

the Council. Nothing urged by India's counsel in his submissions to the Court in this context has served to raise any doubt in my mind concerning the correctness and propriety of the President's rulings and of the procedure followed by the Council.

As regards the second category, the brief answer to India's objections is that Article 15 of the Rules for the Settlement of Differences has no relevance to a decision on a preliminary objection. The subject of Preliminary Objection and Action Thereon is dealt with in Article 5 of the Rules. This Article is comprised in Chapter III of the Rules, which deals with Action upon Receipt of Applications. The Article is self-contained and comprehensive. The procedure for dealing with a preliminary objection is prescribed in paragraph (4) of Article 5 which runs as follows: "If a preliminary objection has been filed, the Council, after hearing the parties, shall decide the question as a preliminary issue before any further steps are taken under these Rules." This is exactly what the Council did.

Article 15 of the Rules is contained in Chapter IV which prescribes the procedure to be followed in respect of "Proceedings", which start after a preliminary objection has been disposed of and which relate to the merits of the case. Article 15 which is headed "Decision" obviously has reference to a decision on the merits, and does not relate back to a decision on a preliminary objection disposing of the question as a preliminary issue before the commencement of proceedings on the merits.

The record of the discussion before the Council does not show that India urged compliance by the Council with the requirements of Article 15. Even before the Court some of the alleged irregularities were mentioned for the first time in the oral submissions of counsel and the list was expanded in reply. Be that as it may, it is clear that Article 15 of the Rules has no application to a decision on a preliminary objection. The Council rightly proceeded on that assumption and not a single member gave expression to a difference of view.

Judge LACHS makes the following declaration:

Feeling as I do that there are certain observations which should be made on some aspects of the Judgment, I avail myself of the right conferred by Article 57 of the Statute of the Court and append hereunder the following declaration.

1

While I fully agree with the findings of the Court concerning its competence to entertain the appeal, I wish to comment further on the interpretation of Article 84 of the Chicago Convention on International Civil

président ont été confirmées par celui-ci. Rien de ce qu'a pu dire à cet égard le conseil de l'Inde devant la Cour n'a fait naître un doute quelconque dans mon esprit à propos de la régularité ou de l'opportunité des décisions du président et de la procédure suivie par le Conseil.

Pour ce qui est de la seconde catégorie, il suffit pour réfuter les objections de l'Inde de constater que l'article 15 du Règlement pour la solution des différends ne se rapporte aucunement à une décision relative à une exception préliminaire. La question des exceptions préliminaires et de leur suite fait l'objet de l'article 5 du Règlement, dans le chapitre III qui traite de la suite que comportent les requêtes. Cet article a un caractère autonome et il épuise le sujet des exceptions préliminaires. La procédure prévue pour leur examen est définie au paragraphe 4, ainsi libellé: « Si une exception préliminaire est soulevée, le Conseil, après avoir entendu les parties, rend une décision sur cette question préjudicielle avant toute mesure à prendre en vertu du présent Règlement. » C'est exactement ce que le Conseil a fait.

L'article 15 du Règlement se trouve au chapitre IV, qui définit les règles applicables à la « procédure » qui s'engage après qu'une exception préliminaire a été rejetée et qui concerne le fond d'une affaire. L'article 15, intitulé « Décision », concerne manifestement une décision au fond, et ne revient pas sur la décision prise sur une exception préliminaire en tant que question préjudicielle avant que s'engage la procédure au fond.

Le procès-verbal des débats au Conseil ne fait pas apparaître que l'Inde ait insisté pour que le Conseil se conforme aux prescriptions de l'article 15. Même devant la Cour, certaines irrégularités ont été évoquées pour la première fois dans la plaidoirie du conseil de l'Inde, qui a mentionné encore d'autres irrégularités dans sa réplique. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'article 15 du Règlement ne s'applique nullement à une décision sur une exception préliminaire. C'est ce que le Conseil a supposé à juste titre et aucun de ses membres n'a exprimé d'avis contraire.

M. LACHS, juge, fait la déclaration suivante:

Estimant que certaines observations doivent être faites sur divers aspects de l'arrêt, je me prévaux du droit conféré par l'article 57 du Statut de la Cour pour présenter la déclaration qui suit.

I

Je souscris pleinement aux conclusions de la Cour concernant sa compétence pour connaître de l'appel, mais n'en voudrais pas moins formuler des observations complémentaires sur l'interprétation de l'article 84 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile interna-

Aviation and Section 2 of Article II of the International Air Services Transit Agreement.

In examining the sense and import of “the decision”, as used in Article 84, its strict verbal meaning should constitute a point of departure but cannot be conclusive, for there is no qualifying word to relieve us of the task of interpretation. It is true that the use of the definite article and the singular (“the decision”) relates that term directly to the action to be taken by the Council under the first sentence of the Article. This would seem to point to the conclusion that “the decision” contemplated must be one whereby the Council disposes of “any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application” of the Convention and its Annexes which “cannot be settled by negotiation”.

However, it is not only by decisions on substance that the Council can dispose of disagreements. Hence it is not only from such decisions that appeal may be made—and I do not, in this connection, find it possible to maintain that the Rules for the Settlement of Differences can be so construed as to restrict appealability to any greater extent than the Convention itself. Moreover, had the drafters definitely wished to exclude appeals on issues other than those of substance, they could easily have done so by suitably qualifying the term “decision”: there are well-known precedents for such drafting.

This is, of course, not to say that appeal is allowable “from every order, or any order of the Council”, which, as counsel for Pakistan suggested, would “defeat the very purpose of the Convention” (hearing of 27 June 1972). The matter has to be viewed in the light of the repercussions which the decision in question could have on the positions of the Parties in regard to the case. In the present instance we are concerned with a decision on a jurisdictional issue, and so a line has to be drawn and the question answered as to the side of the line on which “decisions on jurisdiction” lie. The answer is of course implicit in the crucial importance which such decisions invariably have (as stressed in para. 18 of the Judgment). This is borne out by the entire history of international adjudication, where these issues are much more vital than in the municipal context.

There is, however, a more general aspect to these issues. Great caution and restraint have been exercised by this Court and its predecessor when ascertaining their own jurisdiction. As Judge Lauterpacht pointed out: “Nothing should be done which creates the impression that the Court, in an excess of zeal, has assumed jurisdiction where none has been conferred upon it.” (*The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 91.)

This restraint has had its *raison d'être* in the clear tendency not to impose more onerous obligations on States than those they have expressly

tionale et de l'article II, section 2, de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux.

Pour examiner le sens et la portée des mots « la décision » employés à l'article 84, on doit considérer que leur sens strictement littéral ne constitue qu'un point de départ mais qu'il n'est pas nécessairement concluant car nous ne trouvons aucune formule limitative qui nous dispense de l'interpréter. Il est vrai que l'emploi de l'article défini et du singulier dans « la décision » relie directement cette expression à la mesure que le Conseil doit prendre en vertu de la première phrase de l'article dont il s'agit. Cela porterait à conclure, semble-t-il, que « la décision » envisagée doit être la décision par laquelle le Conseil statue sur « un désaccord entre deux ou plusieurs Etats contractants à propos de l'interprétation ou de l'application » de la Convention et de ses annexes, qui « ne peut être réglé par voie de négociation ».

Mais ce n'est pas seulement en prenant des décisions au fond que le Conseil peut statuer sur les différends. Ce n'est donc pas seulement de ce genre de décisions qu'il peut être fait appel et à cet égard je ne crois pas possible d'admettre que l'on peut interpréter le Règlement pour la solution des différends de telle manière qu'il restreigne plus que la Convention elle-même la possibilité d'interjeter appel. Au surplus, si les rédacteurs avaient réellement voulu exclure l'appel sur des questions autres que des questions de fond, ils auraient pu facilement le faire en qualifiant comme il convenait le terme « décision »; il existe des précédents bien connus pour une rédaction de ce genre.

Cela ne signifie pas bien sûr que « n'importe quelle décision du Conseil » est susceptible d'appel car, comme le conseil du Pakistan l'a indiqué, « cela irait à l'encontre de l'objet même de la Convention » (audience du 27 juin 1972). Il faut envisager le problème compte tenu des répercussions que la décision dont il s'agit pourrait avoir quant à la position des Parties au regard de l'affaire. En l'espèce la Cour s'occupe d'une décision concernant un problème de compétence, de sorte qu'il faut tracer une ligne de démarcation et dire de quel côté se situent les décisions sur la compétence. Pour trouver la réponse, il suffit de songer à l'importance cruciale que ces décisions présentent toujours, ainsi que le souligne le paragraphe 18 de l'arrêt. Cela est confirmé par toute l'histoire du règlement judiciaire international où les questions de cet ordre ont beaucoup plus d'importance que sur le plan national.

Ces problèmes présentent néanmoins un aspect plus général qu'il convient d'indiquer. La Cour actuelle et sa devancière ont toujours procédé avec beaucoup de prudence et de modération chaque fois qu'il s'est agi de déterminer leur compétence. Comme l'a dit Lauterpacht: « Rien ne doit être fait qui puisse donner l'impression que la Cour, par excès de zèle, s'est attribué une compétence qui ne lui avait pas été conférée » (*The Development of International Law by the International Court*, 1958, p. 91).

Cette modération s'explique par la tendance marquée que l'on constate à ne pas imposer aux Etats des obligations plus lourdes que celles qu'ils

assumed. However, in regard to appeals from other fora, this very criterion imposes limits on the Court's caution in assuming jurisdiction.

Indeed, the same reasons which underlie the necessity of interpreting jurisdictional clauses strictly impel one to adopt an interpretation of provisions for appeal that would lend maximum effect to the safeguards inherent in such provisions. For, as between the "lower forum" and "the court of appeal", there exists as it were a see-saw of jurisdictional powers. Hence to apply a restrictive interpretation of rights of appeal—and thus of the powers of the "court of appeal"—would obviously entail an extensive interpretation of the jurisdictional powers of the "court of first instance". This would in fact imply more onerous obligations on the States concerned: something which (as indicated above) international tribunals have continuously endeavoured to avoid. To restrict the rights of States to seek relief from what they deem to be wrongful decisions would to some extent, at least, defeat the very object of the institution of appeals. If that is so in general, it applies in particular to issues of jurisdiction, which, as indicated earlier, are in the international field comparable in importance to issues of substance. Thus this aspect confirms the justification for the exercise of what the Judgment describes (para. 26) as "a certain measure of supervision by the Court" (cf. resolution of 25 September 1957 by the Institut de droit international, *Annuaire 1957*, pp. 476 ff.).

II

While I agree that the ICAO Council is competent to entertain the Application and Complaint submitted to it, I wish to comment on some procedural issues which have been raised in regard to the decision from which an appeal has been made. India advanced a series of submissions on the subject (Memorial of India, paras. 93-99 and 106 D). Pakistan for its part, denied them (Counter-Memorial, para. 59).

Article 54 (c) of the Convention on International Civil Aviation provides that: "The Council shall . . . determine its organization and rules of procedure." Within the powers thus vested in it, the Council approved, on 9 April 1957, the "Rules for the Settlement of Differences". These were intended to "govern the settlement of . . . disagreements between Contracting States which may be referred to the Council", and "the consideration of any complaint regarding an action taken by a State party to the Transit Agreement" (Art. 1 (1) and (2)).

In the light of these provisions the contracting States have the right to expect that the Council will faithfully follow these rules, performing as it does, in such situations, quasi-judicial functions, for they are an

ont expressément acceptées. Cependant, dans le cas d'appels contre des décisions d'autres instances, ce critère même impose des limites à la prudence que la Cour manifeste quand elle doit statuer sur sa compétence.

En fait les raisons qui expliquent la nécessité d'interpréter strictement les clauses juridictionnelles sont celles-là mêmes qui obligent à interpréter les dispositions en matière d'appel d'une façon qui donne le maximum d'effet aux garanties que ces dispositions visent à assurer. On pourrait presque dire que l'instance inférieure et la cour d'appel se renvoient la balle en matière de juridiction. Par conséquent une interprétation restrictive du droit d'appel, et partant des pouvoirs de la cour d'appel, implique manifestement une interprétation large des pouvoirs juridictionnels du tribunal de première instance. Cela entraînerait en fait des obligations plus lourdes pour les Etats intéressés — ce que les tribunaux internationaux ont constamment essayé d'éviter, comme il est indiqué plus haut. Restreindre le droit des Etats de remettre en question des décisions qu'ils considèrent comme injustes, ce serait, dans une certaine mesure au moins, aller à l'encontre de l'objet même de l'institution de l'appel. S'il en est ainsi en général, cela est encore plus vrai pour les questions de compétence qui, comme on l'a indiqué plus haut, sont comparables en importance, sur le plan international, aux points de fond. Les observations qui précèdent confirment que l'exercice de ce que l'arrêt appelle au paragraphe 26 « un certain contrôle ... par la Cour » est justifié (voir la résolution de l'Institut de droit international en date du 25 septembre 1957, *Annuaire 1957*, p. 476 et suiv.).

II

Tout en admettant que le Conseil de l'OACI a compétence pour connaître de la requête et de la plainte qui lui ont été soumises, je voudrais présenter des observations sur certaines questions de procédure soulevées à propos des décisions dont il a été fait appel. L'Inde a formulé un certain nombre de conclusions à ce sujet (mémoire du Gouvernement indien, par. 93 à 99 et par. 106 D). Le Pakistan quant à lui les a déniées (contre-mémoire du Gouvernement pakistanais, par. 59).

L'article 54, alinéa *c*), de la Convention relative à l'aviation civile internationale dispose: « Le Conseil doit ... arrêter son organisation et son règlement intérieur ». Conformément aux pouvoirs qui lui étaient ainsi conférés, le Conseil a approuvé le 9 avril 1957 le Règlement pour la solution des différends. Celui-ci avait pour objet de s'appliquer « au règlement des désaccords ... survenus entre Etats contractants qui peuvent être soumis au Conseil » et « à l'examen de toute plainte relative ... à une mesure prise aux termes de l'Accord de transit par un Etat partie à cet Accord » (article premier, par. 1 et 2).

Compte tenu de ces dispositions, les Etats contractants ont le droit d'escompter que le Conseil s'en tiendra fidèlement aux dispositions du règlement quand il assume, dans les situations dont il s'agit, des fonctions

integral part of its jurisdiction. Such rules constitute one of the guarantees of the proper decision-making of any collective body of this character and they set a framework for its regular functioning: as such, they are enacted to be complied with.

The records of the meeting of the Council on 29 July 1971 do indicate that some provisions of the Rules for the Settlement of Differences were departed from. In general, of course, not all departures from established rules affect the validity of decisions, but there are some which may prejudice the rights and interests of the parties. It is therefore reasonable, if one of the parties concerned should submit before this Court that procedural irregularities occurred, that these submissions should attract the Court's attention. Thus the objections raised by India are well taken.

I therefore regret that the Court has not gone into the matter and has limited itself to giving "a ruling as to whether the Council has jurisdiction in the case" (Judgment, para. 45). To pronounce upon any formal deficiencies the Court may find in the decision-making of the Council, or to draw that body's attention to them, would surely come within that "supervision by the Court over those decisions" referred to in a passage of the Judgment (para. 26) which I mentioned earlier and to which I fully subscribe.

Moreover, it is to be taken into account that the Council, in view of its limited experience on matters of procedure, and being composed of experts in other fields than law, is no doubt in need of guidance, and it is surely this Court which may give it. Such guidance would be of great importance for the further conduct of this case and future cases, and in the interest of the confidence of States entrusting it with the resolution of disagreements arising in the field of civil aviation.

Judges PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, DE CASTRO and JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA append separate opinions to the Judgment of the Court.

Judge MOROZOV and Judge *ad hoc* NAGENDRA SINGH append dissenting opinions to the Judgment of the Court.

(Initialled) F. A.

(Initialled) S. A.

quasi judiciaires, qui font partie intégrante de son activité. Ces dispositions sont l'un des éléments qui garantissent que tout organe collégial de cette nature prendra ses décisions comme il convient; elles constituent un cadre pour son fonctionnement normal: à ce titre, elles sont promulguées pour être appliquées.

Le compte rendu de la séance du Conseil en date du 29 juillet 1971 indique à coup sûr que l'on s'est écarté de certaines des dispositions du Règlement pour la solution des différends. En général, il est évidemment vrai que toutes les dérogations aux règles établies ne portent pas atteinte à la validité des décisions mais il en est certaines qui peuvent léser les parties dans leurs droits et leurs intérêts. C'est pourquoi si l'une des parties intéressées soutient devant la Cour que des irrégularités de procédure ont été commises, il est raisonnable que cela retienne l'attention de la Cour. C'est par suite à juste titre que l'Inde a soulevé des objections.

Je regrette donc que la Cour n'ait pas examiné la question et, dans son arrêt, se soit bornée à « dire si le Conseil est compétent en l'espèce » (par. 45). Statuer sur les vices de forme que la Cour peut éventuellement constater dans la manière dont le Conseil a pris ses décisions ou attirer sur eux l'attention du Conseil, cela relèverait certainement du « contrôle de ces décisions par la Cour » dont il est question dans un passage de l'arrêt (par. 26) que j'ai déjà mentionné et auquel je souscris pleinement.

En outre on ne doit pas oublier que le Conseil, vu son expérience limitée des problèmes de procédure et composé comme il l'est d'experts dans d'autres domaines que le droit, a sans aucun doute besoin de directives et que la Cour peut certainement les lui fournir. Ces directives seraient très importantes pour la suite du présent procès et pour les instances à venir et accroîtraient la confiance des États qui confient au Conseil la tâche de régler des désaccords survenant dans le domaine de l'aviation civile.

MM. PETRÉN, ONYEAMA, DILLARD, DE CASTRO et JIMÉNEZ DE ARÉ-CAHAG, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion individuelle.

M. MOROZOV, juge, et M. NAGENDRA SINGH, juge *ad hoc*, joignent à l'arrêt l'exposé de leur opinion dissidente.

(Paraphé) F. A.

(Paraphé) S. A.