

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE *AD HOC* ROUCOUNAS

Aperçu historique — Nécessité de la détermination du nom par négociation et commun accord — L'objet et le but de l'accord intérimaire — Désaccord avec la Cour concernant sa compétence pour régler ce différend — L'article 5 et l'obligation de négocier de bonne foi — Admission au sein des organisations internationales: l'OTAN constitue un cas particulier — L'article 11: ne pas s'opposer si l'autre Partie s'acquitte de ses obligations découlant de l'article 5, qui précède l'article 11 — La portée des obligations assumées par les Parties — La «Pratique de l'organisation», les violations de la résolution 817 et de l'accord intérimaire et les protestations du défendeur — Le bon voisinage — Les droits et obligations à l'égard des tiers selon l'article 22 — L'invocation à titre subsidiaire de l'exceptio non adimpleti contractus — Les contre-mesures.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION: APERÇU HISTORIQUE	1-6
I. PARVENIR À LA DÉTERMINATION DU NOM PAR LA NÉGOCIATION ET D'UN COMMUN ACCORD, OU MAINTENIR LA «DIVERGENCE» AU PRIX DE LA FRUSTRATION, DE L'INSÉCURITÉ ET DE LA CONFUSION	7-11
II. L'OBJET ET LE BUT DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE	12-16
III. LA COUR N'A PAS COMPÉTENCE POUR RÉGLER CE DIFFÉREND	17-24
IV. L'ARTICLE 5 ET L'OBLIGATION DE NÉGOCIER DE BONNE FOI	25-35
V. ADMISSION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES: L'OTAN EST PAR SA NATURE MÊME UN CAS PARTICULIER	36-40
VI. L'ARTICLE 11: NE PAS S'OPPOSER SI L'AUTRE PARTIE S'ACQUITTE DE SES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ARTICLE 5, QUI PRÉCÈDE L'ARTICLE 11	41-52
VII. LA PORTÉE DES OBLIGATIONS ASSUMÉES PAR LES PARTIES	53
VIII. LA «PRATIQUE DE L'ORGANISATION», LES VIOLATIONS DE LA RÉOLUTION 817 ET DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE ET LES PROTESTATIONS DU DÉFENDEUR	54-58
IX. LE BON VOISINAGE	59-60
X. LES DROITS ET OBLIGATIONS À L'ÉGARD DES TIERS SELON L'ARTICLE 22	61-65

DISSENTING OPINION OF JUDGE *AD HOC* ROUCOUNAS

[*Translation*]

Brief history — The need to determine the name through negotiations and common consent — The object and purpose of the Interim Accord — Disagreement with the Court over its jurisdiction to settle this dispute — Article 5 and the obligation to negotiate in good faith — Admission to international organizations: NATO is a special case — Article 11: agreeing not to object if the other Party fulfils its obligations under Article 5, which precedes Article 11 — The scope of the obligations assumed by the Parties — The “practice of the organization”, the violations of resolution 817 and of the Interim Accord and the protests of the Respondent — Good neighbourliness — Rights and obligations in relation to third parties under Article 22 — Reliance, in the alternative, on the principle of exceptio non adimpleti contractus — Countermeasures.

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
INTRODUCTION AND BRIEF HISTORY	1-6
I. TO RESOLVE THE NAME ISSUE THROUGH NEGOTIATIONS AND COMMON CONSENT, OR TO MAINTAIN THE “DIFFERENCE” AT THE COST OF FRUSTRATION, INSECURITY AND CONFUSION	7-11
II. THE OBJECT AND PURPOSE OF THE INTERIM ACCORD	12-16
III. THE COURT LACKS JURISDICTION TO SETTLE THIS DISPUTE	17-24
IV. ARTICLE 5 AND THE OBLIGATION TO NEGOTIATE IN GOOD FAITH	25-35
V. ADMISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: NATO IS BY ITS VERY NATURE A SPECIAL CASE	36-40
VI. ARTICLE 11: AGREEING NOT TO OBJECT IF THE OTHER PARTY FULFILS ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 5, WHICH PRECEDES ARTICLE 11	41-52
VII. THE SCOPE OF THE OBLIGATIONS ASSUMED BY THE PARTIES	53
VIII. THE “PRACTICE OF THE ORGANIZATION”, THE VIOLATIONS OF RESOLUTION 817 AND OF THE INTERIM ACCORD AND THE PROTESTS OF THE RESPONDENT	54-58
IX. GOOD NEIGHBOURLINESS	59-60
X. RIGHTS AND OBLIGATIONS IN RELATION TO THIRD PARTIES UNDER ARTICLE 22	61-65
	80

XI. L'INVOCATION, À TITRE SUBSIDIAIRE, DE L' <i>EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS</i>	66-67
XII. LES CONTRE-MESURES	68-75

*

A mon regret, j'ai voté contre les points 1 et 2 du dispositif de l'arrêt et ce, pour les raisons exposées ci-après.

INTRODUCTION: APERÇU HISTORIQUE

1. Les deux Parties reconnaissent que l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 est un traité international qui produit son plein effet juridique. Il n'en reste pas moins que cet accord présente certaines curiosités importantes. Tout d'abord, on peut se demander s'il existe dans l'histoire des relations internationales contemporaines d'autres traités dans lesquels les Etats parties ne sont pas nommément désignés. Le texte est signé par deux personnalités respectivement pour la « première Partie » et la « seconde Partie », et dont il faut déduire qu'elles représentent la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM). A la question de savoir pourquoi le traité est conclu entre Etats anonymes, la réponse est que cette curieuse uniformité dans la désignation des Parties tient à la « divergence » sur le nom de la « seconde Partie ». Cette divergence est omniprésente en l'espèce, et autour d'elle gravitent d'autres actions du demandeur et réactions du défendeur.

2. L'accord intérimaire a été conclu dans le tumulte des crises balkaniques des années 1990 et des événements qui ont marqué l'Europe à cette époque. Cependant, chacun sait que la « question macédonienne », qui a caractérisé la rivalité entre la Grèce, la Serbie et la Bulgarie, remonte aux dernières décennies du XIX^e siècle, et notamment aux années 1880, lorsque les revendications des populations de cette région à l'égard de l'Empire ottoman (dont la Macédoine faisait partie) furent à l'origine de luttes armées, non seulement contre l'occupant turc, mais aussi entre les populations locales. Depuis lors, la Macédoine n'a échappé à aucun des conflits et crises régionaux ou mondiaux, subissant deux guerres balkaniques (1912-1913) et deux guerres mondiales (1914-1918 et 1939-1945). Dans le traité de Bucarest du 10 août 1913, qui mit fin à la deuxième guerre balkanique, était reconnue la souveraineté de la Grèce sur un territoire de la Macédoine qui comprend la plus grande partie de la Macédoine historique et constitue, depuis cette époque, une région de la Grèce. A la suite de la dissolution de l'Empire austro-hongrois, le traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919 créa le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (sans mention des Macédoniens), royaume qui, en 1923, prit le nom de Yougoslavie. Après la fin de la seconde guerre mondiale (1945), la Yougoslavie orienta sa politique vers l'incorporation de la Macédoine

XI. RELIANCE, IN THE ALTERNATIVE, ON THE PRINCIPLE OF <i>EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS</i>	66-67
XII. COUNTERMEASURES	68-75

*

To my regret, I voted against points 1 and 2 of the operative part of the Judgment; I did so for the following reasons.

INTRODUCTION AND BRIEF HISTORY

1. Both Parties accept that the Interim Accord of 13 September 1995 is an international treaty with full legal effect. Nonetheless, it does have a number of significant unusual features. First, it may be asked whether, in the history of contemporary international relations, there have been other treaties in which the States parties are not referred to by name. The text is signed by two individuals, who represent respectively the “Party of the First Part” and the “Party of the Second Part”, and one has to deduce from this that those individuals represent Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Why was the Treaty concluded between unnamed States? The reason for this curious, uniform way in which the Parties are designated resides in the Parties’ “difference” over the name of the “Party of the Second Part”. That difference is omnipresent in this case, and the other actions of the Applicant and reactions of the Respondent revolve around it.

2. The Interim Accord was concluded amid the tumult of the Balkan crises of the 1990s and the events taking place in Europe at that time. However, it is well known that the “Macedonian Question”, which marked the rivalry between Greece, Serbia and Bulgaria, dates back to the final decades of the nineteenth century and, in particular, to the 1880s, when the demands raised by the peoples of that region against the Ottoman Empire (of which Macedonia was a part) gave rise to armed conflicts, not only against the Turkish occupier, but also among the local peoples. Since then, Macedonia has not escaped a single conflict or regional or global crisis unscathed, enduring two Balkan Wars (1912-1913) and two World Wars (1914-1918 and 1939-1945). The Treaty of Bucharest of 10 August 1913, which brought an end to the second Balkan War, recognized Greece’s sovereignty over an area of Macedonia which includes the greater part of the territory of historical Macedonia and which, since then, has constituted a region of Greece. Following the dissolution of the Austro-Hungarian Empire, the 1919 Treaty of Saint-Germain-en-Laye created the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes (without mention of the Macedonians), a Kingdom which in 1923 adopted the name of Yugoslavia. After the end of the Second World War (1945), Yugoslavia directed its policy towards incorporating both Greek and Bul-

grecque et de la Macédoine bulgare, et apporta une aide substantielle aux rebelles durant la guerre civile grecque (1946-1949). A la conférence de paix de Paris (1947), la Yougoslavie revendiqua l'annexion de provinces du nord de la Grèce. Les mouvements rebelles que celle-ci affronta à sa frontière nord pendant la guerre civile menèrent à la création, en 1946, de la première commission d'enquête des Nations Unies.

3. La Macédoine grecque, qui s'étend sur près de 90% de la Macédoine historique, compte, selon le recensement de 2000, environ 2 625 000 habitants¹ ; la population de l'ERYM s'élève à quelque 2 022 547 habitants (2002)².

4. Richard Holbrooke, secrétaire d'Etat adjoint des Etats-Unis d'Amérique et envoyé spécial pour les Balkans, dans son ouvrage *To End a War*, évoque les conditions dans lesquelles il s'est, dans la tourmente d'une des crises balkaniques — à savoir le conflit armé en Bosnie-Herzégovine —, rendu avec ses collaborateurs à Athènes et à Skopje, «pour tenter de venir à bout de l'âpre conflit entre la Grèce et l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM) au sujet du nom du pays et de son drapeau national»³. Il précise que, le 4 septembre 1995, les envoyés américains ont persuadé Andréas Papandréou, premier ministre grec de l'époque, d'accepter l'accord négocié pendant deux ans grâce à la médiation de Cyrus Vance et de Matthew Nimetz, tandis que lui-même rencontrait, au sujet de cette même question, le président Kiro Gligorov, «ancien ministre des finances de Tito [qui] avait presque littéralement inventé son pays fin 1991 et début 1992»⁴. Richard Holbrooke ajoute que le *New York Times* avait présenté l'accord intérimaire comme marquant la fin «d'un différend qui durait depuis quatre ans et avait menacé de déboucher sur un conflit armé»⁵. Il importe de rappeler ici que, immédiatement après son indépendance, le nouvel Etat a entrepris une série d'actions à visées irrédentistes et d'actes de contestation du patrimoine culturel grec qui furent jugés inadmissibles par la Grèce.

5. Le demandeur mentionne l'embargo économique que la Grèce a appliqué dans ce contexte en 1994 contre son voisin du Nord. Il convient de garder à l'esprit que les sanctions économiques de la Grèce contre son voisin du Nord sont intervenues après l'adoption de la résolution 817 par le Conseil de sécurité, ce qui signifie que la protestation du défendeur à l'égard du comportement de l'ERYM a pris très tôt une forme concrète, en tout cas dans la période comprise entre l'adoption de la résolution 817 (1993) et la conclusion de l'accord intérimaire (1995). J'ajouterai que la Commission des Communautés européennes a en 1994 déféré la Grèce devant la Cour de justice des Communautés européennes, en demandant

¹ D'après les statistiques d'Eurostat (20 octobre 2010). Voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

² Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.2.

³ R. Holbrooke, *To End a War* (édition révisée), New York, The Modern Library, 1998, p. 121-127. [Traduction du Greffe.]

⁴ *Ibid.*, p. 125. [Traduction du Greffe.]

⁵ *Ibid.* [Traduction du Greffe.]

garian Macedonia and lent substantial support to the rebels during the Greek Civil War (1946-1949). At the Paris Peace Conference (1947), Yugoslavia called for the annexation of provinces of northern Greece. The rebel movements which Greece confronted on its northern border during the Civil War led to the creation, in 1946, of the first Commission of Inquiry of the United Nations.

3. According to the census of 2000, Greek Macedonia, which extends across almost 90 per cent of historical Macedonia, has around 2,625,000 inhabitants¹; the population of the FYROM is approximately 2,022,547 inhabitants (2002)².

4. In his book *To End a War*, Richard Holbrooke, Assistant Secretary of State of the United States and Special Envoy for the Balkans, describes the circumstances in which, in the midst of one of the Balkan crises — namely, the armed conflict in Bosnia-Herzegovina —, he met with his colleagues in Athens and Skopje “to tackle the bitter dispute between Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) over the name of the country and its national flag”³. He explains how, on 4 September 1995, the American envoys convinced Andreas Papandreou, then Greek Prime Minister, to agree to the Accord which had been negotiated over a two-year period thanks to the mediation of Cyrus Vance and Matthew Nimetz, while he himself met on the same matter with President Kiro Gligorov, “once Tito’s Finance Minister [who] had almost literally invented his country in late 1991 and early 1992”⁴. Holbrooke adds that the *New York Times* had hailed the Interim Accord as marking the end “of a four year dispute that had threatened to break into war”⁵. It is important to recall here that, immediately after its independence, the new State embarked upon a series of actions with irredentist aims and acts contesting the Greek cultural heritage, which were considered unacceptable by Greece.

5. The Applicant refers to the economic embargo which, against that backdrop, was imposed by Greece in 1994 against its northern neighbour. It should be borne in mind that the economic sanctions taken by Greece against its northern neighbour occurred after the adoption of resolution 817 by the Security Council, meaning that the Respondent’s objection to the FYROM’s conduct took concrete form very quickly, in any event during the period between the adoption of resolution 817 (1993) and the conclusion of the Interim Accord (1995). I would add that, in 1994, the Commission of the European Communities referred Greece to the European Court of Justice, asking the Court to indicate provisional measures in respect of

¹ According to Eurostat figures (20 Oct. 2010); see <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

² Memorial of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Vol. I, para. 2.2.

³ R. Holbrooke, *To End a War* (revised edition), New York, The Modern Library, 1998, pp. 121-127.

⁴ *Ibid.*, p. 125.

⁵ *Ibid.*

à celle-ci d'indiquer des mesures provisoires à l'endroit de la Grèce et de se prononcer sur la conformité des mesures prises par ce pays aux articles 224 et 133 du traité de Rome. La Cour a rejeté la demande de la Commission quant à l'indication de mesures provisoires et, dans un second temps, l'affaire a été rayée du rôle. Sur le fond, il importe toutefois de noter aussi que l'avocat général de la Cour (Francis Jacobs) a, dans son rapport devant l'organe judiciaire communautaire, jugé que les mesures prises par la Grèce étaient légitimes, et préconisé le rejet de la demande et de la requête de la Commission contre la Grèce⁶.

6. Afin de permettre la conclusion de l'accord intérimaire et dans l'espoir de voir respectées les garanties de normalisation des relations avec son voisin du Nord, la Grèce a fait, en 1995, des concessions substantielles, en se fondant sur les contreparties prévues par l'accord, et a accepté de lever l'embargo. Je signalerai que ces contreparties se réduisaient, pour l'ERYM, à se comporter conformément aux règles de bon voisinage. L'arrêt fait allusion au rapport de la commission Badinter, qui, sur la base des déclarations des pays de l'ex-Yougoslavie (simples déclarations d'intention dont la conformité à la réalité n'était pas vérifiée), s'était prononcée en faveur de la reconnaissance de l'ERYM⁷. Il est vrai que l'Union européenne a fait des efforts de médiation entre les deux Parties. Ces efforts n'ont pas abouti et, au sommet de Lisbonne de juin 1992, le Conseil européen a subordonné la reconnaissance du demandeur par l'Union européenne à l'emploi d'une dénomination qui ne contiendrait pas le terme «Macédoine»⁸.

I. PARVENIR À LA DÉTERMINATION DU NOM PAR LA NÉGOCIATION
ET D'UN COMMUN ACCORD, OU MAINTENIR LA «DIVERGENCE»
AU PRIX DE LA FRUSTRATION, DE L'INSÉCURITÉ ET DE LA CONFUSION

7. Depuis plusieurs années, le contexte politique, juridique et culturel des relations entre les deux pays est terni par le problème du nom du demandeur. Ce problème, comme bien d'autres, a surgi en 1991 et, depuis lors, la Grèce demande que son voisin du Nord *ne monopolise pas*, en tant qu'Etat, le nom de Macédoine et qu'il adopte un nom qui le distingue de la Macédoine grecque. Je pourrais citer au moins cinq cas dans lesquels, en Europe du Nord, en Europe centrale, dans les Balkans, en Afrique et dans le Pacifique, sur protestation d'Etats voisins ou de leur propre gré, des Etats nouveaux ont adopté des noms ou des symboles destinés à les distinguer de leurs voisins. Depuis 1995, une négociation visant à résoudre «la divergence» («the difference») sur le nom est engagée entre les Parties sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et avec

⁶ Cour de justice des Communautés européennes, affaire C-120/94, notamment les paragraphes 61-73.

⁷ Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.13.

⁸ *Ibid.*, par. 2.13, note 37.

Greece and to rule on whether the measures taken by that country were in accordance with Articles 224 and 133 of the Treaty of Rome. The Court rejected the Commission's request concerning the indication of provisional measures and the case on the merits was later removed from the list. In respect of the merits, however, it is also important to note that, in his opinion to the Court, the Court's Advocate General (Francis Jacobs) found that the measures taken by Greece were legitimate and recommended that the Commission's request and application against Greece be dismissed⁶.

6. In order to facilitate the conclusion of the Interim Accord, and trusting in the safeguards for the normalization of relations with its northern neighbour, in 1995 Greece consented to substantial concessions, in return for the reciprocal obligations provided by the Accord, and agreed to lift the embargo. I would point out that, for the FYROM, those reciprocal obligations amounted to no more than behaving in accordance with the rules of good neighbourliness. The Judgment refers to the opinion of the Badinter Commission, which, on the basis of declarations by the countries of the former Yugoslavia (simple declarations of intention whose correspondence with reality was not verified), ruled in favour of the recognition of the FYROM⁷. The European Union also attempted to mediate between the two Parties. Those attempts were unsuccessful and, at the Lisbon Summit of June 1992, the European Council made known that the Applicant would only be recognized by the European Union under a name which did not include the word "Macedonia"⁸.

I. TO RESOLVE THE NAME ISSUE THROUGH NEGOTIATIONS AND COMMON CONSENT, OR TO MAINTAIN THE "DIFFERENCE" AT THE COST OF FRUSTRATION, INSECURITY AND CONFUSION

7. For several years, political, legal and cultural relations between the two countries have been clouded by the problem of the Applicant's name. That problem, like many others, surfaced in 1991, and ever since Greece has been asking its northern neighbour *not to monopolize*, in its capacity as a State, the name of Macedonia and to adopt a name which distinguishes it from Greek Macedonia. I could mention at least five cases in Northern Europe, Central Europe, the Balkans, Africa and the Pacific in which, on the protests of neighbouring States or of their own accord, new States adopted names or symbols designed to differentiate them from their neighbours. Since 1995, negotiations aimed at settling "the difference" over the name have been conducted between the Parties under the auspices of the United Nations Secretary-General and with the mediation

⁶ European Court of Justice, case C-120/94, paras. 61-73 in particular.

⁷ Memorial of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Vol. I, para. 2.13.

⁸ *Ibid.*, para. 2.13, footnote 37.

la médiation de Matthew Nimetz. Cependant, la confrontation se poursuit et présente plusieurs aspects inquiétants pour la stabilité des relations dans les Balkans, aspects qui dépassent le cadre des représentations officielles, de la presse, ou des autres institutions publiques et privées des deux pays.

8. Au cours de la procédure écrite, le demandeur a soutenu que, dans l'accord intérimaire, «aucune des Parties n'[était] désignée par son nom constitutionnel et que l'appellation provisoire d'«ex-République yougoslave de Macédoine» qui figure dans la résolution 817 n'[était] pas non plus employée pour se référer au demandeur»⁹. Il s'agit là d'une lecture erronée, entérinée par la Cour, puisque les articles 5 et 11 de l'accord intérimaire transforment et renforcent juridiquement les résolutions 817 et 845 du Conseil de sécurité, dont la première prône clairement l'appellation provisoire ERYM «à toutes fins utiles à l'Organisation» («for all purposes within the organization») (ajoutons que le texte français traduit le mot «within» par «à», tandis qu'à mon sens la traduction exacte est «au sein de»). Si le demandeur n'était pas, lui aussi, tenu d'employer le nom provisoire, alors la référence dans l'accord intérimaire à la résolution 845 aurait suffi. Le paragraphe 2 de la résolution 817 indique, quant à lui, que, jusqu'au règlement d'un commun accord de la divergence sur le nom, le demandeur «sera désigné ... à toutes fins utiles» sous le nom d'ex-République yougoslave de Macédoine. Or, le demandeur, en utilisant à l'égard et au sein des organisations internationales le nom qui figure dans sa Constitution («la République de Macédoine»), outre qu'il crée la confusion parmi les membres de la communauté internationale, manque doublement à son obligation. En premier lieu, il s'arroge unilatéralement une exception à la formule «sera désigné ... à toutes fins utiles», alors qu'il ne ressort nullement des résolutions 817 et 845 qu'il peut bénéficier de pareille exception; l'appellation lie tout le monde sans exception dans l'organisation internationale. Les deux résolutions en question (et l'accord) emploient le mot «nom» au singulier et non pas au pluriel, en toute logique, puisqu'il s'agit de la manifestation de la volonté des Nations Unies d'œuvrer en faveur de la normalisation des relations entre deux Etats membres de la communauté internationale. En outre, l'expression «à toutes fins utiles» renforce l'effet utile de la négociation, qui devra aboutir à un nom (et un seul) qui ne sera plus provisoire.

9. Pour ce qui est de la «divergence sur le nom», le demandeur adopte, selon le cas, et parfois simultanément, au moins deux positions différentes: il prétend tantôt que la résolution 817 vise la négociation sur le nom et que, partant, le nom provisoire ne concerne pas le demandeur, tantôt que la négociation porte sur le nom provisoire et que, par conséquent, il n'est pas question de son nom constitutionnel. Le demandeur prétend ainsi que la négociation bilatérale menée sous les auspices des Nations Unies, qui dure depuis plus de seize ans, consiste simplement à rechercher un accord sur le nom qui remplacera celui, provisoire, d'ERYM par une autre désignation destinée à n'être utilisée que par le défendeur, tandis que le demandeur lui-même continuera de s'appeler et

⁹ Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 2.35.

of Matthew Nimetz. However, the dispute remains unresolved and raises a number of concerns for the stability of relations in the Balkans, which extend beyond the scope of the two countries' official representations, press or other public and private institutions.

8. During the written stage of the proceedings, the Applicant contended that in the Interim Accord “[n]either Party is referred to by its constitutional name nor is the provisional reference of ‘the former Yugoslav Republic of Macedonia’, as set out in resolution 817, used to refer to the Applicant”⁹. That reading, upheld by the Court, is erroneous, because Articles 5 and 11 of the Interim Accord transpose and legally reinforce Security Council resolutions 817 and 845, the first of which clearly advocates the use of the provisional reference FYROM “for all purposes within the organization”. If the Applicant was itself not also required to use the provisional name, then it would have been sufficient to refer to resolution 845 in the Interim Accord. For its part, paragraph 2 of resolution 817 states that, pending the settlement by common consent of the difference over the name, the Applicant is to be “referred to for all purposes” as the former Yugoslav Republic of Macedonia. However, by using the name which appears in its Constitution (“the Republic of Macedonia”) in its dealings with and within international organizations, as well as creating confusion among the members of the international community, the Applicant is failing to comply with its obligation in two ways. Firstly, it is unilaterally claiming for itself an exception to the formula “[is to be] referred to for all purposes”, even though there is nothing in resolutions 817 and 845 to allow it such an exception; use of the reference name is binding for all, without exception, within the international organization. The two resolutions in question (and the Accord) use the word “name” in the singular, and not in the plural, which makes perfect sense, since they reflect the willingness of the United Nations to strive for the normalization of relations between two member States of the international community. Furthermore, the phrase “for all purposes” emphasizes the object of the negotiations, which are intended to achieve agreement on one name (and one name only), which will no longer be provisional.

9. With respect to the “difference over the name”, the Applicant adopts — according to the circumstances and sometimes simultaneously — at least two different positions: it claims sometimes that resolution 817 refers to the negotiations over the name and that, accordingly, the provisional name does not concern it, and sometimes that the negotiations concern the provisional name and that, therefore, its constitutional name is not at issue. The Applicant thus contends that the purpose of the bilateral negotiations conducted under the auspices of the United Nations, which have been ongoing for more than 16 years, is simply to reach agreement on the name which will replace the provisional appellation of FYROM, and which is intended solely for use by the Respondent, while the Applicant, for its part, will continue to

⁹ Memorial of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Vol. I, para. 2.35.

de se faire appeler «la Macédoine». C'est ce qu'il nomme la «double formule» («dual formula»), interprétation qui ne tient pas compte de ses obligations conventionnelles. Il suffit de constater que les deux Parties sont déjà convenues, sans intermédiaire et par les deux mémorandums conclus entre elles en 1995, d'utiliser chacune dans l'intervalle le nom qu'elles préfèrent. A quoi servirait alors la longue négociation menée sous les auspices des Nations Unies, dès lors que les Parties se sont entendues provisoirement, sans intermédiaire, sur leurs relations mutuelles?

10. En ce qui concerne l'emploi par le demandeur de son nom constitutionnel, tous les témoins de l'activité des organisations internationales ces vingt dernières années doivent se rappeler les innombrables points d'ordre soulevés par les représentants de la Grèce contre cette appellation ainsi que les réponses du demandeur. Tout en manifestant oralement et par écrit son opposition, la Grèce a tenu compte du fait que cette confrontation ne pouvait se poursuivre *ad nauseam*. Par ses objections réitérées, elle a néanmoins amplement consolidé sa position face au glissement de la position du demandeur vers une «double formule» («dual formula»), nullement envisagée par l'accord intérimaire. Pour le bon fonctionnement des organisations et des organes internationaux, point n'est besoin pour ceux qui objectent de réagir en tout temps et en toute occasion.

11. En ce qui concerne la négociation sur le nom, les écritures et plaidoiries en l'espèce révèlent devant la Cour que la position de la Grèce s'est substantiellement modifiée au fil des ans. Initialement, sa politique consistait à s'opposer à toute désignation du demandeur qui contiendrait le terme «Macédoine». Par la suite, et en tous cas avant la conférence de Bucarest du 3 avril 2008, la Grèce a changé sa position et fait connaître qu'elle accepterait un nom contenant le terme de «Macédoine», à condition qu'il fût assorti d'un qualificatif, et que ce nom devrait être applicable *erga omnes*. En revanche, le demandeur, par la voix de son président et de son premier ministre, déclarait inacceptable l'emploi sur le plan international d'un nom différent du nom constitutionnel (voir *infra* paragraphes 32-33). Cette position est restée inchangée pendant seize années, celle des gouvernements successifs du demandeur. Il n'est pas dans mes intentions d'examiner l'impact que peut avoir à long terme l'usurpation d'un nom.

II. L'OBJET ET LE BUT DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE

12. Parmi les diverses interprétations données dans la jurisprudence et la doctrine des notions d'objet et de but d'un traité, on retiendra comme hypothèse de travail que l'objet est un élément stable tandis que le but présente un caractère évolutif¹⁰. D'après la convention de Vienne, l'objet

¹⁰ Voir M. K. Yasseen, «L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI)*, t. 151 (1976-III), p. 3 et suiv., p. 55.

refer to itself and to have itself referred to, as “Macedonia”. This is what the Applicant calls the “dual formula”, an interpretation which fails to take account of its treaty obligations. It is sufficient to note that the two Parties have already agreed, without any intermediary and by means of the two memoranda concluded between them in 1995, that they will each use, in the interim, the name of their preference. Therefore, what would be the point of the lengthy negotiations under the auspices of the United Nations if the Parties have already reached a temporary understanding, without an intermediary, in respect of their mutual relations?

10. As regards the Applicant’s use of its constitutional name, anyone who has been witness to the activities of international organizations over the past 20 years will no doubt recall the countless points of order raised by Greek representatives against the use of that name, as well as the Applicant’s responses. While voicing its opposition orally and in writing, Greece took account of the fact that that conflict could not be pursued *ad nauseum*. Through its repeated objections, it nevertheless made its position perfectly clear in the face of the Applicant’s shift towards a “dual formula” not contemplated by the Interim Accord. For international organs and organizations to function smoothly, it is not necessary for those with objections to voice those objections at all times and on every occasion.

11. As regards the negotiations over the name, the written and oral proceedings in this case demonstrate to the Court that Greece’s position has changed substantially over the years. Initially, Greece’s policy consisted of objecting to any name of the Applicant which contained the term “Macedonia”. Subsequently, and in any event before the Bucharest Conference of 3 April 2008, Greece altered its position and made known that it would accept a name that included the term “Macedonia” — on the condition that it was accompanied by a qualifier and that that name should be used *erga omnes*. The Applicant, on the other hand — speaking through its President or Prime Minister — declared that the international use of a name which differed from its constitutional name was unacceptable (see paras. 32-33 *infra*). That position has remained — unchanged for 16 years — the position of the Applicant’s successive governments. I do not propose to examine the potential long-term effects of the usurpation of a name.

II. THE OBJECT AND PURPOSE OF THE INTERIM ACCORD

12. From the various interpretations given in both jurisprudence and doctrine to the notions of the object and the purpose of a treaty, it can be taken as a working hypothesis that the object is stable whereas the purpose is evolving¹⁰. According to the Vienna Convention, the object and

¹⁰ Cf. M. K. Yasseen, “L’interprétation des traités d’après la convention de Vienne sur le droit des traités”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 151-III, 1976, p. 3 *et seq.*, p. 55.

et le but du traité sont considérés dans leur ensemble et non par référence à telle ou telle disposition particulière de l'instrument en question. Dans un second temps, chaque disposition particulière est susceptible d'être appréciée suivant l'interprétation qui lui donne un effet utile. Pour ce qui est de l'accord intérimaire, son objet est de normaliser les relations entre les Parties et son but, l'utilisation par celles-ci des divers moyens qui y sont proposés (dont la négociation effective est l'outil par excellence) pour aboutir à une *solution durable* de la « divergence » qui les oppose, et non de « trouver un moyen pour rendre possible une coopération pragmatique au double plan bilatéral et multilatéral, à titre provisoire »¹¹.

13. Il est généralement reconnu que l'attribution d'une qualification à un traité n'a plus aujourd'hui de caractère dogmatique aux fins de son interprétation et de son application¹². La notion d'accord synallagmatique¹³ est toutefois mentionnée dans l'interprétation d'un grand nombre de traités *bilatéraux*, parce qu'elle se retrouve dans tous les systèmes juridiques internes et permet de mieux cerner les droits et obligations des deux Etats dans leurs relations contractuelles. De nos jours, le fait de qualifier certains accords de synallagmatiques sert surtout à les distinguer de certains traités multilatéraux dits « normatifs » ou « intégraux », dont les méthodes d'interprétation et d'application sont en pleine évolution.

14. Au cœur de tout accord synallagmatique se trouve la *réciprocité*, une notion fondamentale dans les relations internationales. En effet, la réciprocité joue un rôle à la fois constructif et stabilisateur; elle est liée au degré d'organisation de la communauté internationale. Elle se traduit par un traitement juridique équivalent ou identique. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire pour son application que le traité comprenne une clause spécifique à cet effet: la notion opère même en dehors du traité pour le renforcer. C'est pourquoi est établie la distinction entre réciprocité formelle, qui est spécifiquement juridique, et réciprocité réelle, deux notions qui, d'ailleurs, ne s'excluent pas. Selon moi, un traité synallagmatique ne reflétant pas la réciprocité pourrait être considéré comme un traité inégal. Enfin, il serait scientifiquement erroné de considérer qu'un traité synallagmatique ne peut contenir des dispositions que la doctrine et la jurisprudence qualifient de « normatives » ou d'« intégrales »; c'est la construction du traité dans son ensemble et non le fait de procéder par coupures artificielles qui permet d'en apprécier le caractère essentiel. A cet égard, je rappellerai que le rapporteur spécial de la CDI sur le droit des traités distinguait entre obligations « supposant l'octroi réciproque de concessions », d'une part, et obligations nécessitant une exécution « intégrale », d'autre part, et ce, dans tous les traités, bilatéraux ou multilatéraux. Même dans les traités

¹¹ Les italiques sont de moi. Voir réplique de l'ex-République yougoslave de Macédoine, par. 4.63.

¹² A/CN.4/L.682, p. 338.

¹³ M. Virally, dans « Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 122 (1967-III), écrit que « la réciprocité exprime l'idée d'un retour, d'un lien de ce qui est donné de part et d'autre » (p. 100).

purpose of the treaty are considered as a whole and not in reference to the individual provisions of the instrument in question. After that, each individual provision may be considered by applying the interpretation which gives it a useful effect. The object of the Interim Accord is to normalize the relations between the Parties and its purpose is the use by those Parties of the various means it offers (most notably, effective negotiations) to reach a *lasting solution* to the “difference” between them, and not to “find a way to allow for pragmatic co-operation bilaterally and multilaterally on an interim basis”¹¹.

13. It is generally recognized that a treaty is no longer characterized in a rigid fashion for the purposes of its interpretation and application¹². The notion of synallagmatic agreement¹³ is, however, referred to in the interpretation of a great number of *bilateral* treaties, because it can be found in every national legal system and serves to clarify the rights and obligations of both States in their contractual relations. Nowadays, agreements are characterized as synallagmatic primarily in order to distinguish them from certain so-called “normative” or “integral” multilateral treaties, for which the methods of interpretation and implementation are still evolving.

14. At the heart of any synallagmatic agreement is *reciprocity*, a fundamental notion in international relations. In effect, reciprocity plays both a constructive and stabilizing role; it is linked to the degree of organization within the international community. It is reflected in equivalent or identical treatment in law. Further, a treaty does not have to include a specific clause to that effect for reciprocity to apply: it operates even outside the framework of the treaty in order to strengthen it. That is why there is a distinction between formal reciprocity, which is a specific legal provision, and actual reciprocity, two notions which, furthermore, are not mutually exclusive. In my opinion, a synallagmatic treaty which does not reflect reciprocity could be considered as unequal. Finally, it would be wrong to conclude that a synallagmatic treaty cannot contain provisions which doctrine and jurisprudence call “normative” or “integral”; it is the construction of the treaty as a whole and not by artificial sections which enables its essential nature to be determined. In that connection, I would point out that the ILC’s Special Rapporteur on the Law of Treaties distinguished between “reciprocal” or “concessionary” and “integral” obligations in all treaties, bilateral and multilateral. Even in multilateral treaties, reciprocal obligations are those which “provid[e] for a mutual interchange of benefits between the parties, with rights and obligations

¹¹ See the Reply of the former Yugoslav Republic of Macedonia, para. 4.63; emphasis added.

¹² A/CN.4/L.682, p. 338.

¹³ In “Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 122, 1967-III, Virally writes that “reciprocity expresses the idea of an exchange, of a link between that which is given on either side”, p. 100.

multilatéraux, les obligations à caractère réciproque sont celles qui «prévoient un échange mutuel de prestations ainsi que des droits et obligations pour chaque partie à l'égard de chacune des autres parties prises individuellement»; à titre d'exemple, le rapporteur mentionnait la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques¹⁴.

15. Dans le contexte des droits et obligations conventionnelles, on évoque souvent (et le demandeur n'y fait pas exception) la règle *pacta sunt servanda*. Effectivement, tout le monde s'accorde à affirmer qu'il s'agit là d'une règle fondamentale du droit des traités et, comme Milan Bartoš l'expliquait devant la Commission du droit international, «la règle *pacta sunt servanda* est liée à la règle *dot ut res*»¹⁵.

16. L'accord intérimaire est synallagmatique au sens habituellement attribué à cette catégorie de traités, ce qui signifie que ses dispositions sont étroitement liées les unes aux autres et que les droits et obligations des deux Parties sont juridiquement liés. Il est en effet difficile de voir quel avantage le défendeur retirait de l'accord intérimaire autre que la normalisation de ses relations avec son voisin du Nord par l'acceptation, d'un commun accord, d'un nom qui distinguerait l'un de l'autre. Dès lors, la Cour devrait, d'une part, œuvrer pour rendre réalisables l'objet et le but de l'accord intérimaire en mettant l'accent sur la nécessité d'une négociation effective menée de bonne foi et, d'autre part, veiller à ne pas nuire directement ou indirectement à cette négociation.

III. LA COUR N'A PAS COMPÉTENCE POUR RÉGLER CE DIFFÉREND

17. Le paragraphe 2 de l'article 21 exclut de la compétence de la Cour «la divergence visée au paragraphe 1 de l'article 5». Cette expression ne renvoie pas seulement au fait que la Cour n'a pas compétence pour déterminer le nom du demandeur, ce qui est l'évidence même; elle va plus loin et vise «la divergence». Cette «divergence», omniprésente dans les écritures et plaidoiries, est connue de tous.

18. Il s'ensuit que le paragraphe 2 de l'article 21 exclut de la compétence de la Cour non seulement la question de l'attribution d'un nom au demandeur (ce qui est l'évidence même) mais aussi, selon les termes qui y sont employés, «la divergence visée au paragraphe 1 de l'article 5», c'est-à-dire l'intervention de la Cour sur toute question qui, selon le demandeur lui-même, touche «directement ou indirectement» la question du nom. J'ajouterai que l'exclusion énoncée à l'article 21 est aussi liée à l'article 22, qui renvoie aux articles 8 et 10 du traité de l'OTAN¹⁶, la Cour n'étant pas compétente pour interpréter cet instrument. La Cour, en se déclarant incompétente, aurait contribué à faire en sorte que les négociations menées

¹⁴ Voir Gerald Fitzmaurice, *Third Report on the Law of Treaties*, Nations Unies, doc. A/CN.4/115, *YBILC*, vol. II, p. 27.

¹⁵ *YBILC*, 1963, vol. I, p. 124.

¹⁶ Voir *infra* paragraphes 37 et 61.

for each involving specific treatment at the hands of and towards each of the others individually”; by way of an example, the Rapporteur cited the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations¹⁴.

15. In the context of treaty rights and obligations, the *pacta sunt servanda* rule is often invoked (and the Applicant is no exception in that respect). In effect, it is well established that that rule is a fundamental principle of the law of treaties and, as Milan Bartoš explained before the International Law Commission, “the rule *pacta sunt servanda* is linked to the rule *do ut des*”¹⁵.

16. The Interim Accord is synallagmatic in the sense usually attributed to that category of treaties, meaning that its provisions are closely inter-connected, and that the rights and obligations of the two Parties are legally dependent on one another. In fact, it is difficult to see what benefit the Respondent would derive from the Interim Accord, other than the regularization of its relations with its northern neighbour by joint acceptance of a name which would distinguish one from the other. Therefore, the Court should strive to make the object and purpose of the Interim Accord realizable by emphasizing the need for effective negotiations conducted in good faith, and take care not to prejudice those negotiations directly or indirectly.

III. THE COURT LACKS JURISDICTION TO SETTLE THIS DISPUTE

17. Paragraph 2 of Article 21 excludes from the Court’s jurisdiction “the difference referred to in Article 5, paragraph 1”. That phrase does not simply refer to the fact that the Court does not have jurisdiction to determine the name of the Applicant, which is self-evident; it goes further and refers to “the difference”. We are all familiar with the “difference”, ever present in the written and oral pleadings.

18. It follows that paragraph 2 of Article 21 excludes from the Court’s jurisdiction not only the question of the attribution of a name for the Applicant (which is self-evident), but also, by the terms used therein, “the difference referred to in Article 5, paragraph 1”; that is to say, it prohibits the Court’s intervention on any question which, according to the Applicant itself, relates “directly or indirectly” to the question of the name. I would add that the exclusion under Article 21 is also linked to Article 22, which reflects Articles 8 and 10 of the North Atlantic Treaty¹⁶, the Court having no jurisdiction to interpret that instrument. By finding that it lacked jurisdiction, the Court would have helped to ensure that the nego-

¹⁴ See the *Third Report on the Law of Treaties* by Gerald Fitzmaurice, UN doc. A/CN.4/115, *YBILC*, Vol. II, p. 27.

¹⁵ *YBILC*, 1963, Vol. I, p. 124.

¹⁶ See paragraphs 37 and 61 *infra*.

sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (paragraphe 3 de la résolution 845) aient un sens et aboutissent à l'adoption, d'un commun accord, d'un nom pour le demandeur. Il est regrettable que la Cour ait adopté une position susceptible d'être interprétée comme contribuant à des « faits accomplis » ou risquant de provoquer une nouvelle dégradation des négociations. Pour parvenir à cette position, elle a interprété restrictivement l'article 5; en ce qui concerne le premier volet de l'article 11, elle a opté pour une interprétation extensive; pour le second volet de ce même article, elle est revenue à l'interprétation restrictive.

19. Le demandeur a soutenu (en modifiant sa position) que l'interprétation de la compétence de la Cour donnée par le défendeur aurait rendu l'accord inapplicable en tout ou en partie. Sur ce point, il a présenté une argumentation qui rendrait inapplicables en tout ou en partie les dispositions qui ne lui conviennent pas, à savoir le paragraphe 1 de l'article 5, le second volet du paragraphe 1 de l'article 11, le paragraphe 2 de l'article 21 et l'article 22.

20. Soutenir (à des degrés variables) qu'une interprétation large de la « divergence » sur le nom aurait pour effet de restreindre ou d'amoinrir la compétence de la Cour revient à neutraliser la portée du paragraphe 2 de l'article 21. Mais, avant de réfléchir à l'incidence éventuelle de la question du nom sur telle ou telle disposition de l'accord, le constat s'impose que c'est précisément à cause de la façon dont le demandeur tente d'interpréter lui-même ses propres obligations que la « divergence sur le nom » a pris avec le temps une dimension qui ne pouvait être prévue au moment de la conclusion de l'accord en 1995.

21. Pour apprécier le rôle de catalyseur que joue le nom dans la présente affaire et en ce qui concerne la compétence conférée à la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 21, point n'est besoin de s'aventurer à rechercher quelles dispositions de l'accord seraient susceptibles d'être interprétées de manière extensive ou restrictive. Le « nom » du demandeur est indiqué par référence et de façon juridiquement obligatoire dans deux dispositions fondamentales de l'accord, à savoir les articles 5, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, chacun étant *pris dans son ensemble*. C'est en appréciant la portée et l'application de ces deux dispositions depuis 1995 que l'on pourra se prononcer sur la compétence de la Cour et sur la recevabilité de la requête.

22. Le défaut de compétence de la Cour est également corroboré par le fait que la décision de l'OTAN du 3 avril 2008 est un acte de cette organisation internationale, la Grèce n'ayant pas à répondre des actes de l'organisation dont elle est membre. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'un demandeur cherche à obtenir de la Cour qu'elle se prononce sur la licéité de certains actes d'une organisation internationale qui n'est pas partie au litige. Faire droit à l'argumentation du demandeur équivaut à ce que, pour la première fois, la plus haute juridiction internationale apprécie la licéité d'un acte d'une organisation internationale tierce à travers un Etat membre.

23. J'examinerai maintenant dans quelle mesure le fait pour la Cour de s'être déclarée compétente influera sur la reprise effective de négociations

tiations carried out under the auspices of the United Nations Secretary-General (paragraph 3 of resolution 845) were meaningful and resulted in the adoption of a name for the Applicant by common consent. It is regrettable that the Court assumed a position capable of being interpreted as contributing to “faits accomplis”, or which might lead to renewed deterioration of the negotiations. To arrive at that position, it adopted a restrictive interpretation of Article 5, a broad interpretation of the first clause of Article 11 and a restrictive interpretation of the second clause of the same Article.

19. The Applicant (changing its position) contended that the Respondent’s interpretation of the Court’s jurisdiction would render the Accord wholly or partially ineffective. On that point, it presented a reasoning which would render inapplicable in whole or in part the provisions it finds inconvenient, namely paragraph 1 of Article 5, the second clause of paragraph 1 of Article 11, paragraph 2 of Article 21 and Article 22.

20. Arguing (to varying degrees) that a broad interpretation of the “difference” over the name would restrict or diminish the Court’s jurisdiction is tantamount to neutralizing the effect of Article 21, paragraph 2. But before considering the possible impact of the name issue on individual provisions of the Accord, it should first be noted that it is precisely because of the unilateral interpretation which the Applicant attempts to apply to its own obligations that the “difference over the name” has, over time, taken on a dimension which could not have been envisaged when the Accord was concluded in 1995.

21. In order to understand the catalysing role played by the name in the present case, and its significance for the Court’s jurisdiction under Article 21, paragraph 1, it is not necessary to venture into an examination of which of the Accord’s provisions are to be interpreted broadly and which restrictively. The “name” of the Applicant is indicated referentially and in a legally binding manner in two of the Accord’s key provisions, namely Article 5, paragraph 1, and Article 11, paragraph 1, each *taken as a whole*. It is in considering the effect accorded to those two provisions since 1995, and the manner in which they have been implemented, that the Court’s jurisdiction and the admissibility of the Application can be determined.

22. The Court’s lack of jurisdiction is also corroborated by the fact that NATO’s decision of 3 April 2008 is an act of that international organization, and Greece does not have to answer for the acts of the organizations of which it is a member. Furthermore, it is not the first time that an applicant is seeking to obtain from the Court a ruling on the lawfulness of certain acts of an international organization which is not a party to the dispute. To uphold the Applicant’s thesis means that, for the first time, the highest international court is ruling through a member State on the lawfulness of an act of a third-party international organization.

23. I will now consider to what extent the Court’s finding that it has jurisdiction will influence the effective resumption of meaningful negotia-

ayant un sens pour que les Parties aboutissent à un accord sur la question du nom, qui représente un obstacle lourd de conséquences politiques et culturelles non seulement pour l'admission de l'ERYM à telle ou telle organisation internationale, mais aussi pour les relations bilatérales. La Cour, en faisant droit à la thèse du demandeur et en se déclarant compétente, s'est engagée dans le domaine complexe des relations politiques et culturelles entre les Parties et entre celles-ci et l'organisation internationale en cause. De surcroît, en décidant que les violations continues de l'accord intérimaire par le demandeur au sein et en dehors des organisations internationales n'ont pas d'incidence décisive quant à l'application de l'accord, l'arrêt donne à penser que l'interprétation que donne lui-même le demandeur est sans rapport avec la « divergence sur le nom », divergence pourtant exclue de la compétence de la Cour en vertu de l'article 21. Plutôt que de formuler des considérants répétitifs qui risquent d'empiéter sur la négociation, la Cour aurait dû se contenter de l'appel qu'elle formule si clairement dans le paragraphe 166 du présent arrêt. Rappelons les termes prudents employés par la Cour permanente de Justice internationale : « le règlement judiciaire des conflits internationaux ... n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties ... dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable » (affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, ordonnance du 19 août 1929, C.P.J.I. série A n° 22, p. 13).

24. Une lecture composite de l'accord aurait permis de déceler dans le texte la nécessité de tenir compte des éléments historiques et culturels qui pèsent sur l'affaire et de se distancier des réactions non seulement politiques, mais aussi psychologiques populaires que l'arrêt susciterait de part et d'autre. En disant que le demandeur peut employer son nom constitutionnel au sein des organisations internationales, la Cour va au-delà de la compétence que lui attribue l'article 21 de l'accord.

IV. L'ARTICLE 5 ET L'OBLIGATION DE NÉGOCIER DE BONNE FOI

25. La Cour réduit à sa plus simple expression l'interprétation de la portée de l'article 5, paragraphe 1, de l'accord intérimaire. Cette disposition prévoit que

« [l]es Parties conviennent de poursuivre les négociations sous les auspices du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, conformément à la résolution 845 (1993) du Conseil de sécurité, en vue de parvenir à régler le différend mentionné dans cette résolution et dans la résolution 817 (1993) du Conseil ».

26. Dans les deux résolutions susmentionnées, le Conseil de sécurité prie instamment les Parties de continuer de coopérer afin d'arriver à un règlement rapide « de la divergence qui existe entre elles » (résolution 817), « des questions qu'il leur reste à résoudre » (résolution 845). La différence

tions aimed at achieving agreement between the Parties on the issue of the name, which represents an obstacle with significant political and cultural consequences not only to the FYROM's admission to specific international organizations, but also to bilateral relations. By upholding the Applicant's claim and finding that it has jurisdiction, the Court has involved itself in the intricacies of the Parties' political and cultural relations with each other and with the international organization in question. Furthermore, in finding that the Applicant's sustained violations of the Interim Accord within and outside of international organizations have had no decisive effect on the implementation of the Accord, the Judgment implies that the way in which the Applicant interprets the Accord has no connection with "the difference over the name", which is excluded from the Court's jurisdiction under Article 21. Instead of formulating a repetitive series of reasons which could undermine the negotiations, the Court should have contented itself with the appeal set out so clearly in paragraph 166 of the Judgment. Recalling the prudent terms employed by the Permanent Court of International Justice: "the judicial settlement of international disputes . . . is simply an alternative to the direct and friendly settlement of such disputes between the Parties; as consequently it is for the Court to facilitate, so far as is compatible with its Statute, such direct and friendly settlement" (case concerning the *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 19 August 1929, P.C.I.J., Series A, No. 22, p. 13*).

24. A composite reading of the Accord would have enabled the Court to discern in the text the need to take account of the historical and cultural elements which loom large over the case and to distance itself from the reactions, both political and on the popular psychological level, which are liable to be aroused on either side by the Judgment. In finding that the Applicant may use its constitutional name within international organizations, the Court exceeds its jurisdiction under Article 21 of the Accord.

IV. ARTICLE 5 AND THE OBLIGATION TO NEGOTIATE IN GOOD FAITH

25. The Court reduces the interpretation of the scope of Article 5, paragraph 1, of the Interim Accord to its simplest form. That provision stipulates that:

"[t]he Parties agree to continue negotiations under the auspices of the Secretary-General of the United Nations pursuant to Security Council resolution 845 (1993) with a view to reaching agreement on the difference described in that resolution and in Security Council resolution 817 (1993)".

26. In the two above-mentioned resolutions, the Security Council urges the Parties to continue to co-operate in order to arrive at a speedy settlement "of their difference" (resolution 817) and "of the remaining issues between them" (resolution 845). The discrepancy in the wording of these

dans le libellé de ces deux textes démontre qu'entre 1993 et 1995 les «questions à résoudre» se sont multipliées.

27. Lorsqu'on aborde la question de la négociation internationale, on est souvent tenté d'établir une distinction entre obligations de moyens et obligations de résultat. Pour ma part, je suis d'avis que cette dichotomie vaut pour d'autres domaines des relations internationales. En ce qui concerne la négociation internationale, en revanche, cette distinction appartient à des temps révolus, lorsque la diplomatie était avant tout un exercice ou un art d'intelligence, de tromperies, de subtilités sémantiques et d'atermoiements. Or nous vivons désormais dans une époque à la fois ouverte et brutale. Aussi, la moindre des choses à attendre de deux États en litige, c'est qu'ils négocient en vue d'aboutir à un résultat, surtout lorsque la paix, la sécurité ou le bon voisinage sont en cause. Telle est la portée de l'expression, dorénavant classique, «négociation ayant un sens». Il existe, certes, différentes conceptions de ce que recouvre l'expression «négociation ayant un sens» selon le *locus classicus* de la Cour dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord* (*Republique fédérale d'Allemagne/Danemark; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas*) (arrêt, C.I.J. Recueil 1969, p. 46-47, par. 85), mais tout le monde s'accorde à dire que «[l']obligation en question semble être celle, pour les États, de se comporter de telle sorte que leurs négociations aient un sens; il n'existe pas de véritable négociation (de bonne foi) si chaque partie, ou l'une d'elles, campe sur sa position et refuse tout compromis».¹⁷

28. Le principe de bonne foi, invoqué à plusieurs reprises par les Parties, sur les vertus duquel la Cour ne s'attarde pas dans l'arrêt, est un principe normatif et général du droit international¹⁸, une institution juridique requérant l'harmonie entre la volonté exprimée et la volonté réelle, que la Cour n'a cessé de confirmer. La doctrine et la pratique (y compris au cours de l'élaboration de la résolution 2625 (XXV) sur «les relations amicales») ont fermement souligné l'aspect moral de la bonne foi, et la jurisprudence arbitrale lui a récemment encore reconnu un «rôle fondamental et [un] caractère dominant ... dans l'interprétation de l'ensemble du droit international et non seulement dans l'interprétation des traités»¹⁹. Dans le contexte du droit des traités, la bonne foi opère à trois niveaux: d'abord dans la négociation de l'accord, ensuite dans son interprétation et enfin dans son application²⁰. Si l'accord prévoit des négocia-

¹⁷ G. White, «The Principle of Good Faith», dans M. B. Akehurst, V. Lowe et C. Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law*, Londres/New York, Routledge, 1994, p. 233.

¹⁸ M. Virally, «Review Essay: Good Faith in International Law», *American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 77, 1983, p. 130-132.

¹⁹ Affaire concernant l'apurement des comptes entre le Royaume des Pays-Bas et la République française en application du protocole du 25 septembre 1991 additionnel à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures du 3 décembre 1976, sentence arbitrale du 12 mars 2004, *Recueil des sentences arbitrales (RSA)*, vol. XXV, p. 267, par. 65-66.

²⁰ Rapport du Groupe spécial, *Etats-Unis — Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE — Hormones*, WT/DS320/R, adopté le 14 novembre 2008, tel que modifié par le rapport de l'organe d'appel, WT/DS320/AB/R, par. 7.313; Rapport du

two texts demonstrates that, between 1993 and 1995, the “issues to be resolved” multiplied.

27. When addressing the question of international negotiations, it is often tempting to make a distinction between obligations of means and obligations of result. In my opinion, that distinction is valid in other areas of international relations. In respect of international negotiations, however, it belongs to a time past, when diplomacy was first and foremost an exercise in, or art of, intelligence, deceit, semantic subtlety and prevarication. Nowadays, however, we live in an era of openness and candour. Thus, at a minimum, two States to a dispute are expected to negotiate with a view to reaching a settlement, especially when peace, security and good neighbourliness are at stake. Such is the scope of the now classic phrase “meaningful negotiations”. According to the Court’s *locus classicus* in the case concerning the *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)* (*Judgment, I.C.J. Reports 1969*, pp. 46-47, para. 85), there are various notions as to what the phrase “meaningful negotiations” covers, but all agree that “[t]he duty seems to consist in an obligation on States so to conduct themselves that their negotiations are meaningful, and there is no genuine (good faith) negotiation if each party, or either one, insists on its position and refuses to compromise on any point”¹⁷.

28. The principle of good faith, invoked by the Parties on a number of occasions, and on the virtues of which the Court does not dwell in the Judgment, is a normative and general principle of international law¹⁸, a legal institution requiring harmony between the expressed intention and the true intention, as the Court has repeatedly confirmed. Doctrine and practice (including during the drafting of resolution 2625 (XXV) on “friendly relations”) have clearly underlined the moral aspect of good faith and, in arbitral jurisprudence, it has also recently been recognized as having a “fundamental role and [a] paramount character . . . in the interpretation . . . of all international law and not just in the interpretation of treaties”¹⁹. In the context of treaty law, good faith operates on three levels: first, in the negotiation of the agreement, second, in its interpretation and, finally, in its implementation²⁰. If the agreement makes provision for

¹⁷ G. White, “The Principle of Good Faith”, in M. B. Akehurst, V. Lowe and C. Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law*, London/New York, Routledge, 1994, p. 233.

¹⁸ M. Virally, “Review Essay: Good Faith in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 77, 1983, pp. 130-132.

¹⁹ Case concerning the audit of accounts between the Netherlands and France in application of the Protocol of 25 September 1991 Additional to the Convention for the Protection of the Rhine from Pollution by Chlorides of 3 December 1976, decision of 12 March 2004, *Reports of International Arbitral Awards (RIAA)*, Vol. XXV, p. 267, paras. 65-66.

²⁰ Panel Report, *United States — Continued Suspension of Obligations in the EC — Hormones Dispute*, WT/DS320/R, adopted 14 November 2008 (as modified by the Report of the Appellate Body, WT/DS320/AB/R), para. 7.313; Panel Report, *Canada —*

tions en vue de régler des questions non résolues par l'accord, la bonne foi devient le catalyseur qui permet ce règlement. En outre, le concept de «reasonableness» (caractère raisonnable) régira toute la vie d'un traité²¹. Ainsi, dans l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour précisait que «[l]e principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint» (*Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 79, par. 142). Enfin, la bonne foi protège les parties qui ont des attentes légitimes et font raisonnablement confiance aux apparences créées par le comportement des autres parties au traité²². Considérant que la théorie de l'abus de droit est étroitement liée à la bonne foi²³, il s'ensuit que les faits résultant d'un acte illicite ne produisent pas des effets licites²⁴. A cet égard, il a été précisé que «le fait de négocier autrement que de bonne foi revient assurément à ne pas négocier du tout»²⁵ et que «la bonne foi est consubstantielle à l'idée de négociation»²⁶.

29. Toute négociation est donc fondée sur l'obligation incombant aux parties de la mener de bonne foi, bonne foi dont le demandeur ne cesse de se prévaloir. Mais on a peine à déceler de la bonne foi dans son intransigeance à l'égard de la «double formule» («dual formula»), question au cœur du litige, intransigeance qui compromet la négociation.

30. L'article 5 établit un équilibre entre les droits et les obligations des Parties. D'emblée, son premier paragraphe va à l'essentiel, requérant la négociation «en vue de parvenir à régler le différend (the difference, la divergence) — c'est-à-dire aboutir d'un commun accord à l'adoption d'un seul nom («du nom de la seconde Partie») — d'abord sur ce que l'on entend par «nom» et ensuite sur ses destinataires (visiblement *erga omnes*). Il convient de noter que le paragraphe premier de l'article 5 mentionne d'abord la résolution 845 (1993) du Conseil de sécurité, qui met l'accent sur la négociation (par. 2), puis la résolution 817 (1993).

31. Le second paragraphe de l'article 5 vient renforcer le premier, «sans préjudice» de la divergence sur le nom, en prévoyant que les Parties faciliteront leurs relations notamment économiques et commerciales (rappe-

Groupe spécial, *Canada — Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE — Hormones*, WT/DS321/R, adopté le 14 novembre 2008, tel que modifié par le rapport de l'organe d'appel, WT/DS321/AB/R, par. 7.313.

²¹ Voir sir R. Jennings et sir A. Watts (dir. publ.), *Oppenheim's International Law*, vol. I, 9^e éd., Londres, 1996, p. 1272; J. Salmon, «Le concept de raisonnable en droit international public», *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 447 et suiv.

²² M. Virally, *op. cit. supra* note 18, p. 133.

²³ Voir article 300 de la convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

²⁴ *Ex injuria non oritur jus*, voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 76. Voir de même les articles 61, paragraphe 2, et 62, paragraphe 2, al. b), de la convention de Vienne sur le droit des traités.

²⁵ H. Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice (1960-1989): General Principles and Sources of the Law», *British Yearbook of International Law (BYIL)*, vol. 60 (1989), p. 25.

²⁶ R. Kolb, *La bonne foi en droit international public*, Paris, PUF, 2000, p. 588.

negotiations aimed at settling issues which have not been resolved by the agreement, good faith becomes the catalyst which enables that settlement to be achieved. Further, the concept of reasonableness must govern throughout the life of a treaty²¹. Thus, in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case, the Court made it clear that “[t]he principle of good faith obliges the Parties to apply it in a reasonable way and in such a manner that its purpose can be realized” (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1997*, p. 79, para. 142). Finally, good faith protects parties which have legitimate expectations and justifiably trust in the appearances created by the conduct of the other parties to the treaty²². Since the theory of the abuse of right is closely linked to good faith²³, it follows that acts flowing from wrongful conduct can have no legitimate effects²⁴. In this connection, it has been stated that: “to negotiate otherwise than in good faith is surely not to negotiate at all”²⁵ and that “good faith is consubstantial with the idea of negotiations”²⁶.

29. All negotiations are thus founded on the parties’ obligation to carry them out in good faith, a principle which the Applicant has constantly invoked. But it is difficult to discern the good faith in its intransigence over the “dual formula” — the issue at the heart of the dispute — which is compromising the negotiations.

30. Article 5 establishes a balance between the Parties’ rights and obligations. Right from the outset, its first paragraph addresses the crux of the matter: the requirement of negotiations “with a view to reaching agreement on the difference” — in other words, the adoption of a name (“the name of the Party of the Second Part”) by common consent — firstly over what is meant by “name” and secondly over who should use it (clearly *erga omnes*). It should be noted that Article 5, paragraph 1, refers first to Security Council resolution 845 (1993), which places the emphasis on negotiations (para. 2), and then to resolution 817 (1993).

31. The second paragraph of Article 5 reinforces the first, without prejudice to the difference over the name, by stipulating that the Parties must facilitate their mutual relations, in particular their economic and com-

Continued Suspension of Obligations in the EC — Hormones Dispute, WT/DS321/R, adopted 14 November 2008 (as modified by Report of the Appellate Body WT/DS321/AB/R), para. 7.313.

²¹ Cf. *Oppenheim’s International Law* (Sir R. Jennings and Sir A. Watts, eds.), Vol. I, 9th edition, London, 1996, p. 1272; J. Salmon, “Le concept de raisonnable en droit international public”, *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p. 447 *et seq.*

²² M. Virally, *op. cit. supra* note 18, p. 133.

²³ See Article 300 of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.

²⁴ *Ex injuria non oritur jus*, cf. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1997*, p. 76. See also Article 61, paragraph 2, and Article 62, paragraph 2 (*b*), of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

²⁵ H. Thirlway, “The Law and Procedure of the International Court of Justice: 1960-1989”, 60 *British Yearbook of International Law (BYIL)*, 1989, p. 25.

²⁶ R. Kolb, *La bonne foi en droit international public*, Paris, PUF, 2000, p. 588.

lons que l'accord est intervenu à la suite de l'embargo appliqué par le défendeur) et « prendront des dispositions pratiques » à cet égard. Chacun sait qu'en application du second paragraphe, tout au long de la période qui a suivi la conclusion de l'accord intérimaire et jusqu'à ce jour, la Grèce a considérablement contribué à l'économie de l'ERYM²⁷, et facilité la libre circulation internationale de marchandises en provenance et en direction de ce pays.

32. J'aborderai maintenant les faits: dans son discours du 3 novembre 2008 devant le Parlement du demandeur, le président de la République Branko Crvenkovski a développé dans les termes ci-après une politique qui pourrait être qualifiée de « feuille de route » pour tous les chefs d'Etat et de gouvernement de ce pays:

« depuis quelques années, la République de Macédoine poursuit une stratégie qui, pour des raisons que l'on comprendra, n'a jamais été publiquement exposée. Cette stratégie a pourtant été celle de tous les gouvernements et chefs d'Etat, quelle que soit leur orientation politique. Elle s'est révélée efficace et a produit des résultats.

Quels en sont les principes fondamentaux ?

En premier lieu, nous avons participé activement aux négociations menées sous les auspices des Nations Unies, mais notre position — à savoir la double formule — est restée inchangée. Cela signifie que le nom constitutionnel de République de Macédoine est employé dans le monde entier, dans toutes les organisations internationales et dans nos relations bilatérales avec tous les pays à l'exception de la Grèce, avec laquelle une solution de compromis doit être trouvée.

En second lieu, il s'agit d'œuvrer parallèlement à l'augmentation constante du nombre de pays qui reconnaissent notre nom constitutionnel et, partant, au renforcement de notre capital politique sur le plan international, qui nous sera précieux dans les phases ultérieures du processus. »²⁸

33. Par ailleurs, le 2 novembre 2007, c'est-à-dire bien avant la décision de l'OTAN du 3 avril 2008, Nikola Gruevski, premier ministre du demandeur, a déclaré ce qui suit:

« Il est cependant un point que nous ne saurions accepter, à savoir le fait de considérer que la République de Macédoine devrait accepter l'emploi d'un nom autre que son nom constitutionnel sur le plan

²⁷ Selon les statistiques de la Banque nationale de l'ERYM, les relations commerciales avec la Grèce sont substantielles: ainsi, en 2010, la Grèce était le quatrième pays importateur de biens en provenance de l'ERYM et occupait la troisième place dans les importations de ce pays. Selon les mêmes sources, en matière d'investissement direct (foreign direct investment flows), la Grèce s'est à maintes reprises trouvée parmi les cinq premiers pays investisseurs en ERYM, occupant même la deuxième place durant les années 2004, 2005 et 2006. Voir <http://www.nbrm.mk/>.

²⁸ Déclaration par le président de la République Branko Crvenkovski au Parlement de l'ERYM, le 3 novembre 2008. Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 104.

mercial relations (bearing in mind that the Accord was signed following the imposition of an embargo by the Respondent) and “shall take practical measures” to that end. It is well known that, in accordance with paragraph 2, in the period which followed the conclusion of the Interim Accord, Greece made a significant contribution to the FYROM’s economy²⁷ and facilitated the free movement of goods to and from that country.

32. I will now address the facts: in his speech of 3 November 2008 before the Parliament of the Applicant, the President of the Republic, Branko Crvenkovski, set out as follows a policy which could be described as a “road map” for all heads of State and Government of that country:

“in recent years the Republic of Macedonia had a strategy which, due to understandable reasons, was never publicly announced, but it was a strategy that all Governments and Chiefs of State have stuck to so far, regardless of their political orientation. A strategy which was functional and which gave results.

What were the basic principles of that concept?

First of all, in the negotiations under the UN auspices we participated actively, but our position was always the same and unchanged. And that was the so-called dual formula. That means the use of the constitutional name of the Republic of Macedonia for the entire world, in all international organizations, and in bilateral relations with all countries, with a compromise solution to be found only for the bilateral relations with the Republic of Greece.

Secondly, to work simultaneously on constant increase of the number of countries which recognize our constitutional name and thus strengthen our proper political capital in the international field which will be needed for the next phases of the process.”²⁸

33. Moreover, on 2 November 2007, i.e., well before NATO’s decision of 3 April 2008, Nikola Gruevski, the Applicant’s Prime Minister, made the following statement:

“However, there is one point, which we definitely cannot accept: the one that says that the Republic of Macedonia should accept a name different from its constitutional one for international use. This

²⁷ According to the statistics of the FYROM’s National Bank, commercial relations with Greece are substantial: thus, in 2010, Greece was the fourth largest importer of goods from the FYROM and the third largest exporter of goods to the FYROM. The same statistics show that, in the area of foreign direct investment flows, Greece has repeatedly featured among the top five investors in the FYROM and in fact occupied the No. 2 spot on that list in 2004, 2005 and 2006. See <http://www.nbrm.mk/>.

²⁸ Statement by President of the Republic Branko Crvenkovski to the FYROM’s Parliament on 3 November 2008. Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part B, Ann. 104.

international. Cette disposition, qui figure dans le document²⁹, est inacceptable pour la République de Macédoine et nous ne pouvons pas en discuter.»³⁰

Ces déclarations du premier ministre de l'ERYM ont un caractère potentiellement dévastateur, que l'arrêt passe sous silence, et je rappellerai l'interprétation que la Cour a donnée dans une situation tout à fait similaire :

«Le dossier soumis à la Cour contient également des déclarations de représentants d'Etats, parfois du plus haut niveau dans la hiérarchie politique. Certaines de ces déclarations ont été faites devant des organes officiels de l'Etat ou d'une organisation régionale ou internationale et figurent dans les comptes rendus officiels de ces institutions. D'autres, prononcées lors de conférences de presse ou d'interviews, ont été rapportées par la presse écrite locale ou internationale. La Cour considère que des déclarations de cette nature, émanant de personnalités politiques officielles de haut rang, parfois même du rang le plus élevé, possèdent une valeur probante particulière lorsqu'elles reconnaissent des faits ou des comportements défavorables à l'Etat que représente celui qui les a formulées. Elles s'analysent alors en une sorte d'aveu.» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 41, par. 64.)

Cette jurisprudence est claire. Elle s'applique indépendamment du moment où les déclarations sont faites (avant ou après tel ou tel événement), du fait que le défendeur aurait dû dénoncer la violation au préalable, et de tout autre subterfuge qui la priverait de son caractère décisif. Les déclarations du président de la République et du premier ministre de l'ERYM sont directement régies par cette jurisprudence de la Cour. J'ajoute que l'arrêt omet de citer les déclarations en question, tandis qu'il cite *verbatim* celles du premier ministre et du ministre des affaires étrangères de la Grèce. Où est donc l'égalité des armes ?

34. Le défendeur a officiellement indiqué qu'il changeait sa position et était disposé à accepter un nom du demandeur contenant le mot «Macédoine» mais le distinguant de la Macédoine grecque. Au regard de cette importante concession, il est permis de s'interroger sur le respect par le demandeur des conditions généralement reconnues pour la bonne conduite de négociations «ayant un sens», et sur sa bonne foi dans un processus qui se poursuit depuis seize ans sans aboutir.

35. Deux exemples démontrent jusqu'où va le demandeur en se désignant lui-même : ainsi, en assumant en 2007 la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies³¹ et, en 2010, celle du comité des ministres du Conseil de l'Europe³², les représentants de l'ERYM, dans l'exercice de

²⁹ Il s'agissait d'un projet soumis aux Parties par Matthew Nimetz, médiateur des Nations Unies.

³⁰ Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 128.

³¹ *Ibid.*, partie A, annexe 5.

³² Duplique de la Grèce, vol. II, annexe 50.

provision of the document²⁹ is unacceptable to the Republic of Macedonia and we cannot discuss it.”³⁰

The Judgment remains silent on the potentially destructive character of those statements of the FYROM’s Prime Minister. I would recall the interpretation given by the Court to a very similar situation:

“The material before the Court also includes statements by representatives of States, sometimes at the highest political level. Some of these statements were made before official organs of the State or of an international or regional organization, and appear in the official records of those bodies. Others, made during press conferences or interviews, were reported by the local or international press. The Court takes the view that statements of this kind, emanating from high-ranking official political figures, sometimes indeed of the highest rank, are of particular probative value when they acknowledge facts or conduct unfavourable to the State represented by the person who made them. They may then be construed as a form of admission.” (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 41, para. 64.)

That jurisprudence is clear and applies independently of when the statements are made (before or after such and such an event), of whether the Respondent should have denounced the violation beforehand, or of any other pretext which would deprive it of its decisive character. The statements of the President of the Republic and the Prime Minister of the FYROM are directly governed by that jurisprudence of the Court. I would add that the Judgment fails to cite the statements in question, although it does cite *verbatim* those of the Prime Minister and the Minister for Foreign Affairs of Greece. What happened to equality of arms?

34. The Respondent officially stated that it had altered its position and was willing to accept a name for the Applicant which included the term “Macedonia”, but which differentiated it from Greek Macedonia. In view of that substantial concession, it is permissible to question whether the Applicant’s actions were in compliance with the generally recognized conditions for the proper conduct of “meaningful” negotiations, and its good faith in a process which has been ongoing for 16 years without success.

35. Two examples show how far the Applicant goes in the way it refers to itself: when assuming the presidency of the United Nations General Assembly in 2007³¹ and that of the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2010³², the FYROM’s representatives, in their

²⁹ This refers to a draft submitted to the Parties by Matthew Nimetz, United Nations mediator.

³⁰ Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part B, Ann. 128.

³¹ *Ibid.*, Part A, Ann. 5.

³² Rejoinder of Greece, Vol. II, Ann. 50.

leurs fonctions non pas de simple membre, mais d'*organe de ces organisations internationales*, se sont eux-mêmes nommés « République de Macédoine » ou « Présidence macédonienne »³³. La Grèce a évidemment protesté — mais en vain — contre ces violations, qui ne présentent pas le même caractère de gravité, de l'accord intérimaire et des deux résolutions du Conseil de sécurité.

V. ADMISSION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :
L'OTAN EST PAR SA NATURE MÊME UN CAS PARTICULIER

36. L'admission au sein des organisations internationales universelles dépend des conditions générales et spéciales posées par les Etats fondateurs dans le traité constitutif³⁴. Il est à noter que les organisations internationales ne sont jamais complètement ouvertes à tous les Etats³⁵ et que, à la conférence de Vienne sur le droit des traités (1968-1969), une proposition tendant à donner « à tous les Etats le droit de participer aux traités multilatéraux » a été rejetée³⁶. Dans les organisations « fermées » ou « régionales » (comme l'OTAN, l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe), l'organe compétent peut aussi fixer ultérieurement des conditions supplémentaires à l'admission. Celle-ci est liée à la possibilité pour le candidat de contribuer à ce que la doctrine qualifie d'« essentialité ou [de] fonctionnalité »³⁷. Des facteurs politiques, relatifs aussi bien aux qualités de l'Etat candidat qu'à ses rapports avec les Etats membres, entrent également en ligne de compte en matière d'admission³⁸, et il revient à chaque Etat membre d'apprécier subjectivement si tous les critères requis sont réunis avant de donner son accord³⁹. La prise en considération de facteurs politiques peut aussi s'ajouter aux conditions juridiques posées par le traité constitutif de l'organisation⁴⁰, « le vote signif[ant] en réalité que l'on reconnaît ou non l'existence des conditions juridiquement imposées et qu'on est politiquement disposé ou non à admettre l'Etat candidat »⁴¹. De plus, dans son avis sur l'*Admission (Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 57)*, la Cour n'a pas dit que chaque Etat membre

³³ Voir contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 5.

³⁴ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7^e éd., Oxford University Press, 2008, p. 79.

³⁵ P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 5^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 2001, p. 534.

³⁶ H. Waldock, *RCADI*, t. 106 (1962-II), p. 81-82. *UN Secretariat Working Paper*, A.CN.4/245 (23 avril 1971), p. 131-134.

³⁷ H. Schermers et N. Blokker, *International Institutional Law*, 3^e éd., 1995, p. 64, citant l'ouvrage classique d'Inis Claude *Swords into Plowshares*, 4^e éd., 1971, p. 85-86.

³⁸ H. Schermers et N. Blokker, *op. cit. supra* note 37, p. 65.

³⁹ P. Sands et P. Klein, *op. cit. supra* note 35, p. 538.

⁴⁰ I. Brownlie, *op. cit. supra* note 34.

⁴¹ J. P. Cot et A. Pellet (dir. publ.), *La Charte des Nations Unies*, Paris/Bruxelles, Economica, Bruylant, 1985, p. 172.

capacity not simply as members, but *as organs of those international organizations*, referred to themselves as the “Republic of Macedonia” and the “Macedonian Chairmanship”³³. Greece of course protested against those violations — which are of differing orders of gravity — of the Interim Accord and of the two Security Council resolutions, but in vain.

V. ADMISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: NATO IS BY ITS VERY NATURE A SPECIAL CASE

36. Admission to global international organizations is dependent on the general and special conditions imposed by the founding States in the constituent treaty³⁴. It should be noted that international organizations are never completely open to all States³⁵ and that, at the Vienna Conference on the Law of Treaties (1968-1969), a proposal that “every State should be entitled as of right to become a party to a . . . multilateral treaty”³⁶ was rejected. In “closed” or “regional” organizations (like NATO or the Council of Europe), the competent organ can also later lay down additional conditions for admission. Admission is linked to the candidate’s capacity to contribute to what doctrine terms “essentiality or functionality”³⁷. Political factors, relating as much to the qualities of the candidate State as to its relations with the member States, also come into play during the admissions process³⁸, and it is for each member State to determine subjectively whether all the necessary criteria have been met before giving its assent³⁹. The consideration of political factors can also be added to the legal conditions set forth by the organization’s constituent treaty⁴⁰, “the vote signif[ying] in effect whether or not there is recognition of the existence of the legally imposed conditions and whether there is political willingness to admit the candidate State”⁴¹. Moreover, in its Opinion on *Conditions of Admission (Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter))*, *Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 57), the Court did not find that every member State had to explain the reasons behind its decision

³³ See Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part A, Ann. 5.

³⁴ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford University Press, 2008, p. 79.

³⁵ P. Sands and P. Klein, *Bowett’s Law of International Institutions*, 5th ed., London, Sweet & Maxwell, 2001, p. 534.

³⁶ H. Waldock, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 106, 1962-II, pp. 81-82; *UN Secretariat Working Paper*, A.CN.4/245 (23 April 1971), pp. 131-134.

³⁷ H. Schermers and N. Blokker, *International Institutional Law*, 3rd ed., 1995, p. 64, citing the classic work of Inis Claude, *Swords into Plowshares*, 4th ed., 1971, pp. 85-86.

³⁸ H. Schermers and N. Blokker, *op. cit. supra* note 37, p. 65.

³⁹ P. Sands and P. Klein, *op. cit. supra* note 35, p. 538.

⁴⁰ I. Brownlie, *op. cit. supra* note 34.

⁴¹ J. P. Cot and A. Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies*, Paris/Brussels, Economica, Bruylant, 1985, p. 172.

devait exposer les motifs de sa décision (*C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61)⁴². Les organisations dites à vocation universelle n'étant pas entièrement «ouvertes», l'Etat candidat ne saurait a fortiori être admis «sans conditions» dans une organisation militaire de défense et de sécurité.

37. A cet égard, le cas de l'OTAN est tout à fait représentatif: il s'agit d'une alliance militaire qui, par définition, mène des opérations militaires de maintien de la paix et de la sécurité, et veille à assurer la légitime défense de ses membres en cas d'agression. Pour l'admission d'un nouveau membre, les Etats membres, après avoir constaté que l'Etat européen candidat est en mesure de favoriser le développement des principes du traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord, décident à l'unanimité de l'inviter à adhérer à l'organisation (art. 10). Il s'ensuit que les Etats membres ont tous, sans exception, le droit, voire l'obligation, d'apprécier si le candidat remplit les conditions requises pour son adhésion à l'organisation. Si l'Etat membre dont les relations avec l'Etat candidat sont une source de préoccupation directe est empêché de s'exprimer, comment les autres Etats membres seront-ils informés de l'état réel de ces relations, pourtant fondamentales pour leur décision? Il convient de rappeler que les règles bien connues de l'OTAN adoptées par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Washington de 1999 subordonnent, et pour cause, l'adhésion des Etats balkaniques au bon voisinage et au règlement des différends qui les opposent.

38. Dès 1999, dans le cadre de l'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe centrale et orientale, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient adressé un message clair à tout candidat à l'adhésion⁴³.

39. Dans le cas d'espèce, et à plusieurs reprises, par exemple en 2006⁴⁴ et en 2007⁴⁵ — donc bien avant le 3 avril 2008 —, les organes de l'OTAN avaient plus précisément indiqué au demandeur en employant une formule similaire que,

«[d]ans les Balkans occidentaux, l'intégration euro-atlantique, sur la base de la solidarité et des valeurs démocratiques, demeure nécessaire pour garantir la stabilité à long terme. Cela exige une coopération dans la région, des relations de bon voisinage ainsi que la recherche de solutions mutuellement acceptables pour les questions en suspens.»

40. Les appels en faveur «de solutions mutuellement acceptables pour les questions en suspens» constituaient des avertissements d'ordre diplomatique, qui confirment que la décision de l'OTAN n'a pas surgi de nulle part. Pour donner à l'article 5 un sens raisonnable, il convient par conséquent, à tout le moins, de l'interpréter en le considérant dans son contexte (article 31 de la convention de Vienne).

⁴² Voir C. F. Amerasinghe, *Principles of the International Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1966, p. 109.

⁴³ Voir contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 21 (Political and Economic Issues, par. 2 et 3). OTAN, Plan d'action pour l'adhésion (MAP), <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066f.htm>.

⁴⁴ OTAN, déclaration du sommet de Riga, 29 novembre 2006, par. 28.

⁴⁵ *Ibid.*, communiqué final du Conseil de l'Atlantique Nord, 7 décembre 2007, par. 14.

(*I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61)⁴². Since even the so-called “global” organizations are not completely “open”, it follows *a fortiori* that a candidate State cannot be admitted to a military organization for defence and security “unconditionally”.

37. In that respect, NATO is entirely typical: it is a military alliance which, by definition, carries out peacekeeping and security operations and ensures the legitimate defence of its members in case of attack. To admit a new member, the member States — once they have determined whether the European candidate State is in a position to further the principles of the Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area — decide by unanimous agreement to invite that State to accede to the Organization (Art. 10). It follows that all member States, without exception, have the right — the obligation even — to decide whether the candidate State meets the necessary conditions for its admission to the Organization. If the member State whose relations with the candidate State are a source of direct concern is prevented from expressing its opinion, how will the other member States be informed of the real state of those relations, which are, nevertheless, fundamental to their decision? It should be recalled that the well-known rules of NATO, adopted by the heads of State and Government at the 1999 Washington Summit, subordinate, and for good reason, the accession of Balkan States to good neighbourliness and the settlement of the disputes between those States.

38. Since 1999, in the context of NATO’s enlargement to include countries from Central and Eastern Europe, the heads of State and Government have sent a clear message to all accession candidates⁴³.

39. With respect to the present case, and on several occasions, for example in 2006⁴⁴ and in 2007⁴⁵ — thus, well before 3 April 2008 —, the organs of NATO more specifically indicated to the Applicant, by means of an equally standard formula, that,

“[i]n the Western Balkans, Euro-Atlantic integration, based on solidarity and democratic values, remains necessary for long-term stability. This requires co-operation in the region, good-neighbourly relations, and working towards mutually acceptable solutions to outstanding issues.”

40. The calls for “mutually acceptable solutions to outstanding issues” were diplomatic warnings, which confirm that NATO’s decision did not come “out of the blue”. In order to attribute a reasonable meaning to Article 5, it must, therefore, at the very least be considered in its context (Article 31 of the Vienna Convention).

⁴² See C. F. Amerasinghe, *Principles of the International Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1966, p. 109.

⁴³ See Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part A, Ann. 21 (Political and Economic Issues, paras. 2-3). NATO, Membership Action Plan (MAP), <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>.

⁴⁴ NATO, Riga Summit Declaration, 29 November 2006, para. 28.

⁴⁵ *Ibid.*, Final Communiqué of the North Atlantic Council, 7 December 2007, para. 14.

VI. L'ARTICLE 11 : NE PAS S'OPPOSER SI L'AUTRE PARTIE
S'ACQUITTE DE SES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE L'ARTICLE 5,
QUI PRÉCÈDE L'ARTICLE 11

41. Outre que les Etats parties n'y sont pas désignés, l'accord intérimaire présente une autre curiosité, à savoir l'expression «ne s'opposera pas», qui figure dans l'article 11. Si cette expression n'est pas interprétée avec circonspection, elle peut emporter des conséquences déraisonnables, voire néfastes. On cherchera en vain dans les relations internationales un traité qui impose à l'une des parties contractantes de «ne pas s'opposer» à l'admission et à la participation d'une autre partie à des organisations internationales. En examinant cette spécificité (dont l'explication, si tant est qu'elle existe, est difficile à trouver), la Cour devrait certainement apprécier l'impact de cette formule sur le statut juridique de membre des organisations internationales ainsi que le risque de voir une interprétation large de ladite formule empiéter sur le caractère autonome du fonctionnement interne des organisations internationales. La Cour préconise une interprétation «aseptisée», non seulement en privilégiant le premier volet du premier paragraphe de l'article 11 au second volet de ce même paragraphe, mais aussi aux droits et obligations de son cocontractant à l'égard de tiers.

42. Ainsi, une importance excessive est attachée au premier volet du paragraphe 1 de l'article 11, au point de le rendre inintelligible. L'idée que le second volet du paragraphe 1 de l'article 11 ne trouverait à s'appliquer que lorsque l'organisation admettrait le demandeur sous une appellation autre que celle d'ERYM est sans fondement aucun. La distinction entre ce qui se passe avant et ce qui advient après l'admission dans les organisations internationales ne tient pas juridiquement, eu égard tant au traité qu'au caractère spécifique de l'OTAN.

43. En somme, l'interprétation adoptée par l'arrêt conduirait le défendeur à *se neutraliser*: ne rien dire, ne rien faire, rester spectateur de l'admission du demandeur et de sa participation aux organisations internationales, quel que soit son comportement en ce qui concerne le différend qui oppose les deux Etats. De plus, et par ricochet, cette interprétation revient à nier aux autres membres des organisations internationales auxquelles l'ERYM demande l'adhésion le droit d'être informés des éléments concrets relatifs à l'état des relations de sécurité et de bon voisinage entre leur partenaire, la Grèce, Etat membre de l'organisation depuis 1954, et l'ERYM, Etat candidat. Rappelons que le ministre des affaires étrangères du demandeur a été clair en admettant que la position de son pays ne changerait pas et qu'elle consiste en la double formule.

44. Le demandeur a avancé que le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 «li[ait] uniquement la Grèce». Or, ce texte intègre deux droits et obligations qui lient réciproquement les deux Parties. Il énonce que la première Partie ne s'opposera pas, etc., *mais* qu'il en sera ainsi à condition que, jusqu'au règlement de la divergence, la seconde Partie se

VI. ARTICLE 11: AGREEING NOT TO OBJECT IF THE OTHER PARTY
FULFILS ITS OBLIGATIONS UNDER ARTICLE 5,
WHICH PRECEDES ARTICLE 11

41. In addition to its omission of the names of the States parties, the Interim Accord has another unusual feature, namely the phrase “agrees not to object”, which appears in Article 11. If this phrase is not interpreted cautiously, it can have unreasonable, even harmful, consequences. It would be in vain to scour international relations for a treaty which obliges one of the contracting parties “not to object” to the admission and participation of another party in international organizations. When considering this unusual feature (the explanation for which — if there is one — does not readily come to hand), the Court is undoubtedly bound to assess the effect of that formula on the legal status of members of international organizations, and to bear in mind the risk that a broad interpretation of it might encroach on the operational autonomy of international organizations. The Court advocates a “clinical” interpretation, according priority to the first clause of Article 11, paragraph 1, not only over the second clause of the same paragraph, but also over the rights and obligations of the other Party in relation to third parties.

42. Thus, excessive weight is attached to the first clause of Article 11, paragraph 1, to the point of rendering it unintelligible. The idea that the second clause of Article 11, paragraph 1, would only apply were the organization to admit the Applicant under a name other than FYROM is completely misconceived. It is not legally tenable, in light both of the treaty and of the specific nature of NATO, to draw a distinction between what happens before admission to the international organization and what happens afterwards.

43. In short, the interpretation adopted by the Judgment would require the Respondent *to neutralize itself*: to say nothing, to do nothing and to remain a spectator to the Applicant’s admission to and participation in international organizations, irrespective of the latter’s conduct in relation to the dispute between the two States. Furthermore, that interpretation, through its “ricochet” effect, amounts to denying the other members of the international organization to which the FYROM is seeking admission the right to be informed of the facts concerning the state of relations in terms of security and good-neighbourliness between their partner, Greece, a member State of the Organization since 1954, and the FYROM, a candidate State. It should be recalled that the Applicant’s Minister for Foreign Affairs was clear in his admission that his country’s position would not alter, and that this consisted in the dual formula.

44. The Applicant argued that the first clause of Article 11, paragraph 1, establishes an obligation “solely upon Greece”. However, that text embodies two rights and obligations which are reciprocally binding on both Parties. It provides that the Party of the First Part agrees not to object, etc., *but* on the condition that, pending the settlement of the differ-

conforme à l'obligation de se désigner par l'appellation ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM). C'est là, en toute logique, l'équilibre de réciprocité entre les deux Parties. Or, l'interprétation «aseptisée» revient tout simplement à escamoter le sens du second volet du paragraphe 1. On ne saurait lire l'article 11 comme liant le seul défendeur.

45. Les deux volets du premier paragraphe de l'article 11 ont valeur égale: le premier est conditionné par le second. On ne peut isoler la première phrase et lui attribuer, de surcroît, un caractère autonome par rapport à l'ensemble de l'accord intérimaire. Le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 est une disposition contraignante pour le défendeur, mais, en même temps, elle offre au demandeur l'occasion de faire preuve de coopération et de bonne foi en vue de résoudre la divergence qui oppose les deux Etats. Le premier volet du paragraphe 1 de l'article 11 ne peut donc être dissocié du reste de ce même paragraphe, ni de l'ensemble de l'accord intérimaire, ni encore viser, comme le demandeur l'affirme dans le mémoire, la seule «licéité de l'objection du défendeur, ni plus ni moins»⁴⁶ et ce, toujours selon le demandeur, indépendamment «du bien-fondé ou non de la position adoptée par l'une ou l'autre des Parties dans le cadre des négociations qui ont lieu en vertu du paragraphe 1 de l'article 5 de l'accord intérimaire au sujet du différend relatif au nom du demandeur»⁴⁷.

46. En application de la résolution 817, la Grèce ne s'est pas opposée à l'admission de l'ERYM à des organes et institutions spécialisées des Nations Unies et, après la conclusion de l'accord intérimaire (de 1995 à 2006), le demandeur est devenu membre de plusieurs autres organisations et institutions internationales, multilatérales et régionales. Chaque fois, le demandeur a adopté le même comportement: tandis que l'organisation internationale ou l'organe concerné l'admettait sous l'appellation d'«ex-République Yougoslave de Macédoine» (ERYM), une fois admis, il se nommait lui-même soit «République de Macédoine», soit «Macédoine» tout court, et continuait de se désigner ainsi malgré les protestations des représentants de la Grèce. Dans le cas de l'OTAN, plus précisément, le demandeur a fait acte de candidature en utilisant son nom contesté.

47. En ce qui concerne l'admission, il convient en outre de noter que la décision de l'Alliance a été prise suivant la pratique habituelle, après consultation à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Les volontés particulières se diluant dans l'acte de l'organisation, il est impossible de dissocier la position de la Grèce en tant que telle de celle de l'organisation. Le caractère collectif de la décision qui résulte de la consultation ressort aussi de la déclaration du président de la République devant le Parlement du demandeur:

«s'agissant de la double formule en tant que compromis pouvant permettre de régler le différend, aucun Etat membre de l'Alliance ou de

⁴⁶ Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. I, par. 1.11.

⁴⁷ *Ibid.*

ence, the Party of the Second Part respects its obligation to refer to itself as the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). That is, perfectly logically, the reciprocal balance between the two Parties. The “clinical” interpretation, on the other hand, amounts quite simply to removing all meaning from the second clause of paragraph 1. Article 11 cannot be read as establishing an obligation solely on the Respondent.

45. The two clauses of Article 11, paragraph 1, are of equal weight: the first is dependent on the second. It is not possible to isolate the first clause and, moreover, allow it to stand independently of the Interim Accord as a whole. The first clause of Article 11, paragraph 1, imposes a constraint on the Respondent, but at the same time it offers the Applicant the opportunity to demonstrate co-operation and good faith with a view to resolving the difference between the two States. The first clause of Article 11, paragraph 1, cannot therefore be dissociated from the rest of that same paragraph, or from the Interim Accord as a whole, and neither can it relate, as the Applicant contends in its Memorial, solely to the “legality of the Respondent’s objection, no more and no less”⁴⁶, which — again according to the Applicant — is irrespective of “the merits or demerits of either Party’s position in respect of the negotiations taking place pursuant to Article 5 (1) of the Interim Accord relating to the difference concerning the Applicant’s name”⁴⁷.

46. In accordance with resolution 817, Greece did not object to the FYROM’s admission to the specialized organs and institutions of the United Nations and, in the years following the conclusion of the Interim Accord (from 1995 to 2006), the Applicant became a member of several other international, multilateral and regional organizations and institutions. Each time, the Applicant adopted the same attitude: although the international organization or organ concerned admitted it under the name the “former Yugoslav Republic of Macedonia” (FYROM), the Applicant, once admitted, called itself either the “Republic of Macedonia” or simply “Macedonia”, and continued to refer to itself in that way despite the protests of the Greek representatives. In the case of NATO more specifically, the Applicant submitted its application using its disputed name.

47. In respect of the Applicant’s admission, it should also be noted that the Alliance’s decision was taken in accordance with the usual practice, following consultation within and outside the Organization. Since individual views are absorbed into the Organization’s decision, it is impossible to distinguish Greece’s position from that of the Organization. That the decision resulting from that consultation was collective can also be seen in the statement made by the President of the Republic before the Applicant’s Parliament:

“as regards the dual formula as a possible compromise for solving the dispute we do not have either the understanding or the support of any

⁴⁶ Memorial of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Vol. I, para. 1.11.

⁴⁷ *Ibid.*

l'Union [européenne] ne comprend ni ne soutient notre position. Bien au contraire, tout le monde — y compris nos principaux soutiens et amis — considère que, en défendant cette position, nous faisons obstacle aux négociations ou empêchons qu'elles se poursuivent. Cela nous a été annoncé tout à fait publiquement, clairement et explicitement ... De même, personne dans la communauté internationale n'a compris ou ne comprend certains actes que nous avons effectués et mesures que nous avons adoptées au cours des deux dernières années, qui ne nous ont rien apporté et que les Grecs ont exploités contre nous pour justifier leur violation de l'accord intérimaire. Autrement dit, nous avons inutilement perdu la sympathie et le soutien dont nous avons jusque-là bénéficié.»⁴⁸

48. Cette mise au point («aucun Etat membre de l'Alliance ... ne comprend ni ne soutient notre position») confirme une fois de plus que le demandeur savait que les préoccupations susmentionnées constituaient une position collective de l'Alliance et non une position solitaire de la Grèce.

49. Les remarques ci-après faites au cours de la conférence de presse du 23 janvier 2008 par le secrétaire général de l'OTAN, le premier ministre du demandeur et le porte-parole de l'OTAN sont également significatives.

Jaap de Hoop Scheffer (secrétaire général de l'OTAN):

«C'est ainsi que je peux décrire l'ambiance qui a entouré la réunion. Tels sont les points importants. Bien évidemment, l'intégration euro-atlantique demande et exige également des relations de bon voisinage et il est tout à fait évident que les appels à trouver une solution à la question du nom — ce qui n'est pas l'affaire de l'OTAN — ont été nombreux parmi les participants. Cela relève de M. Nimetz, de l'ambassadeur Nimetz, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ... Cependant, mon rapport ne serait pas complet si j'omettais de rappeler le communiqué des ministres des affaires étrangères de l'OTAN de décembre dernier, dans lequel figure cet argument sur les relations de bon voisinage et la question du nom.»

Nikola Gruevski (premier ministre de l'ERYM):

«La discussion avec l'ambassadeur de Grèce a porté sur de nombreux points. L'ambassadeur a lui aussi reconnu les progrès réalisés récemment par la Macédoine et, bien évidemment, a souligné les points sur lesquels il sera nécessaire de progresser davantage à l'avenir. Et je ne peux que répéter, bien entendu, que de son point de vue la question du nom mérite d'être soulignée.»

James Appathurai (porte-parole de l'OTAN):

«Le nom doit être changé ... tout compromis passe par un changement du nom.»

⁴⁸ Déclaration précitée du président de la République Branko Crvenkovski au Parlement de l'ERYM, le 3 novembre 2008. Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexe 104.

Member State of the Alliance or the [European] Union. On the contrary, that position is considered by everyone, including our major supporters and friends, as a position which obstructs or interrupts the negotiations from our side. That was fully publicly, clearly and explicitly announced to us . . . Also, no one in the international community had and has an understanding about a series of our acts and moves made in the past couple of years, which were of no benefit to us, and the Greeks were using them against us as a justification for their violation of the Interim Agreement. In other words, we unnecessarily lost sympathies and the support that we had up to that moment.”⁴⁸

48. That statement (“we do not have either the understanding or the support of any Member State of the Alliance”) is further confirmation that the Applicant knew that the above-mentioned concerns represented the collective position of the Alliance and not simply the views of Greece.

49. The following remarks made during the press conference of 23 January 2008 by NATO’s Secretary-General, the Applicant’s Prime Minister and a NATO spokesperson are also significant.

Jaap de Hoop Scheffer (NATO Secretary-General):

“So that is how I can describe the atmosphere. That is what is important. Euro-Atlantic integration of course also demands and requires good neighbourly relations and it is crystal clear that there were a lot of pleas from around the table to find a solution for the name issue, which is not a NATO affair. This is Mr. Nimetz, Ambassador Nimetz, under the UN roof . . . But I would not give you a complete report if I would not say referring to the communiqué by the way of the NATO Foreign Ministers last December where there is this line on good neighbourly relations and the name issue.”

Nikola Gruevski (Prime Minister of the FYROM):

“The discussion of the Ambassador of Greece was with many elements. He also recognized the progress that Macedonia did in the last period and of course he stressed the positions where it is necessary for more progress in the future. And I would say again of course, looking from his position, he stressed the issue connected with the name.”

James Appathurai (NATO Spokesperson):

“[T]he name has to be changed . . . compromise means a change in the name.”

⁴⁸ Statement by President of the Republic Branko Crvenkovski to the Parliament of the FYROM on 3 November 2008 (mentioned above). Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part B, Ann. 104.

Nikola Gruevski (premier ministre):

«A ce propos, nous avons l'impression que, lorsque la Grèce parle de compromis, elle prône en fait un changement du nom et nous pensons qu'il peut y avoir une meilleure approche pour régler cette question.»⁴⁹

50. Si l'on considère l'article 11 dans son ensemble, et non de manière morcelée, alors l'alternative «objection» ou non-«objection» devient un faux dilemme. L'OTAN a ses propres procédures, fondées à tous égards sur le consensus de ses Etats membres. Les responsables de l'organisation ont répété que celle-ci ne connaissait pas le veto. Le communiqué du sommet de Bucarest du 3 avril 2008, en son paragraphe 20, indique notamment:

«Dans le cadre des Nations Unies, de nombreux acteurs se sont employés activement au règlement de la question du nom, mais l'Alliance a noté avec regret que ces pourparlers n'avaient pas abouti. C'est pourquoi nous sommes convenus qu'une invitation serait faite à l'ex-République yougoslave de Macédoine dès qu'une solution mutuellement acceptable aura été trouvée à la question du nom. Nous souhaitons vivement voir les négociations reprendre sans délai et comptons bien qu'elles seront menées à bonne fin dès que possible.»⁵⁰

51. L'organisation a donc laissé l'invitation ouverte, pour autant que la question du nom soit résolue. Il est dès lors permis de se demander comment, en faisant droit à l'argumentation du demandeur, qui n'a fait aucun pas vers ce règlement de la divergence sur le nom, la Cour contribuerait à ouvrir la voie à la participation de ce dernier à l'OTAN. Elle a à juste titre rejeté la demande de réparation de l'ERYM (point 3 du dispositif du présent arrêt).

52. Un Etat, à moins d'avoir des visées sur d'autres pays, protège son identité en se distinguant des autres. En ce qui concerne l'OTAN, l'adoption par chaque Etat membre d'un nom unique protège l'unité de l'Alliance et épargne aux membres des forces armées de vaines confusions ou des conflits d'identité, non seulement lorsqu'ils participent à des missions de maintien de la paix, mais surtout dans des circonstances de guerre et d'application des «règles d'engagement»⁵¹, où la confiance entre les membres des forces armées des Etats participants est impérative. On l'a déjà souligné, l'OTAN n'est pas une organisation intergouvernementale

⁴⁹ Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexe 26.

⁵⁰ Déclaration du sommet de Bucarest, 3 avril 2008, par. 20.

⁵¹ J'ai fait personnellement l'expérience de l'impératif d'unité à l'OTAN dans les années qui ont suivi l'adoption du premier protocole additionnel de 1977 aux conventions de Genève de 1949, lorsqu'un article de Bernhard Graefrath, «Zum Anwendungsbereich der Ergänzungsprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12 August 1949», publié dans la revue *Staat und Recht*, vol. 29 (1980), p. 133 et suiv., a déclenché une discussion au sein de l'Alliance sur la portée du paragraphe 3 de l'article 35 de ce protocole à l'égard de l'utilisation de l'arme nucléaire, ainsi que sur l'étendue du champ d'application de ce paragraphe aux Etats membres de l'Alliance, parties et non parties au protocole. L'Alliance s'est exprimée d'une seule voix sur ce sujet.

Nikola Gruevski (Prime Minister):

“About the compromise. We have [the] feeling that when Greece is talking about compromise, they are actually talking about changing of the name and we believe that there are better approach[es] for solving of this issue.”⁴⁹

50. If Article 11 is considered as a whole rather than in separate sections, whether there was an “objection” or not becomes a false dilemma. NATO has its own procedures, which are based, in all respects, on the consensus of its member States. The officials of the Organization have repeatedly stated that there was no veto within NATO. Paragraph 20 of the Bucharest Summit Declaration of 3 April 2008 states, among other things:

“Within the framework of the UN, many actors have worked hard to resolve the name issue, but the Alliance has noted with regret that these talks have not produced a successful outcome. Therefore we agreed that an invitation to the former Yugoslav Republic of Macedonia will be extended as soon as a mutually acceptable solution to the name issue has been reached. We encourage the negotiations to be resumed without delay and expect them to be concluded as soon as possible.”⁵⁰

51. The Organization has thus left the invitation open until the question of the name is resolved. It is therefore permissible to ask how, in accepting the arguments of the Applicant, which has taken no steps towards settling the difference over the name, the Court would be helping to pave the way towards its participation in NATO. The Court was right to reject the FYROM’s request for reparation (point 3 of the operative part of the Judgment).

52. A State, unless it has designs on other States, protects its identity by distinguishing itself from others. As far as NATO is concerned, the adoption by each member State of a unique name protects the unity of the Alliance and avoids any unnecessary confusion or conflicts of identity for the members of the armed forces, not only when they are on peace-keeping missions, but in particular in times of combat and when the “rules of engagement”⁵¹ apply, when it is imperative that there be trust between the members of participating States’ armed forces. As I have already pointed out, NATO is not one of many intergovernmental orga-

⁴⁹ Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part A, Ann. 26.

⁵⁰ Bucharest Summit Declaration, 3 April 2008, para. 20.

⁵¹ I experienced first-hand the need for unity within NATO in the years following the adoption of the First Additional Protocol of 1977 to the 1949 Geneva Conventions, when an article by Bernhard Graefrath, “Zum Anwendungsbereich der Ergänzungsprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12 August 1949”, published in *Staat und Recht*, Vol. 29, 1980, p. 133 *et seq.*, sparked a discussion within the Alliance on the scope of Article 35, paragraph 3, of that Protocol concerning the use of nuclear weapons and the extent to which it was applicable to the Alliance’s member States, parties and non-parties to the Protocol. The Alliance presented a united front on that subject.

parmi tant d'autres. C'est une *alliance militaire* et sa nature spécifique pèse lourdement sur les relations mutuelles entre ses Etats membres.

VII. LA PORTÉE DES OBLIGATIONS ASSUMÉES PAR LES PARTIES

53. La lecture faite par la Cour de l'expression «ne s'opposera pas» constitue un empiètement sur les compétences internationales évidentes du défendeur. C'est là une raison supplémentaire pour redire que l'article 11 doit être interprété dans son ensemble, et non de façon fragmentaire. Une lecture équilibrée de l'article 11 n'aurait porté atteinte ni à la souveraineté ni aux compétences de qui que ce soit. Elle aurait en outre permis à la Cour de constater que rien n'empêchait, juridiquement ou politiquement, le défendeur de faire connaître publiquement (ce qui implique que le demandeur en était averti) les raisons pour lesquelles l'attitude délibérée du demandeur violait selon lui l'accord intérimaire et ne remplissait pas les conditions de l'article 10 du traité de l'OTAN, malgré les exhortations réitérées des organes de l'Alliance à régler le différend sur le nom. Les avertissements du Conseil de l'Atlantique Nord et des autres responsables de l'organisation à l'endroit du demandeur n'ont rien changé à la feuille de route qu'il a unilatéralement établie, ce qui confirme son intention de ne pas modifier son comportement. Le demandeur tente ainsi de faire accroire l'idée que, quel que soit son comportement, le défendeur ne devrait pas s'opposer à sa candidature.

VIII. LA «PRATIQUE DE L'ORGANISATION», LES VIOLATIONS DE LA RÉOLUTION 817 ET DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE ET LES PROTESTATIONS DU DÉFENDEUR

54. L'arrêt mentionne plusieurs fois la pratique «de» l'organisation. Or, il devrait s'agir de la pratique «au sein de» l'organisation, c'est-à-dire non seulement du comportement des organes et autres composantes de celle-ci mais aussi des Etats membres. Par ailleurs, la Cour affiche une prédilection particulière, difficilement explicable, pour la résolution 817. Quoi qu'il en soit, la résolution 817 n'est intégrée dans l'article 5 de l'accord intérimaire que dans la mesure où elle évoque «la différence sur le nom». Ainsi, indépendamment de la résolution 817, qui le lie évidemment au sein des Nations Unies, le demandeur est de surplus lié par cette même obligation de n'employer que le nom d'ERYM dans toutes les autres organisations internationales auxquelles il participe ou participera à l'avenir, jusqu'au règlement d'un commun accord de la question du nom définitif.

55. Il va sans dire que la «pratique» sous-entend le commun accord, sans quoi il ne peut y avoir «pratique». Alors qu'il n'y est fait allusion dans l'arrêt que de manière éparse, tous ceux qui, depuis 1991, fréquentent les organisations internationales connaissent les interminables contesta-

nizations. It is a *military alliance* and its specific nature weighs heavily on the mutual relations between its member States.

VII. THE SCOPE OF THE OBLIGATIONS ASSUMED BY THE PARTIES

53. The Court's reading of the phrase "agrees not to object" compromises the Respondent's established international competencies. This is another reason to repeat that Article 11 must be interpreted as a whole, and not in a fragmented fashion. A balanced reading of Article 11 does not infringe on any entity's sovereignty or competences. It would also have enabled the Court to find that the Respondent was not prohibited, legally or politically, from making public (which implies that the Applicant was aware of the Respondent's position) the reasons why, in its view, the Applicant's deliberate attitude was in breach of the Interim Accord and failed to meet the conditions of Article 10 of the North Atlantic Treaty, despite the repeated calls from the Alliance's organs for settlement of the dispute over the name. The warnings issued by the North Atlantic Council and other organization officials to the Applicant did not change its unilaterally established road map, which confirms that it has no intention of modifying its conduct. The Applicant is thus seeking acceptance of the idea that, irrespective of its conduct, the Respondent should not object to its candidature.

VIII. THE "PRACTICE OF THE ORGANIZATION", THE VIOLATIONS OF RESOLUTION 817 AND OF THE INTERIM ACCORD AND THE PROTESTS OF THE RESPONDENT

54. The Judgment refers in several places to the practice "of" the Organization. What it should refer to, however, is the practice "within" the Organization, that is to say, not simply the conduct of the organs and other components of the organization, but also that of its member States. Moreover, the Court shows a particular predilection, which is difficult to explain, for resolution 817. However that may be, resolution 817 is only incorporated into Article 5 of the Interim Accord to the extent that it invokes "the difference over the name". Thus, independently of resolution 817, which is clearly binding on the Applicant within the United Nations, the latter is also bound by the same obligation to use only the name FYROM in any international organization in which it participates or will participate in the future, pending the settlement of the question of the definitive name by mutual agreement.

55. It goes without saying that "practice" implies common consent, without which there can be no "practice". Although this is mentioned only fleetingly in the Judgment, anyone who has had dealings with international organizations since 1991 will be aware of the endless disputes,

tions, écrites et orales, entre les représentants des Parties au sujet du nom, ainsi que l'opposition régulière et réitérée de la Grèce quant à l'emploi par le demandeur de son nom constitutionnel.

56. La protestation internationale est une institution juridique du droit coutumier par laquelle un sujet du droit international s'oppose à un acte formel ou au comportement d'un autre sujet qu'il considère comme contraire au droit international⁵². La protestation acquiert davantage de force lorsqu'elle s'oppose à un acte ou à un comportement contraire aux obligations internationales de l'autre sujet de droit international. Elle a pour effet de préserver les droits du sujet qui proteste et de mettre en exergue le caractère illicite attribué à l'acte formel ou au comportement en cause. Elle s'affermi davantage et devient incontestable par sa répétition.

57. Le caractère juridique et les effets de la protestation sont confirmés de longue date par la jurisprudence internationale. Dans la sentence arbitrale *Chamizal* (1911) ainsi que dans les décisions rendues par la Cour permanente et la présente Cour dans les affaires *Jaworzina* (1923), *Interprétation des traités de paix* (1950), *Pêcheries* (1951), *Minquiers et Ecréhous* (1953), *Plateau continental* (1982), *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (1984), *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime* (1992), *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria* (2002) et *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale* (2008), il a ainsi été tenu compte soit des protestations effectivement émises par l'une ou par les deux Parties au différend, soit de l'absence de protestation à l'égard d'un acte ou d'une situation donné. Jamais la plus haute juridiction mondiale n'avait *dénombré* les protestations en question pour se prononcer sur leur effet juridique. Or, dans le présent arrêt, elle considère que huit (8) protestations sont insuffisantes, tout en contestant d'ailleurs les nombreuses autres protestations émises par la Grèce contre l'utilisation par l'ERYM de son nom constitutionnel au sein des organisations internationales dans la période allant de la conclusion de l'accord intérimaire à la procédure d'admission du demandeur à l'OTAN. En introduisant ainsi un élément quantitatif aux fins d'apprécier la qualité juridique d'un acte international, la Cour porte atteinte à l'institution même de la protestation internationale⁵³.

58. Je ne parviens pas non plus à comprendre pourquoi la Cour ne se satisfait pas des protestations répétées de la Grèce contre l'emploi par le demandeur d'un nom autre qu'ERYM au sein des organisations internationales, mais aussi contre d'autres violations de l'accord qui sont toutes liées, directement ou indirectement, à la question du nom. Je me suis livré à un

⁵² Voir E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, LGDJ, 1962, p. 79; Ch. Eick, «Protest», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (visité le 29 septembre 2011).

⁵³ Il est vrai que, dans son avis consultatif sur la *Réparation de dommages subis au service des Nations Unies (avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 185)*, la Cour avait invoqué un élément quantitatif, à savoir «cinquante Etats», mais cette expression n'avait pas d'incidence juridique sur la création par les Etats d'une organisation possédant une personnalité internationale objective.

both written and oral, between the representatives of the Parties on the subject of the name, as well as Greece's ongoing and repeated opposition to the Applicant's use of its constitutional name.

56. International protest is a legal concept of customary law, whereby a subject of international law objects to an official act or the conduct of another subject, which it considers to be in breach of international law⁵². Protest acquires greater weight when it opposes an act or conduct which is inconsistent with the international obligations of the other subject of international law. It has the effect of preserving the rights of the protesting subject and bringing to the fore the unlawful nature of the official act or conduct at issue. It is further strengthened by and becomes indisputable through its repetition.

57. The legal character and effects of protest have long been confirmed by international jurisprudence. In the *Chamizal* Arbitral Award (1911), as well as in the decisions of the Permanent Court and of this Court in the cases concerning *Jaworzina* (1923), *Interpretation of Peace Treaties* (1950), *Fisheries* (1951), *Minquiers and Ecrehos* (1953), *Continental Shelf* (1982), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (1984), *Land, Island and Maritime Frontier Dispute* (1992), *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria* (2002) and *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters* (2008), account was taken either of the protests actually carried out by one or both Parties to the dispute, or of the absence of protest in respect of a given act or situation. The world's highest Court has never relied on *the number* of protests at issue in order to determine their legal effect. In the present Judgment, however, it finds eight (8) protests to be insufficient; moreover, it contests the many other protests carried out by Greece against the use by the FYROM of its constitutional name within international organizations in the period from the conclusion of the Interim Accord to the FYROM's application to join NATO. By introducing a quantitative measure in this way in order to determine the legal status of an international act, the Court undermines the very concept of international protest⁵³.

58. Furthermore, I cannot understand why the Court was not satisfied by Greece's repeated protests against the use by the Applicant of a name other than the FYROM within international organizations, and against other violations of the Accord, all of which relate, directly or indirectly, to the question of the name. I conducted a *rough* count, based solely on

⁵² See E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, LGDJ, 1962, p. 79; Ch. Eick "Protest", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (accessed on 29 September 2011).

⁵³ It is true that, in its Advisory Opinion on the *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (*Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, p. 185), the Court invoked a quantitative measure ("fifty States"), but that measure had no legal effect on the creation by the States of an organization possessing objective international personality.

décompte *provisoire*, sur la seule base des documents produits par le défendeur, décompte qui m'a permis de recenser quelque 85 protestations de sa part⁵⁴. Dans sa recherche d'un acquiescement supposé du défendeur à ce que le demandeur se désigne par son nom constitutionnel au sein de l'Organisation des Nations Unies, l'arrêt invoque un document interne (un *non-paper*) et une lettre du représentant du défendeur adressée au Secrétaire général, tous deux datant de 1993⁵⁵. Or, le document interne (*non-paper*) porte sur les arrangements techniques pour la participation de l'ERYM aux activités quotidiennes des Nations Unies, tandis que la question du nom est mentionnée dans la lettre du ministre des affaires étrangères du défendeur dans la toute première phrase qui suit la formule introductive, le corps du texte énumérant certaines autres mesures que le demandeur était appelé à prendre.

IX. LE BON VOISINAGE

59. Sur le plan juridique, la notion de bon voisinage ne constitue pas un apport majeur dans le domaine des relations internationales. Un auteur ayant consacré une monographie à ce sujet précise qu'«il est dans l'intérêt de l'Etat de respecter les obligations générales à l'égard des autres Etats, car chaque obligation suppose le droit de prétendre la réciprocité de la part de l'autre partie»⁵⁶. Une distinction est faite entre le principe de voisinage et le principe de *bon* voisinage, distinction dont les contours ne sont pas toujours clairement définis. Il s'agit néanmoins dans les deux cas de notions évolutives et, dès lors que le bon voisinage est mentionné dans un traité international, il devient un principe juridique, lu conjointement avec les principes fondamentaux énoncés par la Charte des Nations Unies, parmi lesquels celui de la bonne foi occupe une place de choix. J'ajouterai que, quoique ce principe s'applique normalement au champ politique, les commentaires de la Charte des Nations Unies attribuent habituellement au bon voisinage un sens juridique, à savoir la protection des intérêts légitimes entre pays voisins. Il convient en outre de préciser que le principe de bon voisinage ne lie pas les seuls Etats. Dans la mesure où son inobservation risque de porter atteinte à l'action des organes de la communauté internationale, il lie également les organisations internationales, qui doivent veiller à son respect. En ce qui concerne le bon voisinage (qui lie à sept endroits de l'accord intérimaire⁵⁷, et pour cause, les Parties), son

⁵⁴ Protestations dans les organisations internationales: contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexes 2, 3, 6, 11, 12; partie B, annexe 146; duplique de la Grèce, vol. II, annexes 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 59 et 60. Total: 50.

Protestations à l'ERYM: contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie A, annexes 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79 et 80; duplique de la Grèce, vol. II, annexe 63. Total: 35.

⁵⁵ Mémoire de l'ex-République yougoslave de Macédoine, vol. II, annexe 30.

⁵⁶ I. Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, Pedone, 1980, p. 333.

⁵⁷ Articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 et 10.

the documents produced by the Respondent, and was able to find some 85 protests on its part⁵⁴. In seeking to demonstrate the Respondent's purported approval of the Applicant's use of its constitutional name within the United Nations, the Judgment invokes an internal document (non-paper) and a letter sent to the Secretary-General by a representative of the Respondent, both of which date from 1993⁵⁵. The internal document (non-paper), however, focuses on the technical arrangements for the FYROM's participation in the day-to-day activities of the United Nations; the letter from the Respondent's Minister for Foreign Affairs refers to the question of the name in its very first sentence following the introductory paragraph, with the body of the text listing a number of other measures which the Applicant was required to take.

IX. GOOD NEIGHBOURLINESS

59. Legally, the notion of good neighbourliness does not play a major role in the area of international relations. One author of a detailed study on the subject states that "it is in the State's interest to respect the general obligations vis-à-vis other States, because each obligation presupposes the right to claim reciprocity from the other party"⁵⁶. A distinction is made between the right of neighbourliness and the right of *good* neighbourliness, the borders of which are not always clearly defined. Nevertheless, both are evolving concepts, and when good neighbourliness is embodied in an international treaty, it becomes a legal principle, to be read in conjunction with the fundamental principles laid down by the United Nations Charter, among which good faith features prominently. I would add that, although that principle is normally applied in the political domain, commentaries on the Charter of the United Nations generally accord it a legal sense, namely the mutual right of neighbouring States to the protection of their legitimate interests. It should be stated, moreover, that the principle of good neighbourliness is not binding on States alone. To the extent that its non-observance may compromise the actions of the organs of the international community, it is also an obligation incumbent on international organizations, which must ensure that it is respected. The importance of good neighbourliness (which limits the Parties' freedom of action in seven places in the Interim Accord⁵⁷, and with good

⁵⁴ Protests within international organizations: Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part A, Anns. 2, 3, 6, 11, 12; Counter-Memorial, Vol. II, Part B, Ann. 146; Rejoinder of Greece, Vol. II, Anns. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 59 and 60. TOTAL: 50.

Protests to the FYROM: Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part A, Anns. 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79 and 80; Rejoinder of Greece, Vol. II, Ann. 63. TOTAL: 35.

⁵⁵ Memorial of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Vol. II, Ann. 30.

⁵⁶ I. Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, Pedone, 1980, p. 333.

⁵⁷ Articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 and 10.

importance ressort a contrario du constat fait par la Cour dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, où elle a indiqué que «l'objet et le but du traité de 1955 n'étaient pas d'organiser les relations pacifiques et amicales entre les deux Etats de manière générale» (*Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 814, par. 28). Or, l'objet et le but de l'accord intérimaire sont précisément d'organiser les relations pacifiques entre les Parties, et c'est pour cela qu'il a été prévu que le demandeur porterait provisoirement et à toutes fins utiles le nom d'ERYM au sein de l'organisation internationale, jusqu'au règlement négocié de la divergence.

60. Fait notable, la question du bon voisinage a été ravivée dans les années 1980 dans les Balkans par la Roumanie, appuyée notamment par la Yougoslavie⁵⁸. Par ailleurs, ce n'est pas un hasard si les deux résolutions du Conseil de sécurité, l'accord intérimaire et les communiqués de l'OTAN mentionnent tous le bon voisinage. Ce n'est pas un hasard non plus si les articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 et 10 de l'accord contiennent des précisions à cet égard et, pour la plupart, visent le demandeur. Il convient de rappeler que, immédiatement après l'accession de l'ERYM à l'indépendance en 1991, sa Constitution, son drapeau national, ainsi qu'une avalanche d'actions et de déclarations de la part de ses autorités et d'éléments non gouvernementaux, ont déclenché une vague d'hostilité envers la Grèce, hostilité exprimée aussi par les ténors de l'irrédentisme et par des revendications touchant au patrimoine historique et culturel grec. Les protestations réitérées de la Grèce dans les années 1991, 1993 et 1995 ont obligé le nouvel Etat à modifier sa Constitution et à changer son drapeau national pour que n'y figure pas le soleil de Vergina (Vergina, capitale de la Macédoine classique, se trouve en Grèce et fait partie du territoire grec depuis 1913), et ses autorités à prendre d'autres mesures jugées nécessaires pour que la Grèce le reconnaisse. Les provocations se poursuivent néanmoins sous diverses formes: récriminations quant aux frontières géographiques et ethniques de l'ERYM, qui s'étendraient au-delà de ses frontières politiques, manuels scolaires, cartes géographiques, encyclopédies officielles et discours inopportuns⁵⁹.

X. LES DROITS ET OBLIGATIONS À L'ÉGARD DES TIERS SELON L'ARTICLE 22

61. L'article 22 est ainsi libellé: «Le présent accord n'est dirigé contre aucun autre Etat ou entité et il ne porte pas atteinte aux droits et aux devoirs découlant d'accords bilatéraux et multilatéraux déjà en vigueur que les parties ont conclus avec d'autres Etats ou organisations internationales.» L'article 8 du traité de l'Atlantique Nord prévoit, quant à lui,

⁵⁸ S. Sucharitkul, «The Principles of Good-Neighbourliness in International Law», *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, vol. 43, 1996, p. 395 et suiv., p. 399.

⁵⁹ Contre-mémoire de la Grèce, vol. II, partie B, annexes 81 et suiv.

reason) is apparent *a contrario* from the Court's finding in the *Oil Platforms* case that "the object and purpose of the Treaty of 1955 was not to regulate peaceful and friendly relations between the two States in a general sense" (*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Preliminary Objection, Judgment, I.C.J. Reports 1996 (II)*, p. 814, para. 28). The object and purpose of the Interim Accord is precisely to regulate peaceful relations between the Parties, and that is why provision was made for the Applicant to be referred to provisionally and for all purposes as the FYROM within international organizations, pending the settlement of the difference by negotiation.

60. Most notably, the question of good neighbourliness was rekindled in the 1980s in the Balkans by Romania, supported in particular by Yugoslavia⁵⁸. Furthermore, it is not by chance that both Security Council resolutions, the Interim Accord and NATO's communiqués all mention good neighbourliness. Nor is it by chance that Articles 2, 3, 4, 6, 7, 9 and 10 of the Accord contain provisions in that regard and, for the most part, are directed at the Applicant. It should be recalled that immediately after the FYROM achieved independence in 1991, its constitution, its national flag, and a cascade of actions and statements by its authorities and non-governmental elements triggered a wave of hostility towards Greece, which was also expressed by irredentist agitators, and through demands aimed at the Greek historical and cultural heritage. The repeated protests of Greece in 1991, 1993 and 1995 forced the new State to modify its constitution and change its national flag, so that it no longer featured the Sun of Vergina (Vergina, the capital of classical Macedonia, is in Greece and has been a part of the territory of Greece since 1913), and obliged its authorities to take further measures considered necessary in order for Greece to recognize it. The acts of provocation continued in various forms: irredentist claims concerning the geographical and ethnic frontiers of the FYROM, extending to areas beyond its political borders, school books, maps, official encyclopedias and inflammatory speeches⁵⁹.

X. RIGHTS AND OBLIGATIONS IN RELATION TO THIRD PARTIES UNDER ARTICLE 22

61. Article 22 reads as follows: "The Interim Accord is not directed against any other State or entity and it does not infringe on the rights and duties resulting from bilateral and multilateral agreements already in force that the parties have concluded with other States or international organizations." Article 8 of the North Atlantic Treaty provides, for its

⁵⁸ S. Sucharitkul, "The Principles of Good-Neighbourliness in International Law", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Vol. 43, 1996, p. 395 *et seq.*, p. 399.

⁵⁹ Counter-Memorial of Greece, Vol. II, Part B, Ann. 81 *et seq.*

que: «Chacune des parties déclare qu'aucun des engagements internationaux en vigueur entre Etats n'est en contradiction avec les dispositions du présent traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement en contradiction avec le traité.» Je rappellerai que la Cour n'est pas compétente pour interpréter cet article.

62. L'article 22 ne contient aucune «clause usuelle». La preuve en est que, lorsqu'un traité contient pareille sauvegarde, son libellé diffère selon l'objectif visé par les parties⁶⁰. L'article 22 répond au souci exprimé par ceux qui étudient le droit des traités et qui, se rendant compte des difficultés d'interprétation et des incertitudes que crée le silence des accords internationaux sur le rapport entre ceux-ci et d'autres traités antérieurs ou postérieurs, invitent les rédacteurs de ces instruments à veiller à introduire des dispositions spécifiques à cet égard, afin d'éviter tout doute pouvant découler de l'interprétation de l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités⁶¹. Dans le cas présent, la disposition pertinente est l'article 30, paragraphe 2, aux termes duquel, «lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec ce traité, les dispositions de celui-ci l'emportent».

63. Des dispositions telles que celles de l'article 22 sont destinées à couvrir l'ensemble du traité dans lequel elles sont insérées. Cet article s'applique donc à l'accord dans son intégralité, et notamment à l'article 11, paragraphe 1. L'OTAN est bel et bien une organisation internationale visée à l'article 22, et cet article devra donc être lu conjointement avec l'article 8 du traité de l'Atlantique Nord, qui exclut la possibilité pour un Etat membre de renoncer à ses droits et devoirs envers l'Alliance. De surcroît, les deux Parties, en insérant l'article 22 dans l'accord intérimaire, étaient censées connaître son champ d'application au regard de la nature spécifique — militaire et de défense — du traité constitutif de l'OTAN.

64. A l'appui de son interprétation de la portée de l'article 22 — qui diffère de ce qui précède —, la Cour invoque dans l'arrêt une jurisprudence de la Cour de l'Union européenne (paragraphe 109 du présent arrêt). Je me demande quel est le poids de cette affirmation. Car il est bien connu que les organes de l'Union européenne vont régulièrement au-delà du phénomène de la «fragmentation» en se distinguant du droit international général. De plus, la Commission européenne ne cesse de souligner que «la pratique judiciaire» de l'Union interprète généralement «son droit interne» comme «étant distinct du droit international»⁶².

⁶⁰ Voir différents exemples dans E. Roucouas, «Engagements parallèles et contradictoires», *RCADI*, t. 206 (1987), p. 90-92.

⁶¹ Voir sir I. Sinclair, «Problèmes découlant d'une succession de conventions de codification du droit international sur un même sujet», rapport provisoire, *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Lisbonne, vol. 66-I (1995), p. 195-214, p. 207.

⁶² Nations Unies, Assemblée générale, A/CN.4/637, 14 février 2011, Commission du droit international, soixante-troisième session, «La responsabilité des organisations internationales. Commentaires et observations des organisations internationales», p. 20, par. 1.

part: “Each party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.” I would recall that the Court does not have jurisdiction to interpret this Article.

62. Article 22 is not a “standard clause”. This is evidenced by the fact that when such a safeguard clause is included in a treaty, its wording differs according to the parties’ objective⁶⁰. Article 22 is a response to the concern expressed by those who study the law of treaties and who, taking account of the problems of interpretation and uncertainties caused by the silence of international agreements on the relationship between those agreements and other earlier or subsequent treaties, ask the drafters of such instruments to take care to include specific provisions in that connection, so as to avoid any potential doubt resulting from the interpretation of Article 30 of the Vienna Convention on the Law of Treaties⁶¹. In the present case, the relevant provision is Article 30, paragraph 2, which states that: “[w]hen a treaty specifies that it is subject to, or that it is not to be considered as incompatible with, an earlier or later treaty, the provisions of that other treaty prevail”.

63. Provisions such as those contained in Article 22 are designed to cover the whole of the treaty in which they are incorporated. That Article therefore applies to the Accord as a whole and to Article 11, paragraph 1, in particular. NATO is clearly an international organization as referred to in Article 22 and that Article should therefore be read in conjunction with Article 8 of the North Atlantic Treaty, which prevents a member State from waiving its rights and duties towards the Alliance. Moreover, by including Article 22 in the Interim Accord, both Parties were deemed to be aware of its scope in light of the specific military and defence-related nature of NATO’s constituent treaty.

64. In support of its interpretation of the scope of Article 22 — which differs from that which I have just given — the Court invokes a decision of the Court of Justice of the European Communities in its Judgment (see paragraph 109). I would question the weight of that decision, since it is well known that the organs of the European Union regularly go beyond the notion of “fragmentation” in distinguishing themselves from general international law. Moreover, the European Commission constantly points out that it is a “general interpretation” in the Union’s “judicial practice” that “its internal order is separate from international law”⁶².

⁶⁰ See the various examples given in E. Roucouas, “Engagements parallèles et contradictoires”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 206, 1987, pp. 90-92.

⁶¹ See Sir I. Sinclair, “Problems Arising from a Succession of Codification Conventions on a Particular Subject”, Provisional Report, *Yearbook of the Institute of International Law*, Lisbon Session, Vol. 66-I, 1995, pp. 195-214, p. 207.

⁶² United Nations General Assembly, A/CN.4/637, 14 February 2011, International Law Commission, Sixty-Third Session, “Responsibility of International Organizations. Comments and Observations Received from International Organizations”, p. 19, para. 1.

65. Le fait que l'accord intérimaire contient également des dispositions relatives à l'Union européenne s'explique non seulement par le caractère *sui generis* de celle-ci (organisation internationale au sens classique ou non), mais surtout par l'intégration économique et commerciale que la participation à l'Union implique pour ses Etats membres et par le fait que les questions concernées relèvent de la compétence de l'Union. Par ailleurs, le traité de Rome de 1957, tel que modifié, prévoit des mécanismes procéduraux en cas d'incompatibilité avec des obligations envers des tiers, tandis que l'accord intérimaire, comme d'ailleurs les traités qui contiennent des dispositions semblables à l'article 22, ne prévoit pas de mécanisme procédural pour lever ces incompatibilités.

XI. L'INVOCATION, À TITRE SUBSIDIAIRE,
DE L'*EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS*

66. Les locutions latines ne sont pas toujours bien considérées. L'*exceptio* exprime cependant un principe si juste et si équitable (*Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I. série A/B n° 70*, opinion dissidente du juge Anzilotti, p. 50; *ibid.*, opinion dissidente du juge Hudson, p. 75-78) qu'on le retrouve d'une façon ou d'une autre dans tous les systèmes juridiques. C'est le corollaire de la réciprocité et des accords synallagmatiques. Il s'ensuit que l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas l'expression exclusive de l'*exceptio*. L'exception opposée au non-accomplissement de la prestation due est un principe général du droit, l'un de ceux que consacre l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour. Or, comme la Cour l'a jugé dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, le droit international général et le droit conventionnel se recouvrent toujours. L'article 60 n'exclut pas le droit, pour la partie lésée, d'invoquer l'*exceptio*. En particulier, il ne prévoit pas tous les cas de figure où la partie lésée réagit à l'inobservation, par l'autre partie contractante, de ses engagements. Il est vrai que la Cour⁶³ n'a pas eu à se prononcer en détail sur cette question. Sur une période de plusieurs décennies, des références y ont cependant été faites, non seulement dans les opinions des juges Dionisio Anzilotti (maître à qui on rendrait hommage en rappelant qu'il avait une conception pédagogique du juge international) et Hudson devant la Cour permanente, mais aussi dans celles des juges de Castro et Schwebel devant la présente Cour (*Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I. série A/B n° 70*, opinion dissidente du juge Hudson, p. 77; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, opinion individuelle du juge de Castro, p. 213; *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde*

⁶³ Voir cependant les remarques de W. Jenks concernant la CPJI, dans *The Prospects of International Adjudication*, 1964, p. 326, note 30.

65. The fact that the Interim Accord also contains provisions relating to the European Union can be explained not only by the *sui generis* character of that Union (whether or not it is an international organization in the classic sense), but also by the economic and commercial integration that participation in the Union entails for its member States and by the fact that the matters in question fall within the Union's jurisdiction. Further, the 1957 Treaty of Rome, as amended, provides procedural mechanisms for any instances of incompatibility with obligations towards third States; the Interim Accord, on the other hand, like other treaties with provisions similar to Article 22, does not include any such procedural mechanism to deal with incompatibility.

XI. RELIANCE, IN THE ALTERNATIVE, ON THE PRINCIPLE OF
EXCEPTIO NON ADIMPLETI CONTRACTUS

66. Latin terms are not always well chosen. However, the *exceptio* in question expresses a principle so just and so equitable (*Diversion of Water from the Meuse, Judgment, 1937, P.C.I.J., Series A/B, No. 70*, dissenting opinion of Judge Anzilotti, p. 50; *ibid.*, dissenting opinion of Judge Hudson, pp. 75-78) that it can be found in one form or another in every legal system. It is the corollary of reciprocity and synallagmatic agreements. It follows that Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties is not the sole form of expression of the *exceptio*. As a defence to the non-performance of an obligation, it is a general principle of law, as enshrined in Article 38, paragraph 1 (c), of the Statute of the Court. Yet, as the Court found in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, general international law and treaty law constantly overlap. Article 60 does not deprive the injured party of the right to invoke the *exceptio*. In particular, it does not make provision for every scenario in which the injured party reacts to the non-performance by the other contracting party of its obligations. It is true that the Court⁶³ has not had occasion to rule in detail on the issue. Over a period of several decades, it is, however, possible to find references to it not only in the opinions of Judges Dionisio Anzilotti (who should be credited for taking a pedagogical view of the role of the international judge) and Hudson of the Permanent Court, but also in those of Judges de Castro and Schwebel of the present Court (*Diversion of Water from the Meuse, Judgment, 1937, P.C.I.J., Series A/B, No. 70*, dissenting opinion of Judge Hudson, p. 77; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, separate opinion of Judge de Castro, p. 213; *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)*, Judgment, I.C.J. Reports

⁶³ See, however, W. Jenks's comments concerning the PCIJ in *The Prospects of International Adjudication*, 1964, p. 326, note 30.

c. Pakistan), arrêt, *C.I.J. Recueil 1972*, opinion individuelle du juge de Castro, p. 129; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, opinion dissidente du juge Schwebel, p. 380).

67. En ce qui concerne plus précisément l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités, Paul Reuter, présent à la conférence de Vienne de 1968-1969 et rapporteur spécial de la Commission du droit international pour le droit des traités entre Etats et organisations internationales, a précisé que, lors de la rédaction de cette disposition, le terme «ou» (par opposition à «et») entre les mots «objet» et «but» avait été choisi pour donner à la partie qui se prétend lésée une plus grande marge d'action⁶⁴. Pendant seize ans, la Grèce a réagi avec modération (*mildly*) aux pratiques du demandeur et, face à la candidature de celui-ci à l'OTAN, n'a procédé à aucune suspension ou dénonciation de l'accord en tant que tel. Ce faisant, elle a fait connaître largement sa position, sans pour autant invoquer des articles précis de l'accord intérimaire. Le formalisme aveugle ne saurait nous faire retourner à l'Antiquité romaine, où certains gestes rituels déterminaient exactement les droits et obligations des parties. Il conviendrait cependant de ne pas perdre de vue le libellé du paragraphe 5 de l'article 65 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui prévoit que, «[s]ans préjudice de l'article 45, le fait qu'un Etat n'ait pas adressé la notification prescrite au paragraphe 1 ne l'empêche pas de faire cette notification en réponse à une autre partie qui demande l'exécution du traité ou qui allègue sa violation».

XII. LES CONTRE-MESURES

68. A titre également subsidiaire, le défendeur invoque les contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité. On sait que ladite circonstance a fait l'objet d'une codification, assortie de certains aspects de développement progressif du droit international, dans les articles de la CDI sur la «responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite»⁶⁵. Se référant à la fonction des circonstances excluant l'illicéité, la CDI a observé que l'invocation d'une telle circonstance n'avait pas pour effet «d'annuler ou d'éteindre l'obligation» sous-jacente. Les circonstances excluant l'illicéité «constituent plutôt un fait justificatif ou une excuse de l'inexécution»; elles «jouent plus comme un bouclier que comme une épée»⁶⁶.

69. Ainsi que la Cour l'a relevé à diverses reprises, l'adoption de contre-mesures suppose, tout d'abord, l'existence préalable d'un fait

⁶⁴ P. Reuter, «Solidarité et divisibilité des engagements conventionnels», dans Y. Dinstein et M. Tabory (dir. publ.), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht, 1989, p. 623-634, p. 628, note 9.

⁶⁵ Voir rapport de la CDI, cinquante-troisième session, Nations Unies, doc. A/56/10, art. 22 et art. 49-54.

⁶⁶ *Op. cit. supra* note 65, p. 71.

1972, separate opinion of Judge de Castro, p. 129; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, dissenting opinion of Judge Schwebel, p. 380).

67. In respect, more specifically, of paragraph 3 (b) of Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Paul Reuter, who attended the Vienna Conference of 1968-1969 and was Special Rapporteur of the International Law Commission on the Law of Treaties between States and International Organizations, stated that, during the drafting of that provision, the term “or” (and not “and”) between the words “object” and “purpose” had been chosen, so as to give the party claiming injury a greater freedom of action⁶⁴. For 16 years, Greece has responded mildly to the Applicant’s practices and, in the case of the latter’s application to join NATO, it did not seek a suspension or termination of the Accord as such. In so doing, it made its position widely known, but without invoking specific articles of the Interim Accord. We should not allow unthinking formalism to take us back to ancient Roman times, where certain formal procedures determined the precise rights and obligations of the parties. It is, however, important not to lose sight of the wording of Article 65, paragraph 5, of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which provides that: “[w]ithout prejudice to Article 45, the fact that a State has not previously made the notification prescribed in paragraph 1 shall not prevent it from making such notification in answer to another party claiming performance of the treaty or alleging its violation”.

XII. COUNTERMEASURES

68. Also in the alternative, the Respondent invokes countermeasures as a circumstance precluding wrongfulness. As we know, that circumstance has been codified, together with certain aspects of progressive development of international law, in the ILC Articles on the “Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts”⁶⁵. In regard to the role of circumstances precluding wrongfulness, the ILC observed that invoking such a circumstance does not “annul or terminate the [underlying] obligation”. Rather, circumstances precluding wrongfulness “provide a justification or excuse for non-performance”; they “operate as a shield rather than a sword”⁶⁶.

69. As the Court has noted on several occasions, the adoption of countermeasures presupposes, first of all, the prior existence of an inter-

⁶⁴ P. Reuter, “Solidarité et divisibilité des engagements conventionnels”, in Y. Dinstein and M. Tabory (eds.), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht, 1989, pp. 623-634, p. 628, note 9.

⁶⁵ See the Report of the ILC, Fifty-Third Session, UN doc. A/56/10, Art. 22 and Arts. 49-54.

⁶⁶ *Op. cit. supra* note 65, p. 71.

internationalement illicite (voir notamment *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 27-28, par. 53; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 106, par. 201; *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 55-56, par. 83). Le défendeur invoque à cet égard une série de violations par l'ERYM de l'accord intérimaire et tout particulièrement des violations des articles 5, 6, 7 et 11 de cet accord, survenues avant le sommet de Bucarest. Il a donc rempli les conditions formelles pour la mise en œuvre des contre-mesures.

70. Par ailleurs, ainsi que la CDI l'a précisé,

«Les contre-mesures sont limitées à l'inexécution temporaire d'obligations internationales de l'Etat prenant les mesures envers l'Etat responsable. Les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permette la reprise de l'exécution de l'obligation en question.»⁶⁷

71. La Cour a réaffirmé le principe de la réversibilité des contre-mesures en l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros*. Selon elle, une contre-mesure «doit avoir pour but d'inciter l'Etat auteur du fait illicite à exécuter les obligations qui lui incombent en droit international, et ... la mesure doit partant être réversible» (voir *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 56-57, par. 87). En l'espèce, et à supposer que l'attitude du défendeur au sujet de l'admission du demandeur à l'OTAN constitue une contre-mesure, celle-ci est, par nature, réversible à tout moment.

72. Pour ce qui est des conditions procédurales régissant le recours à des contre-mesures, la CDI a proposé une disposition qui constitue un mélange de codification et de développement progressif du droit international. Le paragraphe 1 de l'article 52 du projet sur la responsabilité de l'Etat prévoit ainsi que, «[a]vant de prendre des contre-mesures, l'Etat lésé doit : a) [d]emander à l'Etat responsable ... de s'acquitter [de ses] obligations». A cette première condition, la CDI en ajoute une autre, suivant laquelle l'Etat lésé doit «[n]otifier à l'Etat responsable toute décision de prendre des contre-mesures et offrir de négocier avec cet Etat» (art. 52, par. 1, al. b)). On relèvera à cet égard que c'est la tentative de régler le différend à l'amiable — et non l'épuisement des négociations — qui est requise par le droit coutumier. En revanche, la coutume internationale ne paraît pas exiger que soit notifiée la décision d'adopter des contre-mesures. Encore faut-il souligner que ni la Cour ni la CDI n'ont précisé la forme exacte des démarches à effectuer avant l'adoption des contre-mesures. Cette imprécision correspond au droit coutumier, qui se caractérise par une flexibilité certaine en la matière.

⁶⁷ *Op. cit. supra* note 65, art. 49, par. 2 et 3, p. 58.

nationally wrongful act (see in particular *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (*United States of America v. Iran*), *Judgment, I.C.J. Reports 1980*, pp. 27-28, para. 53; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*), *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 106, para. 201; *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (*Hungary/Slovakia*), *Judgment, I.C.J. Reports 1997*, pp. 55-56, para. 83). In that connection, the Respondent invokes a series of violations of the Interim Accord by the FYROM, and in particular violations of Articles 5, 6, 7, and 11 of that Accord, which occurred before the Bucharest Summit. It has, therefore, satisfied the substantive conditions for the implementation of countermeasures.

70. Moreover, as the ILC has stated:

“Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State. Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance of the obligations in question.”⁶⁷

71. The Court reaffirmed the principle of the reversibility of countermeasures in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case. According to the Court, the purpose of a countermeasure “must be to induce the wrongdoing State to comply with its obligations under international law, and . . . the measure must therefore be reversible” (see *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (*Hungary/Slovakia*), *Judgment, I.C.J. Reports 1997*, pp. 56-57, para. 87). In the present case, and assuming that the Respondent’s attitude to the subject of the Applicant’s admission to NATO constitutes a countermeasure, that countermeasure is, by its nature, reversible at any time.

72. As far as the procedural conditions governing recourse to countermeasures are concerned, the ILC proposed a provision which constitutes a mix of codification and progressive development of international law. Article 52, paragraph 1, of the Draft Articles on the Responsibility of States provides that “[b]efore taking countermeasures, an injured State shall: (a) call upon the responsible State . . . to fulfil its obligations”. To that first condition, the ILC adds a second, according to which the injured State must “notify the responsible State of any decision to take countermeasures and offer to negotiate with that State” (Art. 52, para. 1 (b)). It will be noted in this respect that an attempt to resolve the difference by friendly means — and not the failure of negotiations — is the norm required by customary law. On the other hand, international custom does not appear to demand notification of the decision to adopt countermeasures. It is also necessary to point out that neither the Court nor the ILC have specified the exact form of the steps to be taken before the adoption of countermeasures. This lack of precision reflects customary law, which is characterized by a certain flexibility in that respect.

⁶⁷ *Op. cit. supra* note 65, Art. 49, paras. 2 and 3, p. 58.

73. Reste la condition de fond régissant l'adoption de contre-mesures, à savoir la proportionnalité. Le principe en question a été accepté de longue date dans la pratique étatique et dans la jurisprudence. Sa formulation positive a été consacrée par la Cour, d'abord dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 127, par. 249; voir également l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *C.I.J. Recueil 1996*, par. 41 et suiv., concernant l'application du principe de proportionnalité en matière de légitime défense), puis dans l'affaire *Gabčikovo-Nagymaros*; l'article 51 du texte de la CDI sur la responsabilité de l'Etat dispose que «[l]es contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause».

74. Dans ses écritures et plaidoiries, le demandeur ne répond pas, répond par des généralités ou encore de façon sélective aux cas concrets de violation de l'accord intérimaire dont le défendeur tire grief⁶⁸. Quel que soit l'état actuel du droit international relatif aux contre-mesures, la mesure adoptée par le défendeur satisfait à la condition de la proportionnalité si l'on tient compte de l'ensemble du préjudice à raison des violations des articles 5, 6, 7 et 11 de l'accord intérimaire. Or, en appréciant ces violations, la Cour omet de se pencher sur le fond des problèmes.

75. Enfin, nombre de lecteurs de l'arrêt se demanderont certainement par quelle méthode — déductive ou inductive — la Cour est parvenue à ses conclusions.

(Signé) Emmanuel ROUCOUNAS.

⁶⁸ Voir les protestations de la Grèce dans son contre-mémoire, annexes, vol. II, partie A, annexe 62; partie B, annexes 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 109, 118 et 124. Total: 26. Le demandeur répond au sujet de violations du droit diplomatique et consulaire, mais non pas à celles qui concernent les livres scolaires, les cartes géographiques, les encyclopédies officielles.

73. That leaves the substantive condition governing the adoption of countermeasures, namely proportionality. That principle has long been accepted in State practice and jurisprudence. Its positive formulation has been confirmed by the Court, first in the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*), *Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 127, para. 249 (see also the Advisory Opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports 1996*, para. 41 *et seq.*, on the application of the principle of proportionality to self-defence), then in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case; Article 51 of the ILC text on the Responsibility of States provides that “[c]ountermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question”.

74. In its written and oral pleadings, the Applicant does not respond, or responds only generally, or even selectively, to the concrete examples of violations of the Interim Accord complained of by the Respondent⁶⁸. Whatever the current state of international law relating to countermeasures, the measure adopted by the Respondent satisfies the condition of proportionality, taking into account the full extent of the injury suffered on account of the violations of Articles 5, 6, 7 and 11 of the Interim Accord. Yet, in its assessment of those violations, the Court fails to address the substance of the issues.

75. In conclusion, many of those who read the Judgment will certainly wonder how — whether by deduction or induction — the Court reached its decision.

(Signed) Emmanuel ROUCOUNAS.

⁶⁸ See the protests by Greece in the Counter-Memorial, Vol. II, Part A, Ann. 62; Counter-Memorial, Part B, Anns. 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 109, 118 and 124. Total: 26. The Applicant responds to the violations of diplomatic and consular law, but not to those concerning school books, maps and official encyclopedias.