis avait donnée de l'embargo sur le commerce avec le Nicaragua, à savoir que «la politique et les actes du Gouvernement du Nicaragua constitu[ai]ent une menace exceptionnelle et extraordinaire pour la sécurité nationale et la politique étrangère des Etats-Unis». La Cour s'est contentée de «prendre note» *note* de l'appréciation du président des Etats-Unis; elle n'a pas substitué sa propre appréciation de l'importance des intérêts de sécurité en cause à celle du président des Etats-Unis.

17.46. Ainsi se trouvent tracés avec précision par la Cour les contours du contrôle qu'elle entend exercer sur des mesures telles que celles prises dans notre affaire par les Etats-Unis. Des diverses composantes de cette définition celle qui, de toute évidence, appelle l'examen le plus attentif est celle de l'exigence du caractère «nécessaire» des mesures litigieuses.

17.47. Tout d'abord — et ceci est capital — *une «mesure nécessaire» ne saurait être comprise comme devant être le seul moyen disponible : «mesure nécessaire» n'équivaut pas à «seule mesure possible»*. L'article XX du traité de 1955 n'exige pas que la mesure incriminée ait constitué pour l'Etat le seul moyen de protéger l'intérêt en cause. Pour que les actions reprochées aux Etats-Unis aient satisfait aux exigences de l'article XX, il faut et il suffit qu'elles aient été «nécessaires» à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. Il n'est pas exigé qu'elles aient constitué le seul moyen à leur disposition des Etats-Unis pour assurer cette protection; en recourant à ce moyen de préférence à d'autres, qui auraient été peut-être également disponibles, les Etats-Unis ont exercé un choix qui relève de leur pouvoir discrétionnaire.

17.48. En second lieu, l'étendue du contrôle judiciaire sur la question de savoir si les actions américaines étaient «nécessaires» pour protéger les intérêts essentiels de sécurité des Etats-Unis est dominée par deux considérations contradictoires. Demander au juge international de s'incliner purement et simplement devant l'appréciation de la «nécessité» faite par les autorités étatiques conduirait à l'abdication de la fonction judiciaire. Substituer purement et simplement l'appréciation du juge à celle des autorités étatiques reviendrait à instaurer un «gouvernement des juges» moins acceptable encore dans la vie internationale que dans la vie interne. La mission du juge international, telle que l'a défini la célèbre formule de l'article 36 du Statut, est de régler

conformément au droit international les différends qui lui sont soumis; elle n'est pas d'exercer les compétences étatiques aux lieu et place des gouvernements responsables. Dire le droit est une chose, gouverner en est une autre. Comme les Etats-Unis l'ont écrit, dans la présente procédure, «*a Party should be recognized a wide area of discretion in the application of measures to protect its essential security interests*» (dupliche, p. 130, par. 4.24). «*A wide area of discretion*», un pouvoir discrétionnaire étendu, mais non pas un pouvoir discrétionnaire illimité, devant lequel la Cour n'aurait d'autre choix que de s'incliner. Les Etats-Unis ont précisé dans leurs écritures qu'ils ne revendiquent pas un pouvoir totalement discrétionnaire à cet égard mais qu'ils se réfèrent plutôt à la doctrine européenne de la «marge d'appréciation» (*ibid.*, p. 134, par. 4.30). Telle semble au demeurant être la position de la Cour, puisque, dans le passage déjà cité de l'arrêt *Nicaragua* de 1986, on lit que «la question de savoir si une mesure est nécessaire à la protection des intérêts vitaux d'une Partie ne relève pas de l'appréciation subjective de la Partie intéressée» : or, le texte anglais qui fait foi est plus précis que la traduction française, puisqu'il dit que ce n'est pas là «*purely a question for the subjective judgment of the party*» (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 141, par. 282).

17.49. Entre ces deux écueils — un pouvoir totalement discrétionnaire des Etats, d'un côté, une substitution pure et simple du juge aux autorités étatiques, de l'autre — la voie est étroite et la navigation périlleuse. Confrontés à des problèmes similaires, la Cour de justice des Communautés européennes et certaines juridictions nationales — je pense en particulier à la juridiction administrative française — ont adopté une solution ingénieuse. Lorsqu'elles sont appelées à se prononcer sur la légalité d'une décision qui repose sur une appréciation de caractère technique ou politique à laquelle elles estiment ne pas pouvoir, ou ne pas devoir, substituer la leur, ces juridictions limitent leur contrôle, et par conséquent leur censure éventuelle, aux cas d'*erreur manifeste d'appréciation* — c'est-à-dire aux erreurs qui sautent aux yeux et qui peuvent être constatées par tout esprit éclairé sans qu'il soit besoin pour cela de substituer l'appréciation du juge à celle de l'autorité mieux informée techniquement et plus responsable politiquement. Le remarquable passage du professeur Schachter cité dans la dupliche des Etats-Unis de 2001 (p. 131, par. 4.25) adopte une approche du même ordre, sans employer les mêmes termes.

17.50. Dans l'affaire *Nicaragua*, comme je viens de le rappeler, la Cour a déclaré vouloir «se prononcer sur le caractère raisonnable du péril encouru» par les intérêts essentiels en matière de

sécurité. Ce même concept de «raisonnable» permettrait peut-être de tracer une voie moyenne entre un pouvoir étatique entièrement discrétionnaire et la substitution pure et simple de la Cour aux autorités étatiques. Les traités internationaux et la jurisprudence arbitrale internationale recourent au concept de «raisonnable» dans des domaines très divers. La Cour a de son côté fait appel à ce concept à propos de la notion de «délai raisonnable» et, de manière plus significative, dans le domaine des délimitations maritimes dont elle a exigé naguère qu'elles conduisent à un résultat «raisonnable» ou «raisonnable et équitable» (voir par exemple l'affaire *Plateau continental de la mer du Nord*, C.I.J. Recueil 1969, p. 49, par. 90; et l'affaire *Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne)*, C.I.J. Recueil 1982, p. 60, par. 72), avant de se borner aujourd'hui à la seule exigence d'un résultat «équitable» — ce qui, après tout, revient au même.

17.51. Monsieur le président, les Etats-Unis sont convaincus — le professeur Matheson l'exposera en détail dans quelques instants — que les actions qui leur sont reprochées étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité et raisonnables compte tenu du contexte factuel. Les Etats-Unis ne soutiennent pas que l'appréciation qu'une Partie au traité de 1955 a faite du caractère nécessaire et raisonnable de ses actions échappe au contrôle de la Cour. Ce que les Etats-Unis soutiennent, c'est, plus simplement, que, dans la mise en œuvre du traité de 1955, la Cour ne devrait pas aller jusqu'à substituer son appréciation à celle faite de bonne foi par la Partie en cause mais devrait laisser à cette dernière une certaine marge de discrétion.

17.52. J'espère que la Cour me pardonnera si je me permets, avec la respectueuse modestie qui s'impose, de suggérer ainsi, en cette matière encore peu explorée, non pas, bien sûr, une solution d'ensemble mais au moins un fil directeur. Nul doute que la Cour saura trouver une voie intermédiaire susceptible de concilier l'effectivité du contrôle judiciaire avec la sauvegarde d'une marge minimale et irréductible d'appréciation des Etats intéressés.

17.53. Les Etats-Unis ont établi dans leurs écritures (duplicata, p. 114 et suiv.), MM. Mattler et Bettauer l'ont rappelé hier, et le professeur Matheson le confirmera dans un instant, que c'est à la suite de l'échec de ses efforts diplomatiques menés tant dans ses rapports bilatéraux avec l'Iran que dans le cadre du Conseil de sécurité que le Gouvernement des Etats-Unis a recouru aux actions dont l'Iran lui fait grief. Les mesures prises par les Etats-Unis remplissent les conditions énoncées à l'article XX du traité, et puisqu'elles remplissent ces conditions leur illicéité est par là-même,

ipso facto et *ipso jure*, exclue, *precluded*, au regard de l'article X du traité d'amitié de 1955, qui constitue, d'après la Cour elle-même, le seul et unique titre de sa compétence dans notre affaire. Prises sur la base de l'article XX du traité d'amitié, ces mesures étaient internationalement licites et ne sauraient en conséquence engager la responsabilité internationale des Etats-Unis envers l'Iran.

17.54. Monsieur le président, Madame et Messieurs les juges, je vous remercie très vivement de l'attention que vous avez bien voulu porter à cette longue intervention, et je vous prie, Monsieur le président, de bien vouloir donner la parole après la reprise au professeur Matheson.

The PRESIDENT : Thank you, Professor Weil. The hearing is now suspended for 15 minutes.

The Court adjourned from 11.25 to 11.45 a.m.

The PRESIDENT: Please be seated. I now give the floor to Professor Matheson.

Mr. MATHESON:

18. ARTICLE XX AND SELF-DEFENCE

18.1. Mr. President and distinguished Members of the Court, Professor Weil has set forth the conceptual basis for our contention that the measures taken by the United States against the Iranian oil platforms fell within the provisions of paragraph 1 of Article XX, and accordingly were not precluded by the Treaty. I will now explain in greater detail the reasons for our belief that these measures were in fact necessary to protect the essential security interests of the United States, within the meaning of Article XX. I will also confirm the position of the United States that its actions were, in any event, legitimate exercises of the right of self-defence against armed attack, and for that reason as well were not precluded by the Treaty.

The conceptual framework of Article XX, paragraph 1

18.2. To begin with, Professor Weil has already shown that the exception in Article XX for measures necessary to protect essential security interests is not limited to actions constituting legitimate self-defence. As he pointed out, the Court has already confirmed this point in its 1986 decision in the *Nicaragua* case, where it held that "the concept of essential security interests

certainly extends beyond the concept of an armed attack”, and that action taken in self-defence is only “part of the wider category of measures” that fell within the corresponding provision on essential security interests in the United States-Nicaragua Treaty (1986 Judgment, para. 224).

18.3. At the same time, Professor Weil pointed out that this provision of Article XX does not in any way negate or compromise the rights and obligations of the United States and Iran under the United Nations Charter and customary international law concerning the use of force, which of course remain valid and binding on both parties. Rather, Article XX simply provides that the Treaty does not preclude the measures described in the Article, and the broader questions about the use of force fall outside the purview of the Court in proceedings brought under the compromissory clause of Article XXI. As we demonstrated in some detail in the United States Counter-Memorial (paras. 3.23-3.38), this is fully in accord with the original intentions of the parties, who did not intend to regulate in this commercial treaty actions taken to protect essential security interests.

18.4. The consequence of all this, as Professor Weil has explained, is that even if the Court were to find that United States actions against Iran’s oil platforms violated Article X, the Court can and should dismiss the claims of Iran on the basis of Article XX, without having to decide whether United States actions also fell within the bounds of legitimate self-defence. If the Court concludes that the measures taken by the United States were necessary to protect its essential security interests, then they were not precluded by the Treaty, and there would accordingly be no need for the Court to consider the right of self-defence. In fact, the United States did act in full compliance with the law concerning the use of force, as I will later confirm, but it is not necessary for the Court to adjudicate these matters in the context of this commercial treaty.

18.5. Finally, as Professor Weil explained, and as was demonstrated at length in the written pleadings of the United States (see Rejoinder of the United States, paras. 4.24-4.35), the exclusion for essential security interests is not a matter solely to be determined by the acting party, but at the same time the Court should afford a wide area of discretion to that party in the application of such measures. This is analogous to the concepts of “margin of appreciation” and of “abuse of the law”, which recognize that a court should not simply defer to the subjective judgment of the State taking action, but at the same time should not simply substitute its own judgment for that of a State which determined in good faith that its actions were necessary to protect essential security interests. And

this is particularly important in the context of measures taken on an urgent basis by a State in response to armed actions that are causing serious damage, injury and loss of life to its nationals and its vessels.

18.6. On the basis of this conceptual background, I will now explain why the United States believes that its actions against the oil platforms were in fact within the scope of paragraph 1 of Article XX. I will make three basic points: *first*, that the actions of Iran seriously threatened and damaged essential security interests of the United States; *second*, that the United States reasonably determined that military action was necessary to protect those interests; and *third*, that the United States reasonably determined to take such action against the platforms.

The essential security interests of the United States were seriously threatened and damaged by Iranian actions

18.7. Let me therefore start by addressing the first of these three points — that essential security interests of the United States were seriously threatened and damaged by the actions of Iran that preceded the United States measures against the oil platforms. The Treaty itself does not define the phrase “essential security interests”, but by any conceivable interpretation it must include the fundamental interests of the United States that were seriously threatened and damaged by Iranian attacks on neutral shipping in the Gulf, and in particular by Iranian attacks on United States warships and merchant vessels.

18.8. We have presented evidence from a wide variety of sources showing that Iran systematically and deliberately attacked neutral shipping in the Gulf, including the merchant vessels of the United States and 30 other countries (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.01-1.13; CR 2003/9, paras. 2.1-2.42). These attacks were conducted by every means available to Iran — mines, missiles, helicopters, fighter aircraft, gunboats and warships. These attacks were by no means confined to the vessels of Iraq or even those of the States that Iran considered to be *de facto* Iraqi allies. Iranian targets included ships flying the flags of China, France, Germany, Japan, the Netherlands, the Soviet Union, the United Kingdom and many others. Nor were the Iranian attacks by any means confined to ships carrying war materiel or refusing to submit to visit and search by Iranian warships.

18.9. Iran's actions made maritime commerce in the Gulf considerably more dangerous and costly, endangered the crews of neutral vessels, caused substantial material damage, and forced neutral ships to travel circuitous routes. These actions were a serious threat to the maritime transport of oil from Saudi Arabia, Kuwait and other States, upon which many countries were heavily dependent.

18.10. For its part, the United States relied heavily on such oil for the maintenance of its economic and military strength, both of which would be seriously affected by any substantial disruption of maritime commerce in the Gulf. As we have shown, the United States made repeatedly clear, both publicly and privately, that its fundamental strategic and economic interests were being seriously threatened and damaged by Iranian actions. In particular, President Reagan and other high-ranking United States officials stressed in the clearest terms that Iranian interference with neutral commerce in the Gulf threatened "vital interests of the American people" and the "economic health of the western world" (Rejoinder of the United States, para. 4.08).

18.11. This view that Iranian actions threatened essential security interests was not the judgment of the United States alone, but was shared by a great many other neutral States. For example, in 1987 a number of governments, including France, Germany, Japan and the United Kingdom, adopted a statement reaffirming that unimpeded navigation in the Gulf was of "paramount importance" to them. Many other States protested Iranian attacks on neutral shipping, including Jordan, Norway and the Soviet Union; and several States deployed warships to the Gulf in response to Iranian attacks, including Belgium, France, the Netherlands, the Soviet Union and the United Kingdom (Rejoinder of the United States, para. 4.15). The Security Council itself condemned Iranian attacks on commercial ships en route to and from the ports of Kuwait and Saudi Arabia, emphasizing "the importance of the Gulf region to international peace and security and its vital role to the stability of the world economy", and concluding that the Iranian attacks "constitute a threat to the safety and stability of the area . . ." (United Nations Security Council resolution 552 (1984)).

18.12. Iran can hardly deny the vital strategic importance of this flow of maritime commerce in the Gulf. Indeed, counsel for Iran conceded last week that this was an important security interest for the United States (CR 2003/8, p. 19). Rather, Iran argues that it also had a strong interest in the

safety of maritime commerce in the Gulf and that Iraqi attacks were a more serious threat to that interest (Reply of Iran, paras. 7.83-7.86; CR 2003/8, p. 20). But this would in no way alter the fact that essential security interests of the United States were threatened by Iranian conduct. There is nothing in Article XX to suggest that one party's measures to protect its essential security interests are somehow not covered by the exclusion in paragraph 1 simply because the other party's interests might likewise be in danger, or that there may even be other threats to essential interests.

18.13. In addition to this general threat to United States interests from the disruption of neutral oil commerce in the Gulf, Iranian attacks created a more concrete and specific threat to the safety of United States warships and commercial vessels, and to United States nationals and property aboard other neutral ships in the Gulf. Again, counsel for Iran has now conceded that the United States did have a reasonable security interest in the safety of its vessels and crews (CR 2003/8, p. 19). We have shown that Iranian attacks damaged a number of United States flagged or United States owned vessels, including extensive damage to two of them; that at least 16 American nationals on these ships were injured, some very seriously; and that one United States warship suffered heavy damage requiring extensive repairs (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, para. 6.08; CR 2003/9, paras. 2.33-2.40). If United States warships had not been sent to protect United States merchant vessels, this damage and injury would surely have been much greater.

18.14. Furthermore, Iranian mines and missiles were a clear danger to United States shipping, whether or not they were specifically targeted at United States ships. Surely a State has an essential security interest in protecting its warships and merchant vessels from destruction and damage on the high seas, whether the threat is directed against it specifically or against neutral shipping generally. Paragraph 1 of Article XX applies to all threats to a party's essential security interests, whether or not specifically directed against it by the other party. And in any event, as we have seen, the evidence indicates that Iran did specifically target United States flag ships, and the public statements of Iranian officials confirm that this was the case.

18.15. Iran has denied that it was responsible for these incidents, despite the extensive evidence to the contrary. But Iran can hardly deny that if such attacks did occur, they would damage and threaten essential United States security interests. The best that Iran can offer is that

the United States was supposedly motivated, not by a genuine concern about threats to navigation, but by an attitude of hostility to Iran (Reply of Iran, para. 7.87; CR 2003/5, pp. 55-57). There is no basis for such conjecture. Even though there were serious policy differences between the two countries during this period, it is still obvious that independent United States interests in the safety of its vessels and the flow of maritime commerce were very strong and very real, and that United States actions were genuinely aimed at dealing with those threats. Under these circumstances, the applicability of Article XX could hardly be denied on the basis of general allegations that one party had a hostile attitude toward the other. The provision was plainly designed to avoid precluding measures to protect essential security interests, whatever the underlying motivations or policy differences between the parties — indeed, it is precisely when there are such differences that the application of this provision of Article XX is most necessary and most likely.

18.16. Nothing in the Court’s decision in the *Nicaragua* case leads to any different conclusions about Article XX. In that case, the Court simply found that “no evidence at all is available” to show how Nicaraguan policies had in fact become a threat to essential United States security interests during the period in question, taking into account “the whole situation of the United States in relation to Central America . . .” (1986 Judgment, p. 141, para. 282). Surely the Court would have come to different conclusions if Nicaraguan forces had been laying mines and attacking United States and other neutral shipping in the Caribbean, and that this threatened maritime commerce that was of great economic and strategic significance to the United States. In fact, there is, of course, more than ample evidence to show that Iran repeatedly took just such actions on a massive scale in the Gulf.

18.17. Further, in the *Nicaragua* case, the Court put special emphasis on its conclusion that the President of the United States had only determined that Nicaraguan actions constituted a threat to the security of the United States several years *after* United States actions against Nicaragua had begun. In contrast, as we have shown, in the present case the United States made clear — both publicly and privately — in the months immediately *before* United States actions against the platforms began, that its essential interests were seriously threatened by Iranian attacks (Rejoinder of the United States, paras. 4.08-4.10).

The United States reasonably determined that military action was necessary to protect these essential United States security interests

18.18. Let me then turn to the second point — that the United States reasonably determined that military action was necessary to protect these essential United States security interests. Iran points out that the Court stated in the *Nicaragua* decision that “the measures taken must not merely be such as tend to protect the essential security interests of the party taking them, but must be ‘necessary’ for that purpose” (1986 Judgment, para. 282). At the same time, as Professor Weil pointed out, Article XX does not include any requirement that an act must have been the “only means” of safeguarding that State’s interests.

18.19. Nothing in Article XX suggests that military action is excluded as one possible means of protecting a party’s essential security interests. Article XX is not limited to regulatory or administrative actions, as Iran has sometimes suggested (Reply of Iran, para. 7.73). The Court has already held in this case that the language of the Treaty concerning violations of the rights of parties applies equally to the use of force as it does to administrative and other actions (1996 Judgment, para. 21), and the same must therefore be true for the language of Treaty exclusions such as Article XX. Further, the Court has already held in the *Nicaragua* case that the use of force in the exercise of self-defence is *one* example of measures that fall within such a provision (1986 Judgment, para. 224).

18.20. In fact, the United States recognized the desirability of dealing with the Iranian threat to United States interests through peaceful means if at all possible, and made every effort to do so. Over the years, the United States and other neutral governments sought in the United Nations Security Council to persuade Iran to refrain from actions against neutral shipping. In its resolution 552, the Council demanded that Iranian attacks on neutral shipping “cease forthwith and that there should be no interference with ships en route to and from States that are not parties to the hostilities . . .”. Iran ignored this clear direction from the Council.

18.21. Further, as Mr. Mattler explained in some detail, the United States engaged in a long series of bilateral diplomatic efforts to persuade Iran to desist from its attacks (see Rejoinder of the United States, paras. 4.07-4.11; Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.22-1.24; and the Exhibits cited therein). In particular, the United States sent repeated messages through the Swiss Ambassador to Iran in 1987, emphasizing that the United States did

not seek a confrontation with Iran and was committed to using its influence to end the war, and stressing that United States flag vessels carried no contraband cargo and would observe strict neutrality.

18.22. As we have shown, the Iranian response to these diplomatic approaches took the form of attacks on United States vessels and public statements of Iran's intention to continue such attacks. In July, the United States flag oil tanker *Bridgeton* struck a mine laid by Iran, and Speaker Hashemi-Rafsanjani publicly praised the attack and clearly indicated that Iran would continue such operations (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.25-1.31). In August, the United States owned oil tanker *Texaco Caribbean* struck a mine in a field laid by Iranian forces, after which Speaker Hashemi-Rafsanjani publicly reiterated that United States vessels were the target of Iranian operations (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.33-1.38). In September, United States forces observed an Iranian vessel in the act of laying mines in international waters (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.40-1.47; CR 2003/9, para. 3.20). During September and early October Iran launched a series of missiles against targets in the vicinity of Kuwait, culminating in the missile attack on the United States flag tanker *Sea Isle City* on 16 October (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.54-1.78; CR 2003/9, paras. 4.1-4.25).

18.23. At this point, it had become abundantly clear that further attempts to restrain Iranian attacks through peaceful means would be futile. Iran had repeatedly ignored diplomatic approaches. It paid no attention to the demands of the Security Council. It disregarded the protests of other States. The defensive military deployments of escort vessels and minesweepers by several countries had not halted Iranian attacks. The United States was therefore compelled to conclude that the use of force would be necessary to cause Iran to desist. Everything else had been tried and nothing else had worked.

18.24. United States forces accordingly took action against the Rostam complex on 19 October. Unfortunately, Iran did not cease its attacks on United States and other neutral shipping at that point. As we have shown, Iranian forces continued to lay mines in international waters to disrupt and damage neutral vessels, and on 14 April 1988, the United States warship

Samuel B. Roberts struck one of these mines while returning to Bahrain after escorting a convoy of United States flag merchant vessels, causing injuries to ten United States sailors and damage of nearly \$50 million (see Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.105-1.112). Once again, it was apparent that diplomatic efforts had not been and would not be sufficient to persuade Iran to desist from such attacks. United States forces accordingly took military action against the Sassan and Sirri platforms on 18 April.

18.25. Under these circumstances, the 1955 Treaty did not preclude the United States from using force to protect its warships, its merchant vessels, and its interests in neutral commerce in the Gulf. For the purposes of Article XX, military action was clearly necessary to protect essential security interests of the United States, and the United States use of force as a last resort was reasonable and appropriate. As Professor Weil has pointed out, the Court should give considerable deference in such urgent circumstances to the good-faith judgment of the United States that military action was necessary to protect its essential security interests.

18.26. Now, the best that Iran can offer in reply is that only a relatively small portion of the ships in the Gulf were affected (Reply of Iran, para. 7.90; CR 2003/8, p. 20). But as we have shown, the number of ships attacked, and the damage done as a result, in fact were quite significant; and the Iranian attacks compelled all neutral ships in the Gulf to take actions that substantially disrupted and increased the costs of their operations. Iran next argues that military action by the United States was not necessary because other neutral States did not use force in response to Iran's attacks (Reply of Iran, para. 7.90; CR 2003). This, of course, is irrelevant to the legality of United States actions, but in any event, as we have shown, a number of neutral States deployed warships to the Gulf to protect their shipping and were obviously prepared to use military force for that purpose if Iran persisted in its attacks on their vessels.

The United States reasonably determined to take action against the platforms

18.27. Let me then turn to the third point — that the United States reasonably determined to take such action against the platforms. Once it had been determined that military action was necessary to protect essential United States security interests, United States authorities then had to determine what particular military actions were most appropriate for protecting those interests. For

this purpose, the United States had to consider the entire scope of the Iranian threat, including the threat of mine, missile, helicopter and surface attacks throughout the Gulf. If military action was reasonably determined to be necessary, and the action taken was in good faith and was reasonably directed at preventing or deterring any of these forms of attack, then this action falls within the exclusion of Article XX.

18.28. In protecting its essential security interests, the United States was certainly not limited to dealing with only the specific form of attack last used by Iran or the specific area in which the last attack occurred, nor was the United States limited to measures against the specific weapons, forces or facilities used to carry out the last Iranian attack. In fact, as I will later explain, such measures would not in any way have been an adequate response to the Iranian threats to shipping in the Gulf, particularly the threats of mine and missile attack. Nothing in paragraph 1 of Article XX suggests that the United States would be limited in this way, and such a limitation would have made the provision largely useless in such a situation. The purpose of the action permitted under Article XX was not simply to counter the specific Iranian missile battery or minelaying vessel that might have carried out a particular previous attack, but generally to deter or prevent Iran from continuing to carry out such attacks. Therefore the Treaty did not preclude the United States from taking whatever action would most effectively protect its essential security interests against further Iranian attacks on neutral commerce, and in particular did not preclude action against any specific Iranian facility that presented a threat to the safety of United States vessels.

18.29. For this purpose, action against the oil platforms was reasonable and appropriate, whether or not they were involved in the specific Iranian attacks that immediately preceded each of the United States actions. We have shown that these platforms were in fact being used to launch helicopter attacks against neutral vessels, to observe and report the movements of United States and other neutral ships in their vicinity which might then be targeted by other Iranian forces, and to relay communications to and from other Iranian units engaged in minelaying or attacks on neutral shipping (Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 1.84-1.98; Rejoinder of the United States, paras. 1.19-1.34).

18.30. Further, as Professor Weil has shown, in applying paragraph 1 of Article XX, the Court should give a wide measure of deference to the good-faith judgment of United States

authorities that action against the platforms was reasonable and appropriate, in light of the information then available to them and the urgency of the situation. As we have shown, United States authorities had every reason to conclude that these platforms were being used to mount and support attacks on neutral shipping, and that action against the platforms would be an effective means of countering the general threat to United States shipping in the Gulf. In fact, this judgment was correct, in that United States actions against the platforms did result in a dramatic reduction in attacks on neutral vessels in the area following the second United States operation (Rejoinder of the United States, para. 1.75).

18.31. In response, Iran has repeatedly argued that United States attacks on the platforms were designed not to prevent their use to support attacks on shipping but simply to do maximum economic damage to Iran or to influence the outcome of the Iran-Iraq conflict. We have now refuted those allegations in some detail (Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, para. 1.124; Rejoinder of the United States, paras. 1.73-1.75). To summarize, United States military actions were directed at the portions of the platforms on which military personnel and equipment could be stationed. If the United States had really desired to do maximum economic damage to Iran, it could have destroyed the foundations of the platforms or the pipelines that transported oil from these platforms, or attacked vital oil facilities such as the major facilities at Kharg Island and Sirri Island. If the United States had intended to have maximum impact on the outcome of the Iran-Iraq war, it could have attacked Iranian forces in the Faw area or major bases on the Iranian mainland. These actions were all well within United States military capabilities, but United States forces did not take any of these actions because these were not the purposes of the United States.

18.32. Further, in deciding on its military response, the United States was certainly entitled to take full account of other relevant and important considerations, including the desirability of minimizing civilian casualties, of reducing the chance or perception of the United States becoming involved in the conflict between Iran and Iraq, and of minimizing the degree to which its action might aggravate tensions between the United States and Iran. For example, United States attacks on Iranian facilities in the Faw area could have influenced the course of the war and would likely have been perceived as an effort to do so. United States attacks against bases on the Iranian

mainland would likely have been seen as a major military intervention against Iran, and would in addition have presented a much greater risk of collateral civilian casualties. Attacks on any of these alternative targets would likely have required United States suppression of Iranian defences or the exposure of United States forces to hostile fire, or both.

18.33. Instead, the United States actions against the platforms were directed at installations being used for military purposes that were well removed from population centres, from the Iranian mainland, and from the frontlines of the Iran-Iraq conflict. Action against them did not endanger United States forces or require the suppression of Iranian defences. It simply cannot be the case that Article XX limits a party to measures that would cause greater casualties and greater involvement in an ongoing armed conflict.

18.34. Counsel for Iran have now put great emphasis on the fact that the United States plan for the second operation against Iranian platforms included the targeting of an Iranian frigate. However, as Mr. Bettauer has explained, Iran's frigates had been actively involved in attacks against neutral vessels. A military response against such a warship was entirely appropriate, particularly in that the action was conducted after the ship had left port and there was no danger of civilian damage or casualties. In any event, of course, United States action against that ship is not the subject of the present case before the Court.

18.35. Mr. President, all of these judgments were reasonable ones, made in good faith by United States officials on the basis of evidence known to them at the time, when action was urgently called for. The Court should not, in hindsight, disregard these judgments and substitute its own assessment of what action might have been most appropriate, as Iran asks it to do. Rather the Court should honour the wide area of discretion that is inherent in Article XX in the face of serious threats to essential security interests.

18.36. Now, Iran has made several other arguments against the applicability of Article XX to United States actions against the platforms. It has objected that United States diplomatic protests about Iranian attacks on United States vessels did not focus specifically "on the military use of the platforms, or their possible availability as targets", nor did the complaints of other States and the Security Council (Reply of Iran, para. 7.92). It is difficult to give any credence to this argument. The focus of the complaints by the United States, the Security Council, and other neutral States was

the fact that Iran was conducting repeated attacks on neutral vessels, not on Iran's particular means for conducting those attacks. Nor was it the purpose of these diplomatic protests to describe the specific military measures that might be taken if Iran continued its attacks, or the specific targets against which these measures might be taken.

18.37. Iran has also objected that United States action against the platforms cannot have been necessary under Article XX because the United States failed to take similar action against Iraq, even though an Iraqi missile had hit the U.S.S. *Stark* (Reply of Iran, para. 7.94; CR 2003/8, p. 23). Once again, it is difficult to give this line of argument any credence. The accidental strike on the U.S.S. *Stark* did not present a danger to United States interests that was in any way comparable to that posed by the announced Iranian policy of targeting United States vessels and the repeated efforts of Iranian forces to carry out that policy. The Government of Iraq immediately apologized for the incident, agreed to pay compensation, and undertook measures to ensure that it would not be repeated. Iran did none of this.

18.38. Equally unpersuasive are Iran's complaints that the United States did not take adequate measures to compel Iraq to cease actions against neutral maritime commerce, which supposedly demonstrates that the concerns expressed by the United States were merely a cover for hostility to Iran (CR 2003/8, p. 23). This is mere uninformed speculation on Iran's part about United States motives and dealings with Iraq, and it is in any event wholly irrelevant to the application of Article XX as between Iran and the United States. As we have demonstrated, the United States had essential security interests in the flow of oil and maritime commerce from Arab States in the Gulf that were seriously endangered by Iranian actions, whether or not Iraqi actions may have presented comparable threats. The application of this provision in a bilateral treaty between the United States and Iran is not dependent on the manner in which alleged threats by a third State are or are not dealt with.

18.39. In addition, Iran objected in its pleadings that United States actions against the platforms could not have been necessary as a response to Iranian actions because they were planned before those Iranian actions occurred (Reply of Iran, para. 7.95). This ignores the fact that any responsible military establishment must make advance contingency plans for a variety of hypothetical threats if it is to be in a position to respond effectively should any of those threats

materialize. As counsel for Iran conceded last week in another context (CR 2003/7, p. 23), the fact that contingency plans are made does not in any way mean that the State making such plans has a premeditated fixed intention to carry them out if those threats do not occur, or that such a response is somehow not lawful just because those threats were anticipated. Otherwise, a State could never plan or prepare for its defence against possible armed attack until after that attack actually takes place. Obviously it was not the intent of the Treaty to penalize a party for anticipating possible threats to its essential security interests and making reasonable plans to deal with them if they came into being.

18.40. Finally, Iran argued last week that a requirement of proportionality was somehow an implied part of Article XX (CR 2003/8, p. 23) and that United States actions failed to meet this requirement. In fact, Article XX contains no hint of such a requirement, and counsel for Iran offered no real support for his assertion. But in any event, as I will later argue in the context of the right of self-defence, United States actions did meet the criterion of proportionality under all the circumstances of this case.

18.41. To summarize this part of my argument, the measures taken by the United States against the oil platforms fell within paragraph 1 of Article XX, and were therefore not prohibited by the 1955 Treaty, which of course is the only basis for the Court's jurisdiction in this case. In our view, the Court can and should dispose of the case on this ground, without the need to pronounce on the legality of the actions of the United States under the right of self-defence.

United States actions against the platforms were also a lawful exercise of the right of self-defence

18.42. Nonetheless, Mr. President, it is important, for the record, to respond to Iranian allegations that United States actions against the platforms were not a lawful exercise of the right of self-defence. And here Iran has agreed that a legitimate act of self-defence would not violate the 1955 Treaty (Memorial of Iran, para. 4.11).

18.43. The issue of self-defence has been thoroughly dealt with in the written pleadings of the United States (Counter-Memorial of the United States, paras. 4.01-4.61; Rejoinder of the United States, paras. 5.01-5.56), and little needs to be added at this point. The United States has already demonstrated that Iran was responsible for the attacks on the *Sea Isle City* and the

Samuel B. Roberts; that these attacks were part of a series of Iranian attacks on United States vessels; that the Iranian platforms in question were used to support such attacks; and that the United States actions against the platforms were designed to make further military use of the platforms impossible rather than to maximize economic damage to Iran. I will not attempt to go through that material again. I only wish to respond briefly at this point to a few of the arguments made by Iran concerning the application of the right of self-defence to these facts.

18.44. *First*, Iran has argued that an attack on a merchant ship is not an armed attack for the purpose of Article 51, and that such a ship's flag State would therefore have no right of self-defence in response (Reply of Iran, paras. 7.37-7.39; CR 2003/7, p. 43). As we have argued at length in our written pleadings (Rejoinder of the United States, paras. 5.14-5.5.22), an attack on a single merchant ship may indeed be an armed attack for which the flag State has a right of self-defence. But in any event, the attacks on United States merchant ships in the Gulf were by no means isolated incidents — each was only one in a series of Iranian attacks by various means on United States vessels up and down the Gulf. Iranian officials openly acknowledged that United States vessels were specifically targeted for attack — and particularly those former Kuwaiti vessels (like the *Sea Isle City*) that had been reflagged to the United States. One of the United States vessels was attacked while in convoy under the protection of a United States warship; a second had been under such escort until shortly before the attack; and an explicit mission of the United States warships deployed to the Gulf was to offer protection for all other merchant vessels in the area. Under all these circumstances, it would be incredible to assert that none of these attacks gave rise to a right of self-defence because each was supposedly only an attack on a single merchant vessel. And of course this Iranian argument would not apply at all to the attack on the *Samuel B. Roberts*, which was a United States warship.

18.45. Iran has tried to mitigate the irrationality of its argument by offering the reassurance that even if a State has no right of self-defence with respect to an attack on one of its merchant vessels, such an attack would still constitute an illegal infringement of the sovereignty of the flag State, and consequently that State could use force to the limited extent of preventing a foreign vessel or aircraft from conducting such an attack (Reply of Iran, para. 7.41). But this concession is of little use when the attack is conducted by the firing of a missile from long range or the laying of

a mine in advance of the approach of the targeted vessel, as was the case here. In such cases, it will usually be impossible to prevent the missile or the mine from striking the merchant vessel. Indeed, the serious damage suffered by the *Samuel B. Roberts* and the *Stark* show that not even sophisticated warships could safely rely on passive measures of defence against mine or missile attack. Only a right of self-defence permitting an armed response to the attack could be effective in protecting the flag State's interest in the safety of its vessels.

18.46. *Second*, Iran has argued that, in any event, the laying of mines or the firing of missiles cannot be an armed attack against a State unless it were specifically intended for the purpose of hitting a specific target of that State — in this case, a particular United States vessel (Reply of Iran, para. 7.42; CR 2003/7, p. 44). In fact, we have produced considerable evidence indicating that United States ships were targeted for attack by Iran, and in particular there is reason to believe that the mine which struck the *Samuel B. Roberts* was specifically laid for that purpose.

18.47. But in any event, it cannot be the case that there is no right of self-defence if the purpose of an attack is to destroy any ships that may be present in an area, rather than a particular ship of a particular flag State. In effect, Iran is arguing that there is no right of self-defence against the indiscriminate use of these highly dangerous weapons, so long as no specific ship or specific flag State is singled out — a proposition for which Iran cites no credible legal authority. Iran's argument would necessarily give more favourable treatment to indiscriminate targeting, endangering all shipping of all nationalities, than to attacks against particular ships of particular States that are alleged to have taken some action that justifies the attack. Further, the necessary implication of Iran's argument is that the United States might have a right of self-defence if it could show that specific United States ships were targeted, but not other States whose ships in the same area might be sunk or damaged by Iranian mines or missiles.

18.48. How could any of this possibly be true? Would Iran, for example, have asserted that it had no right of self-defence against attacks that sank or damaged Iranian vessels, simply because the attacks had been launched indiscriminately and none had been targeted against a specific Iranian ship? Of course not.

18.49. *Third*, Iran has argued that the right of self-defence is limited to repelling the specific attack in question and ceases once that specific attack is over (Reply of Iran, para. 7.47;

CR 2003/7, p. 46). Such a notion is entirely inconsistent with the practice of States, for obvious military reasons. Such a limitation would render the right of self-defence meaningless in those cases where it is impossible or very difficult to repel a specific attack. Most notably, this is likely to be the case with respect to the launching of a missile from long range, or the laying of mines in advance of the approach of the intended victims of the attack.

18.50. Of what use would such a narrow right of self-defence have been to the *Sea Isle City* or other neutral vessels in the same area, which had no capability of destroying, or even detecting, an incoming missile? Of what use would such a narrow right of self-defence have been to the *Samuel B. Roberts* or other ships in the same area, which had not been able to detect the presence of mines in question in time to destroy them? In neither case was it possible to act against the offending hostile vessel or installation that launched the attack before the attack occurred, as Iran suggests might have been done.

18.51. Let us suppose, for example, that Iran's theory were applied to the attacks of 11 September 2001, which the United Nations Security Council declared to be a threat to international peace, and which the North Atlantic Treaty Organization and the Organization of American States expressly recognized as armed attacks that gave rise to a right of self-defence. Under Iran's theory, the United States in that case would have been limited to an "on-the-spot reaction" against the individual terrorists and the aircraft they commandeered, and could take no further self-defence action once the aircraft struck their targets. And this would be true even if this were only one of a series of such attacks and there were clear indications that further attacks were being planned by other elements of the same organization. The practice of States and international bodies in responding to the attacks of 11 September shows that they do not regard such a limitation to exist.

18.52. Surely the framers of the United Nations Charter did not have in mind such an impotent and useless remedy when they reaffirmed the "inherent" right of self-defence in Article 51. It is one thing to insist that force be used in self-defence only when necessary — that is, when a State cannot protect itself through non-forcible means; or that force be used only to protect a State from the use of force — as opposed to a reprisal designed merely to punish the attacker. But it is quite another thing to assert that the victim of an attack is limited to responses that may

provide no protection to the victim and no deterrence to the attacker. In the circumstances of the case presently before the Court, that would be the clear result of the argument presented on behalf of Iran.

18.53. *Fourth*, Iran has argued that United States actions did not meet the requirement of necessity that is a recognized part of the right of self-defence (Reply of Iran, paras. 7.46-7.50; CR 2003/7, p. 47). Professor Weil and I have already explained, in the context of Article XX, the basis for the United States position that military measures against the platforms were necessary to protect essential United States interests from Iranian attacks, and the same considerations also satisfy the requirement of necessity under the law of self-defence. The written pleadings of the United States have also explained this point in some detail (Counter-Memorial and Counter-Claim of the United States, paras. 4.21-4.30; Rejoinder of the United States, paras. 5.32-5.47).

18.54. Now in its pleadings, Iran attempted to rebut this showing of necessity by portraying United States measures against the platforms as a “pre-emptive use of force” or “anticipatory self-defence” that must meet the standards of the *Caroline* case — namely, that the necessity for action be “instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation” (Reply of Iran, paras. 7.51-7.56). As we have pointed out at length in our written pleadings (Rejoinder of the United States, paras. 5.35-5.38), this is not at all a case of “anticipatory” or “pre-emptive” self-defence. Each of the United States operations was immediately preceded by Iranian attacks against United States vessels and took place in the context of a long series of attacks against United States targets; thus United States actions were a response to armed attack in the classic sense, and in no way anticipatory or pre-emptive. Accordingly, the *Caroline* standards of anticipatory self-defence simply do not apply.

18.55. Under all these circumstances, it can hardly be in the interests of international law or the international community to insist that a State taking action in self-defence do so instantly and without a moment for deliberation. Such a doctrine would preclude the victim of an actual attack from any reasonable attempt to determine what party was responsible, whether any peaceful alternatives to the use of force remained, what target or targets would be most suitable for a defensive response, and what the risks of collateral civilian casualties might be. Would any possible purpose have been served if the United States had felt obligated to strike out immediately

at any Iranian facilities that might have been involved in the use of the mines and missiles in question, without consideration of the risks involved to regional peace and the safety of the civilian population?

18.56. Further, as Judge Ago has noted: “If . . . the attack in question consisted of a number of successive acts, the requirement of the immediacy of the self-defensive action would have to be looked at in the light of those acts as a whole.” (*Yearbook of the International Law Commission 1980*, Exhibit 161 to the Rejoinder of the United States.) And here, as we have shown, the United States operations against the platforms took place in the context of a long series of Iranian attacks on United States and other neutral vessels in the Gulf, and of public Iranian statements clearly indicating an intention to continue the targeting of United States vessels. This Iranian effort was not a series of isolated events, but a repeated pattern of the use of force in breach of international obligations, and it must be evaluated as such for this purpose. In particular, it is clear from the statements of Iranian officials at the time that Iran planned and carried out a deliberate and sustained campaign of mine and missile attacks on the United States operation, known as Operation Earnest Will, that had been initiated to protect American merchant ships in the Gulf, including the tankers that had been reflagged from Kuwaiti to United States registry.

18.57. Now, counsel for Iran has chosen to characterize this as a radical and expansive view of self-defence, and to insist that such a pattern of repeated attacks may not be taken into account unless there is a continuous “fully fledged” armed conflict to which the States in question are party (CR 2003/7, p. 39). With respect, we strongly disagree. It cannot be the case that a State, when faced with such a repeated series of mine and missile attacks that cannot individually be prevented, must choose between taking no action to protect its vessels and its nationals or waging a fully fledged armed conflict with the offending State. Such a rule would be highly unrealistic and would lead to the expansion of conflict between States rather than its limitation.

18.58. *Finally*, Iran has argued that the United States operations were, in any event, in violation of the rule of proportionality, in that the damage caused to Iran was supposedly excessive in relation to the alleged Iranian attacks to which it responded (Reply of Iran, paras. 7.62-7.63; CR 2003/7, p. 48). Here again, it is useful to quote Judge Ago, who said that: “What matters in this respect is the result to be achieved by the ‘defensive’ action, and not the forms, substance and

strength of the action itself . . . Its lawfulness cannot be measured except by its capacity for achieving the desired result.” (*Yearbook of the International Law Commission, 1980*, Exhibit 161 to the Rejoinder of the United States.) In other words, the United States measures were proportionate for this purpose if they were not clearly in excess of what was reasonably seen as necessary to deter, prevent or reduce Iranian attacks on United States targets. In light of the demonstrated intent of Iran to continue such attacks in the absence of effective military action, the use of these platforms to support such attacks, and the dramatic reduction in Iranian attacks in the vicinity of the platforms that followed the two United States military operations, this standard was clearly met.

18.59. But, in any event, as we have shown, United States actions were directed against those parts of the platform complexes that were capable of supporting attacks on shipping, and the United States refrained from destroying other parts of those complexes, or other Iranian facilities, that would have resulted in much greater damage to Iran. However the requirement of proportionality is interpreted, such limited action cannot be considered disproportionate when taken in response to Iranian missile and mine attacks against United States flag oil tankers and United States warships. These Iranian attacks, if continued, threatened to cause far more economic damage and disruption, far more casualties — both military and civilian — and far greater risks to the peace of the region than the limited operations carried out by United States forces against the platforms.

18.60. Once again, nothing in the Court’s decision in the *Nicaragua* case leads to any different conclusions on the question of self-defence. In that case, the Court concluded that the alleged provision by Nicaragua of arms to the Salvadorian opposition could not have constituted an armed attack for the purpose of self-defence (1996 Judgment, p. 119, para. 230); whereas in the present case, as we have shown, Iran clearly committed armed attacks on an extensive scale against United States vessels. In the *Nicaragua* case, the Court stressed that the United States had failed to report to the Security Council, under Article 51 of the United Nations Charter, its use of force in asserted self-defence (1986 Judgment, p. 121, para. 235); whereas in the present case, the United States promptly and fully reported to the Council under Article 51. And in the *Nicaragua* case, the Court concluded that United States measures against Nicaragua came long after the major offensive

of the Salvadorian armed opposition had been defeated and were therefore not necessary for self-defence (1986 Judgment, p. 122, para. 237); whereas in the present case, United States actions against the platforms came immediately after the most serious Iranian attacks against United States vessels, at a time when Iranian leaders were making clear that such attacks would continue.

18.61. In short, the actions of the United States against the Iranian platforms complied with every element of the inherent right of self-defence. They were taken in direct response to armed attack; they were necessary to deter and prevent the continuation of such attacks; and they satisfied the requirement of proportionality in every respect. As such, they cannot have been unlawful under the 1955 Treaty. Once again, as I stressed at the outset, it is not necessary for the Court to rule on this question in the present case, since United States actions against the platforms clearly fell within the provisions of Article XX in any event.

Conclusion

18.62. Let me then summarize the arguments I have made this morning. *First*, the essential security interests of the United States were seriously damaged and threatened by the actions of Iran — by Iranian attacks on neutral shipping in the Gulf, by its indiscriminate use of mines and missiles, and by its specific attacks on United States vessels. These actions presented a grave threat to the economic well-being of the United States and other nations that depended on Gulf oil; they were a direct threat to the safety, security and operational capability of United States naval forces that were lawfully present in the international waters of the Gulf; and they were an immediate threat to the lives and property of United States nationals engaged in neutral commerce in the area. They also constituted an armed attack on the United States for the purpose of the right of self-defence.

18.63. *Second*, the United States reasonably determined that military action was necessary to protect these essential security interests. The United States and many other nations had exhausted all reasonable diplomatic means of persuading Iran to cease its attacks, the Security Council had called in vain for the cessation of these threats to neutral commerce in the Gulf, and defensive military deployments had failed to stop the Iranian attacks. When these peaceful measures failed

and Iranian attacks continued, the only remaining recourse for the United States was the use of military force against appropriate targets.

18.64. *Third*, the United States reasonably determined to take action against the Iranian oil platforms. The platforms had been used to support and provide bases for attacks against shipping in the Gulf, and United States actions against them greatly reduced such attacks. United States measures against the platforms were directed specifically at making impossible their use to support such attacks, and if the object had been to cause maximum economic damage to Iran, the United States would have destroyed other parts of the platform structures or attacked other targets that had much greater economic importance. The United States was not required to direct its measures against the specific weapons or forces that had launched the attacks that immediately preceded the United States operations, and in any event such measures would not have provided an adequate response to the Iranian threat. The Court should not second-guess judgments reasonably made in good faith by United States authorities on these points, but afford them a wide measure of discretion, commensurate with the urgency of the situation and the seriousness of the threats to which they were responding.

18.65. For all these reasons, the Court should find that the United States actions against the platforms fell within Article XX and were therefore not precluded by the Treaty. It is not necessary for the Court to rule on the legality of these actions under the right of self-defence although, as we have shown, they were clearly lawful exercises of that right.

18.66. Mr. President, this concludes our presentations for this morning's session. I thank the distinguished Members of the Court for their attention.

The PRESIDENT: Thank you, Professor Matheson. The Court will now adjourn until this afternoon when the sitting begins at 3 o'clock.

The Court rose at 12.35 p.m.
