

OP

CR 2003/12 (traduction)

CR 2003/12 (translation)

mercredi 26 février 2003 à 10 heures

Wednesday 26 February 2003 at 10 a.m.

Le PRESIDENT: Veuillez vous asseoir. L'audience est ouverte et je donne pour commencer la parole à M. Weil.

Mr. WEIL:

**17. THE LEGALITY OF THE UNITED STATES ACTIONS IN LIGHT OF ARTICLE XX,
PARAGRAPH 1 (D), OF THE 1955 TREATY**

17.1. Mr. President, Members of the Court, in our speeches yesterday my colleagues and I focused on the first of the two notions which, in its 1996 Judgment on the Preliminary Objection, the Court placed at the core of the debate in the present case, namely the notion of freedom of commerce and navigation within the meaning of Article X of the 1955 Treaty. I sought to show that it was in relation to that provision alone that the Court has jurisdiction to adjudicate upon the legality of the American actions and that it is not for the Court to adjudicate upon the legality of those actions in terms of the rules of general international law or of the Charter. After which, my colleagues showed that America's actions did not violate Article X. It is the second aspect of the debate in this case which we shall address today, namely Article XX of the 1955 Treaty, which provides, as you will recall: "The present Treaty shall not preclude the application of measures . . . necessary to protect its (a High Contracting Party's) essential security interests." As I said yesterday, the French translation used by the Court does not precisely render this authentic English text, and, today as yesterday, I will speak of "essential interests" and not of "vital interests". That said, we established yesterday that, *negatively*, the American actions did not violate the principle of freedom of commerce and navigation under Article X. We propose to show today that, *positively*, those actions are justified in law under Article XX.

17.2. Mr. President, Members of the Court, in the *Nicaragua* case, the Court decided, in relation to a provision in the Treaty of Friendship between the United States and Nicaragua identical to that in our Article XX, that, "being an article of the Treaty", the interpretation and application of that provision were matters lying within the Court's jurisdiction. The Court accordingly concluded that it should "determine the substantial nature of the . . . measures contemplated by this Article and which are not barred by the Treaty" (*I.C.J. Reports 1986*, p. 116, paras. 222-223). It was on the basis of this precedent in the *Nicaragua* case that the Court decided

in 1996, in our case, that paragraph 1 (d) of Article XX of the 1955 Treaty between the United States and Iran “afford[s] the Parties a possible defence on the merits to be used should the occasion arise” (*I.C.J. Reports 1996*, p. 811, para. 20). That occasion, Mr. President, has arisen.

17.3. Two questions require to be addressed in this regard:

- First: what exactly are the meaning and scope of this clause in Article XX? In particular, how do the terms of Article XX concerning the measures not precluded by the Treaty relate with those of Article X on freedom of commerce and navigation which we discussed yesterday?
- Second: how does the Article XX clause apply to the present case?

In short, how is Article XX to be interpreted? How is to be applied? There you have them, Mr. President, the two questions raised by this “defence on the merits” that the Court has authorized the United States to use.

1. The interpretation of the “defence on the merits” afforded by Article XX of the 1955 Treaty (“The present Treaty shall not preclude the application . . .”)

17.4. First then, Mr. President: what is the meaning of this provision that the Treaty “shall not preclude the application of . . .”?

17.5. It is not without interest to note that, under different guises, which vary from one treaty to another and sometimes even from one authentic version of a treaty to another equally authentic version of the same treaty, a clause of this type appears in many treaties of an economic nature. By way of illustration I would cite the commercial treaty between India and Afghanistan of 1950, which provides that it shall not preclude the adoption of measures taken on grounds of public security, order, health or morality. Closer to our own case and involving the United States, the Establishment Convention of 1959 between the United States and France, whose two texts, English and French, are — as I recalled yesterday —, equally authentic, provides in identical terms to those of our Treaty of Friendship of 1955 that:

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

“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 same provision appears, in its English version this time, in the Treaty of Friendship and Economic Relations between Thailand and the United States of 1966 as well as — I need hardly remind you — in the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the United States and Nicaragua of 1956 which the Court had to address in the *Nicaragua* case. As the Court observed in that Judgment, the Spanish text of that Treaty, which was equally authentic with the English text, is slightly different, as it speaks of measures “*necesarias para proteger sus intereses esenciales y seguridad*” (“its essential interests *and* its security”, and not, as in our Treaty, “its essential security interests” (*I.C.J. Reports 1986*, p. 116, para. 221)). As the Court also noted in *Nicaragua* (*op. cit.*, p. 116, para. 222), a similar clause, albeit differing in certain respects, appears in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Article XXI of which provides in its French and English texts, both of which are equally authentic:

“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.”

“*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.*”

17.6. Clauses of this type appear not only in agreements of an economic nature, but are also to be found in agreements of a more political kind. I am thinking, for example, of Article 25, paragraph 2, of the United Nations Convention on the Law of the Sea, which authorizes a coastal State to suspend temporarily in specified areas of its territorial sea the innocent passage of foreign ships “if such suspension is essential for the protection of its security”, or again Article 52, paragraph 2, of that same Convention, which provides that an archipelagic State may do likewise in its archipelagic waters “if such suspension is essential for the protection of its security”.

17.7. It would be unhelpful to go on giving examples, for, as the Court will already have noted, the wording of such clauses contains numerous variants, so that the precise scope and extent of each one of them has to be determined differently in each case. In our case it is, of course, the specific wording of our Article XX which will be decisive, and not that of provisions in similar but not identical form. That was precisely the approach adopted by the Court when, in the *Nicaragua*

case, it noted a difference in the wording as between the clause in the Treaty between the United States and Nicaragua and the similar but not identical clause in the GATT which I have just cited to you (*I.C.J. Reports 1986*, p. 116, para. 222).

An “exception”, a “justification”, a “defence”

17.8. Let us then come back, Mr. President, to our specific clause, the only one applicable in the present case, namely that contained in Article XX of the 1955 Treaty between the United States and Iran.

17.9. In the 1986 *Nicaragua* Judgment, the clause of the United States-Nicaragua Treaty, which was identical word for word, as I have said, with our Article XX, was described by the Court in various ways: as providing for “exceptions to the generality of its . . . provisions” (*I.C.J. Reports 1986*, p. 116, para. 222); as giving the parties “a power . . . to derogate from the . . . provisions of the Treaty” (*op. cit.*, p. 117, para. 225); as having the effect of justify[ing] the acts complained of” (*op. cit.*, pp. 140-141, para. 280); as specifying “measures . . . which are not barred by the Treaty” (*op. cit.*, p. 116, para. 223); as a “defence” (*op. cit.*, p. 142, para. 282). This latter term, I would recall in passing, was again used by the Court in the 1966 Judgment on the Preliminary Objection in our case (*I.C.J. Reports 1996*, p. 811, para. 282). Notwithstanding the differences in terminology — “exception”, “justification”, “defence” — the Court’s idea is always the same, and it is a perfectly clear one: because the Treaty between the United States and Nicaragua states that it “shall not preclude” a particular act, the Court concluded that “the possibility of that act ha[d] been foreseen and in the [T]reaty itself, . . . so that it [would] not constitute a breach of the express terms of the [T]reaty” (*I.C.J. Reports 1986*, p. 136, para. 272). Hence the Court found that it was not possible in the *Nicaragua* case to rule on the issue of whether a provision of the Treaty had been violated by the United States “unless it [was] first satisfied that the conduct complained of [was] not ‘measures . . . necessary to protect’ the essential security interests of the United States” (*ibid.*). In other words, if in the *Nicaragua* case the Court had been “first satisfied” that the American measures complained of had been necessary to protect the United States essential security interests, it would have been accordingly obliged to conclude that those measures — I quote — “[did] not constitute a breach of the express terms of the Treaty”.

17.10. Mr. President, the notion of measures necessary to protect a party's essential security interests forms an integral part of the rights of the parties defined by the 1955 Treaty; it serves to define their parameters. If the measures with which the United States is reproached were necessary to protect its essential security interests within the meaning of Article XX of the Treaty, then they represented an implementation of the Treaty, and there can hence be no question of a violation of freedom of commerce and navigation under Article X. Article XX is not a restriction of Article X; it is not a derogation from Article X, which would therefore require to be interpreted narrowly. *Article XX is a substantive provision which, concurrently and concomitantly with Article X, determines, defines and delimits the obligations of the parties.* The scope of the obligation set out in Article X is a function of Article XX. The two provisions, Article X and Article XX, form an indivisible whole; they are indissociable from one another and both are constituent elements of the rights and obligations as determined by the parties. As I said yesterday, the order in which the Court decides to address the two key elements of its legal analysis — freedom of commerce and navigation under Article X on the one hand, measures necessary to protect essential security interests under Article XX on the other — is a matter for the discretion of the Court, just as is — as I also reminded you yesterday — the choice of grounds on which it will decide, as we hope, to reject Iran's claim.

17.11. Mr. President, the reasoning adopted by the Court in the *Nicaragua* case and its reliance therein on the notion of “circumstances excluding wrongfulness” (*I.C.J. Reports 1986*, p. 118, para. 226), refer, as I said yesterday, to the work of the International Law Commission, which culminated in 2001 in the Draft Articles on State Responsibility. As the former President of the Court, Judge Schwebel, showed in his contribution to the *Mélanges* dedicated to the memory of the much regretted 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, pp. 479 *et seq.*), while the Court's jurisprudence has frequently influenced the work of the Commission, on a number of points the work of the Commission has been taken into account by the Court. This is so in the case of treaty law, as was very recently shown in the Judgment concerning *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*

(para. 37), as well as in regard to certain aspects of the law on State responsibility — as can be seen from the Judgment on the *Gabèikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* (*I.C.J. Reports 1997*, pp. 39 *et seq.*, paras. 49 *et seq.*).

17.12. Let us then turn for a moment to the Commission draft on State responsibility. The first part of the draft, dealing with “the internationally wrongful act of a State”, begins by examining in several chapters the key elements of State responsibility, and in particular the notion of an internationally wrongful act, which the draft defines in a now famous formula as “conduct [which] constitutes a breach of an international obligation of the State” (Article 2 of the draft). After which, the draft deals in Chapter V of the same first part with “circumstances precluding wrongfulness of conduct that would otherwise not be in conformity with the international obligations of the State concerned” (introductory commentary to Chapter V, para. 1; English version, p. 169).

17.13. Mr. President, the problem of the relationship between the notion of an internationally wrongful act and that of circumstances precluding wrongfulness was examined very fully a quarter of a century ago by the International Law Commission when, at the inspiration of its then Rapporteur, Roberto Ago, it stated that

“the true effect of the presence of such circumstances is not, at least in the normal case, to preclude responsibility that would otherwise result from an act wrongful in itself, but rather to preclude the characterization of the conduct of the State in one of those circumstances as wrongful” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1973, Vol. II, commentary on Article 1, para. 12; English version, p. 176).

In his eighth report on State responsibility, in 1979, Roberto Ago had posed the problem in terms which I should like to recall in homage to this great jurist and great judge, whose memory remains with us in this Hall today:

“when an act of a State is not in conformity with the terms of an international obligation incumbent on the State in question but is committed, for example, with the consent of the injured State, or in the legitimate application of a sanction, or in circumstances of *force majeure* . . . , etc., is this an act that, by reason of one of those circumstances, ceases to be an internationally wrongful act, and as a consequence — but solely as a consequence — does not entail the international responsibility of its author, or is it an act which remains wrongful in itself but no longer entails the responsibility of the State that committed it?” (*Yearbook of the International Law Commission*, 1979, Vol. II, Part 1, introduction to Chap. V, para. 51; English version, p. 28).

Following a detailed analysis of jurisprudence and doctrine, Roberto Ago gave this question the following reply, which remains as valid as ever today and merits citation:

“The circumstances which we have mentioned . . . have an essential aspect in common; it is that by their presence they impose a limitation on the effect of the international obligation a breach of which is alleged . . . [T]here is no wrongfulness when one of the circumstances referred to is present, because as a result of its presence the objective element of the internationally wrongful act, namely, the breach of an international obligation, is lacking.” (*op. cit.*, para. 55; English version, p. 30.)

When, in a particular case, explained Ago, one of the circumstances precluding wrongfulness was present, “no wrongful act can have occurred, and there can therefore be no question of international responsibility” (*ibid.*). In a word, *the effect of such circumstances is not to excuse an act which would otherwise remain unlawful, but to render the act lawful.*

17.14. The International Law Commission incorporated this analysis into its 1979 report, stating:

“When . . . one of these circumstances is present in a particular case, the wrongfulness of the act of the State is exceptionally precluded because in that instance, by reason of the . . . circumstances involved, the State taking the action is no longer obliged to act otherwise.” (*Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, paras. 1 and 10, English version, pp. 106 and 109.)

17.15. Since then, these analyses and concepts have gained acceptance in the jurisprudence. Thus, the Arbitral Tribunal in the *Rainbow Warrior* case referred to “circumstances that may exclude wrongfulness (and render the breach only apparent)” (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XX, pp. 251-252, para. 75).

17.16. The vocabulary used is in itself revealing: these are circumstances which preclude wrongfulness and thus responsibility, as Roberto Ago pointed out; they are not circumstances whose effect is merely to exonerate from responsibility while leaving wrongfulness to subsist. *The action taken under such circumstances is not an internationally wrongful act; it is an internationally lawful act.* The Commission explains in its 2001 report that the existence of one of these circumstances “provides a shield against an otherwise well-founded claim for the breach of an international obligation” [“offre à l’Etat un bouclier contre une accusation de violation d’une obligation internationale qui serait par ailleurs fondée”] (introductory Commentary to Chapter V, para. 1; English version, p. 169; see Crawford, *op. cit.*, p. 160). The adverb “par ailleurs” used in the French translation of the Commission’s report does not, in my view, accurately reflect the

original English text, which speaks of “a shield against an *otherwise* well-founded claim for the breach of an international obligation”. Whatever the case may be, if the circumstance in question did not exist, the conduct or act would perhaps be internationally wrongful; but where the circumstance does exist, the conduct or act is internationally lawful.

17.17. Thus, there is a close interconnection between the notion of internationally wrongful act and that of circumstance precluding wrongfulness. If the Court finds that one of the circumstances precluding wrongfulness existed in the present case, it will conclude that there was no internationally wrongful act; and if there was no internationally wrongful act, there is no international responsibility.

17.18. That is all the clearer in our case, since the 1955 Treaty, to which I am finally returning, expressly provides that the wrongfulness of a measure is precluded if the measure was necessary to protect essential security interests of a party. In its written Reply in 1999, Iran moreover admitted that the purpose of this clause in Article XX of our Treaty was to legitimize conduct which would “otherwise” (*autrement*) be unlawful under the Treaty: “its effect is to legitimize conduct otherwise unlawful under the Treaty, and it therefore has the effect of a substantive defence” (Reply of Iran, p. 159, para. 7.69). Thus, it is not only pursuant to a rule of general international law expressed in the Commission’s report that the acts of which the United States stands accused were lawful but also in direct application of the conventional rule expressly set out in Article XX of the 1955 Treaty.

17.19. Thus, Mr. President, no matter how the United States actions should be “otherwise”, “*par ailleurs*”, “*autrement*”, characterized, *those actions were lawful under the 1955 Treaty because they were necessary to protect essential security interests of the United States*. The United States is not relying on an excuse which it views as entitling it to a pardon from the Court — if I may use a term without great legal significance; the United States is relying on a provision of the 1955 Treaty which expressly legitimizes its actions.

Article X: a *lex specialis* within the meaning of Article 55 of the International Law Commission Draft Articles

17.20. Mr. President, Members of the Court, Article 55 of the International Law Commission's 2001 Draft Articles lays down the following principle:

“These Articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law.”

In its Commentary the Commission explains:

“Article 55 makes it clear by reference to the *lex specialis* principle that the Articles have a residual character. Where some matter otherwise dealt with in the Articles is governed by a special rule of international law, the latter will prevail to the extent of any inconsistency” (*op. cit.*, para. 2; English version, pp. 355-356; see Crawford, *op. cit.*, p. 306).

The Commission adds that this is an instance of the application of the notion of a “self-contained régime”, as upheld by the Permanent Court in the *S.S. Wimbledon* case (*P.C.I.J., Series A, No. 1*, pp. 23 and 24) and by the International Court in the case concerning *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (*I.C.J. Reports 1980*, p. 40, para. 86). To the extent that the 1955 Treaty lays down rules or establishes notions different from the rules and notions of customary international law, as reflected in part in the International Law Commission Draft, the applicable rules and notions are those of the Treaty. We agree with our opponents on this point when they say: “As a *lex specialis* in the relations between the two countries, the Treaty [i.e., ‘the Treaty of Amity’] supersedes the *lex generalis*, namely customary international law” (Observations and Submissions of Iran, p. 26, para. 2.16). The Parties are thus in perfect agreement on this point.

17.21. This singularity — this status as *lex specialis* — of Article XX manifests itself under two aspects:

- first, the notion of “measures necessary to protect its essential security interests” under Article XX of the 1955 Treaty is distinct from the notion of self-defence under the Charter;
- second, the notion of “measures necessary to protect its essential security interests” under Article XX of the 1955 Treaty is distinct from the notion of “necessity” under Article 25 of the International Law Commission Draft Articles.

On both of these counts, it is the special notion — the *lex specialis* — under the Iran-United States Treaty which applies in the present case. It is to these two core aspects of our Article XX — the distinction between “necessary measures” under our Treaty and, first, self-defence under the Charter and, second, necessity in the Commission Draft — that I shall now successively direct my attention.

The notion of “measures necessary to protect essential security interests” is distinct from that of “self-defence”

17.22. Mr. President, the fact that the rules and concepts of the 1955 Treaty are distinct from — and hence take precedence over — those of general and customary international law acts as a bar to our opponents’ attempt to assimilate the concept of measures necessary to protect essential security interests — the Treaty concept — to the concept of self-defence, which is not that of the Treaty. *The standard for determining the lawfulness under the 1955 Treaty of the United States actions is not self-defence; it is the need to take these actions to protect essential security interests.* Consequently, if the actions with which the United States is reproached were necessary to protect its essential security interests, they were lawful under Article X of the 1955 Treaty. Now, I shall repeat, that is the one and only question submitted to the Court: shifting the debate from the subject of measures necessary to protect essential security interests under Article XX of the 1955 Treaty to the subject of self-defence under general international law, as our opponents seek to do, is to subject the lawfulness of the United States actions under the 1955 Treaty to conditions not found in that Treaty.

17.23. This attempt to substitute the self-defence question for the issue of whether or not the United States actions were necessary to protect essential American security interests — that is to say, the only relevant question in respect of the Treaty — is illustrated in a particularly striking way in paragraphs 7.71 to 7.78 of Iran’s Reply (pp. 162-168). Iran maintains that Article XX of the 1955 Treaty cannot be read as authorizing the use of force beyond the requirements of self-defence, in other words, says Iran, as including “additional exempting authority, over and above the provisions of the Charter, so far as the use of force is concerned” (*op. cit.*, p. 165, para. 7.77). Iran maintains that Article XX of the 1955 Treaty cannot be read as allowing a party to the Treaty to evade the rules under the Charter (“to create a subjective and self-serving method of evading the

Charter entirely”) (*op. cit.*, p. 164, para. 7.74), that it cannot be read as legitimizing violations of mandatory rules of international law (“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, para. 7.71). Accordingly, contends Iran, the United States attacks on the Iranian oil platforms can be justified under Article XX of the 1955 Treaty only if they were justified as self-defence under Article 51 of the Charter; if these attacks were not justified as self-defence, concludes Iran, they cannot be justified as “measures necessary to protect [the] essential security interests [of a Party]”. That, in substance, is the argument advanced by Iran in its written pleadings.

17.24. This tendency to equate Article XX of the Treaty with Article 51 of the Charter has also been a recurring theme in our opponents’ oral statements. The efforts of Iran’s counsel systematically to confuse measures necessary to protect essential security interests under Article XX of the Treaty and self-defence under Article 51 of the Charter reached their apogee with Professor Crawford’s insistently reiterated statement that Iran’s principal line of argument was based on the assimilation of measures necessary to protect essential security interests with self-defence (“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, paras. 29 and 32). For the parties to the Treaty, he added, Article XX is not a wider defence than self-defence (*op. cit.*, p. 17, para. 33). And Iran’s counsel repeated verbatim the assertion in Iran’s written Reply which I quoted a few moments ago, to the effect that 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, para. 32). Mr. Crawford added: “Conduct in the lawful exercise of self-defence would by definition have been necessary to safeguard the essential security interests of the United States” (CR 2003/7, p. 51, para. 4). Without self-defence there is no protection of essential security interests within the meaning of the Treaty: that is the argument which has been made here. In short, according to Iran, protection of essential security interests is equivalent to self-defence. And Professor Crawford in consequence invited the Court to adjudge our case on the basis of self-defence: “we invite the Court to judge it on that basis” (CR 2003/8, p. 19, para. 37).

17.25. Mr. President, this thesis, which is the cornerstone of the Iranian position, is based on identification of the concept of “measures . . . necessary to protect . . . essential security interests” with the concept of self-defence. That is unacceptable for various reasons.

17.26. It is unacceptable first of all because it leads to a reading of Article XX of the 1955 Treaty at variance with the actual text. Article XX does not say: this Treaty shall not preclude the application of measures taken in the context of self-defence. It says: this Treaty shall not preclude the application of measures necessary to protect the essential security interests of the parties. Self-defence is a classic term and concept, well known in the literature of international law and enshrined in the Charter. Had the parties to the 1955 Treaty wished to refer to self-defence, nothing would have been simpler for them. They did not do so. In Article XX of the Treaty, the criterion for the act precluding wrongfulness is not self-defence; it is whether the measure was necessary to protect the essential security interests of the parties. What Iran is asking the Court to do is to substitute a different notion for that adopted by the Treaty.

17.27. Mr. President, in the *Nicaragua* case, the Court declared that “action taken in self-defence . . . might be considered as part of the wider category of measures qualified . . . as ‘necessary to protect’ the ‘essential security interests’ of a party”. The Court then added— and this is crucial:

“It is difficult to deny that self-defence against an armed attack corresponds to measures necessary to protect essential security interests. But the concept of essential security interests certainly extends beyond the concept of an armed attack, and has been subject to very broad interpretations in the past.” (*I.C.J. Reports 1986*, p. 117, para. 224.)

In other words, a measure may be “necessary to protect [the] essential security interests” of a party even if the conditions placed on self-defence by international law are not met. Contrary to what Iran claims, self-defence is not a condition of Article XX of the Treaty. To determine whether the United States measures were necessary for the protection of its essential security interests, it does not therefore need to be established that the United States was *also* in a situation of self-defence— even if, as Professor Matheson will shortly show, this was indeed the case. This indicates how misconceived and unacceptable is Iran’s argument that, if the actions with which the United States is reproached did not fall under the head of self-defence, it followed that those actions were not justified as measures necessary to protect essential security interests (*Reply of Iran*, p. 166,

para. 7.78). This argument, which counsel for Iran rehearsed before the Court again a few days ago, is, as I have just pointed out — and I am weighing my words carefully —, purely and simply a *non sequitur*.

17.28. The fact that the concept of measures necessary to protect essential security interests is not synonymous with the concept of self-defence but “certainly” — to use the Court’s words — “extends beyond” that is shown by the Treaties which I cited a little while ago, which lay down a specific legal régime for measures intended to guarantee the security of the State having taken them. When the GATT, for example, declares that none of its provisions will be interpreted as preventing a party from “taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests”, it would not occur to anyone to claim that it is referring to self-defence. And when the Montego Bay Convention on the Law of the Sea makes provision for a State to suspend the right of innocent passage through its territorial sea or archipelagic waters when this measure “is essential for the protection of its security”, nobody would dream of claiming that the Convention reserves this option for situations of self-defence. Any more, Mr. President, than Article XX of the Irano-American Treaty, when it states that it does not preclude measures necessary to protect the essential security interests of one of the parties, can be interpreted as referring to a situation of self-defence. In a word, there is nothing to warrant interpreting the expression used in Article XX — “measures necessary to protect essential security interests” — as meaning “measures taken in the context of the exercise of the right of self-defence under Article 51 of the United Nations Charter”.

17.29. So, Mr. President, all is perfectly clear: for the measures with which the United States is reproached to be considered internationally lawful under Article XX, they must have been necessary to protect its essential security interests; there is no need to ask whether these measures were *also* taken in the exercise of self-defence. Consequently, if the Court concludes, as we respectfully ask it to, that the United States actions were necessary to protect its essential security interests, the question whether those actions *also* constituted measures of self-defence becomes superfluous and redundant (see Counter-Memorial of the United States, p. 125, paras. 3.40-3.41; Rejoinder of the United States, p. 112, para. 4.02; p. 139, para. 4.36; p. 141, para. 5.01).

17.30. The thesis of the assimilation of measures necessary to protect essential security interests with measures of self-defence is unacceptable for another reason also. As the Court observed in the *Nicaragua* case, measures necessary to protect essential security interests are only one of a number of other categories of measures whose application it is stipulated the Treaty shall not preclude (*I.C.J. Reports 1986*, pp. 116-117, para. 223). Under the terms of this same Article XX of the Treaty, the latter shall also not preclude measures regulating the importation or exportation of precious metals, measures relating to fissionable materials, measures regulating the production of or traffic in arms, ammunition and implements of war. Why would one deny to the concept of measures necessary to protect the essential security interests of the parties any specific content, distinct from that of self-defence, which nobody would think of denying to the other categories provided for in Article XX? It would be contrary to the principle of useful effect, which the Court's jurisprudence regards as "one of the fundamental principles of interpretation of treaties" (*Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, *I.C.J. Reports 1994*, p. 25, para. 51). I would recall, moreover, that, under the rule of customary international law reflected in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, a treaty must be interpreted according to the natural and ordinary meaning to be given to its terms, and that a special meaning shall be given to its terms only if it is established that such was the intention of the parties. In the present case, there is nothing to warrant the belief that the parties to the 1955 Treaty attributed to the concept of measures necessary to protect the essential security interests of a party a meaning different from the ordinary meaning of the words used, and that the parties meant to refer to another concept, that of self-defence.

17.31. Lastly, the Iranian thesis is unacceptable — and this is a decisive point which settles the issue — because it has already been rejected by the Court in the most categorical terms. In the passage I quoted earlier from the *Nicaragua* Judgment of 1986, the Court explicitly recognized that the concept of "measures necessary . . ." had an independent content, which "certainly extends beyond" — these, let me stress, are the very words used by the Court (*I.C.J. Reports 1986*, p. 117, para. 224) — that of self-defence. While every measure of self-defence, is by its very nature, a measure necessary to protect the essential security interests of the State concerned, the converse is not true: a measure may be necessary for the protection of essential security interests within the

meaning of Article XX of the 1955 Treaty, without at the same time being also a measure of self-defence within the meaning of Article 51 of the Charter. The two concepts are not synonymous, even if they partly overlap. While self-defence may be a *sufficient* condition of the protection of essential security interests, it is not a *necessary* condition of them. In other words, for the “defence on the merits”, as referred to by the Court, to come into play (*I.C.J. Reports 1996 (II)*, p. 811, para. 20), the Court must be “first satisfied” — I am quoting the Court’s own language — that the disputed measures were necessary to protect the essential security interests of the United States; it does not need to be “satisfied” that the conditions placed by international law on self-defence were also met.

17.32. The fact that the concept of measures necessary to protect essential security interests is distinct from that of self-defence — contrary to what our opponents have contended — is confirmed by another perhaps more subtle but just as decisive point, which is disclosed by a comparison between the *Nicaragua* case and our own. Let me explain.

17.33. In *Nicaragua*, as the Court will recall, it recognized, in 1984, that it had jurisdiction on two separate bases: first, on the basis of the declarations of acceptance of the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36, paragraph 2, of the Statute; secondly, on the basis of the jurisdictional clause in the American-Nicaraguan Treaty of Friendship and Commerce identical to the one in our Article XX (*I.C.J. Reports 1984*, p. 397, para. 12; p. 426, para. 77; p. 441, paras. 110-111; p. 442, para. 113). The Court was careful to specify that, on the basis of the jurisdictional clause in the Treaty, it only had jurisdiction “in so far as [the Nicaraguan Application] relates to a dispute concerning the interpretation or application of the Treaty of Friendship . . .” (*op. cit.*, p. 441, para. 111); and that qualification appears again in the Judgment’s operative paragraph, which states that the Court has jurisdiction under the Treaty’s jurisdictional clause, “in so far as [Nicaragua’s] Application relates to a dispute concerning the interpretation or application of the Treaty of Friendship . . .” (*op. cit.*, p. 442, para. 113). It is noteworthy perhaps that, in his separate opinion, Judge Nagendra Singh observed that addressing the case from the standpoint of the Treaty of Friendship, rather than that of the optional declarations under Article 36 of the Statute, would help to “legally channelize the issues of the dispute”, since, on that basis, “the

Applicant [would] have to present specific violations of the provisions of the Treaty, thus involving their interpretation and application in the adjudication of the dispute” (*op. cit.*, p. 450).

17.34. Two years later, in the 1986 Judgment on the merits in this same *Nicaragua* case, the Court considered the question of the legality of the acts of which the United States was accused by Nicaragua, separately and successively, on the two different bases of jurisdiction which it had identified in its 1984 Judgment: in other words, first, under the rules of general international law relating to the use of force and self-defence (*I.C.J. Reports 1986*, pp. 98 *et seq.*, paras. 187 *et seq.*), and then, separately, under the jurisdictional clause in the Treaty of Friendship identical to our own (*op. cit.*, pp. 135 *et seq.*, paras. 270 *et seq.*). Yet — and this is quite remarkable and I am therefore emphasizing it, Mr. President — it was on the basis of the optional clause under Article 36 of the Statute that the 1986 Judgment considered the legality of American actions with respect to the use of force and self-defence, and it was on the basis of the general jurisdictional clause in the Treaty of Friendship, identical to our own, that the Judgment considered the legality of American actions in light of the treaty provision. In this latter context — in other words, the context of measures necessary to protect the essential security interests of one of the parties — the *Nicaragua* Judgment makes no further reference to anything other than *the present Treaty*: not another word in this context and in this regard — not a single word — on the prohibition of the use of force and self-defence. Thus, for the Court in the *Nicaragua* case — if I have understood the Judgment correctly —, this appeared to be self-evident: on the basis of the jurisdictional clause in the Treaty of Friendship, which conferred jurisdiction upon it with respect to disputes relating to the interpretation and application of *the present Treaty*, it could rule — so it held — on only one question, namely whether the American actions were lawful because they were necessary to protect the essential security interests of the United States. As for the legality of the American actions in light of the rules governing the use of force and self-defence, it was on a separate basis, that of the optional clause under Article 36 of the Statute, that the Court addressed this.

17.35. In our case, Mr. President, there is no such duality of titles of jurisdiction. In our case, there is no basis of jurisdiction under Article 36 of the Statute. The sole, the only basis of jurisdiction in our case is the jurisdictional clause in Article XXI of the Treaty of Amity: the operative paragraph of the 1986 Judgment leaves not a shadow of a doubt in this regard. *On this*

sole basis, the jurisdiction of the Court is confined to the issue of whether the actions of the United States were necessary in order to protect its essential security interests; that jurisdiction does not extend to the issue of the legality of those actions in light of the rules governing the use of force and self-defence.

17.36. Thus, Mr. President, all is clear. The question before the Court is whether the measures of which the United States stands accused were necessary to protect its essential security interests. If so, those measures did not constitute a violation of the 1955 Treaty. As for the question whether the measures constituted a violation of other rules of international law — those governing the use of force and self-defence — this does not fall within the jurisdiction of the Court on the basis of the jurisdictional clause of the 1955 Treaty.

The notion of “measures necessary to protect essential security interests” is distinct from that of “necessity” in the International Law Commission’s Draft Articles

17.37. Mr. President, Members of the Court, as I have already observed, the separate and distinct nature — in other words, its character as a *lex specialis* ³⁴ of the notion of measures necessary to protect essential security interests under Article XX of the 1955 Treaty relates not only to the notion of self-defence; it also concerns the notion of necessity as contemplated by Article 25 of the International Law Commission’s Draft Articles.

17.38. Unlike Article 25 of the Commission’s Draft Articles, Article XX of the Treaty between the United States and Iran contains no requirement that the action complained of should be the only way to safeguard that interest, nor any requirement that the peril against which that interest must be protected should be grave and imminent. Those two prerequisites for necessity in the Commission’s draft do not form part of the *lex specialis* of “necessary measures” under Article XX of the 1955 Treaty. The *lex specialis* of our Treaty, however, comprises a condition that does not appear in the definition of necessity in the Commission’s draft, namely that the essential interests in question must be “essential security interests”. In plain language, the notion referred to by Article XX of the Treaty between the United States and Iran is an autonomous one, quite distinct from that of necessity in Article 25 of the Commission’s draft. Now, as I have already pointed out, it is the *lex specialis* of the conventional régime of the 1955 Treaty which is applicable in the

present case. *Accordingly, it is exclusively in the light of the specific conditions of Article XX of the 1955 Treaty that the lawfulness of the United States actions must be assessed.*

17.39. Mr. President, Members of the Court, I trust that I have established the meaning and scope of Article XX of the Treaty as regards the measures that the Treaty “shall not preclude”. I shall now endeavour to demonstrate that this key provision, which lies at the heart of our debate, applies to the specific circumstances of the present case, with the resulting conclusion — to paraphrase a passage from the *Gabèikovo-Nagymaros* Judgment — that, in view of the circumstances and by acting as it did, the United States did not incur international responsibility for any violation of the Treaty of Amity (see *I.C.J. Reports 1997*, p. 39, para. 48).

2. The application of the “defence on the merits” under Article XX, paragraph 1 (d), of the Treaty of Amity: the scope of the Court’s right of review

17.40. Mr. President, Members of the Court, having thus established the meaning and scope of the “defence on the merits” offered by the Court to the United States pursuant to Article XX, paragraph 1 (d), of the 1955 Treaty, I shall now turn to the second question that I raised at the beginning of my statement: how can that provision be applied to the present case? As Professor Matheson will shortly demonstrate, the United States is convinced that the actions for which it is reproached by Iran were necessary to protect its essential security interests and did not therefore constitute a violation of Article X. But one question is then raised: what is the scope of the Court’s right of review in such matters?

17.41. Mr. President, the two Parties agree that the “defence on the merits” under Article XX is not left to the subjective and discretionary assessment of the party which invokes it but is exercised under the supervision of the Court and that it is therefore not sufficient for a party to rely solely on the “proviso” in Article XX in order for the wrongfulness of its conduct to be precluded. Iran speaks of “the objective requirement of necessity” (Reply, p. 160, para. 7.70; cf. Observations and Submissions, pp. 53-54, para. 3.50). The United States, for its part, writes that “[t]he United States re-emphasises that it is not asking the Court to abstain from reviewing this case” (Rejoinder, p. 134, para. 4.30). Iran’s criticism of the United States in its written pleadings for claiming a right of “auto-interpretation” (*op. cit.*, p. 158, para. 7.69) is quite clearly unfounded; a further unfounded criticism constantly reiterated by Iran in the course of the oral pleadings concerns the United States

alleged view of Article XX as an automatic reservation (CR 2003/5, p. 41, para. 31), which enables it to use force “at its own discretion and effectively on a non-justiciable basis” (CR 2003/8, p. 10, para. 15; cf. CR 2003/7, p. 53, para. 10 and p. 55, para. 13; CR 2003/8, p. 13, para. 22).

17.42. The existence of a right of review by the Court — which is unquestionable and unquestioned — does not however imply that the Court should substitute its own view for the United States Government’s assessment of each element of Article XX. Should the Court decide in the place of that government if the interests in question are “security interests”; if those interests were “essential”; if those interests were in peril and required protection; and lastly, if the disputed measures were “necessary” for the safeguarding of those interests? What we are addressing here is the classic and delicate issue of the scope of judicial review of administrative action — an issue that has had to be addressed, *mutatis mutandis*, by most domestic legal systems and from which, as can be seen here, international law cannot escape either. How far should, or may, the Court go in its exercise of judicial review, which is as indispensable as it is difficult and as difficult as it is indispensable? That, Mr. President, is the question raised by the application of Article XX of the Treaty of Amity, on which the United States is basing its “defence on the merits”.

17.43. Some valuable indications by the Court in response to that question can be found in the 1986 *Nicaragua* Judgment, establishing the scope of the Court’s right of review both positively — what the Court will review; and negatively — what the Court will not review.

17.44. What “*the Court has to assess*” — to use the words of paragraph 224 of the *Nicaragua* Judgment (p. 117) — is “whether the risk run by these ‘essential security interests’ is reasonable, and secondly, whether the measures presented as being designed to protect these interests are not merely useful but ‘necessary’”. The Court thus has a twofold right of review. It will review, on the one hand, the reasonableness of the risk incurred — and not, as Professor Crawford mistakenly said, “the reasonableness of the interest claimed” (CR 2003/8, p. 12, para. 20). Secondly, it will review the necessity of the measures taken to protect the interests in question. As the Court observed, “[t]he . . . Treaty . . . speaks simply of ‘necessary’ measures, not of those considered [by the Parties to be necessary]” (p. 116, para. 222).

17.45. What *the Court will not have to assess* is whether the security interests in question were essential. The fact that such assessment should be left to the government which took the

measure, and to no one else, is clearly stated in paragraph 282 of that same *Nicaragua* Judgment (p. 141), in which the Court found that it “ha[d] to note the express justification” given by the President of the United States for the trade embargo with Nicaragua, namely that “the policies and actions of the Government of Nicaragua constitute[d] an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States”. The Court simply “took note” of the assessment by the President of the United States; it did not substitute its own assessment of the significance of the security interests in question.

17.46. The Court thus laid down the precise parameters of the review that it seeks to exercise over measures such as those taken in the present case by the United States. Of the various components of that definition, the one which evidently requires most careful examination is the test of the “necessity” of the disputed measures.

17.47. First — and this is a key point — a “*necessary measure*” cannot be construed as having to be the only available means: a “*necessary measure*” is not the same as the “*only possible measure*”. Article XX of the 1955 Treaty does not require that the impugned measure must have been the only means for the State to protect the interest in question. In order for the disputed actions of the United States to satisfy the requirements of Article XX, those actions must simply have been “necessary” for the protection of its essential security interests. They are not required to have been the only means at their disposal to ensure such protection; by having recourse to such means in preference to any others that may also have been available, the United States exercised a choice which fell within its discretionary power.

17.48. Secondly, the scope of the Court’s right of review in regard to the question whether the American actions were “necessary” to protect the essential security interests of the United States is dominated by two contradictory considerations. To ask an international court purely and simply to defer to the assessment of that “necessity” by State authorities would lead to the abandonment of the judicial function. But purely and simply to substitute the assessment of a court for that of State authorities would be tantamount to creating a “government of judges” — even less acceptable in the international context than in the domestic context. The mission of this Court, as defined by the celebrated provision in Article 36 of the Statute, is to settle, in accordance with international law, all cases which the parties refer to it; it is not to exercise the prerogatives of the

State in the place of the competent governments. Stating the law is one thing, governing is quite another. As the United States has written, “a Party should be recognized a wide area of discretion in the application of measures to protect its essential security interests (Rejoinder, p. 130, para. 4.24). “A wide area of discretion”, but not an unfettered power of discretion to which the Court would be obliged to defer. The United States has indicated in its written pleadings that it does not claim to exercise total discretion in this respect but refers to the European doctrine of the “margin of appreciation” (*ibid.*, p. 134, para. 4.30). This would appear, moreover, to be the Court’s position, since, in the passage I have already cited from the 1986 *Nicaragua* Judgment, it is stated that “whether a measure is necessary to protect the essential security interests of a party is not . . . purely a question for the subjective judgment of the party”, the authentic English text being more precise than the French translation [*ne relève pas de l’appréciation subjective de la Partie intéressée*] (*I.C.J. Reports 1986*, p. 141, para. 282).

17.49. Between those two extremes — absolute discretion of States on the one hand, and the substitution, pure and simple, of courts for State authorities on the other — the path is a narrow and perilous one. When confronted with similar problems, the European Court of Justice and certain domestic courts — I am thinking in particular of French administrative courts — have been particularly inventive. When they are asked to rule on the legality of a decision based on a technical or political assessment for which they consider that they cannot or should not substitute their own, those courts restrict their review, and hence their potential right of censure, to cases of *erreur manifeste d’appréciation* [manifest error of assessment] — in other words, mistakes which are glaring and can be observed by any reasonable person without any need in such cases for the court to impose its own assessment in the place of that of an administrator who is better informed technically and more accountable politically. The remarkable passage by Professor Schachter cited in the 2001 Rejoinder of the United States (p. 131, para. 4.25) adopts a similar approach without using the same terms.

17.50. In the *Nicaragua* case, as I have just recalled, the Court stated that it had to “assess whether the risk run by th[o]se ‘essential security interests’ [was] reasonable”. That same notion of “reasonableness” would perhaps enable a balance to be struck between the absolute discretion of the State and the substitution, pure and simple, of judges for the State authorities. International

treaties and international arbitral jurisprudence make use of the notion of “reasonableness” in very diverse fields. The Court, for its part, has applied it in relation to the idea of “reasonable time” and, more significantly, in matters concerning maritime delimitation, for which in the past it sought a result that was “reasonable” or “reasonable and equitable” (see, for example *North Sea Continental Shelf (Denmark v. Federal Republic of Germany)*, *I.C.J. Reports 1969*, p. 49, para. 90; *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, *I.C.J. Reports 1982*, p. 60, para. 72), but now limits itself to the sole requirement of an “equitable” result — which, after all, amounts to the same thing.

17.51. Mr. President, the United States is convinced — and Professor Matheson will shortly be discussing this in detail — that the actions for which it is reproached were necessary for the protection of its essential security interests and were reasonable in view of the factual context. The United States does not contend that the assessment by a party to the 1955 Treaty of the necessity and reasonableness of its actions should escape scrutiny by the Court. What the United States contends is quite simply that, in applying the 1955 Treaty, the Court should not go so far as to substitute its own assessment for that made in good faith by the party concerned, but should leave the latter a certain margin of discretion.

17.52. I hope that the Court will forgive me if I venture, with all due modesty, to suggest not an overall solution, of course, but at least a guideline in this area, which remains relatively unexplored. The Court will no doubt be able to find a middle path capable of reconciling the effective exercise of judicial review with the safeguarding of a minimum, irreducible margin of appreciation by the States concerned.

17.53. The United States has established in its written pleadings (Rejoinder, pp. 114 *et seq.*), as Messrs. Mattler and Bettauer recalled yesterday and as Professor Matheson will confirm in a moment, that it was following the failure of its diplomatic démarches, both in its bilateral relations with Iran and within the Security Council, that the United States Government had recourse to the actions complained of by Iran. The measures taken by the United States meet the conditions laid down in Article XX of the Treaty and, since they meet those conditions, their wrongfulness is thereby *ipso facto* and *ipso jure* precluded in relation to Article X of the Treaty of Amity of 1955, which constitutes, according to the Court itself, the sole basis of its jurisdiction in the present case.

Considered on the basis of Article XX of the Treaty of Amity, those measures were internationally lawful and cannot therefore engage the international responsibility of the United States towards Iran.

17.54. Mr. President, Members of the Court, I would like to thank you very much for your kind attention to this lengthy statement and I would ask, Mr. President, that you kindly give the floor to Professor Matheson after the recess.

Le PRESIDENT : Je vous remercie, Monsieur Weil. L'audience est suspendue pendant quinze minutes.

L'audience est suspendue de 11 h 25 à 11 h 45.

Le PRESIDENT : Veuillez vous asseoir. Je donne maintenant la parole à M. Matheson.

M. MATHESON :

18. L'ARTICLE XX ET LA LÉGITIME DÉFENSE

18.1. Monsieur le président, Madame et Messieurs de la Cour, M. Weil vient d'exposer les prémisses de notre thèse, à savoir que les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes pétrolières iraniennes entraînent dans les prévisions du paragraphe 1 de l'article XX du traité de 1955, et que ledit traité ne faisait donc pas obstacle à l'application de ces mesures. Je vais à présent expliquer de façon plus détaillée pourquoi nous croyons que ces mesures étaient, de fait, nécessaires pour protéger les intérêts vitaux des Etats-Unis sur le plan de la sécurité au sens de l'article XX. Je réaffirmerai également la position de ces derniers, qui estiment que leurs actions étaient de toute manière fondées par leur droit de légitime défense contre une agression armée et que, pour cette raison, le traité n'y faisait pas davantage obstacle.

Le cadre général du paragraphe 1 de l'article XX

18.2. M. Weil a montré que l'exception énoncée à l'article XX concernant les mesures nécessaires à la protection d'intérêts vitaux sur le plan de la sécurité n'était pas limitée aux actions relevant de la légitime défense. Comme il l'a souligné, la Cour a déjà confirmé ce point dans la décision qu'elle a rendue en 1986 en l'affaire *Nicaragua*, dans laquelle elle a dit que «la notion

d'intérêts vitaux en matière de sécurité débord[ait] certainement la notion d'agression armée» et que l'action prise au titre de la légitime défense «entr[ait] dans la catégorie plus vaste des mesures» relevant de la disposition concernant les intérêts vitaux en matière de sécurité énoncée dans le traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu entre le Nicaragua et les Etats-Unis (*arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, p. 117, par. 224).

18.3. Ce faisant, M. Weil a souligné que cette disposition de l'article XX ne dément ni ne compromet en aucune façon les droits et obligations que les Etats-Unis et l'Iran tiennent de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier concernant l'emploi de la force, droits et obligations qui restent valides et continuent de lier l'une et l'autre Parties. Tout ce que dit l'article XX, c'est que le traité ne fait pas obstacle à l'application des mesures qu'il énonce; le fait qu'une instance soit introduite en vertu de la clause compromissoire figurant à l'article XXI ôte à la Cour toute compétence à l'égard de questions plus générales relatives à l'emploi de la force. Comme nous l'ont démontré en détail dans notre contre-mémoire (par. 3.23-3.38), cette interprétation correspond parfaitement aux intentions originelles des Parties, qui n'entendaient nullement régler, dans ce traité de commerce, les actions prises pour protéger des intérêts essentiels sur le plan de la sécurité.

18.4. La conséquence de tout cela, comme M. Weil l'a expliqué, est que même si la Cour devait conclure que les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes pétrolières ont violé l'article X, la Cour pourrait, et devrait, rejeter les demandes que l'Iran fonde sur l'article XX, sans avoir à déterminer si les actions en question relevaient également du domaine de la légitime défense. Si la Cour conclut que les mesures prises par les Etats-Unis étaient nécessaires à la protection de leurs intérêts vitaux en matière de sécurité, il s'ensuit que le traité n'y faisait pas obstacle et que, dans ces conditions, la Cour n'a pas besoin de considérer le droit de légitime défense. En réalité, les Etats-Unis ont bien agi en pleine conformité avec le droit relatif à l'emploi de la force, comme je le confirmerai plus tard, mais il n'est pas nécessaire pour la Cour de trancher ces questions dans le cadre de ce traité de commerce.

18.5. Enfin, comme M. Weil l'a expliqué, et ainsi que les Etats-Unis l'ont largement démontré dans leurs écritures (duplicque, par. 4.24-4.35), même s'il n'appartient pas à la seule Partie qui prend les mesures de juger que celles-ci relèvent de la clause d'exclusion pour intérêts

vitaux, la Cour devrait tout de même reconnaître à cette Partie une large marge d'appréciation pour appliquer de telles mesures. Il y a là un parallèle avec les notions de «marge d'appréciation» et d'«abus de droit», qui reconnaissent qu'un organe judiciaire ne doit pas s'en remettre uniquement au jugement subjectif de la Partie qui prend les mesures, mais que cet organe ne doit pas pour autant substituer son propre jugement à celui d'un Etat qui a décidé de bonne foi que ses actions étaient nécessaires à la protection d'intérêts vitaux sur le plan de la sécurité. Cela est particulièrement important lorsqu'un Etat est amené à prendre d'urgence des mesures en réponse à des actions armées causant de graves dommages à ses navires, blessant et tuant ses ressortissants.

18.6. Ayant rappelé ce contexte général, j'expliquerai maintenant pourquoi les Etats-Unis estiment que les actions qu'ils ont menées entraînent bien dans les prévisions du paragraphe 1 de l'article XX. Mes trois principaux arguments seront les suivants : *premièrement*, les actions de l'Iran ont gravement menacé et lésé des intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité; *deuxièmement*, le point de vue des Etats-Unis selon lequel une action militaire était nécessaire pour protéger ces intérêts était raisonnable; *troisièmement*, la décision des Etats-Unis de mener une action contre les plates-formes était raisonnable.

Les actions de l'Iran ont gravement menacé et lésé les intérêts vitaux des Etats-Unis sur le plan de la sécurité

18.7. Je prends pour commencer le premier de ces trois arguments — selon lequel les actions iraniennes qui ont prélué aux mesures américaines contre les plates-formes constituaient une menace et une atteinte graves pour les intérêts vitaux des Etats-Unis sur le plan de la sécurité. Le traité lui-même ne définit pas l'expression «intérêts vitaux sur le plan de la sécurité», mais celle-ci ne saurait être interprétée que comme englobant les intérêts fondamentaux des Etats-Unis qui ont été gravement menacés et lésés par les attaques de l'Iran contre les navires neutres dans le Golfe, et en particulier par celles qui ont touché les navires de guerre et les navires marchands américains.

18.8. Nous avons présenté des éléments de preuve émanant de sources très variées, qui montrent que l'Iran a attaqué de manière systématique et délibérée les navires neutres dans le Golfe, notamment les navires marchands des Etats-Unis et de trente autres pays (contre-mémoire, par. 1.01-1.13; CR 2003/9, par. 2.1-2.42 (Beaver)). L'Iran a utilisé tous les moyens dont il disposait pour mener ces attaques — mines, missiles, hélicoptères, avions de chasse, canonnières et

navires de guerre. Ces attaques ne se sont nullement limitées aux navires de l'Iraq, ni même à ceux d'Etats que l'Iran voyait comme des alliés *de facto* de l'Iraq. Parmi les cibles de l'Iran figuraient des navires battant pavillon de la Chine, de la France, de l'Allemagne, du Japon, des Pays-Bas, de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et d'un bon nombre d'autres Etats. Les attaques iraniennes ne se sont pas davantage limitées aux navires qui transportaient du matériel de guerre ou qui refusaient de se soumettre à un arraisonnement et à une fouille par les navires de guerre iraniens.

18.9. Les actions de l'Iran ont fait du commerce maritime dans le Golfe une entreprise considérablement plus périlleuse et onéreuse. Elles ont mis en danger les équipages des navires neutres, causé de lourds dégâts matériels et forcé ces navires à emprunter d'autres routes de navigation. Ces actions ont gravement menacé le transport maritime du pétrole depuis l'Arabie saoudite, le Koweït et d'autres Etats, dont dépendaient lourdement un grand nombre de pays.

18.10. Pour leur part, les Etats-Unis avaient considérablement besoin de ce pétrole pour préserver leur puissance économique et militaire, qui aurait grandement pâti de toute perturbation importante du commerce maritime dans le Golfe. Comme nous l'avons montré, les Etats-Unis ont maintes fois précisé, tant en public qu'en privé, que leurs intérêts fondamentaux stratégiques et économiques étaient gravement menacés par les actions de l'Iran et souffraient grandement de celles-ci. En particulier, le président Reagan et d'autres hauts responsables américains ont souligné, de manière on ne peut plus limpide, que l'ingérence iranienne dans le commerce du Golfe menaçait «les intérêts vitaux du peuple américain» et «la santé économique du monde occidental» (duplique, par. 4.08).

18.11. Les Etats-Unis n'étaient pas seuls à considérer ainsi que les actions iraniennes mettaient en jeu des intérêts vitaux en matière de sécurité. Nombre d'autres Etats neutres partageaient ce point de vue. En 1987 par exemple, de nombreux gouvernements, dont ceux de la France, de l'Allemagne, du Japon et du Royaume-Uni, ont adopté une déclaration par laquelle ils ont réaffirmé l'«importance cruciale» de libre navigation dans le Golfe. Un grand nombre d'autres Etats ont protesté contre les attaques menées par l'Iran contre les navires neutres, notamment la Jordanie, la Norvège et l'Union soviétique; et plusieurs Etats ont déployé des navires de guerre dans le Golfe en réponse aux attaques iraniennes, notamment la Belgique, la France, les Pays-Bas, l'Union soviétique et le Royaume-Uni (duplique, par. 4.15). Le Conseil de sécurité a lui-même

condamné les attaques de l'Iran contre les navires de commerce à destination ou en partance de ports du Koweït et d'Arabie saoudite, en insistant sur «l'importance de la région du Golfe pour la paix et la sécurité internationales et ce qu'elle a d'essentiel pour la stabilité mondiale», et en concluant que les attaques iraniennes «mena[çaient] la sécurité et la stabilité de la région...» (Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 552 (1984)).

18.12. L'Iran peut difficilement démentir l'importance stratégique vitale de ces flux commerciaux dans le Golfe, et l'un de ses conseils a d'ailleurs reconnu la semaine dernière qu'ils revêtaient un intérêt considérable pour la sécurité des Etats-Unis (CR 2003/8, p. 19). Il avance comme argument qu'il avait lui aussi tout intérêt à préserver la sécurité du commerce maritime, et que cet intérêt était bien plus menacé par les attaques irakiennes (réplique, par. 7.83-7.86; CR 2003/8, p. 20). Cela ne change toutefois rien au fait que les intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité étaient menacés par les agissements de l'Iran. Rien dans l'article XX ne permet de considérer les mesures prises par l'une des parties pour protéger ses intérêts vitaux en matière de sécurité comme exclues du champ d'application des exceptions prévues au paragraphe 1 au seul motif que les intérêts de l'autre partie seraient également en péril, ou même que d'autres menaces pèseraient sur des intérêts vitaux.

18.13. Non seulement les intérêts des Etats-Unis se trouvaient-ils globalement menacés du fait de l'interruption du commerce pétrolier neutre dans le Golfe, mais encore, les attaques iraniennes constituaient-elles une menace plus concrète et plus précise pour la sécurité de la flotte commerciale et militaire des Etats-Unis, ainsi que pour les ressortissants américains et les biens de propriété américaine qui se trouvaient à bord d'autres navires neutres dans le Golfe. Là encore, le conseil de l'Iran a reconnu que la sécurité des navires américains et de leurs équipages représentait en effet un intérêt raisonnable pour les Etats-Unis (CR 2003/8, p. 19). Nous avons démontré que les attaques iraniennes avaient endommagé un certain nombre de navires de propriété américaine ou battant pavillon américain, dont deux avaient subi d'importantes avaries; nous avons démontré de même qu'au moins seize ressortissants américains embarqués sur ces navires avaient été blessés, parfois très grièvement, et qu'un bâtiment de guerre américain avait subi de très graves dégâts qui avaient exigé des réparations considérables (voir contre-mémoire, par. 6.08; CR 2003/9,

par. 2.33-2.40). Si les Etats-Unis n'avaient pas envoyé leur marine de guerre pour protéger leurs navires de commerce, ces dommages auraient certainement été beaucoup plus graves encore.

18.14. Les mines et les missiles iraniens, qu'ils fussent ou non spécifiquement dirigés contre les navires américains, faisaient d'ailleurs peser une menace très claire sur le transport maritime des Etats-Unis. Empêcher que ses navires de guerre et de commerce ne soient détruits et endommagés en haute mer relève assurément des intérêts vitaux en matière de sécurité d'un Etat, que cette menace le vise directement et spécifiquement ou qu'elle vise la navigation neutre en général. Le paragraphe 1 de l'article XX s'applique à toutes les menaces qu'une partie fait peser sur les intérêts vitaux de l'autre en matière de sécurité, que ce soit ou non en les visant directement et spécifiquement. De toute manière, ainsi que nous l'avons vu, les éléments de preuve dont nous disposons montrent bien que l'Iran visait spécifiquement les navires battant pavillon américain, ce qui fut à l'époque publiquement confirmé par plusieurs responsables iraniens.

18.15. L'Iran a démenti être responsable de ces attaques, malgré le grand nombre d'éléments démontrant le contraire. L'Iran peut toutefois difficilement nier que si ces attaques ont bien eu lieu, elles ne pouvaient que menacer et compromettre les intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité. L'Iran avance pour seul argument que les Etats-Unis étaient motivés, non pas par une préoccupation sincère face aux menaces visant la navigation, mais par la volonté de se montrer hostiles à son égard (réplique, par. 7.87; CR 2003/5, p. 55-57). Cette hypothèse est cependant dénuée de tout fondement. Même si, pendant la période considérée, d'importantes différences marquaient les politiques respectives des deux pays, il n'en reste pas moins évident que les Etats-Unis considéraient la sécurité de leurs navires et la continuité du commerce maritime comme des intérêts indépendants puissants et bien réels, et que leurs actions visaient véritablement à écarter les menaces pesant sur ces intérêts. Il est difficile, dans ce cas, de contester l'applicabilité de l'article XX pour la simple raison que l'une des parties invoque, en termes généraux, une hostilité de la seconde à son encontre. A l'évidence, cette disposition fut conçue pour éviter que des mesures visant à protéger des intérêts vitaux sur le plan de la sécurité ne soient prohibées, quelles que soient les motivations sous-jacentes ou les choix politiques des parties; d'ailleurs, c'est précisément lorsqu'il existe de telles différences que cette disposition de l'article XX est la plus nécessaire et son application la plus probable.

18.16. Rien dans la décision rendue par la Cour en l'affaire *Nicaragua* ne nous permet de conclure différemment en ce qui concerne l'article XX. Dans cette affaire-là, la Cour constata simplement qu'il n'y avait pas le «moindre élément d'information» indiquant comment les politiques suivies par le Nicaragua en seraient venues à constituer une menace pour les intérêts vitaux de sécurité des Etats-Unis pendant la période en cause, compte tenu «de la situation des Etats-Unis [dans son ensemble] par rapport à l'Amérique centrale...» (*C.I.J. Recueil 1986, arrêt*, p. 141, par. 282). La Cour serait certainement parvenue à une conclusion différente si les forces nicaraguayennes avaient mouillé des mines et attaqué des navires neutres, notamment américains, dans la mer des Antilles, et si ces actes avaient menacé un commerce maritime revêtant une grande importance économique et stratégique pour les Etats-Unis. Et il existe un très grand nombre d'éléments démontrant que l'Iran a justement mené à plusieurs reprises dans le Golfe des actes de ce genre, sur une très grande échelle.

18.17. En outre, dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour a particulièrement insisté dans ses conclusions sur le fait que c'était seulement plusieurs années *après* le début des actions menées par les Etats-Unis contre le Nicaragua que le président américain avait accusé le Nicaragua de menacer la sécurité de son pays. Nous avons montré qu'à l'inverse, les Etats-Unis ont en l'espèce fait savoir clairement — à la fois en public et en privé —, dans les mois *précédant* immédiatement le début de leurs actions contre les plates-formes, que leurs intérêts vitaux étaient gravement menacés par les attaques iraniennes (duplique, par. 4.08-4.10).

Le point de vue des Etats-Unis selon lequel une action militaire était nécessaire pour protéger leurs intérêts vitaux en matière de sécurité était raisonnable

18.18. J'en arrive donc à mon deuxième argument — à savoir que le point de vue des Etats-Unis selon lequel l'action militaire était nécessaire pour protéger ces intérêts américains vitaux en matière de sécurité était raisonnable. L'Iran fait valoir que la Cour a déclaré dans l'arrêt *Nicaragua* que «les mesures ne doivent pas simplement tendre à protéger les intérêts vitaux de sécurité de la partie qui les adopte; elles doivent être «nécessaires à cette fin»» (*arrêt, C.I.J. Recueil 1986, par. 282*). Pourtant, comme l'a fait valoir M. Weil, l'article XX ne dispose nullement que de telles mesures doivent constituer le «seul moyen» de protéger les intérêts de cet Etat.

18.19. Rien dans l'article XX ne laisse penser que l'action militaire puisse être exclue des moyens ouverts à une partie pour protéger ses intérêts vitaux en matière de sécurité. Cet article ne se limite pas aux mesures réglementaires ou administratives, contrairement à ce que l'Iran a parfois sous-entendu (réplique, par. 7.73). La Cour a déjà fait valoir dans la présente affaire que les dispositions du traité relatives aux violations des droits des parties s'appliquaient autant à l'emploi de la force qu'à des décisions administratives ou à tout autre moyen (*arrêt, C.I.J. Recueil 1996*, par. 21), et il doit donc en aller de même pour les clauses dérogatoires du traité telles que l'article XX. En outre, la Cour a déjà fait valoir dans l'affaire *Nicaragua* que l'emploi de la force dans l'exercice de la légitime défense ne constituait qu'un exemple parmi d'autres des mesures couvertes par la portée de cette disposition (*arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, par. 224).

18.20. Les Etats-Unis jugeaient en effet souhaitable, dans la mesure du possible, de traiter la menace que faisait peser l'Iran sur les intérêts américains par la voie pacifique, et ils mirent tout en œuvre pour ce faire. Pendant plusieurs années, les Gouvernements des Etats-Unis et d'autres pays neutres cherchèrent, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, à persuader l'Iran de renoncer à mener des actions contre les navires neutres. Dans sa résolution 552, le Conseil de sécurité exigea que les attaques iraniennes contre la navigation neutre «cessent immédiatement et que la circulation des navires à destination ou en provenance de ports d'Etats qui n'[étaient] pas parties aux hostilités ne soit pas entravée». L'Iran ne tint pas compte de cette instruction pourtant claire du Conseil de sécurité.

18.21. Plus tard, ainsi que M. Mattler l'a expliqué en détail, les Etats-Unis entamèrent une longue série d'initiatives diplomatiques bilatérales visant à persuader l'Iran de renoncer à ses attaques (voir duplique, par. 4.07-4.11; contre-mémoire, par. 1.22-1.24; et les annexes citées dans ces pièces). Les Etats-Unis adressèrent notamment de nombreux messages par le biais de l'ambassadeur de Suisse en Iran, en 1987, pour rappeler qu'ils ne cherchaient pas la confrontation avec l'Iran et étaient désireux d'user de leur influence pour faire cesser le conflit. Ils insistaient en outre sur le fait que les navires battant pavillon américain ne transportaient pas de marchandises de contrebande, observant ainsi une stricte neutralité.

18.22. Comme nous l'avons montré, l'Iran réagit à ces démarches diplomatiques par des attaques contre des navires américains et des déclarations publiques indiquant qu'il avait l'intention de poursuivre ces actions. En juillet, le pétrolier *Bridgeton*, qui battait pavillon des Etats-Unis, heurta une mine mouillée par l'Iran; le président du Parlement iranien, Hashemi-Rafsanjani, se félicita publiquement de l'attaque et indiqua clairement que l'Iran avait l'intention de poursuivre de telles opérations (voir contre-mémoire, par. 1.25-1.31). Au mois d'août, le pétrolier *Texaco Caribbean*, qui appartenait à des intérêts américains, heurta une mine mouillée par les forces iraniennes, après quoi le président du Parlement iranien Hashemi-Rafsanjani déclara à nouveau publiquement que les navires des Etats-Unis étaient la cible des opérations iraniennes (voir contre-mémoire, par. 1.33-1.38). Au mois de septembre, les forces des Etats-Unis observèrent un navire iranien en pleine opération de minage des eaux internationales (voir contre-mémoire, par. 1.40-1.47; CR 2003/9, par. 3.20). En septembre et au début du mois d'octobre, l'Iran lançait une série de missiles contre des cibles situées à proximité du Koweït, série qui se termina, le 16 octobre, par l'attaque au missile dirigée contre le pétrolier *Sea Isle City*, qui battait pavillon des Etats-Unis (voir contre-mémoire, par. 1.54-1.78; CR 2003/9, par. 4.1-4.25).

18.23. A ce moment-la, il était devenu parfaitement clair que toute nouvelle tentative visant à faire cesser les attaques iraniennes par la voie pacifique serait inutile. L'Iran était resté sourd aux multiples démarches diplomatiques. Il n'avait prêté aucune attention aux exigences du Conseil de sécurité. Il n'avait pas tenu compte des protestations formulées par d'autres Etats. Le déploiement militaire défensif de navires-escortes et de dragueurs de mines effectué par plusieurs pays n'avait pas arrêté les attaques iraniennes. Ainsi les Etats-Unis furent-ils amenés à conclure que l'emploi de la force était nécessaire pour obliger l'Iran à renoncer. Tous les autres moyens avaient été tentés, en vain.

18.24. Les forces américaines passèrent donc à l'action le 19 octobre, en attaquant le complexe de Rostam. Malheureusement, l'Iran ne cessa pas pour autant dès ce moment-là ses attaques contre les navires neutres appartenant aux Etats-Unis et à d'autres pays. Comme nous l'avons montré, les forces iraniennes continuèrent à mouiller des mines dans les eaux internationales pour gêner la navigation neutre et endommager les navires et, le 14 avril 1988, le navire de guerre américain *Samuel B. Roberts*, qui retournait à Bahreïn après avoir escorté un

convoi de navires marchands battant pavillon des Etats-Unis, heurta l'une de ces mines; dix marins américains furent blessés et les dommages évalués à près de cinquante millions de dollars (voir contre-mémoire, par. 1.105-1.112). Là encore, il apparut clairement que les tentatives diplomatiques n'avaient pas été suffisantes pour persuader l'Iran de renoncer à ses attaques et qu'elles ne le seraient pas à l'avenir. Les forces américaines décidèrent donc de prendre de nouvelles mesures et attaquèrent les plates-formes de Sassan et Sirri le 18 avril.

18.25. En de telles circonstances, le traité de 1955 n'empêchait pas les Etats-Unis d'employer la force pour protéger leurs navires de guerre, leurs navires marchands et leurs intérêts dans le commerce neutre du Golfe. Sous l'angle de l'article XX, l'action militaire apparaissait dès lors clairement nécessaire pour protéger les intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité, et l'emploi, en dernier ressort, de la force par ces derniers revêtait un caractère raisonnable et approprié. Comme l'a souligné M. Weil, la Cour doit largement tenir compte du fait que, eu égard à l'urgence de la situation, c'est de bonne foi que les Etats-Unis jugèrent l'action militaire nécessaire à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité.

18.26. Pour l'heure, la seule défense de l'Iran consiste à répondre que seul un nombre relativement restreint des navires croisant dans le Golfe fut touché (réplique, par. 7.90; CR 2003/8, p. 20). Mais, comme nous l'avons montré, le nombre de navires attaqués et les dégâts occasionnés furent en réalité considérables; les attaques iraniennes obligèrent tous les navires neutres opérant dans le Golfe à prendre des mesures qui bouleversèrent considérablement leurs activités et en augmentèrent le coût. L'Iran fait également valoir que l'action militaire menée par les Etats-Unis n'était pas nécessaire puisque les autres Etats neutres n'employèrent pas la force pour répondre aux attaques iraniennes (réplique, par. 7.90; CR 2003). Cet argument est naturellement dénué de pertinence s'agissant de la licéité des actions menées par les Etats-Unis mais, en tout état de cause, comme nous l'avons montré, un certain nombre d'Etats neutres déployèrent des navires de guerre dans le Golfe pour protéger leurs navires marchands et ils étaient manifestement disposés à utiliser la force si l'Iran persistait à attaquer leurs navires.

La décision des Etats-Unis de prendre des mesures contre les plates-formes était raisonnable

18.27. J'en arrive maintenant à mon troisième argument — la décision des Etats-Unis de prendre des mesures contre les plates-formes était raisonnable. Après avoir estimé que l'action militaire était nécessaire pour protéger les intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité, les autorités américaines durent définir quel type précis d'actions militaires serait le mieux adapté à la protection de ces intérêts. A cette fin, les Etats-Unis devaient évaluer la menace iranienne dans son ensemble, y compris la menace que faisaient peser sur tout le Golfe les attaques à la mine, au missile, par hélicoptère et en surface. S'il a été raisonnablement établi que l'action militaire était nécessaire, si les mesures ont été prises de bonne foi et si leur objectif raisonnable était d'empêcher la moindre attaque de ce type, alors elles sont couvertes par l'exclusion de l'article XX.

18.28. Les Etats-Unis n'étaient nullement tenus, pour protéger leurs intérêts vitaux en matière de sécurité, de riposter uniquement en fonction du type particulier d'attaque utilisé en dernier lieu par l'Iran, ni d'intervenir dans la zone précise où avait eu lieu la dernière attaque, pas davantage qu'ils n'étaient réduits à mener des actions contre les armes, les forces ou les installations particulières utilisées par l'Iran lors de sa dernière attaque. De fait, comme je l'expliquerai plus tard, de telles mesures n'auraient nullement constitué une réponse appropriée aux menaces iraniennes dirigées contre la navigation dans le Golfe, et en particulier aux menaces d'attaques à la mine et au missile. Rien dans le paragraphe de l'article XX ne laisse entendre que les Etats-Unis étaient ainsi limités dans leur champ d'action; des limites en ce sens auraient d'ailleurs ôté à cette disposition presque toute son utilité en de telles circonstances. Les actions autorisées par l'article XX ne visaient pas simplement à contrer la batterie de missiles iranienne ou le mouilleur de mines qui auraient servi à mener une précédente attaque en particulier, mais plutôt, d'une manière générale, à dissuader l'Iran de poursuivre ses attaques ou à l'en empêcher. Par conséquent, le traité n'empêchait pas les Etats-Unis de prendre toute mesure susceptible de protéger le plus efficacement possible leurs intérêts vitaux en matière de sécurité contre de nouvelles attaques iraniennes visant le commerce neutre, et il ne les empêchait notamment pas de prendre des mesures contre des installations iraniennes particulières présentant une menace pour la sécurité des navires américains.

18.29. Dans ces conditions, l'action menée contre les plates-formes pétrolières était raisonnable et appropriée, qu'elle ait eu ou non un rapport avec les attaques iraniennes ayant immédiatement précédé chacune des mesures américaines. Nous avons montré que ces plates-formes servaient en réalité à lancer des attaques au moyen d'hélicoptères contre des navires neutres, à observer et à contrôler les mouvements des navires neutres appartenant aux Etats-Unis et à d'autres pays qui croisaient dans les environs et pouvaient ensuite être pris pour cibles par le reste des forces iraniennes et qu'elles servaient de relais pour les communications en provenance et à destination d'autres unités iraniennes qui se livraient au mouillage de mines ou conduisaient des attaques contre des navires neutres (contre-mémoire, par. 1.84-1.98; duplique, par. 1.19-1.34).

18.30. En outre, ainsi que M. Weil l'a montré, la Cour ne devra pas manquer de tenir compte, en appliquant le paragraphe 1 de l'article XX, du fait que les autorités des Etats-Unis avaient de bonne foi estimé que leurs actions contre les plates-formes étaient raisonnables et appropriées, compte tenu des informations dont elles disposaient alors et de l'urgence de la situation. Comme nous l'avons montré, les autorités américaines avaient toutes les raisons de penser que ces plates-formes servaient à organiser et soutenir des attaques contre les navires neutres, et que des mesures dirigées contre les plates-formes seraient un moyen efficace de contrer la menace générale qui pesait sur les navires des Etats-Unis dans le Golfe. Ce jugement était effectivement fondé, puisque les actions américaines contre les plates-formes aboutirent à une réduction sensible des attaques contre la navigation neutre dans la région, et ce à la suite de la deuxième opération des Etats-Unis (duplique, par. 1.75).

18.31. En réponse, l'Iran a fait valoir à maintes reprises que les attaques menées par les Etats-Unis contre les plates-formes ne visaient pas à empêcher qu'elles soient utilisées à l'appui des attaques contre la navigation mais simplement à causer le maximum de dommages économiques à l'Iran ou à influencer l'issue du conflit entre ce dernier et l'Iraq. Nous avons déjà réfuté ces allégations de façon détaillée (contre-mémoire, par. 1.124; duplique, par. 1.73-1.75). Pour résumer, les actions militaires américaines étaient dirigées contre les parties des plates-formes sur lesquelles le personnel et le matériel militaires pouvaient se trouver. Si les Etats-Unis avaient réellement souhaité infliger à l'Iran le maximum de dommages économiques, ils auraient détruit les fondations des plates-formes ou les oléoducs transportant le pétrole qu'elles produisaient, ou bien

ils auraient attaqué des installations pétrolières vitales telles que les grands complexes de l'île de Kharg et de l'île de Sirri. Si l'objectif des Etats-Unis avait été d'exercer une influence maximale sur l'issue de la guerre entre l'Iran et l'Iraq, ils auraient attaqué les forces iraniennes dans la région de Fao ou des bases arrière sur le territoire continental de l'Iran. Les Etats-Unis disposaient de la capacité militaire de prendre ces mesures, mais ils ne les prirent pas parce qu'elles ne faisaient pas partie de leur objectif.

18.32. En outre, en décidant de la réponse militaire à apporter, les Etats-Unis avaient parfaitement le droit de tenir pleinement compte d'autres considérations pertinentes et importantes, notamment la volonté de limiter au minimum le nombre de blessés civils, de courir le moins de risques possibles d'être impliqués dans le conflit entre l'Iran et l'Iraq ou d'être perçus de la sorte, et de limiter la portée de leurs actions de façon à ne pas aggraver les tensions entre les Etats-Unis et l'Iran. Par exemple, des attaques américaines contre les installations iraniennes dans la région de Fao auraient pu influencer sur le cours de la guerre et auraient certainement été perçues comme une tentative en ce sens. Des attaques américaines dirigées contre des bases situées en Iran continental auraient certainement été perçues comme une intervention militaire majeure contre l'Iran et auraient en outre représenté un risque beaucoup plus grand de causer des blessés civils collatéraux. Attaquer la moindre de ces cibles potentielles aurait certainement exigé des Etats-Unis qu'ils détruisent les lignes de défense iraniennes ou qu'ils protègent leurs forces de toute exposition à des tirs hostiles, voire les deux.

18.33. Au lieu de cela, les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes visaient des installations utilisées à des fins militaires et très éloignées des centres habités, de l'Iran continental et des lignes de front du conflit Iran/Iraq. Ces actions ne mettaient pas en danger les forces des Etats-Unis et ne nécessitaient pas non plus la destruction des lignes de défense iraniennes. Il n'est tout simplement pas possible que l'article XX limite une des parties à des mesures qui feraient davantage de victimes et supposeraient un engagement plus grand dans un conflit armé en cours.

18.34. Le conseil de l'Iran a bien insisté sur le fait que prendre pour cible une frégate iranienne faisait partie du plan des Etats-Unis lors de leur seconde opération contre les plates-formes iraniennes. Or, comme M. Bettauer l'a expliqué, les frégates de l'Iran avaient joué

une part active dans les attaques contre la navigation neutre. Une réponse militaire contre un navire de guerre de ce type était donc parfaitement appropriée, notamment si l'action était menée après que le navire avait quitté son port et qu'il n'y avait aucun risque de causer des dégâts ou des victimes civils. En tout état de cause, comme vous le savez, l'action menée par les Etats-Unis contre ce navire ne fait pas l'objet de la présente instance.

18.35. Monsieur le président, toutes ces décisions étaient raisonnables et furent prises de bonne foi par des hauts fonctionnaires américains sur la base des éléments de preuve dont ils avaient alors connaissance, au moment où il devenait urgent de prendre des mesures. La Cour ne doit pas écarter ces jugements à posteriori et leur substituer sa propre appréciation de la nature des actions qui auraient été les plus appropriées, comme l'Iran lui demande de le faire. La Cour doit plutôt respecter la grande marge de discrétion inhérente à l'article XX en cas de menaces graves contre des intérêts vitaux en matière de sécurité.

18.36. L'Iran avance maintenant plusieurs autres arguments pour tenter de démontrer que l'article XX ne s'applique pas aux mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes. Il a objecté que les protestations diplomatiques émises par les Etats-Unis au sujet des attaques iraniennes contre leurs navires ne portaient pas spécifiquement sur «l'usage militaire des plates-formes, ou la possibilité qu'elles soient prises pour cibles», et tel n'était pas le cas non plus des plaintes formulées par les autres Etats et le Conseil de sécurité (réplique, par. 7.92). Il est difficile d'accorder le moindre crédit à cet argument. Les plaintes formulées par les Etats-Unis, le Conseil de sécurité et d'autres Etats neutres portaient sur le fait que l'Iran était en train de mener des attaques systématiques contre la navigation neutre, et non sur les moyens particuliers mis en œuvre par l'Iran pour conduire ces attaques. L'objectif de ces protestations diplomatiques n'était pas non plus de décrire les mesures militaires spécifiques qui auraient pu être mises en œuvre si l'Iran avait poursuivi ses attaques, ni les cibles précises contre lesquelles ces mesures auraient pu être prises.

18.37. L'Iran a également rétorqué que les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes ne pouvaient être nécessaires en vertu de l'article XX puisque les Etats-Unis n'ont pas pris de mesures similaires à l'encontre de l'Iraq, alors qu'un missile iraquien avait pourtant touché l'USS *Stark* (réplique, par. 7.94; CR 2003/8, p. 23). Là encore, il est difficile d'accorder le

moindre crédit à cet argument. Le coup accidentel porté à l'USS *Stark* ne présentait pour les intérêts des Etats-Unis un danger comparable en aucune manière à celui représenté par la politique iranienne déclarée consistant à prendre pour cible les navires américains et par les multiples tentatives des forces iraniennes pour mettre en œuvre cette politique. Le Gouvernement iraquien présenta des excuses immédiatement après l'incident, accepta de verser des réparations et prit des mesures pour garantir qu'un tel incident ne se reproduise pas. L'Iran, lui, n'a rien fait de tel.

18.38. L'Iran est tout aussi peu convaincant lorsqu'il prétend que les Etats-Unis n'ont pas pris les mesures appropriées pour obliger l'Iraq à cesser ses actions contre le commerce maritime neutre, ce qui serait censé démontrer que les préoccupations exprimées par les Etats-Unis ne servaient en réalité qu'à masquer leur hostilité envers l'Iran (CR 2003/8, p. 23). Il ne s'agit là de la part de l'Iran que de pures spéculations, dénuées de tout fondement quant aux motivations des Etats-Unis et à leurs relations avec l'Iraq, lesquelles ne sont en tout état de cause nullement pertinentes aux fins de l'application de l'article XX entre l'Iran et les Etats-Unis. Comme nous l'avons démontré, les Etats-Unis avaient des intérêts essentiels de sécurité dans les flux de pétrole et le commerce maritime en provenance des Etats arabes du Golfe, intérêts gravement mis en danger par les actions iraniennes, et ce indépendamment de la question de savoir si les actions iraqiennes représentaient ou non une menace comparable. L'application des dispositions d'un traité bilatéral conclu entre les Etats-Unis et l'Iran ne saurait dépendre de la manière dont sont traitées ou non de prétendues menaces d'un Etat tiers.

18.39. En outre, l'Iran a objecté dans ses pièces écrites que les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes ne pouvaient constituer une réponse nécessaire aux actions iraniennes dans la mesure où elles avaient été programmées avant même que celles-ci ne se produisent (réplique, par. 7.95). Cela reviendrait à ne pas tenir compte du fait que toute instance militaire responsable doit établir au préalable des plans d'intervention d'urgence pour faire face à diverses menaces potentielles si elle veut pouvoir être en mesure de répondre efficacement à l'une d'entre elles dans l'hypothèse où elle se concrétiserait. Ainsi que le conseil de l'Iran l'a fait lui-même observer la semaine dernière dans un autre contexte (CR 2003/7, p. 23), le fait de prévoir des plans d'intervention d'urgence ne signifie nullement que l'Etat qui élabore ces plans ait la ferme intention de les mettre à exécution même si les menaces ne se concrétisent pas, ni qu'une

telle réponse soit d'une certaine manière illicite pour le seul motif que les menaces avaient été anticipées. Un Etat ne pourrait autrement jamais élaborer de défense contre une agression armée potentielle avant que celle-ci ait effectivement lieu. Il n'était de toute évidence pas dans l'intention du traité de pénaliser l'une des parties parce qu'elle anticiperait d'éventuelles menaces pour ses intérêts vitaux sur le plan de la sécurité et qu'elle mettrait au point des plans raisonnables destinés à y faire face si elles devaient se concrétiser.

18.40. Enfin, l'Iran a prétendu la semaine dernière que l'article XX contenait en quelque sorte une condition implicite de proportionnalité (CR 2003/8, p. 23), condition que n'auraient pas satisfaite les actions des Etats-Unis. En réalité, l'article XX ne contient pas la moindre trace d'une telle exigence, et le conseil n'a produit aucun argument concret à l'appui de son allégation. Mais en tout état de cause, comme je le ferai valoir plus tard lorsque je discuterai le droit de légitime défense, les mesures des Etats-Unis, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, satisfaisaient bien au critère de proportionnalité.

18.41. Pour résumer cette partie de ma plaidoirie, je dirai que les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes pétrolières entraient dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article XX, et n'étaient par conséquent pas exclues par le traité de 1955, qui est, je le répète, l'unique base de compétence de la Cour en l'espèce. Nous considérons que, pour ces motifs, la Cour peut et doit juger l'affaire sur cette base, sans avoir à se prononcer sur la licéité des mesures prises par les Etats-Unis dans l'exercice de leur droit de légitime défense.

Les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes relevaient également d'un exercice licite du droit de légitime défense

18.42. Il nous faut toutefois, Monsieur le président, à toutes fins utiles, répondre aux allégations de l'Iran selon lesquelles les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes ne relevaient pas d'un exercice licite du droit de légitime défense. Et, sur ce point, l'Iran a convenu qu'un acte justifié de légitime défense ne violerait pas le traité de 1955 (mémoire, par. 4.11).

18.43. Les Etats-Unis se sont longuement attachés à la question de la légitime défense dans leurs écritures (contre-mémoire, par. 4.01-4.61; duplique, par. 5.01-5.56); ils n'ont pas grand-chose à rajouter à ce propos. Ils ont déjà démontré que l'Iran était responsable des attaques essuyées par le *Sea Isle City* et l'*USS Samuel B. Roberts*; que ces attaques participaient d'une série d'opérations

lancées par l'Iran contre des navires américains; que les plates-formes iraniennes en cause étaient utilisées aux fins de ces attaques et, enfin, que les actions menées par les Etats-Unis contre ces plates-formes visaient à mettre un terme à leur utilisation à des fins militaires, et non à causer un préjudice économique maximal à l'Iran. Il n'est pas dans mon propos d'y revenir. Pour l'heure, je me contenterai de répondre à quelques-uns des arguments avancés par l'Iran quant aux rapports entre le droit de légitime défense et les faits de l'espèce.

18.44. *Premièrement*, l'Iran a affirmé qu'une attaque contre un navire marchand ne constituait pas une agression armée au sens de l'article 51 et que, partant, l'Etat du pavillon n'était pas en droit de réagir en invoquant la légitime défense (réplique, par. 7.37-7.39; CR 2003/7, p. 43). Comme nous l'avons amplement montré dans nos écritures (duplicata, par. 5.14-5.5.22), une attaque menée contre un seul navire marchand peut bel et bien constituer une agression armée conférant à l'Etat du pavillon un droit de légitime défense. Mais, en tout état de cause, les attaques contre des bâtiments de commerce américains dans le Golfe étaient loin d'être des incidents isolés — chacune s'inscrivait dans le cadre d'une série d'agressions iraniennes lancées par différents moyens contre des navires américains dans tout le Golfe. De hauts responsables iraniens reconnurent ouvertement que les navires américains étaient spécifiquement pris pour cibles — et en particulier les bâtiments auparavant immatriculés au Koweït (comme le *Sea Isle City*) et passés sous pavillon des Etats-Unis. Un navire américain fut attaqué alors qu'il était sous la protection d'un bâtiment de guerre américain; un deuxième avait de même été escorté militairement peu de temps avant d'être attaqué et des navires de guerre américains avaient été déployés dans le Golfe avec pour mission expresse de protéger l'ensemble des autres bâtiments marchands de la région. Dans ces circonstances, il faut un certain aplomb pour soutenir que ces attaques ne conféraient aucun droit de légitime défense au motif qu'elles n'auraient été dirigées que contre des navires marchands isolés. Et bien sûr, cette thèse iranienne ne saurait en aucun cas s'appliquer à l'attaque lancée contre l'USS *Samuel B. Roberts*, qui était un navire de guerre américain.

18.45. L'Iran s'est efforcé de pallier l'in vraisemblance de son argumentation en affirmant que même si l'attaque d'un navire marchand ne confère pas à l'Etat du pavillon un droit de légitime défense, elle n'en constitue pas moins une atteinte illicite à la souveraineté de cet Etat, auquel cas celui-ci est en droit de recourir à la force, mais seulement pour autant qu'il s'agisse d'empêcher un

navire ou un aéronef étranger de commettre de telles agressions (réplique, par. 7.41). Mais, cette admission ne présente guère d'intérêt dès lors que l'attaque consiste à lancer un missile de longue portée ou à mouiller une mine préalablement au passage du navire visé, comme ce fut le cas en l'espèce. Dans de telles circonstances, il est, la plupart du temps, impossible d'empêcher le missile ou la mine de toucher sa cible. D'ailleurs, les graves dégâts subis par l'USS *Samuel B. Roberts* et l'USS *Stark* montrent que même des navires de guerre équipés ne pouvaient s'en tenir à des mesures de défense passive face à de telles attaques. Seul un droit de légitime défense autorisant une riposte armée peut permettre de protéger efficacement l'intérêt que constitue, pour l'Etat du pavillon, la sécurité de ses navires.

18.46. *Deuxièmement*, l'Iran a affirmé que le mouillage de mines ou le lancement de missiles ne sauraient de toute manière constituer une agression armée à l'encontre d'un Etat, à moins que ces opérations n'aient été spécifiquement dirigées contre un objectif précis de cet Etat — en l'espèce, un navire américain donné (réplique de l'Iran, par. 7.42; CR 2003/7, p. 44). De fait, nous avons produit de nombreux éléments de preuve attestant que les navires américains avaient été pris pour cibles par l'Iran, et il y a, notamment, tout lieu de penser que la mine heurtée par l'USS *Samuel B. Roberts* avait été spécifiquement mouillée à son intention.

18.47. L'on ne saurait en tout état de cause admettre que le droit de légitime défense est exclu dès lors qu'une attaque vise à détruire n'importe quel navire présent dans la région, et non un navire donné battant pavillon d'un Etat donné. La thèse de l'Iran revient à affirmer que l'emploi sans discrimination de ces armes extrêmement dangereuses ne confère aucun droit de légitime défense, tant que n'est pas spécifiquement pris pour cible un navire ou un Etat de pavillon donné — affirmation à l'appui de laquelle l'Iran ne cite aucune source juridique crédible. La thèse avancée par l'Iran reviendrait nécessairement à privilégier les attaques menées sans discrimination et mettant en péril la sécurité de n'importe quel navire indépendamment de sa nationalité sur les attaques lancées contre des navires donnés d'Etats donnés, auxquels sont imputé certains actes supposés motiver ce qui est présenté comme une riposte. En outre, la thèse de l'Iran implique nécessairement que le droit de légitime défense pourrait être reconnu aux Etats-Unis, sous réserve que ceux-ci parviennent à montrer que leurs navires étaient spécifiquement visés, mais non à

d'autres Etats dont les navires, croisant dans la même région, risquaient d'être coulés ou endommagés par des mines ou des missiles iraniens.

18.48. Comment accorder le moindre crédit à une telle argumentation ? L'Iran, par exemple, aurait-il soutenu qu'il n'était pas fondé à agir en état de légitime défense face à des attaques destinées à endommager ou à couler ses navires, pour la simple raison que celles-ci auraient été lancées sans discrimination et qu'aucune n'aurait visé un navire iranien en particulier ? Bien sûr que non.

18.49. *Troisièmement*, l'Iran a affirmé que la légitime défense se limitait à repousser une agression donnée et prenait fin avec l'agression en question (réplique, par. 7.47; CR 2003/7, p. 46). Pour des raisons d'ordre militaire évidentes, pareille notion est en parfaite contradiction avec la pratique des Etats. Une telle limitation viderait de sens le droit de légitime défense dans les cas où il est impossible ou très difficile de contrer une attaque particulière, ce qui a toutes les chances d'être le cas s'agissant du lancement d'un missile de longue portée ou du mouillage de mines sur le passage de la cible désignée.

18.50. Quelle utilité une conception aussi étroite du droit de légitime défense aurait-elle pu avoir pour le *Sea Isle City* ou d'autres navires neutres présents dans la même région, qui n'avaient la capacité ni de détruire, ni même de repérer, un missile fondant sur eux ? Quelle utilité une conception aussi étroite du droit de légitime défense aurait-elle pu avoir pour l'*USS Samuel B. Roberts* ou d'autres navires présents dans la même région, qui n'étaient pas en mesure de détecter et détruire à temps les mines mouillées sur leur passage ? Dans un cas comme dans l'autre, il était impossible, contrairement à ce que laisse supposer l'Iran, d'intervenir à temps contre le navire ou l'engin hostile.

18.51. Supposons, par exemple, que l'on applique la thèse de l'Iran aux attaques du 11 septembre 2001, que le Conseil de sécurité des Nations Unies a qualifiées de menace contre la paix internationale, et que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Organisation des Etats américains ont expressément assimilées à des agressions armées conférant un droit de légitime défense. D'après l'Iran, les Etats-Unis auraient, dans ce cas, dû se borner à une «réaction ponctuelle» contre les terroristes eux-mêmes et les avions qu'ils avaient détournés, et n'étaient pas habilités à prendre d'autres mesures de légitime défense dès lors que les aéronefs auraient atteint

leurs cibles — et ce, même si l'acte terroriste s'inscrivait dans une série d'attaques semblables et si tout laissait croire que d'autres éléments de la même organisation prévoyaient de réitérer de nouvelles attaques. La pratique suivie par les Etats et les organismes internationaux en matière de riposte aux attaques du 11 septembre montre qu'à leurs yeux pareille restriction n'a pas lieu d'être.

18.52. A l'évidence, ce n'est pas un recours aussi inefficace que les rédacteurs de la Charte des Nations Unies avaient à l'esprit lorsqu'ils réaffirmèrent le droit «naturel» de légitime défense à l'article 51. C'est une chose que d'insister pour qu'un Etat ne recoure à la force au titre de la légitime défense qu'en cas de nécessité — autrement dit, lorsqu'il ne peut se protéger par d'autres moyens —, ou pour se protéger contre l'emploi de la force — par opposition aux actes de représailles destinés uniquement à punir l'agresseur —, mais c'en est une autre que d'affirmer que la victime d'une attaque doit s'en tenir à des réactions qui ne lui permettent ni de se protéger ni de dissuader l'agresseur. Or, dans les circonstances de l'espèce, tel est clairement ce qu'implique la thèse de l'Iran.

18.53. *Quatrièmement*, l'Iran a affirmé que les actions menées par les Etats-Unis ne satisfaisaient pas à l'exigence de nécessité, dont il est reconnu qu'elle fait partie intégrante du droit de légitime défense (réplique, par. 7.46-7.50; CR 2003/7, p. 47). M. Weil et moi-même avons déjà expliqué, au sujet de l'article XX, les fondements de la thèse des Etats-Unis selon laquelle les mesures militaires contre les plates-formes étaient nécessaires en tant qu'il s'agissait de protéger, face aux attaques iraniennes, les intérêts américains vitaux en matière de sécurité; or, ces mêmes considérations valent également pour ce qui est de l'exigence de la nécessité au regard du droit de légitime défense. Les Etats-Unis ont également développé ce point en détail dans leurs écritures (contre-mémoire, par. 4.21-4.30; duplique, par. 5.32-5.47).

18.54. Dans ses pièces, l'Iran a cherché à réfuter la démonstration des Etats-Unis en assimilant les mesures prises par ces derniers contre les plates-formes à une «utilisation préventive de la force» ou à un recours à la «légitime défense par anticipation», pratiques qui doivent satisfaire aux critères énoncés dans l'affaire du *Caroline* — à savoir que la nécessité de l'action doit être «immédiate, irrésistible, ne laissant aucun choix des moyens et aucun moment pour réfléchir» (réplique, par. 7.51-7.56). Comme nous l'avons amplement montré dans nos écritures (duplique, par. 5.35-5.38), il n'est, en l'espèce, nullement question de légitime défense «préventive» ou «par

anticipation». Chacune des opérations des Etats-Unis, intervenue immédiatement après le lancement d'attaques iraniennes contre des navires américains, s'inscrivait dans le cadre d'une longue série d'attaques contre des cibles américaines; ainsi, ces opérations constituaient une réaction à une agression armée au sens classique du terme, ne revêtant aucun caractère d'anticipation ou de prévention. De sorte que les critères énoncés dans l'affaire du *Caroline* en matière de légitime défense par anticipation sont tout bonnement inapplicables.

18.55. Dans ces circonstances, l'on imagine malaisément qu'il soit dans l'intérêt de la communauté internationale ou du droit international d'insister pour qu'un Etat agissant au titre de la légitime défense le fasse aussitôt et sans s'accorder un moment de réflexion. Accueillir une telle thèse reviendrait à empêcher la victime d'une agression de chercher, de manière raisonnée, à en déterminer le responsable, à voir si des solutions autres que le recours à la force demeurent envisageables, à établir quelles seraient la ou les cibles se prêtant le mieux à une riposte en état de légitime défense, et à évaluer les risques de pertes civiles collatérales. En quoi aurait-il pu être positif que les Etats-Unis se sentent obligés de prendre immédiatement pour cible n'importe quelle infrastructure iranienne susceptible d'avoir été impliquée dans le mouillage des mines et le lancement de missiles, sans prendre en considération les risques pesant sur la paix régionale et la sécurité de la population civile ?

18.56. En outre, comme l'a relevé le juge Ago : «[S]i l'action agressive dont il est question se traduisait par une pluralité d'agissements successifs, ce serait par rapport à l'ensemble que l'exigence du caractère immédiat de l'action menée en légitime défense devra[it] être appréciée.» (*Annuaire de la Commission du droit international, 1980, annexe 161 du contre-mémoire.*) Et, en l'espèce, comme nous l'avons montré, les opérations menées par les Etats-Unis contre les plates-formes s'inscrivaient dans le cadre d'une longue série d'attaques iraniennes contre des navires neutres, notamment américains, dans le Golfe et de déclarations publiques faisant clairement état de l'intention de l'Iran de continuer à prendre pour cibles des navires américains. Ce comportement ne se traduit pas par une série de faits isolés, mais par un recours systématique à la force en violation des obligations internationales contractées par l'Iran, et, dans cette perspective, il doit être apprécié en tant que tel. En particulier, il ressort clairement des déclarations formulées alors par de hauts responsables iraniens que l'Iran avait organisé et mené à

bien une campagne consistant à s'en prendre, de manière délibérée et répétée, au moyen de mines et de missiles, à l'opération «Earnest Will» engagée par les Etats-Unis en vue de protéger leurs navires de commerce dans le Golfe, et notamment les pétroliers koweïtiens passés sous pavillon américain.

18.57. Le conseil de l'Iran a choisi de considérer comme extrême, trop large, cette conception de la légitime défense, et de faire valoir qu'un tel scénario d'attaques répétées ne saurait être pris en compte à moins que ces attaques ne s'inscrivent dans le cadre d'un «véritable» conflit armé opposant continuellement les Etats en question (CR 2003/7, p. 39). Sur ce point, nous sommes clairement en désaccord. L'on ne saurait arguer qu'un Etat ayant ainsi à faire face à des séries d'attaques au moyen de mines et de missiles sans pouvoir les empêcher individuellement n'ait d'autre alternative que de s'abstenir de prendre la moindre mesure en vue de protéger ses navires et ses ressortissants ou de s'engager dans un véritable conflit armé avec l'Etat agresseur. Une telle règle serait des plus irréalistes, et entraînerait non pas une diminution, mais une multiplication des conflits entre Etats.

18.58. *Enfin*, l'Iran a affirmé que les opérations lancées par les Etats-Unis violaient de toute manière le principe de proportionnalité, en ce que le préjudice subi était, selon lui, excessif par rapport aux prétendues attaques iraniennes qui les avaient motivées (réplique, par. 7.62-7.63; CR 2003/7, p. 48). Ici encore, il convient de citer le juge Ago, qui notait : «ce qui compte à ce sujet est le résultat à atteindre par l'action «défensive», non pas les formes, la substance et l'intensité de l'action elle-même... Sa licéité ne doit donc se mesurer qu'à son aptitude à atteindre le résultat recherché.» (*Annuaire de la Commission du droit international, 1980*, annexe 161 du contre-mémoire.) En d'autres termes, les mesures prises par les Etats-Unis étaient proportionnées à cette fin pour autant qu'elles n'excédaient pas nettement ce qui pouvait raisonnablement être considéré comme nécessaire pour dissuader ou empêcher l'Iran de s'en prendre à des cibles américaines, ou pour diminuer le nombre de ces attaques. Au vu de l'intention affichée par l'Iran de récidiver en l'absence de toute réelle intervention militaire, de l'utilisation des plates-formes aux fins de telles attaques, et de la diminution drastique du nombre de celles-ci à proximité des plates-formes que l'on put observer à la suite des deux opérations militaires des Etats-Unis, il ne saurait faire de doute qu'il a été satisfait à cette exigence.

18.59. Les opérations américaines n'en furent pas moins, comme nous l'avons montré, dirigées contre les parties des complexes pétroliers susceptibles d'être utilisées aux fins d'attaques contre la navigation, et les Etats-Unis s'abstinrent de détruire d'autres parties de ces complexes, ou d'autres infrastructures iraniennes, qui auraient causé un préjudice sensiblement plus important à l'Iran. De quelque manière qu'on interprète l'exigence de proportionnalité, une action aussi limitée ne saurait être considérée comme disproportionnée s'agissant d'une riposte à des attaques lancées par l'Iran au moyen de missiles et de mines contre des pétroliers battant pavillon des Etats-Unis et des navires de guerre américains. La poursuite par l'Iran de ces attaques menaçait d'être à l'origine de perturbations économiques, de pertes — militaires et civiles — et de risques pour la paix dans la région autrement plus importants que les opérations limitées menées contre les plates-formes par les forces des Etats-Unis. .

18.60. Une fois de plus, rien dans la décision rendue par la Cour en l'affaire *Nicaragua* n'autorise d'autres conclusions s'agissant de la question de la légitime défense. Dans cette dernière affaire, la Cour a conclu que la fourniture présumée d'armes par le Nicaragua à l'opposition salvadorienne n'avait pu constituer une agression armée autorisant une légitime défense (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 119, par. 230, arrêt); alors, que, en l'espèce — comme nous l'avons montré —, l'Iran s'est indubitablement rendu responsable de très nombreuses agressions armées contre des navires américains. Dans l'affaire *Nicaragua*, la Cour soulignait que les Etats-Unis n'avaient pas rendu compte au Conseil de sécurité, contrairement à ce que leur imposaient les dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, de leur recours à la force au titre de ce qu'ils considéraient comme relevant de la légitime défense (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 121, par. 235, arrêt); en l'espèce, au contraire, les Etats-Unis ont rendu compte sans tarder et de manière circonstanciée au Conseil de sécurité de leurs actes en application de ce même article. Enfin, en l'affaire *Nicaragua*, la Cour a conclu que les mesures prises par les Etats-Unis contre le Nicaragua étaient intervenues longtemps après que la grande offensive de l'opposition armée au Salvador eut été repoussée et, partant, ne satisfaisaient pas au critère de nécessité requis pour l'exercice de la légitime défense (*C.I.J. Recueil 1986*, p. 122, par. 237, arrêt); alors que, en l'espèce, les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes intervinrent immédiatement après les plus

graves attaques lancées par l'Iran contre des navires américains, à une époque où les dirigeants iraniens indiquaient clairement que ces attaques ne seraient pas les dernières.

18.61. Bref, les actions prises par les Etats-Unis contre les plates-formes iraniennes remplissaient toutes les conditions requises pour l'exercice du droit naturel de légitime défense. Elles furent prises en réponse directe à une agression armée; elles étaient nécessaires en vue de dissuader et d'empêcher l'Iran de poursuivre de telles attaques et elles satisfaisaient en tous points à l'exigence de proportionnalité. De ce fait, elles ne pouvaient être illicites au regard du traité de 1955. Mais je le répète : point n'est besoin pour la Cour de se prononcer sur cette question dans le cadre de la présente espèce, puisque, en tout état de cause, les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes entraînent dans les prévisions de l'article XX.

Conclusion

18.62. Permettez-moi de récapituler les arguments que j'ai développés ce matin. *Premièrement*, les actions de l'Iran — attaques contre des navires neutres dans le Golfe, utilisation aveugle de mines et de missiles et attaques spécifiquement dirigées contre des navires américains — ont gravement menacé et lésé les intérêts vitaux des Etats-Unis en matière de sécurité. Ces actions constituaient un grave péril pour le bien-être économique des Etats-Unis et d'autres nations dépendantes du pétrole du Golfe; elles compromettaient directement la sécurité et la capacité d'agir des forces navales américaines présentes en toute légalité dans les eaux internationales du Golfe; et elles faisaient peser une menace imminente sur la vie et les biens de ressortissants américains participant au commerce neutre dans la région. Elles constituaient également une agression armée à l'encontre des Etats-Unis autorisant le recours à la légitime défense.

18.63. *Deuxièmement*, la conclusion des Etats-Unis selon laquelle une action militaire était nécessaire pour protéger ces intérêts vitaux en matière de sécurité fut raisonnable. Les Etats-Unis, et bien d'autres nations, avaient épuisé tous les moyens diplomatiques raisonnablement envisageables en vue de persuader l'Iran de mettre fin à ses attaques, le Conseil de sécurité avait appelé en vain à ce que cessent les menaces pesant sur le commerce neutre dans le Golfe, et le déploiement de navires de guerre à des fins défensives n'avait pas mis un terme aux attaques

iraniennes. Ces mesures pacifiques ayant fait long feu, et les attaques iraniennes se poursuivant, il ne resta aux Etats-Unis d'autre recours que d'utiliser la force militaire contre des cibles légitimes.

18.64. *Troisièmement*, la décision prise par les Etats-Unis d'intervenir contre les plates-formes pétrolières iraniennes fut raisonnable. Les plates-formes avaient été utilisées aux fins des attaques menées contre des navires neutres dans le Golfe, et avaient servi de base à ces attaques, et les actions américaines entraînèrent une diminution sensible de ces attaques. Les mesures prises par les Etats-Unis contre les plates-formes visaient spécifiquement à empêcher qu'elles ne soient utilisées aux fins de telles attaques, et si ces mesures avaient été destinées à causer un préjudice économique maximal à l'Iran, les Etats-Unis auraient détruit d'autres parties des plates-formes ou s'en seraient pris à des cibles autrement plus importantes sur le plan économique. Les Etats-Unis n'étaient pas tenus de cibler spécifiquement les armes ou forces utilisées dans le cadre des attaques à l'origine de leur riposte; de telles mesures n'auraient de toute manière pas constitué une réponse adéquate à la menace iranienne. La Cour ne devrait pas chercher à réinterpréter la réflexion menée de manière raisonnable et en toute bonne foi par les autorités américaines sur ces questions, mais devrait reconnaître à ces dernières une large marge d'appréciation, proportionnée à l'urgence de la situation et à la gravité des menaces auxquelles elles réagissaient.

18.65. Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour doit conclure que les actions menées par les Etats-Unis contre les plates-formes relevaient de l'article XX et n'étaient, en conséquence, pas interdites par le traité. Point n'est besoin pour la Cour de se prononcer sur la licéité de ces actions au regard du droit de la légitime défense même si, comme nous l'avons montré, celles-ci s'inscrivaient indubitablement dans l'exercice de ce droit.

18.66. Monsieur le président, voilà qui conclut notre plaidoirie de ce matin. Je remercie les membres éminents de la Cour de leur attention.

Le PRESIDENT : Je vous remercie, Monsieur Matheson. La séance est suspendue; l'audience reprendra à 15 heures.

L'audience est levée à 12 h 35.
