

OPINION DISSIDENTE DE M. TARAZI

L'examen de la requête introductive d'instance que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique déposa le 29 novembre 1979, la lecture du mémoire que celui-ci communiqua le 15 janvier 1980 et l'audition des plaidoiries au cours des audiences des 18, 19 et 20 mars 1980 ont placé la Cour devant une série de faits, de développements historiques et d'arguments juridiques qui devaient l'amener à rendre un arrêt revêtant, à mon sens, une importance capitale. J'ai été d'accord avec les conclusions de l'arrêt qui ont trait à la nécessité, pour le Gouvernement de la République islamique d'Iran, de se soumettre aux obligations qui lui incombent, en vertu des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires. J'ai toutefois éprouvé certaines difficultés, découlant tant de la situation qui s'est formée en Iran après le renversement du régime dont l'ancien Chah était le symbole, que du comportement de l'Etat demandeur antérieurement et postérieurement aux événements du 4 novembre 1979, à dire et déclarer que le Gouvernement de la République islamique d'Iran était seul responsable envers celui des Etats-Unis d'Amérique tout en omettant de souligner en même temps que celui-ci avait également engagé sa responsabilité, pour une part qui resterait à déterminer, à l'égard du Gouvernement iranien.

Mon intention est de mentionner, en les commentant aussi brièvement que possible, les raisons de mon attitude et de ma position. Je devrai, pour ce faire, envisager les points suivants :

1. Le principe de l'inviolabilité des missions diplomatiques et consulaires et de l'immunité dont jouissent leurs membres ;
2. Les éléments qui entrent en jeu dans l'évaluation, en principe, de la responsabilité encourue par le Gouvernement de la République islamique d'Iran ;
3. Les actions entreprises par le Gouvernement américain tant antérieurement que postérieurement à la saisine de la Cour et pouvant affecter le déroulement de l'instance.

1. L'INVOLABILITÉ DES MISSIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES ET L'IMMUNITÉ DONT JOUISSENT LEURS MEMBRES

J'ai, sur ce point, entièrement souscrit aux motifs de l'arrêt. Il m'est agréable de constater que celui-ci a particulièrement tenu compte des traditions de l'Islam qui ont concouru avec d'autres à la formulation des règles du droit international public contemporain en matière d'inviolabilité et d'immunité diplomatiques et consulaires.

Dans un cours qu'il fit à l'Académie de droit international de La Haye en 1937 sur « L'Islam et le droit des gens », Ahmed Rechid, professeur à la faculté de droit d'Istanbul, a ainsi caractérisé l'inviolabilité de l'envoyé en droit musulman :

« En Arabie, la personne de l'ambassadeur fut de tout temps considérée comme sacrée. Mahomet a consacré cette inviolabilité. Jamais les ambassadeurs envoyés auprès de Mahomet ou de ses successeurs n'ont été molestés. Un jour, l'envoyé d'une nation étrangère s'était permis, au cours de l'audience que lui avait accordée le Prophète, de proférer des paroles outrageantes. Mahomet lui dit : « Si tu n'étais un envoyé, je t'aurais fait mettre à mort. » L'auteur du « Siyer » qui rapporte ce fait en conclut à l'obligation de respecter l'ambassadeur. »

Ahmed Rechid ajoute plus loin :

« Le Prophète a toujours traité les envoyés des nations étrangères avec égards et avec la plus grande affabilité. Il avait coutume de les combler de cadeaux, et recommandait à ses compagnons de suivre son exemple en leur disant : « Agissez de même après moi ¹. »

Dans un ouvrage publié par l'Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'URSS sous le titre *International Law*, on lit ce qui suit sur le comportement des Arabes, porteurs de la foi musulmane, au Moyen Age :

[Traduction]

« Les Etats arabes, qui ont joué un rôle important au Moyen Age (à partir du VII^e siècle) dans les relations internationales, avaient des conceptions très évoluées et étroitement liées à des préceptes religieux au sujet du droit des gens.

Les Arabes reconnaissaient l'inviolabilité des ambassadeurs et la nécessité de respecter les obligations conventionnelles. Ils avaient recours à l'arbitrage pour régler les différends internationaux et estimaient nécessaire d'observer des règles précises en temps de guerre (« le sang des femmes, des enfants et des vieillards ne souillera pas votre victoire »).

2. ELÉMENTS ENTRANT EN JEU DANS L'ÉVALUATION, EN PRINCIPE, DE LA RESPONSABILITÉ ENCOURUE PAR LE GOUVERNEMENT IRANIEN

La Cour, en partant du fait que le Gouvernement de la République islamique d'Iran avait violé les obligations internationales qui le liaient en matière d'inviolabilité et d'immunité diplomatique à l'égard de celui des

¹ Ahmed Rechid, « L'Islam et le droit des gens », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1937-II, t. 60, p. 421 et 422.

Etats-Unis d'Amérique, en est arrivée à le déclarer responsable tant pour omission que pour action.

Cette manière de voir ne me paraît pas adéquate. La responsabilité du Gouvernement iranien ne saurait être proclamée si son examen n'est précédé d'une étude appropriée des faits historiques antérieurs à la saisie, par les étudiants islamiques, de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Téhéran le 4 novembre 1979. Il est tout à fait regrettable, à cet égard, de constater que le Gouvernement iranien a refusé de comparaître devant la Cour. Il résulte, cependant, des deux communications identiques qui ont été adressées à celle-ci par le ministre iranien des affaires étrangères, les 9 novembre 1979 et 16 mars 1980, que le Gouvernement de la République islamique d'Iran considère que l'instance en cours ne constitue qu'un aspect marginal d'un différend plus large qui oppose l'Iran aux Etats-Unis, depuis qu'en 1953 le Chah a été rétabli sur le trône grâce aux intrigues de la CIA et que le Gouvernement américain a continué de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Iran.

En dépit de l'absence du Gouvernement iranien au cours de la procédure et peut-être à cause de cette absence, la Cour se devait d'élucider ce point particulier avant de se prononcer sur la responsabilité de l'Etat iranien. Cette responsabilité aurait dû être qualifiée de relative et non pas d'absolue.

Je reconnais que la Cour a fait un effort louable dans cette direction. Il est, cependant, demeuré insuffisant. On a soutenu qu'il s'agissait d'examiner des agissements d'ordre politique qui dépassaient le cadre des pouvoirs de la Cour. Mais peut-on négliger des développements historiques qui ont une incidence directe sur des conflits juridiques? La Cour permanente de Justice internationale avait bien clarifié ce point en affirmant dans son arrêt du 7 juin 1932 (affaire des *Zones franches de la Savoie et du Pays de Gex*) ce qui suit :

« L'ère des guerres napoléoniennes précédant les Cent-Jours se termina par les traités conclus à Paris, le 30 mai 1814, entre la France, d'une part, et, de l'autre, respectivement l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. » (*C.P.J.I. série A/B n° 46, 1932, p. 115.*)

Il était donc possible de se pencher quelque peu sur les événements qui se sont déroulés en 1953 pour mesurer le degré de plausibilité de l'affirmation du ministre des affaires étrangères de l'Iran. En me renseignant auprès d'une source qui n'est pas favorable à la révolution islamique iranienne, j'ai pu me former une idée sur cette question essentielle. Dans son ouvrage intitulé *La chute du Shah*, M. Fereydoun Hoveyda, frère de l'ancien premier ministre de l'ex-souverain, Abbas Amir Hoveyda, condamné à mort et exécuté après le départ de l'ex-souverain, dit :

« Certains observateurs iraniens se montraient sceptiques et estimaient que les étrangers tiraient les ficelles : les compagnies non anglaises, portées au premier plan du marché mondial pétrolier, pou-

saient à la rupture du contrat avec l'AIOC. Quoi qu'il en soit, comme l'agitation prenait de l'ampleur, la classe dirigeante iranienne et les puissances étrangères, apeurées, se tournèrent une fois de plus vers le Shah. C'est alors que l'idée d'un coup d'Etat émergea au sein de la CIA. Kermit Roosevelt se rendit en 1953 à Téhéran, pour en étudier la possibilité et trouver un exécutant valable. Son choix se porta sur le général Zahedi. Les conjurés mirent en scène le départ du Shah après lui avoir fait signer un décret nommant Zahedi premier ministre. Celui-ci, grâce aux fonds versés par la CIA, recourut aux services de Chaban-bi-mokh (littéralement : Chaban l'Ecervelé), maître d'un célèbre « Zourkhané » (centre de gymnastique traditionnelle) afin de recruter un commando de « civils » pour agir aux côtés de l'armée. L'opération déclenchée en août 1953 ne demanda pas plus d'une journée. Et le Shah rentra triomphalement. Et ceux-là mêmes qui suivaient Mossadegh jusqu'aux dernières minutes accoururent à l'aérodrome, se jetèrent à terre devant le souverain pour lui baiser les bottes !

Malgré les faits, révélés par les Américains eux-mêmes, le Shah se plut à considérer le coup d'Etat de 1953 comme une « révolution populaire » qui le plébiscitait. Et, apparemment, il finit par y croire ! Déjà le souverain montrait une tendance au travestissement du vrai, qui devait aller en s'accusant jusqu'à le couper complètement des réalités du pays¹. »

Ainsi donc, dans la pensée des dirigeants iraniens actuels, le pouvoir du Chah était, depuis la chute forcée du docteur Mossadegh en 1953, dénué de légitimité et de légalité. Ce point aurait dû faire l'objet d'un examen attentif pour la raison que les mêmes dirigeants se disent fermement convaincus que le Chah n'aurait pu se maintenir sur le trône s'il n'avait pas été appuyé par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Ce dernier point de vue rejoint la pensée de M. Henry Kissinger, ancien secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique. Dans son ouvrage intitulé *A la Maison-Blanche*, M. Kissinger affirme que :

« Sous le règne du shah, le pont terrestre entre l'Asie et l'Europe, qui fut souvent la charnière de l'histoire du monde, était pro-américain et pro-occidental sans conteste possible. L'Iran était le seul pays de la région – Israël mis à part – à avoir fait de son amitié avec les Etats-Unis le point de départ de sa politique étrangère. Le fait que celle-ci fût basée sur la froide estimation que ce serait d'Union soviétique et des pays arabes extrémistes que viendrait très probablement le danger pour l'Iran n'est qu'une autre façon de dire que le point de vue

¹ Fereydoun Hoveyda, *La chute du Shah*, Paris, 1980, p. 141-142.

du shah sur les réalités de la politique mondiale rejoignait le nôtre ; ses ressources s'ajoutèrent aux nôtres jusque dans des entreprises lointaines : lorsqu'il s'est agi de secourir le Vietnam du Sud au moment des accords de Paris de 1973, d'aider l'Europe de l'Ouest lors de la crise économique des années 70, de soutenir les Africains modérés contre les ingérences soviético-cubaines... Au cours de la guerre du Moyen-Orient, en 1973 par exemple, l'Iran fut absolument le *seul* pays limitrophe de l'Union soviétique à avoir interdit aux Soviétiques son espace aérien – contrairement à plusieurs alliés de l'OTAN... Il [le Chah] ne fit aucune difficulté pour réapprovisionner nos avions en pétrole. D'ailleurs, il ne se servit jamais de la puissance que lui conférait son pétrole pour exercer des pressions politiques, et ne se joignit jamais, par exemple, à aucun embargo contre Israël ou l'Occident. Bref, sous le règne du shah, l'Iran était l'un des meilleurs, des principaux et des plus loyaux amis de l'Amérique dans le monde. Ce n'est pas le moins que nous lui devons de lui rendre rétrospectivement hommage pour des actions que huit Présidents américains – dont le Président actuel – ont favorablement accueillies ¹. »

M. Kissinger a ainsi établi les liens qui existaient entre la présence du Chah à la tête de l'Etat iranien et les nécessités de la stratégie américaine à l'échelle du monde et à celle de la région du Moyen-Orient. Ces liens ne justifient nullement l'occupation de l'ambassade. Mais ils ont leur poids dans le jaugeage de la responsabilité encourue par le Gouvernement iranien.

D'autre part, l'ex-Chah a été autorisé à pénétrer en territoire américain alors qu'il se trouvait au Mexique. Les autorités américaines n'étaient pas sans savoir que cette autorisation pouvait entraîner des suites fâcheuses. Elles l'ont quand même accordée, commettant ainsi une faute grave que la Cour aurait pu retenir. Dans leur ouvrage devenu classique et intitulé *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, les frères Henri, Léon et Jean Mazeaud écrivent :

« Si le fait de la victime est la seule cause du dommage, le défendeur doit toujours être exonéré. Ce dernier n'est, en effet, pour rien dans la réalisation du préjudice. Il sera donc en droit de se prévaloir du fait de la victime, quel que soit ce fait. Mais il faut remarquer qu'ici ne se pose même pas la question de savoir si le fait de la victime doit être fautif. Le défendeur est exonéré, parce que son fait, à lui, n'est pas retenu comme cause du dommage. En réalité, il ne se prévaut du fait de la victime que pour établir l'absence de lien de causalité entre son fait propre et le préjudice ². »

De même, avant d'en arriver à l'affirmation que l'Etat iranien est res-

¹ Henry Kissinger, *A la Maison-Blanche*, traduction française, Paris, 1979.

² Henri, Léon et Jean Mazeaud, *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, t. II, 6^e éd., Paris, 1970, p. 552.

ponsable, il faudrait prendre en considération les circonstances dans lesquelles se sont déroulés les faits. Pour cela, il faut avoir à l'esprit un point essentiel, à savoir que l'Iran traverse actuellement une période révolutionnaire. L'estimation des obligations de l'Etat iranien selon les critères qui avaient cours avant le départ du Chah n'est plus valable. Telle est l'essence de la théorie admise en droit administratif français au sujet de l'influence de la guerre sur les obligations de l'Etat et des collectivités publiques. Le Conseil d'Etat français a, par son arrêt du 30 mars 1916 (*Compagnie du gaz de Bordeaux*), consacré le principe du « bouleversement » de l'économie des contrats par suite de la guerre ¹. Ce principe a été consacré par le grand juriste français qu'était Maurice Hauriou, sous le nom de théorie de l'imprévision ².

En ajoutant cet élément essentiel à ceux déjà mentionnés, la responsabilité du Gouvernement de la République islamique d'Iran aurait dû être envisagée dans le contexte de la révolution qui se produisit dans le pays et qui entraîna, en quelque sorte, une rupture avec un passé jugé oppresseur. Aussi, ce serait, à mon sens, un acte injuste que de faire endosser par le Gouvernement iranien tous les faits incriminés sans que les circonstances dans lesquelles ces faits se sont produits aient été soumises au moindre examen préalable.

3. LES ACTIONS ENTREPRISES ANTÉRIEUREMENT ET POSTÉRIEUREMENT À LA SAISINE DE LA COUR ET POUVANT AFFECTER LE DÉROULEMENT DE L'INSTANCE

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a, le 29 novembre 1979, soumis à la Cour le différend qui l'opposait à l'Iran. Il est certain que la compétence de la Cour n'est pas obligatoire. La Cour n'est donc qu'une juridiction d'attribution. De là découlent deux conséquences essentielles :

- a) il appartient à tout Etat de négliger la solution judiciaire d'un conflit en omettant de le déférer à la Cour internationale de Justice ou en refusant de se soumettre à la juridiction de celle-ci dans la mesure où les circonstances de la cause lui en donnent la possibilité ;
- b) mais une fois qu'un Etat se présente à la Cour en tant que demandeur et sollicite de celle-ci qu'elle condamne l'Etat défendeur à se soumettre au droit, le choix qu'il possédait avant l'introduction de l'instance disparaît. Tout le dossier de l'affaire, objet du litige, est pris en main par la Cour. L'Etat demandeur doit s'abstenir de prendre des décisions, tant sur le plan du droit interne que sur celui du droit international, qui puissent avoir pour effet d'entraver la bonne administration de la justice.

¹ Conseil d'Etat, 30 mars 1916, *Recueil Sirey*, 1916, troisième partie, p. 17 et suiv.

² Maurice Hauriou, note sous arrêt précédent, *Recueil Sirey*, 1916, troisième partie, p. 17 et suiv.

Or, avant même qu'il ne se présente à la Cour, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique avait déjà décidé de bloquer les avoirs iraniens en dollars américains qui se trouvaient dans les banques américaines ou dans leurs succursales à l'étranger.

Par la suite, alors que la Cour procédait au délibéré sur l'arrêt qu'elle devait adopter, le président des Etats-Unis d'Amérique annonça le 7 avril 1980 une série de mesures qu'il avait décidées et qui étaient en relation étroite avec l'affaire soumise à la Cour. Parmi ces mesures, la plus importante, eu égard à l'exercice normal des pouvoirs de la Cour, était sans conteste la troisième qui consistait à charger le secrétaire au trésor de faire :

« un inventaire officiel des avoirs du Gouvernement iranien bloqués en vertu de mon ordre antérieur et il procédera également au recensement ou à l'inventaire des créances de citoyens ou de sociétés américaines contre le Gouvernement de l'Iran. Ce relevé aidera à mettre au point un plan d'action contre l'Iran au profit des otages, de leurs familles et des autres plaignants américains ».

Puis le Président a ajouté : « Nous sommes en train de préparer une législation qui sera soumise au Congrès pour faciliter l'examen et le règlement de ces réclamations. »

Il s'agit là, à mon avis, d'un empiètement sur les fonctions de la Cour. En effet, tant que celle-ci ne s'est pas prononcée sur le principe de la réparation, l'Etat demandeur ne possède pas la faculté de considérer que ses conclusions, ou une partie d'entre elles, sont d'ores et déjà acceptées et reconnues valides. Bien plus, la décision du président américain de proposer au Congrès l'adoption d'une législation qui accorde aux victimes la possibilité de se dédommager sur les avoirs iraniens gelés aux Etats-Unis, alors que l'instance devant la Cour n'a pas encore été épuisée, pose un problème de conflit entre les règles du droit interne et celles du droit international. Si la législation envisagée devait passer, le conflit serait réglé au détriment des dernières.

Toutefois l'opération militaire du 24 avril 1980 a été l'empiètement le plus grave à l'exercice par la Cour de son pouvoir de dire le droit au sujet du différend qui lui a été soumis. Cette opération a été décommandée par le président des Etats-Unis pour des raisons d'ordre technique. Mon intention n'est pas de la qualifier ou de porter un jugement de valeur sur sa nature juridique, mais de la mentionner en connexion avec l'affaire soumise à la Cour. Je dois admettre qu'elle n'est pas de nature à faciliter la solution judiciaire du différend.

Dans son rapport au Conseil de sécurité du 25 avril 1980, M. Donald McHenry, représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique, a indiqué que l'opération militaire du 24 avril 1980 a été entreprise en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Or, l'article 51 en question ne prévoit ce genre d'opération que « dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée ». Reste donc à se poser la question de savoir si le territoire des Etats-Unis, à l'exclusion de leur ambassade et

de leurs consulats en Iran, a été l'objet d'un acte d'agression imputable au Gouvernement iranien.

Pour résumer ma position, je voudrais mentionner les points suivants :

- a) Je considère que la Cour n'est compétente pour statuer sur la présente affaire qu'en vertu des dispositions des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires. Toute référence directe ou indirecte au traité américano-iranien de 1955 et à la convention de 1973 est, de mon point de vue, inacceptable.
- b) Je considère que le Gouvernement iranien a violé ses obligations en vertu des deux conventions de Vienne susmentionnées. Je souscris aux parties du dispositif qui traitent de cette question.
- c) Par contre, je ne saurais me rallier à l'idée que le Gouvernement iranien doit être déclaré responsable tant que la Cour n'aura pas admis :
 - i) que ladite responsabilité est relative et non absolue, qu'elle doit être dès maintenant et sans plus attendre qualifiée selon les critères que j'ai avancés et d'autres qui seraient envisagés ;
 - ii) que, par son comportement antérieur et postérieur à l'introduction de l'instance, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique s'est rendu également responsable.

(Signé) S. TARAZI.