

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

APPLICABILITÉ DE L'OBLIGATION D'ARBITRAGE
EN VERTU DE LA SECTION 21 DE L'ACCORD
DU 26 JUIN 1947 RELATIF AU SIÈGE
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

AVIS CONSULTATIF DU 26 AVRIL 1988

1988

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

APPLICABILITY OF THE OBLIGATION
TO ARBITRATE UNDER SECTION 21 OF THE
UNITED NATIONS HEADQUARTERS
AGREEMENT OF 26 JUNE 1947

ADVISORY OPINION OF 26 APRIL 1988

Mode officiel de citation :

Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1988, p. 12.

Official citation :

Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1988, p. 12.

N° de vente :
Sales number

543

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1988

1988
26 avril
Rôle général
n° 77

26 avril 1988

APPLICABILITÉ DE L'OBLIGATION D'ARBITRAGE
EN VERTU DE LA SECTION 21 DE L'ACCORD
DU 26 JUIN 1947 RELATIF AU SIÈGE
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique — Clause de règlement des différends — Existence d'un différend — Violation alléguée d'un traité — Effet d'un comportement ou d'une décision d'une partie en l'absence de toute argumentation présentée par elle en vue de justifier sa conduite au regard du droit international — Existence d'un différend et exécution matérielle d'une décision contestée — Question de savoir s'il s'agit d'un différend « au sujet de l'interprétation ou de l'application » de l'accord — Question de savoir s'il s'agit d'un différend non « réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties » — Principe de la prééminence du droit international sur le droit interne.

AVIS CONSULTATIF

Présents: M. RUDA, Président; M. MBAYE, Vice-Président; MM. LACHS, NAGENDRA SINGH, ELIAS, ODA, AGO, SCHWEBEL, sir Robert JENNINGS, MM. BEDJAOUI, NI, EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME, SHAHABUDDEN, juges; M. VALENCIA-OSPINA, Greffier.

Au sujet de l'applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies,

LA COUR,

ainsi composée,

après délibéré,

donne l'avis consultatif suivant :

1. La question sur laquelle un avis consultatif est demandé à la Cour figure dans la résolution 42/229 B que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée le 2 mars 1988. Le même jour, le conseiller juridique de l'Organisation

des Nations Unies a transmis à la Cour par télécopie le texte de cette résolution en anglais et en français. Le Secrétaire général, par une lettre datée du 2 mars 1988 adressée au Président de la Cour (reçue par télécopie le 4 mars 1988, puis par la poste et enregistrée au Greffe le 7 mars 1988), a officiellement communiqué à la Cour la décision de l'Assemblée générale de soumettre à la Cour pour avis consultatif la question énoncée dans cette résolution. La résolution, dont le texte anglais et français certifié conforme était joint à la lettre et avait été transmis par télécopie, était rédigée comme suit :

« *L'Assemblée générale,*

Rappelant sa résolution 42/210 B du 17 décembre 1987 et ayant à l'esprit sa résolution 42/229 A ci-dessus,

Ayant examiné les rapports du Secrétaire général, en date des 10 et 25 février 1988 [A/42/915 et Add.1],

Confirmant la position du Secrétaire général qui a constaté l'existence d'un différend entre l'Organisation des Nations Unies et le pays hôte quant à l'interprétation ou l'application de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, en date du 26 juin 1947 [voir résolution 169 (II)], et notant qu'il a conclu que les tentatives de règlement à l'amiable étaient dans une impasse et que, conformément à la procédure d'arbitrage prévue à la section 21 de l'accord, il a désigné un arbitre et prié le pays hôte de désigner le sien,

Considérant qu'étant donné des contraintes de temps il faut appliquer immédiatement la procédure de règlement des différends conformément à la section 21 de l'accord,

Notant qu'il ressort du rapport du Secrétaire général, en date du 10 février 1988 [A/42/915], que les Etats-Unis d'Amérique ne pouvaient ni ne souhaitaient devenir officiellement partie à la procédure de règlement des différends prévue à la section 21 de l'accord de siège, et que les Etats-Unis étaient encore en train d'examiner la situation,

Tenant compte des dispositions du Statut de la Cour internationale de Justice, en particulier des articles 41 et 68,

Décide, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de prier la Cour internationale de Justice, en application de l'article 65 de son Statut, de donner un avis consultatif sur la question suivante, en tenant compte des contraintes de temps :

« Etant donné les faits consignés dans les rapports du Secrétaire général [A/42/915 et Add.1], les Etats-Unis d'Amérique, en tant que partie à l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies [voir résolution 169 (II)], sont-ils tenus de recourir à l'arbitrage conformément à la section 21 de l'accord? »

Une copie de la résolution 42/229 A mentionnée dans la résolution ci-dessus était également jointe à la lettre du Secrétaire général.

2. Par télégramme du 3 mars 1988, le Greffier a notifié la requête pour avis consultatif, ainsi qu'il est prescrit à l'article 66, paragraphe 1, du Statut de la Cour, à tous les Etats admis à ester devant la Cour.

3. Dans une ordonnance du 9 mars 1988, la Cour a déclaré qu'elle estimait qu'une prompte réponse à la requête serait souhaitable, ainsi qu'il est prévu à l'article 103 du Règlement de la Cour. Par la même ordonnance, la Cour a décidé que l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique étaient jugés, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, susceptibles de fournir des renseignements sur la question et elle a fixé au 25 mars 1988 la date d'expiration du délai pendant lequel la Cour serait disposée à recevoir d'eux des exposés écrits sur cette question; elle a aussi décidé que les autres Etats parties au Statut de la Cour qui en auraient exprimé le désir pourraient lui soumettre un exposé écrit sur la question le 25 mars 1988 au plus tard. Dans le délai ainsi fixé, des exposés écrits ont été présentés à la Cour par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par les Etats-Unis d'Amérique, par la République arabe syrienne et par la République démocratique allemande.

4. Par la même ordonnance, la Cour a en outre décidé de tenir des audiences qui s'ouvriraient le 11 avril 1988 et au cours desquelles des observations sur les exposés écrits pourraient être faites devant la Cour par l'Organisation des Nations Unies, les Etats-Unis d'Amérique et les Etats qui auraient déposé des exposés écrits.

5. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a transmis à la Cour un dossier contenant des documents pouvant servir à élucider la question; ces documents sont parvenus au Greffe en plusieurs fois entre le 11 et le 29 mars 1988.

6. Au cours d'une audience publique tenue le 11 avril 1988, M. Carl-August Fleischhauer, conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, a fait devant la Cour un exposé oral au nom du Secrétaire général. Aucun des Etats qui avaient présenté des exposés écrits n'a exprimé le désir d'être entendu. Certains membres de la Cour ont posé à M. Fleischhauer des questions auxquelles il a répondu au cours d'une autre audience publique tenue le 12 avril 1988.

* *

7. La Cour a été priée de donner un avis sur la question de savoir si les Etats-Unis d'Amérique (ci-après dénommés « Etats-Unis »), en tant que partie à l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, sont tenus de recourir à l'arbitrage. L'accord de siège du 26 juin 1947 est entré en vigueur conformément à ses dispositions le 21 novembre 1947, à la suite d'un échange de notes entre le Secrétaire général et le représentant permanent des Etats-Unis. Cet accord a été enregistré le même jour au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies conformément à l'article 102 de la Charte. Il dispose en sa section 21, alinéa a):

« Tout différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord ou de tout accord additionnel sera, s'il n'est pas réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties, soumis aux fins de décision définitive à un tribunal composé de trois arbitres, dont l'un sera désigné par le Secrétaire général, l'autre par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et le troisième choisi

par les deux autres, ou, à défaut d'accord entre eux sur ce choix, par le Président de la Cour internationale de Justice. »

Il n'est pas contesté que l'accord de siège est un traité en vigueur qui s'impose aux parties. Par conséquent, ce que la Cour doit établir pour répondre à la question qui lui est posée, c'est l'existence entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'un différend du type prévu à la section 21 de l'accord. A cette fin, la Cour fera d'abord la chronologie des événements ayant précédé l'adoption des résolutions 42/229 A et 42/229 B qui ont conduit en premier lieu le Secrétaire général, puis l'Assemblée générale des Nations Unies, à conclure qu'un tel différend existait.

8. Ces événements concernent la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine (ci-après dénommée « OLP ») auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. L'OLP bénéficie du statut d'observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies depuis 1974; par la résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974 de l'Assemblée générale, cette organisation a en effet été invitée « à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur ». A la suite de cette invitation, l'OLP a installé une mission d'observation en 1974 et possède, hors du district administratif du Siège de l'Organisation des Nations Unies, un bureau, le « bureau de la mission d'observation de l'OLP », au 115 East 65th Street, à New York. Les observateurs reconnus sont énumérés en tant que tels dans les publications officielles de l'Organisation des Nations Unies; dans ces publications, l'OLP est classée dans la catégorie des « organisations auxquelles a été adressée une invitation permanente à participer en qualité d'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale ».

9. En mai 1987, une proposition de loi (S.1203) a été présentée au Sénat des Etats-Unis, ayant pour objet, selon son titre, de « rendre illégaux la création ou le maintien aux Etats-Unis d'un bureau de l'Organisation de libération de la Palestine ». L'article 3 de cette proposition dispose que :

« Il est illégal, si le but est de servir les intérêts de l'Organisation de libération de la Palestine ou de l'un quelconque de ses groupes constitutifs ou de leurs successeurs ou de leurs agents, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi :

1) de recevoir une chose de valeur sauf des documents d'information de l'OLP ou de l'un quelconque de ses groupes constitutifs ou de leurs successeurs ou de leurs agents;

2) de dépenser des fonds provenant de l'OLP ou de l'un quelconque de ses groupes constitutifs ou de leurs successeurs ou de leurs agents; ou

3) nonobstant toute disposition légale contraire, d'établir ou de maintenir un bureau, un siège, des locaux ou toute autre installation ou établissement dans les limites de la juridiction des Etats-Unis, sur

ordre de l'Organisation de libération de la Palestine ou de l'un quelconque de ses groupes constitutifs ou de leurs successeurs ou de leurs agents, ou avec des fonds en provenant.»

10. Cette proposition de loi fut reprise à l'automne 1987 au Sénat des Etats-Unis sous forme d'amendement au *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989* (loi d'ouverture de crédits pour les affaires étrangères, exercices budgétaires 1988 et 1989). Les termes de ce texte laissaient craindre que le Gouvernement américain chercherait à fermer le bureau de la mission d'observation de l'OLP si la loi était promulguée. En conséquence, le Secrétaire général a fait part de ses préoccupations au Gouvernement américain dans une lettre du 13 octobre 1987 adressée au représentant permanent des Etats-Unis. Dans cette lettre il soulignait que la législation envisagée est « contraire aux obligations qui découlent de l'accord de siège ». Le 14 octobre 1987, l'observateur de l'OLP a porté la question à l'attention d'un comité de l'Organisation des Nations Unies, le comité des relations avec le pays hôte.

11. Le 22 octobre 1987, l'opinion du Secrétaire général a été résumée dans la déclaration ci-après, faite par son porte-parole (à laquelle l'Assemblée générale a souscrit par la suite dans sa résolution 42/210B):

« Les membres de la mission d'observation de l'OLP sont, en vertu de la résolution 3237 (XXIX), les invités de l'Organisation des Nations Unies. En tant que tels, ils sont couverts par les dispositions des sections 11, 12 et 13 de l'accord de siège du 26 juin 1947. Le pays hôte a donc l'obligation, en vertu de cet accord, de permettre au personnel de la mission d'observation de l'OLP d'entrer et de demeurer aux Etats-Unis pour s'acquitter de ses fonctions officielles au Siège de l'Organisation des Nations Unies. »

A cet égard, il convient de noter que la section 11 de l'accord de siège dispose ce qui suit:

« Les autorités fédérales, d'Etat ou locales des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif: 1) des représentants des Membres ... ou des familles de ces représentants ...; ... 5) d'autres personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies ... pour affaires officielles... »

Aux termes de la section 12:

« Les dispositions de la section 11 s'appliqueront quelles que soient les relations existant entre les gouvernements dont relèvent les personnes mentionnées à ladite section et le Gouvernement des Etats-Unis. »

La section 13 dispose notamment que:

« Les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des

étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11.»

12. Lorsque le rapport du comité des relations avec le pays hôte a été soumis à la Sixième Commission de l'Assemblée générale le 25 novembre 1987, le représentant des Etats-Unis a noté que :

«le secrétaire d'Etat des Etats-Unis a déclaré que la fermeture de cette mission constituerait une violation des obligations des Etats-Unis en vertu de l'accord de siège et que le Gouvernement américain s'y opposerait vigoureusement, et que le représentant des Etats-Unis auprès de l'Organisation a donné au Secrétaire général des assurances dans le même sens» (A/C.6/42/SR.58).

Lorsque le projet de résolution qui allait devenir la résolution 42/210 B de l'Assemblée générale a été mis aux voix à la Sixième Commission le 11 décembre 1987, la délégation des Etats-Unis n'a pas participé au vote sur ce projet car, à son avis, «[celui-ci est] superflu et inopportun puisqu'il porte sur une question que le Gouvernement des Etats-Unis est en train d'étudier». La position adoptée par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à savoir que

«les Etats-Unis sont dans l'obligation de permettre au personnel de la mission d'observation de l'OLP d'entrer aux Etats-Unis et d'y demeurer pour s'acquitter de ses fonctions officielles auprès du Siège de l'ONU»,

a été expressément mentionnée par un autre représentant et confirmée par le représentant des Etats-Unis, qui l'a qualifiée de «bien connue» (A/C.6/42/SR.62).

13. Les dispositions de l'amendement mentionné ci-dessus ont été incorporées dans la loi d'ouverture de crédits pour les affaires étrangères, exercices budgétaires 1988 et 1989 des Etats-Unis, en tant que titre X, sous le nom de *Anti-Terrorism Act of 1987* (loi de 1987 contre le terrorisme). Au début de décembre 1987, ce texte n'avait pas encore été adopté par le Congrès des Etats-Unis. En prévision de cette adoption, le Secrétaire général a adressé au représentant permanent des Etats-Unis, M. Vernon Walters, une lettre datée du 7 décembre 1987, dans laquelle il expose de nouveau au représentant permanent la position de l'Organisation des Nations Unies, à savoir que les membres de la mission d'observation de l'OLP sont, en vertu de la résolution 3237 (XXIX) de l'Assemblée générale, des invités de l'Organisation des Nations Unies et que les Etats-Unis sont tenus d'autoriser les membres du personnel de l'OLP à entrer et à séjourner aux Etats-Unis pour s'acquitter de leurs fonctions officielles auprès de l'Organisation des Nations Unies conformément à l'accord de siège. Par conséquent, était-il indiqué, les Etats-Unis étaient juridiquement tenus de maintenir les arrangements qui étaient alors en vigueur de-

puis treize ans en ce qui concerne la mission d'observation de l'OLP. Le Secrétaire général demandait, pour le cas où le texte proposé acquerrait force de loi, qu'on lui donne l'assurance que les arrangements en vigueur en ce qui concerne la mission d'observation de l'OLP ne seraient ni restreints ni autrement affectés.

14. Par la suite, dans une lettre datée du 21 décembre 1987, après que le Congrès des Etats-Unis eut adopté la loi les 15 et 16 décembre, le Secrétaire général a informé le représentant permanent des Etats-Unis de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 42/210B, le 17 décembre 1987. Par cette résolution, l'Assemblée :

« *Ayant été informée* de la mesure envisagée dans le pays hôte, les Etats-Unis d'Amérique, laquelle pourrait empêcher le maintien des installations de la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, lesquelles lui permettent de s'acquitter de ses fonctions officielles,

1. *Réaffirme* que la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York est couverte par les dispositions de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies et devrait pouvoir établir et maintenir des locaux et des installations de fonction adéquates, et que le personnel de la mission devrait pouvoir entrer aux Etats-Unis et y demeurer pour s'acquitter de ses fonctions officielles;

2. *Prie* le pays hôte de respecter les obligations que lui impose l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies et, à cet égard, de s'abstenir de prendre toute mesure qui empêcherait la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de ses fonctions officielles; ».

15. Le 22 décembre 1987, le président des Etats-Unis a signé et promulgué la loi d'ouverture de crédits pour les affaires étrangères, exercices budgétaires 1988 et 1989. La loi de 1987 contre le terrorisme, qui en constituait le titre X, devait, selon ses propres termes, entrer en vigueur quarante jours après cette date. Le 5 janvier 1988, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Herbert Okun, en a informé le Secrétaire général dans une réponse à ses lettres des 7 et 21 décembre 1987. Le représentant permanent par intérim poursuivait :

« Etant donné que les dispositions concernant la mission d'observation de l'OLP pourraient empiéter sur les pouvoirs constitutionnels du Président et que, si elles étaient appliquées, elles seraient contraires à nos obligations juridiques internationales découlant de

l'accord de siège avec l'Organisation des Nations Unies, le gouvernement a l'intention de mettre à profit le délai de quatre-vingt-dix jours qui doit précéder l'entrée en vigueur de cette disposition pour engager des consultations avec le Congrès afin de régler la question.»

16. Le 14 janvier 1988, le Secrétaire général a de nouveau écrit à M. Walters. Après s'être félicité de l'intention, dont lui avait fait part M. Okun, de mettre à profit le délai de quatre-vingt-dix jours pour engager des consultations avec le Congrès, le Secrétaire général a ajouté :

« Comme vous vous en souviendrez, je vous ai informé par ma lettre du 7 décembre que l'Organisation des Nations Unies considérait que les Etats-Unis avaient l'obligation juridique, en vertu de l'accord de siège de 1947, de maintenir les arrangements actuels concernant la mission d'observation de l'OLP, qui sont en vigueur depuis treize ans. Je vous ai donc demandé de confirmer que, dans l'hypothèse où ce projet de loi serait adopté, les arrangements actuels concernant la mission d'observation de l'OLP ne feraient pas l'objet de restrictions ou de quelconques modifications, car en l'absence d'une telle assurance, il existerait un différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis... »

et, se référant à la lettre du 5 janvier 1988 du représentant permanent et à des déclarations faites par le conseiller juridique du département d'Etat, il a fait observer que ni cette lettre ni ces déclarations

« ne constituent l'assurance que j'ai demandée dans ma lettre du 7 décembre 1987, pas plus qu'elles ne permettent de compter sur le plein respect de l'accord de siège. Cela étant, il existe un différend entre l'Organisation et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord de siège et j'invoque par la présente la procédure de règlement des différends énoncée à la section 21 de l'accord susdit.

Selon l'alinéa *a*) de la section 21, une tentative doit d'abord être faite de régler le différend par voie de négociations et je propose que la première rencontre de la phase de négociations ait lieu le mercredi 20 janvier 1988... »

17. A partir du 7 janvier 1988, une série de consultations ont eu lieu ; d'après la relation que le Secrétaire général en a faite à l'Assemblée générale dans le rapport mentionné dans la requête pour avis consultatif, les positions des parties étaient les suivantes :

« le conseiller juridique de l'ONU a été informé que les Etats-Unis ne pouvaient ni ne souhaitaient devenir officiellement partie à la procédure de règlement des différends prévue à la section 21 de l'accord de siège ; la situation était encore à l'étude et l'existence d'un différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis à l'heure actuelle n'était pas encore établie puisque la loi en question n'avait pas encore été appliquée. Le gouvernement continuait à examiner deux

solutions possibles : soit interpréter la loi dans un sens compatible avec les obligations incombant aux Etats-Unis en vertu de l'accord de siège en ce qui concerne la mission d'observation de l'OLP et conformément aux arrangements actuels pris à l'égard de cette mission, soit fournir les assurances demandées, qui rendraient caduc le délai de quatre-vingt-dix jours prévu avant l'entrée en vigueur de la loi.» (A/42/915, par. 6.)

18. Le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a déclaré qu'il s'agissait, pour l'Organisation, d'une question de respect du droit international. L'accord de siège était un instrument international ayant force obligatoire et, de l'avis du Secrétaire général et de l'Assemblée générale, la loi en question violait les obligations qui en découlaient pour les Etats-Unis. La section 21 de l'accord établissait la procédure à suivre en cas de différend au sujet de l'interprétation ou de l'application de l'accord, et l'Organisation des Nations Unies avait la ferme intention de défendre les droits qu'elle tenait de l'accord. Le conseiller juridique a donc insisté sur la nécessité de mettre en œuvre la procédure prévue à la section 21 de l'accord de siège et d'entamer immédiatement des discussions techniques concernant l'institution d'un tribunal arbitral, dans le cas où la mission d'observation de l'OLP ne serait pas exemptée de l'application de ladite loi. Les Etats-Unis ont accepté que de telles discussions aient lieu, mais uniquement à titre officieux. Les discussions techniques ont commencé le 28 janvier 1988. Au nombre des questions examinées figuraient le coût de l'arbitrage, l'endroit où il aurait lieu, son secrétariat, les langues de travail, le règlement intérieur et la forme du compromis entre les deux parties (*ibid.*, par. 7-8).

19. Le 2 février 1988, le Secrétaire général a écrit une nouvelle fois à M. Walters. Le Secrétaire général notait que la partie américaine

« est encore en train d'évaluer la situation qui résulterait de l'application de la loi, et sa position est qu'elle ne peut prendre part à la procédure de règlement des différends énoncée à la section 21 de l'accord de siège tant que cette évaluation n'est pas terminée ».

Le Secrétaire général ajoutait :

« La procédure prévue à la section 21 est le seul recours juridique dont dispose l'Organisation des Nations Unies en l'occurrence et puisque les Etats-Unis, à ce jour, n'ont pas été en mesure de donner les assurances appropriées d'une suspension de l'application de la loi à la mission d'observation de l'OLP, le moment sera vite venu où je n'aurai d'autre choix que d'agir, soit avec les Etats-Unis dans le cadre de la section 21 de l'accord de siège, soit en informant l'Assemblée générale de l'impasse dans laquelle nous sommes. »

20. Le 11 février 1988, le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, rappelant que la procédure de règlement des différends

avait été officiellement invoquée le 14 janvier 1988 (paragraphe 16 ci-dessus), a fait savoir au conseiller juridique du département d'Etat que l'Organisation des Nations Unies avait choisi son arbitre en vue d'un arbitrage aux termes de la section 21 de l'accord de siège. Etant donné le peu de temps dont l'une et l'autre partie disposaient, le conseiller juridique priait instamment le conseiller juridique du département d'Etat de faire connaître le plus tôt possible à l'Organisation des Nations Unies le nom de l'arbitre choisi par les Etats-Unis. Aucune communication n'a été reçue à ce sujet de leur part.

21. Le 2 mars 1988, l'Assemblée générale, à la reprise de sa quarante-deuxième session, a adopté les résolutions 42/229 A et 42/229 B. La première de ces résolutions, adoptée par 143 voix contre 1, sans abstention, contient notamment les paragraphes suivants dans son dispositif :

« *L'Assemblée générale,*

1. *Appuie* les efforts du Secrétaire général et exprime sa reconnaissance pour les rapports qu'il a établis ;

2. *Réaffirme* que la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York est couverte par les dispositions de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies [voir résolution 169 (II)], qu'il devrait lui être donné la possibilité d'établir et de maintenir des locaux et des installations adéquates pour l'accomplissement de sa tâche et que le personnel de la mission devrait pouvoir entrer aux Etats-Unis d'Amérique et y demeurer pour s'acquitter de ses fonctions officielles ;

3. *Considère* que l'application du titre X du *Foreign Relations Authorization Act* pour les exercices 1988 et 1989 de façon non conforme au paragraphe 2 ci-dessus serait contraire aux obligations juridiques internationales contractées par le pays hôte au titre de l'accord de siège ;

4. *Considère* qu'un différend existe entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, pays hôte, quant à l'interprétation ou l'application de l'accord de siège, et que la procédure de règlement des différends visée à la section 21 de l'accord devrait être engagée ;».

La seconde résolution (42/229 B), adoptée par 143 voix contre zéro, sans abstention, a déjà été reproduite *in extenso* au paragraphe 1 ci-dessus.

22. Les Etats-Unis n'ont participé au vote sur aucune de ces deux résolutions ; après le vote leur représentant a fait une déclaration où il disait notamment :

« Aujourd'hui la situation est pratiquement identique à celle qui régnait lorsque la résolution 42/210 B fut mise aux voix en décembre

1987. Les Etats-Unis n'ont pas encore pris de mesure quant au fonctionnement de quelque mission ou invité que ce soit. Comme le Secrétaire général l'a communiqué à l'Assemblée le 25 février dans l'additif à son rapport du 10 février, le Gouvernement des Etats-Unis n'a pas pris de décision définitive quant à l'application ou la mise en œuvre d'une loi récemment adoptée par les Etats-Unis — la loi de 1987 contre le terrorisme — en ce qui concerne la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Pour ces raisons, nous ne pouvons que considérer comme inutile et prématurée la tenue, à ce stade, de cette reprise de session de la quarante-deuxième Assemblée générale...

Le Gouvernement des Etats-Unis examinera avec soin les opinions exprimées au cours de cette reprise de session. Il entend toujours trouver une solution appropriée à ce problème en s'inspirant à la fois de la Charte des Nations Unies, de l'accord de siège et des lois américaines.»

*

23. La question posée à la Cour, telle qu'elle ressort de la résolution 42/229 B, porte sur les obligations éventuelles des Etats-Unis «étant donné les faits consignés dans les rapports du Secrétaire général [A/42/915 et Add.1]», c'est-à-dire étant donné les faits qui avaient été portés à la connaissance de l'Assemblée générale à l'époque où elle a pris la décision de demander un avis. La Cour ne pense toutefois pas que l'Assemblée générale, en employant cette formulation, lui ait demandé de répondre à la question posée en se fondant uniquement sur ces faits, et de fermer les yeux sur des événements ultérieurs pouvant se rapporter à la question ou susceptibles de l'éclairer. La Cour exposera donc ici l'évolution de l'affaire postérieurement à l'adoption de la résolution 42/229 B.

24. Le 11 mars 1988, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies a écrit au Secrétaire général. Il s'est référé aux résolutions 42/229 A et 42/229 B de l'Assemblée générale et a déclaré:

«Je tiens à vous informer que l'*Attorney General* des Etats-Unis a établi que la loi de 1987 contre le terrorisme le mettait dans l'obligation de fermer le bureau de la mission d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies, quelles que soient les obligations qui incombent aux Etats-Unis en vertu de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies. Si l'OLP ne se conforme pas à la loi, l'*Attorney General* intentera une action en justice pour obtenir la fermeture de la mission d'observation de l'OLP le 21 mars 1988, date d'entrée en vigueur de la loi, ou peu après cette date. Cette démarche doit permettre de faire

appliquer la loi en bonne et due forme. Les Etats-Unis ne comptent pas prendre d'autres mesures pour obtenir la fermeture de la mission d'observation tant que cette action n'aura pas abouti. Dans ces conditions, les Etats-Unis estiment que soumettre cette affaire à l'arbitrage ne serait d'aucune utilité.»

Cette lettre a été remise en mains propres au Secrétaire général par le représentant permanent par intérim des Etats-Unis, le 11 mars 1988. En recevant cette lettre, le Secrétaire général a protesté auprès de celui-ci et a déclaré que la décision prise par le Gouvernement des Etats-Unis, telle qu'elle était exposée dans la lettre, constituait une violation manifeste de l'accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis.

25. Le même jour, l'*Attorney General* des Etats-Unis a écrit à l'observateur permanent de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies en ces termes :

«J'ai l'honneur de vous informer que les dispositions de la «loi contre le terrorisme de 1987» (titre X de la *Foreign Relations Authorization Act* de 1988 et 1989, Pub. L. n° 100-204, promulguée par le Congrès des Etats-Unis et approuvée le 22 décembre 1987 (la «loi»)) entreront en vigueur le 21 mars 1988. La loi interdit, notamment, à l'Organisation de libération de la Palestine («OLP») d'établir ou de maintenir un bureau sur un territoire relevant de la juridiction des Etats-Unis. En conséquence, à compter du 21 mars 1988, le maintien de la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies aux Etats-Unis sera illégal.

La loi charge l'*Attorney General* de faire appliquer la loi. A cette fin, je tiens à vous informer qu'au cas où vous ne vous conformeriez pas aux dispositions de la loi le département de la justice saisirait un tribunal fédéral des Etats-Unis pour obtenir que vous vous y conformiez.»

26. Le même jour enfin, au cours d'une conférence de presse tenue au département de la justice des Etats-Unis, l'*Attorney General* adjoint chargé du bureau du conseiller juridique, répondant à une question, a déclaré ce qui suit :

«Nous avons décidé que nous ne participerions à aucune instance, que ce soit devant le tribunal arbitral qui pourrait être constitué en application de l'article XXI, me semble-t-il, de l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, ou devant la Cour internationale de Justice. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la loi [c'est-à-dire la loi de 1987 contre le terrorisme] l'emporte sur les dispositions de l'accord relatif au siège de l'ONU pour autant que leur contenu lui est contraire et par conséquent la participation à aucun des tribunaux dont vous avez parlé serait sans la moindre utilité. La force de la loi l'emporte et nous n'avons d'autre choix que de nous y conformer.»

27. Le 14 mars 1988, l'observateur permanent de l'OLP a répondu à la lettre de l'*Attorney General* en appelant son attention sur le fait que la mission permanente d'observation de l'OLP existait depuis 1974 et a ajouté :

« L'OLP a maintenu ces dispositions en application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies (résolutions 3237 (XXIX), 42/210 et 42/229...). La mission d'observation de l'OLP n'est en aucune façon accréditée auprès des Etats-Unis. Le gouvernement de ce dernier pays a d'ailleurs indiqué clairement que les membres de cette mission se trouvent aux Etats-Unis uniquement en leur qualité d'« invités » de l'Organisation des Nations Unies, au sens de l'accord de siège. L'Assemblée générale a été guidée à cet égard par les principes pertinents énoncés dans la Charte des Nations Unies (chap. XVI...). J'aimerais à ce propos vous rappeler que le Gouvernement des Etats-Unis a souscrit à la Charte des Nations Unies et à la création d'une organisation internationale qui prendrait le nom de « Nations Unies. »

Il en a conclu qu'il était clair que « le Gouvernement des Etats-Unis est tenu de respecter les dispositions de l'accord de siège et les principes de la Charte ». Le 21 mars 1988, l'*Attorney General* des Etats-Unis a répondu comme suit à l'observateur permanent de l'OLP :

« Je connais bien votre position, qui est qu'en demandant la fermeture de la mission d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) nous ne respectons pas les obligations qui découlent de l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies et, par conséquent, le droit international. Toutefois, parmi tous les arguments qui plaident en faveur de notre décision, il faut citer la position de la Cour suprême des Etats-Unis, qui considère depuis plus d'un siècle que le Congrès peut, aux fins du droit national, ne pas s'estimer lié par les traités et, partant, par le droit international. Dans le cas présent, le Congrès a décidé, indépendamment du droit international, d'interdire dans le pays tous les bureaux de l'OLP, dont la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ma fonction est de faire appliquer la loi et la seule possibilité qui me soit laissée en l'occurrence pour m'en acquitter comme je le dois est de respecter cette décision et d'y donner suite.

Vous noterez de plus que la loi contre le terrorisme ne contient pas seulement des dispositions interdisant l'établissement ou le maintien d'un bureau par l'OLP sur le territoire sous la juridiction des Etats-Unis. J'attire en particulier votre attention sur les sous-sections 1003 a) et b), qui interdisent à quiconque de recevoir ou d'utiliser des fonds provenant de l'OLP ou de ses agents pour promouvoir les intérêts de ceux-ci. Toutes les dispositions de cette loi deviennent exécutoires le 21 mars 1988. »

28. Le 15 mars 1988, le Secrétaire général a écrit au représentant per-

manent par intérim des Etats-Unis en réponse à sa lettre du 11 mars 1988 (paragraphe 24 ci-dessus) et a déclaré ce qui suit :

« Comme je vous l'ai dit lors de notre entretien du 11 mars 1988, quand vous m'avez remis cette lettre, j'ai protesté parce que, selon l'Organisation des Nations Unies, la décision prise par le Gouvernement des Etats-Unis, telle qu'elle est exposée dans la lettre, constitue une violation flagrante de l'accord de siège conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis. Plus particulièrement, je ne saurais accepter que les Etats-Unis puissent prendre une mesure, comme il est dit dans la lettre, quelles que soient les obligations qui leur incombent en vertu de l'accord de siège, et je voudrais vous demander de réfléchir à nouveau aux graves conséquences d'une pareille déclaration, étant donné les responsabilités qui incombent aux Etats-Unis en tant que pays hôte.

Je dois aussi contester la conclusion à laquelle vous parvenez dans votre lettre, à savoir que les Etats-Unis estiment que soumettre cette affaire à l'arbitrage ne serait d'aucune utilité. L'Organisation des Nations Unies reste persuadée que le dispositif prévu dans l'accord de siège constitue le cadre approprié pour le règlement de ce différend et je ne peux admettre que l'arbitrage ne serait d'aucune utilité. Bien au contraire, dans le cas présent, il servirait l'objectif même pour lequel les dispositions de la section 21 ont été incluses dans l'accord, à savoir permettre le règlement d'un différend résultant de l'interprétation ou de l'application de l'accord. »

29. Selon l'exposé écrit du 25 mars 1988 présenté à la Cour par les Etats-Unis :

« La mission de l'OLP ne s'est pas conformée à l'ordre du 11 mars. Pour la contraindre à s'exécuter, le département de la justice des Etats-Unis a donc saisi, le 22 mars, le tribunal fédéral du district sud de New York. Cette procédure permettra à l'OLP et autres intéressés de s'opposer par des moyens de droit à ce qu'une mesure de contrainte soit prise contre la mission de l'OLP pour faire appliquer la loi. Dans l'attente d'une décision judiciaire, les Etats-Unis ne prendront aucune mesure pour faire fermer la mission. La question ayant été portée devant nos tribunaux, nous pensons qu'un arbitrage ne serait pas opportun et que ce n'est pas le moment pour y recourir. »

La Cour a reçu (en tant que partie du dossier fourni par le Secrétaire général) copie de l'assignation adressée à l'OLP, à la mission d'observation de l'OLP, à ses membres et à son personnel. Cette assignation est datée du 22 mars 1988 et exige une réplique dans les vingt jours suivant la date à laquelle elle a été signifiée.

30. Le 23 mars 1988, l'Assemblée générale, à la reprise de sa quarante-deuxième session, a adopté la résolution 42/230 par 148 voix contre 2, par laquelle elle a réaffirmé notamment que :

« un différend existe entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, pays hôte, quant à l'interprétation ou à l'application de l'accord de siège, et que la procédure de règlement des différends prévue à la section 21 de l'accord, qui constitue la seule voie de recours existant sur le plan juridique pour régler ce différend, devrait être engagée »

et a prié « le pays hôte de désigner son arbitre au tribunal arbitral ».

31. Le représentant des Etats-Unis, qui a voté contre la résolution, a dit notamment ce qui suit dans son explication de vote. Mentionnant les poursuites engagées auprès des tribunaux des Etats-Unis, il a déclaré :

« Les Etats-Unis ne prendront aucune autre mesure pour fermer le bureau de l'OLP tant que le tribunal [des Etats-Unis] n'aura pas pris une décision sur la position de l'*Attorney General* selon laquelle la loi exige la fermeture du bureau... Tant que les tribunaux américains n'auront pas décidé si cette loi exige la fermeture de la mission permanente d'observation de l'OLP, le Gouvernement des Etats-Unis pense qu'il serait prématuré d'envisager l'opportunité du recours à l'arbitrage. » (A/42/PV.109, p. 13-15.)

Il a aussi déclaré :

« Ne permettons pas que le différend actuel portant sur le statut de la mission d'observation de l'OLP nous détourne de cet important objectif historique de paix au Moyen-Orient. » (*Ibid.*, p. 16.)

32. Au cours d'une audience, le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, représentant le Secrétaire général, a déclaré à la Cour qu'il avait informé le juge du tribunal de district des Etats-Unis saisi de l'affaire visée au paragraphe 29 ci-dessus du désir de l'Organisation des Nations Unies de présenter en l'espèce un exposé en qualité d'*amicus curiae*.

* * *

33. Dans la présente affaire, la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur la question de savoir si les mesures adoptées par les Etats-Unis en ce qui concerne la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies sont ou non contraires à l'accord de siège. En effet la question posée à la Cour ne porte ni sur les manquements allégués aux dispositions de l'accord de siège applicables à cette mission, ni sur l'interprétation de ces dispositions. La demande d'avis tend exclusivement à déterminer en l'espèce si, par application de la section 21 de l'accord de siège, l'Organisation des Nations Unies était en droit de demander l'arbitrage et si les Etats-Unis avaient l'obligation de se soumettre à cette procédure. Ainsi la demande d'avis concerne uniquement l'applicabilité au différend allégué de la procédure d'arbitrage prévue par l'accord de siège. Il

s'agit d'une question juridique au sens de l'article 65, paragraphe 1, du Statut. Rien ne s'oppose en l'espèce à ce que la Cour réponde à cette question.

*

34. Pour répondre à la question posée, la Cour doit déterminer si un différend existe entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'un différend « au sujet de l'interprétation ou de l'application » de l'accord de siège au sens de la section 21 dudit accord. Si elle conclut à l'existence d'un tel différend, elle doit s'assurer, conformément à cette section, qu'il n'a pu être « réglé par voie de négociations » ou par « tout autre mode de règlement agréé par les parties ».

35. Comme la Cour l'a fait observer dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, « l'existence d'un différend international demande à être établie objectivement » (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 74). A cet égard, la Cour permanente de Justice internationale avait, dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, défini un différend comme « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (*C.P.J.I. série A n° 2*, p. 11). Cette définition a depuis lors été appliquée et précisée à plusieurs reprises. Dans l'avis consultatif du 30 mars 1950, la Cour, après avoir examiné la correspondance diplomatique échangée entre les Etats concernés, a observé que « les points de vue des deux parties, quant à l'exécution ou à la non-exécution de certaines obligations découlant des traités » de paix, étaient « nettement opposés » et en a conclu que « des différends internationaux [s'étaient] produits » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 74). Par ailleurs, dans son arrêt du 21 décembre 1962 dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, la Cour a précisé que pour démontrer l'existence d'un différend

« il ne suffit pas que l'une des parties à une affaire contentieuse affirme l'existence d'un différend avec l'autre partie. La simple affirmation ne suffit pas pour prouver l'existence d'un différend, tout comme le simple fait que l'existence d'un différend est contestée ne prouve pas que ce différend n'existe pas. Il n'est pas suffisant non plus de démontrer que les intérêts des deux parties à une telle affaire sont en conflit. Il faut démontrer que la réclamation de l'une des parties se heurte à l'opposition manifeste de l'autre. » (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 328.)

La Cour a estimé que l'attitude opposée des parties établissait clairement l'existence d'un différend (*ibid.*; voir aussi l'affaire du *Cameroun septentrional, C.I.J. Recueil 1963*, p. 27).

36. Dans la présente affaire, le Secrétaire général a fait connaître à la Cour qu'à son opinion un différend au sens de la section 21 de l'accord de

siège a existé entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis à partir du moment où la loi contre le terrorisme a été promulguée par le président des Etats-Unis, et en l'absence d'assurances adéquates données à l'Organisation selon lesquelles cette loi ne serait pas appliquée à la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies. Par sa lettre au représentant permanent des Etats-Unis en date du 14 janvier 1988, le Secrétaire général a formellement contesté la conformité de la loi à l'accord de siège (paragraphe 16 ci-dessus). Le Secrétaire général a confirmé et précisé ce point de vue dans sa lettre au représentant permanent par intérim des Etats-Unis du 15 mars 1988 (paragraphe 28 ci-dessus) lui faisant connaître que la décision prise par l'*Attorney General* des Etats-Unis le 11 mars 1988 est une « violation flagrante de l'accord de siège ». Il a dans cette même lettre réitéré sa demande d'arbitrage.

37. Les Etats-Unis n'ont jamais expressément contredit le point de vue exposé par le Secrétaire général et entériné par l'Assemblée générale quant au sens de l'accord de siège. Certaines autorités américaines ont même exprimé le même point de vue. Mais les Etats-Unis n'en ont pas moins pris des mesures contre la mission de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ils ont précisé que ces mesures intervenaient « quelles que soient les obligations qui incombent aux Etats-Unis en vertu de l'accord de siège » (paragraphe 24 ci-dessus).

38. Pour la Cour, lorsqu'une partie à un traité proteste contre une décision ou un comportement adoptés par une autre partie et prétend que cette décision ou ce comportement constituent une violation de ce traité, le simple fait que la partie accusée ne présente aucune argumentation pour justifier sa conduite au regard du droit international n'empêche pas que les attitudes opposées des parties fassent naître un différend au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité. Ainsi dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis d'Amérique à Téhéran*, la compétence de la Cour a été principalement invoquée sur la base des protocoles de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends qui accompagnent les conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires et qui définissent les différends auxquels ils s'appliquent comme « les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application » desdites conventions. L'Iran, qui ne s'était pas présenté à l'instance devant la Cour, avait agi de telle manière que, de l'avis des Etats-Unis, il avait violé ces conventions, mais, pour autant que le savait la Cour, l'Iran n'avait jamais prétendu justifier ses actions en invoquant une autre interprétation des conventions, sur la base de laquelle lesdites actions n'auraient pas constitué de telles violations. La Cour ne jugea pas nécessaire de rechercher quelle avait été l'attitude de l'Iran pour établir l'existence d'un « différend »; en vue de déterminer si elle était compétente, elle a déclaré :

« Les demandes des Etats-Unis présentement en cause visent des violations qu'aurait commises l'Iran des obligations résultant de plu-

sieurs articles des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 et ayant trait aux privilèges et immunités du personnel de l'ambassade et des consulats des Etats-Unis en Iran, à l'inviolabilité de leurs locaux et de leurs archives et à l'octroi de facilités pour l'accomplissement de leurs fonctions... Par leur nature même, toutes ces demandes mettent en cause l'interprétation ou l'application de l'une ou l'autre des deux conventions de Vienne.» (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 24-25, par. 46.)

39. Dans la présente espèce, les Etats-Unis n'ont pas, dans leurs déclarations officielles, qualifié l'affaire de «différend» (si ce n'est le 23 mars 1988, lorsqu'ils se sont référés incidemment au «différend actuel portant sur le statut de la mission d'observation de l'OLP» (paragraphe 31 ci-dessus)) et ils ont estimé que l'arbitrage serait «prématuré». Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/42/915, par. 6), le Secrétaire général note que la position adoptée par les Etats-Unis au cours des conversations de janvier 1988 était que «l'existence d'un différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis à l'heure actuelle n'était pas encore établie puisque la loi en question n'avait pas encore été appliquée». Enfin, dans son exposé écrit soumis à la Cour le 25 mars 1988, le Gouvernement des Etats-Unis a déclaré que :

«Dans l'attente d'une décision judiciaire, les Etats-Unis ne prendront aucune mesure pour faire fermer la mission. La question ayant été portée devant nos tribunaux, nous pensons qu'un arbitrage ne serait pas opportun et que ce n'est pas le moment pour y recourir.»

40. La Cour ne saurait faire prévaloir des considérations d'opportunité sur les obligations résultant de la section 21 de l'accord de siège, car «la Cour, étant une cour de justice, ne peut faire abstraction de droits reconnus par elle pour se déterminer seulement par des considérations de pure opportunité» (affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, ordonnance du 6 décembre 1930, *C.P.J.I. série A n° 24*, p. 15).

41. La Cour doit par ailleurs observer que le différend allégué porte uniquement sur les droits que l'Organisation des Nations Unies estime tenir de l'accord de siège. Or la procédure d'arbitrage prévue par cet accord a précisément pour objet de permettre de régler les différends qui pourraient naître à ce sujet entre l'Organisation et le pays hôte sans recours préalable aux tribunaux nationaux et il serait contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'accord de subordonner la mise en œuvre de cette procédure à un tel recours préalable. Il est évident que la mise en œuvre d'une disposition du type de la section 21 de l'accord de siège ne peut être subordonnée à l'épuisement des voies de recours internes comme condition de son application.

42. L'exposé écrit des Etats-Unis pourrait impliquer que ni la promulgation de la loi contre le terrorisme, ni son entrée en vigueur, ni la décision d'application prise par l'*Attorney General*, ni la saisine du juge par ce dernier en vue de la fermeture de la mission de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies n'auraient été suffisantes pour faire naître un dif-

férend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis, dès lors que l'affaire serait encore pendante devant le juge américain et que dans l'attente de la décision de ce dernier les Etats-Unis, selon la lettre du représentant permanent par intérim du 11 mars 1988, « ne comptent pas prendre d'autres mesures pour obtenir la fermeture de la mission d'observation ». La Cour ne saurait souscrire à une telle argumentation. En effet, si l'existence d'un différend suppose une réclamation trouvant son origine dans un comportement ou une décision de l'une des parties, elle n'implique nullement que toute décision contestée ait été matériellement exécutée. Bien plus, un différend peut naître même si la partie en cause donne l'assurance qu'aucune mesure d'exécution ne sera prise tant qu'elle n'aura pas été ordonnée par une décision des tribunaux nationaux.

43. La loi américaine contre le terrorisme a été promulguée le 22 décembre 1987. Elle devait entrer en vigueur automatiquement quatre-vingt-dix jours plus tard. Bien que la loi couvre tout bureau de l'OLP se trouvant sur le territoire relevant de la juridiction des Etats-Unis et qu'elle ne mentionne pas expressément le bureau de la mission permanente d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, il apparaît que son objet principal, sinon exclusif, était la fermeture de ce bureau. L'*Attorney General* des Etats-Unis a estimé le 11 mars 1988 qu'il était dans l'obligation de faire procéder à une telle fermeture; il en a informé la mission et a demandé aux tribunaux américains une injonction interdisant aux intéressés « de continuer à violer la loi ». Le Secrétaire général agissant tant en son nom propre que sur instructions de l'Assemblée générale a, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, constamment contesté les décisions envisagées, puis prises, par le Congrès et l'Administration des Etats-Unis. Dans ces conditions, la Cour se doit de constater que les attitudes opposées de l'Organisation des Nations Unies et des Etats-Unis révèlent l'existence d'un différend entre les deux parties à l'accord de siège.

44. Pour les besoins de la présente demande d'avis, il n'est pas nécessaire de chercher à déterminer la date à laquelle le différend est né dès lors que la Cour est arrivée à la conclusion qu'il existe un tel différend à la date à laquelle elle rend son avis consultatif.

* *

45. La Cour doit examiner ensuite la question de savoir si le différend concerne l'interprétation ou l'application de l'accord de siège. Il n'appartient pas toutefois à la Cour de dire si la promulgation ou l'application de la loi américaine contre le terrorisme constituerait ou ne constituerait pas une violation des dispositions de l'accord de siège; cette question relève du tribunal arbitral dont le Secrétaire général demande la constitution conformément à la section 21 de l'accord de siège.

46. Dans la présente affaire, le Secrétaire général et l'Assemblée générale des Nations Unies ont constamment rappelé que l'OLP avait été invitée « à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en

qualité d'observateur» (résolution 3237 (XXIX)). La mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies était par suite, selon eux, couverte à ce titre par les dispositions des sections 11, 12 et 13 de l'accord de siège. Elle devait dès lors avoir «la possibilité d'établir et de maintenir des locaux et des installations adéquates pour l'accomplissement de sa tâche» (résolution 42/229 A de l'Assemblée générale, par. 2). Le Secrétaire général et l'Assemblée générale en ont déduit que les diverses mesures envisagées, puis prises, par le Congrès et l'Administration des Etats-Unis seraient contraires à l'accord si elles devaient être appliquées à cette mission et en ont conclu que l'adoption de ces mesures avait fait naître un différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation et de l'application de l'accord de siège.

47. En ce qui concerne la position des Etats-Unis, la Cour note que, dès le 29 janvier 1987, le secrétaire d'Etat américain avait écrit au sénateur Dole que :

«la mission d'observation de l'OLP à New York a été établie comme suite à la résolution 3237 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale, le 22 novembre 1974, qui invitait l'OLP à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur».

Il ajoutait que :

«les membres du personnel de la mission d'observation de l'OLP ne sont présents aux Etats-Unis qu'en qualité de «personnes invitées» par l'Organisation des Nations Unies, au sens de l'accord de siège. Donc, nous avons l'obligation d'autoriser les membres du personnel de la mission d'observation de l'OLP à entrer et à demeurer aux Etats-Unis pour s'acquitter de leurs fonctions officielles au Siège de l'Organisation des Nations Unies...» (*Congressional Record*, vol. 133, n° 78, p. S6449.)

Après l'adoption de la loi contre le terrorisme, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies a précisé au Secrétaire général que les dispositions de cette loi «concernant la mission d'observation de l'OLP..., si elles étaient appliquées, ... seraient contraires [aux] obligations juridiques internationales» découlant pour le pays hôte de l'accord de siège (paragraphe 15 ci-dessus). Puis les Etats-Unis ont envisagé d'interpréter cette loi dans un sens compatible avec leurs obligations (paragraphe 17 ci-dessus). Mais par la suite le représentant permanent par intérim des Etats-Unis a, dans une lettre du 11 mars 1988 (paragraphe 24 ci-dessus), fait connaître au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies que l'*Attorney General* des Etats-Unis avait jugé que la loi contre le terrorisme le mettait dans l'obligation de fermer la mission d'observation de l'OLP, «quelles que soient les obligations qui incombent aux Etats-Unis en vertu» de l'accord de siège. De même, un *Attorney General* adjoint a déclaré le même jour que la loi «l'emporte sur les dispositions de l'accord relatif au siège de l'ONU pour autant que leur contenu lui est contraire...» (paragraphe 26 ci-dessus). Le Secrét-

taire général, en réponse à la lettre du représentant permanent par intérim des Etats-Unis, contesta le 15 mars 1988 le point de vue ainsi exprimé, au nom de la prééminence du droit international sur le droit interne.

48. Ainsi, dans une première phase, les discussions ont porté sur l'interprétation de l'accord de siège et dans cette perspective les Etats-Unis n'ont pas contesté que certaines dispositions de cet accord s'appliquent à la mission de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. Mais, dans une deuxième phase, ils ont fait prévaloir sur l'accord de siège la loi contre le terrorisme, et le Secrétaire général a contesté qu'il puisse en être ainsi.

49. En définitive, les Etats-Unis ont pris diverses mesures à l'encontre de la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. Le Secrétaire général a estimé ces mesures contraires à l'accord de siège. Sans contester expressément ce point de vue, les Etats-Unis ont déclaré avoir pris ces mesures « quelles que soient les obligations qui [leur] incombent ... en vertu de l'accord ». Un tel comportement est inconciliable avec la position du Secrétaire général. De ce fait, il existe entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis un différend relatif à l'application de l'accord de siège, entrant dans les prévisions de sa section 21.

50. On pourrait certes se demander si en droit interne américain les décisions prises par l'*Attorney General* des Etats-Unis les 11 et 21 mars 1988 assurent déjà l'application de la loi contre le terrorisme ou si cette loi ne pourra être considérée comme effectivement appliquée que dans l'hypothèse où, à l'issue des procédures judiciaires en cours, la mission de l'OLP serait effectivement fermée. Mais cela n'est pas déterminant au regard de la section 21 de l'accord de siège qui vise tout différend « au sujet de l'interprétation ou de l'application » de l'accord et non au sujet de l'application des mesures prises dans le droit interne des Etats-Unis. La Cour ne voit donc aucune raison qui puisse l'amener à ne pas conclure à l'existence, entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis, d'un différend concernant « l'interprétation ou ... l'application » de l'accord de siège.

* *

51. La Cour abordera maintenant la question de savoir si le différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis n'a pu, conformément à la section 21, alinéa *a*), de l'accord de siège, être « réglé par voie de négociations » ou par « tout autre mode de règlement agréé par les parties ».

52. Dans son exposé écrit, le Secrétaire général estime que cette disposition prescrit le recours à une procédure en deux temps.

« Dans un premier temps, les parties s'efforcent de régler leurs différends par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par elles. Si elles n'y parviennent pas, le deuxième stade de la procédure — l'arbitrage obligatoire — entre en jeu. » (Par. 17.)

Le Secrétaire général en déduit que :

« Pour pouvoir conclure que les Etats-Unis sont tenus de se soumettre à l'arbitrage, il faut établir que l'ONU a tenté de bonne foi de régler le différend par des négociations ou par un autre mode convenu de règlement, et que ces négociations n'ont pas permis de régler le différend. » (Par. 42.)

53. Dans la lettre qu'il a adressée le 14 janvier 1988 au représentant permanent des Etats-Unis, le Secrétaire général invoque formellement la procédure de règlement des différends énoncée à la section 21 de l'accord de siège; il relève aussi que, « selon l'alinéa a) de la section 21, une tentative doit d'abord être faite de régler le différend par voie de négociations » et propose que la phase de négociations commence le 20 janvier 1988. Il ressort du rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale qu'une série de consultations avaient déjà commencé le 7 janvier 1988 (A/42/915, par. 6) et qu'elles se sont poursuivies jusqu'au 10 février 1988 (*ibid.*, par. 10). Des discussions techniques officielles consacrées à des questions de procédure relatives à l'arbitrage qu'envisageait le Secrétaire général ont eu lieu du 28 janvier au 2 février 1988 (*ibid.*, par. 8-9). Le 2 mars 1988, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis a déclaré à l'Assemblée générale :

« Nous avons tenu des consultations régulières et fréquentes avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au cours des derniers mois à propos d'une solution appropriée à la question. » (A/42/PV.104, p. 58.)

54. Le Secrétaire général reconnaît que « les Etats-Unis n'ont pas jugé que ces contacts et consultations s'inscrivaient formellement dans le cadre de la section 21, alinéa a), de l'accord de siège » (exposé écrit, par. 44) et, dans une lettre qu'il a adressée le 2 février 1988 au représentant permanent des Etats-Unis, le Secrétaire général prend note que la position adoptée par la partie américaine est que, tant qu'elle continue à évaluer la situation qui résulterait de l'application de la loi contre le terrorisme, « elle ne peut prendre part à la procédure de règlement des différends énoncée à la section 21 de l'accord de siège ».

55. La Cour estime que, compte tenu de l'attitude des Etats-Unis, le Secrétaire général a épuisé en l'espèce les possibilités de négociations qui s'offraient à lui. A cet égard, la Cour rappellera que la Cour permanente de Justice internationale a déclaré, dans l'affaire des *Concessions Mavromatis en Palestine*, que :

« l'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative. Une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches; ce peut-être assez qu'une conversation ait été entamée; cette conversation a pu être très courte: tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à

un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoire de l'une des parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que *le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique*» (C.P.J.I. série A n° 2, p. 13).

Dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, où les tentatives américaines de négociations avec l'Iran «avaient abouti à une impasse, le Gouvernement de l'Iran ayant refusé toute discussion», la Cour a conclu qu'«il existait donc à cette date non seulement un différend mais, sans aucun doute, «un différend ... qui ne [pouvait] pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique» au sens» du texte applicable à cette question de juridiction (C.I.J. Recueil 1980, p. 27, par. 51). Dans la présente affaire, la Cour estime qu'il est aussi hors de doute que le différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis est un différend qui n'a pas été «régulé par voie de négociations» au sens de la section 21, alinéa *a*), de l'accord de siège.

56. Il n'a pas davantage été envisagé par l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis de régler leur différend par un «autre mode de règlement agréé». A cet égard, la Cour doit observer que l'action actuellement engagée devant les tribunaux américains par l'*Attorney General* des Etats-Unis ne saurait constituer un «mode de règlement agréé» au sens de la section 21 de l'accord de siège. En effet, cette action a pour but d'assurer l'observation de la loi de 1987 contre le terrorisme; elle ne tend pas à régler le différend relatif à l'application de l'accord de siège né entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis. En outre, l'Organisation des Nations Unies n'a jamais donné son accord pour que ce différend soit réglé par les tribunaux américains et a tenu à préciser avec soin qu'elle ne désirait intervenir devant le tribunal fédéral du district sud de New York qu'à titre d'*amicus curiae*.

*

57. La Cour doit en conclure que les Etats-Unis sont tenus de respecter l'obligation de recourir à l'arbitrage conformément à la section 21 de l'accord de siège. Il reste néanmoins, ainsi que la Cour l'a déjà fait observer, que les Etats-Unis ont déclaré (lettre du représentant permanent en date du 11 mars 1988) avoir adopté les mesures prises à l'encontre de la mission d'observation de l'OLP «quelles que soient les obligations qui [leur] incombent en vertu de l'accord de siège». S'il fallait interpréter cette déclaration comme ayant entendu se référer non seulement aux obligations substantielles prescrites, par exemple, aux sections 11, 12 et 13, mais également à l'obligation de recourir à l'arbitrage prévue à la section 21, il n'y aurait pas lieu pour autant de modifier la conclusion ci-dessus énoncée. En effet, il suffirait de rappeler le principe fondamental en droit international de la prééminence de ce droit sur le droit interne. Cette prééminence a été consacrée par la jurisprudence dès la sentence arbitrale rendue le 14 septembre 1872 dans l'affaire de l'*Alabama* entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne et elle a été souvent rappelée depuis lors, no-

tamment dans l'affaire des « *Communautés* » gréco-bulgares, dans laquelle la Cour permanente a jugé que

« c'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre Puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité »
(*C.P.J.I. série B n° 17*, p. 32).

* * *

58. Par ces motifs,

LA COUR,

à l'unanimité,

Est d'avis que les Etats-Unis d'Amérique, en tant que partie à l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, en date du 26 juin 1947, sont tenus, conformément à la section 21 de cet accord, de recourir à l'arbitrage pour le règlement du différend qui les oppose à l'Organisation des Nations Unies.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le vingt-six avril mil neuf cent quatre-vingt-huit, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Président,

(Signé) José Maria RUDA.

Le Greffier,

(Signé) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

M. ELIAS, juge, joint une déclaration à l'avis consultatif.

MM. ODA, SCHWEBEL et SHAHABUDDEEN, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

(Paraphé) J.M.R.

(Paraphé) E.V.O.

DECLARATION BY JUDGE ELIAS

I agree with the Advisory Opinion but only in so far that I consider that for the purposes of the legal question before the Court, within the meaning of Article 65 of the Statute of the Court and Article 96 of the Charter, a dispute came into being between the United Nations and the United States when the Congress of the United States passed the Anti-Terrorism Act, signed on 22 December 1987. I do not think that that dispute will only become crystallized when and if the Congress legislation is confirmed by the New York District Court — as has been maintained by the United States. Nor do I accept that the efficacy in that respect of the Congress Act as signed by the President depends on the giving or withholding of the assurances sought by the United Nations Secretary-General from the Administration. The Secretary-General's purpose can only be achieved if Congress adopts further legislation to amend the Anti-Terrorism Act. That Act of 22 December 1987 is, in itself, sufficient to bring about a dispute, since "the General Assembly's request arose from the situation which had developed following the signing of the 1987 Anti-Terrorism Act adopted by the United States Congress" (I.C.J. Press Communiqué No. 88/10, 14 April 1988).

(Signed) T. O. ELIAS.
