

## 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

La Cour a donné un avis consultatif sur la question 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. Après avoir suivi une procédure accélérée, la Cour a donné cet avis consultatif en réponse à une requête présentée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 42/229 B, adoptée le 2 mars 1988.

Dans sa décision, la Cour a exprimé l'avis que les Etats-Unis d'Amérique sont tenus, conformément à la section 21 de l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, de recourir à l'arbitrage pour le règlement d'un différend qui les oppose à l'Organisation.

La Cour était composée comme suit : M. Ruda, *président*; M. Mbaye, *vice-président*; MM. Lachs, Nagra Singh, Elias, Oda, Ago et Schwebel, sir Robert Jennings, MM. Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov, Guillaume et Shahabuddeen, *juges*.

M. Elias a joint une déclaration à l'avis consultatif.

MM. Oda, Schwebel et Shahabuddeen ont joint à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

La demande de l'Assemblée générale a été présentée en raison de la situation créée par la promulgation de la loi contre le terrorisme, adoptée par le Congrès des Etats-Unis en décembre 1987 et visant expressément l'Organisation de libération de la Palestine (OLP); cette loi déclare notamment illégaux l'établissement ou le maintien d'un bureau de l'OLP dans les limites de la juridiction des Etats-Unis. Cette loi concerne donc en particulier le bureau de la mission d'observation de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies, établi à New York après que l'Assemblée générale eut conféré en 1974 le statut d'observateur à l'OLP. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a estimé que la question du maintien de ce bureau relevait de l'accord de siège conclu le 26 juin 1947 avec les Etats-Unis.

Après avoir mentionné les rapports présentés par le Secrétaire général sur les contacts et conversations qu'il avait eus avec le Gouvernement des Etats-Unis en vue d'éviter la fermeture du bureau de l'OLP, l'Assemblée générale a posé la question suivante à la Cour :

“Etant donné les faits consignés dans les rapports du Secrétaire général, 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, sont-ils

tenus de recourir à l'arbitrage conformément à la section 21 de l'accord ?”

\*  
\* \*

*Présentation de la requête et suite de la procédure (paragraphe 1 à 6)*

La question sur laquelle un avis consultatif a été 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 texte intégral de cette résolution est le suivant :

“L'Assemblée générale,

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

“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 souhaitent devenir officiellement partie à la procédure de règlement des différends prévus 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 ?”

Dans une ordonnance du 9 mars 1988, la Cour a déclaré qu’elle estimait qu’une prompte réponse à la requête serait souhaitable (Règlement de la Cour, art. 103) et que l’Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d’Amérique étaient jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question (Statut, art. 66, par. 2) et, accélérant sa procédure, elle a fixé au 25 mars 1988 la date d’expiration du délai pour le dépôt des exposés écrits par eux et par tous les autres Etats parties au Statut de la Cour qui auraient exprimé le désir de soumettre un exposé écrit. La Cour a reçu des exposés écrits de l’Organisation des Nations Unies, des Etats-Unis d’Amérique, de la République arabe syrienne et de la République démocratique allemande. Lors d’audiences publiques tenues les 11 et 12 avril 1988 aux fins d’entendre les observations éventuelles de participants sur les exposés présentés par d’autres, la Cour a entendu les observations du conseiller juridique de l’Organisation des Nations Unies et les réponses qu’il a données aux questions posées par certains membres de la Cour. Aucun des Etats qui avaient présenté des exposés écrits n’a exprimé le désir d’être entendu. La Cour était également saisie des documents que le Secrétaire général lui avait fait parvenir conformément à l’Article 65, paragraphe 2, du Statut.

*Faits à prendre en considération pour qualifier la situation (paragraphe 7 à 22)*

Pour répondre à la question qui lui était posée, la Cour devait d’abord examiner s’il existait entre l’Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis un différend du type prévu à la section 21 de l’accord relatif au siège de l’Organisation, dont le passage pertinent est libellé comme suit :

“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.”

A cette fin, la Cour a fait la chronologie des événements qui ont conduit en premier lieu le Secrétaire général, puis l’Assemblée générale des Nations Unies, à conclure qu’un tel différend existait.

Ces événements concernent la mission permanente d’observation de l’Organisation de libération de la Palestine auprès de l’Organisation des Nations Unies à New York. Par la résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974 de l’Assemblée générale, l’OLP a été invitée “à participer aux sessions et aux travaux de l’Assemblée générale en qualité d’observateur”. En conséquence, elle a installé une mission d’observation en 1974 et possède un bureau à New York hors du district

administratif du Siège de l’Organisation des Nations Unies.

En mai 1987, une proposition de loi a été présentée au Sénat des Etats-Unis, ayant pour objet 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 notamment qu’il serait illégal à compter de la date de son entrée en vigueur

“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 avec des fonds en provenant”.

Cette proposition de loi fut présentée en automne 1987 au Sénat 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 13 octobre 1987, le Secrétaire général a souligné dans une lettre adressée au représentant permanent des Etats-Unis auprès de l’Organisation des Nations Unies que la législation envisagée était contraire aux obligations qui découlaient de l’accord de siège, et le lendemain, 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. Le 22 octobre, le porte-parole du Secrétaire général a indiqué, dans une déclaration, que les sections 11 à 13 de l’accord de siège imposaient aux Etats-Unis l’obligation, en vertu de cet accord, de permettre au personnel de la mission d’entrer et de demeurer aux Etats-Unis pour s’acquitter de ses fonctions officielles.

Le rapport du Comité des relations avec le pays hôte a été soumis à la Sixième Commission de l’Assemblée générale, le 24 novembre 1987. Durant l’examen de ce rapport, 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 des Etats-Unis 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”.

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.

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. Le 7 décembre, en prévision de cette adoption, le

Secrétaire général a rappelé au représentant permanent des Etats-Unis sa position, à savoir que les Etats-Unis étaient juridiquement tenus de maintenir les arrangements qui étaient en vigueur depuis longtemps concernant la mission d'observation de l'OLP et a demandé, pour le cas où le texte proposé acquerrait force de loi, qu'on lui donne l'assurance que ces arrangements ne seraient pas affectés.

La chambre des représentants et le Sénat des Etats-Unis ont adopté la loi contre le terrorisme les 15 et 16 décembre 1987; le lendemain l'Assemblée générale a adopté la résolution 42/210 B, par laquelle elle priait le pays hôte de respecter les obligations que lui imposait l'accord et, à cet égard, de s'abstenir de prendre toute mesure qui empêcherait la mission de s'acquitter de ses fonctions officielles.

Le 22 décembre, 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 faisait partie, devait, selon ses propres termes, entrer en vigueur quatre-vingt-dix jours après cette date. Lorsqu'il en a informé le Secrétaire général, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis a déclaré le 5 janvier 1988 :

“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.”

Cependant, le Secrétaire général a répondu en faisant observer qu'il n'avait pas reçu l'assurance qu'il avait demandée et qu'il ne considérait pas que les déclarations des Etats-Unis permettaient de compter sur le plein respect de l'accord de siège. Il a poursuivi en ces termes :

“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.”

Le Secrétaire général a ensuite proposé que des négociations commencent conformément à la procédure établie à la section 21 de l'accord.

Tout en acceptant que des discussions officielles aient lieu, les Etats-Unis ont fait savoir qu'ils étaient encore en train d'évaluer la situation qui résulterait de l'application de la loi et qu'ils ne pouvaient pas prendre part à la procédure de règlement des différends prévue à la section 21. Toutefois, d'après une lettre envoyée au représentant permanent des Etats-Unis par le Secrétaire général le 2 février 1988 :

“La procédure prévue à la section 21 est le seul recours juridique dont dispose l'Organisation des Nations Unies en l'occurrence et... 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.”

Le 11 février 1988, le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies 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, et, étant donné les contraintes, l'a prié instamment de faire connaître le plus tôt possible à l'Organisation des Nations Unies le nom de l'arbitre choisi par les Etats-Unis. Mais aucune communication n'a été reçue à ce sujet de leur part.

Le 2 mars 1988, l'Assemblée générale a adopté deux résolutions sur la question. Dans la première résolution (42/229 A), l'Assemblée a notamment réaffirmé que la possibilité devait être donnée à l'OLP d'établir et de maintenir des locaux et des installations adéquates pour les besoins de la mission d'observation et a considéré que l'application de la loi contre le terrorisme de façon non conforme à cette réaffirmation serait contraire aux obligations juridiques internationales contractées par les Etats-Unis au titre de l'accord de siège et que la procédure de règlement des différends visée à la section 21 de l'accord devait être engagée. Dans la seconde résolution (42/229 B), qui a déjà été citée, l'Assemblée priait la Cour de donner un avis consultatif. Bien que les Etats-Unis n'aient participé au vote sur aucune de ces deux résolutions, leur représentant permanent par intérim a fait une déclaration après ce vote où il a dit que son gouvernement n'avait pas pris de décision définitive quant à l'application ou à la mise en œuvre de la loi contre le terrorisme en ce qui concerne la mission de l'OLP et qu'il entendait 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”.

*Faits marquants postérieurs à la présentation de la requête (paragraphe 23 à 32)*

La Cour, tout en notant que l'Assemblée générale l'avait priée de donner son avis “étant donné les faits consignés dans les rapports” présentés par le Secrétaire général avant le 2 mars 1988, n'a pas estimé en l'espèce que cette formulation l'obligeait à fermer les yeux sur des événements pertinents postérieurs à cette date. La Cour a donc tenu compte de l'évolution de l'affaire postérieurement à la présentation de la requête.

Le 11 mars 1988, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis a informé le Secrétaire général que l'*Attorney General* avait établi que la loi contre le terrorisme le mettait dans l'obligation de fermer le bureau de la mission d'observation de l'OLP, mais que, s'il devait intenter une action pour assurer le respect de la loi, aucune autre mesure ne serait prise pour obtenir la fermeture du bureau

“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.”

Le Secrétaire général a énergiquement contesté ce point de vue dans une lettre du 15 mars. Entretemps, dans une lettre du 11 mars, l'*Attorney General* avait averti l'observateur permanent de l'OLP qu'à compter du 21 mars le maintien de sa mission serait illégal. La mission de l'OLP n'ayant rien fait pour se conformer aux prescriptions de la loi contre le terrorisme, l'*Attorney General*, pour la contraindre à s'exécuter, a saisi le tribunal fédéral du district sud de New York. Dans leur exposé écrit, les Etats-Unis ont toutefois informé la Cour que “dans l'attente d'une décision judiciaire” ils

ne prendraient “aucune mesure pour 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”.

#### *Limites de la tâche confiée à la Cour (paragraphe 33)*

La Cour a fait observer que sa seule tâche, telle qu’elle était définie par la question qui lui était posée, était de déterminer si les Etats-Unis étaient tenus de se soumettre à l’arbitrage en vertu de la section 21 de l’accord de siège. En particulier, la Cour n’était 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 étaient ou non contraires à cet accord.

#### *Existence d’un différend (paragraphe 34 à 44)*

Etant donné les termes de la section 21, *a*, cités plus haut, la Cour devait déterminer si un différend existait entre l’Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis et, dans l’affirmative, déterminer s’il s’agissait d’un différend au sujet de l’interprétation ou de l’application de l’accord de siège et s’assurer qu’il n’avait pas été réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties.

A cette fin, la Cour a rappelé que l’existence d’un différend, c’est-à-dire d’un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d’intérêts, demandait à être établie objectivement et ne pouvait pas dépendre des simples affirmations ou contestations des parties. En l’espèce, le point de vue du Secrétaire général, approuvé par l’Assemblée générale, qu’un différend au sens de la section 21 a existé à partir du moment où la loi contre le terrorisme a été promulguée et en l’absence d’assurances adéquates que cette loi ne serait pas appliquée à la mission d’observation de l’OLP; en outre le Secrétaire général a formellement contesté la conformité de la loi à l’accord de siège. Les Etats-Unis n’ont jamais expressément contredit ce point de vue mais ont pris des mesures contre la mission et précisé que ces mesures intervenaient quelles que soient les obligations qui leur incombent en vertu de l’accord de siège.

Toutefois, de l’avis de la Cour, le simple fait que la partie accusée d’avoir violé un traité 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. Néanmoins, au cours des conversations de janvier 1988, les Etats-Unis avaient fait savoir que “l’existence d’un différend” entre l’Organisation des Nations Unies et eux “à l’heure actuelle n’était pas encore établie puisque la loi en question n’avait pas encore été appliquée”, et par la suite, en se référant au “différend actuel portant sur le statut de la mission d’observation de l’OLP”, avaient exprimé l’avis que l’arbitrage serait prématuré. Après avoir introduit une action devant les tribunaux nationaux, les Etats-Unis ont informé la Cour dans leur exposé écrit qu’ils pensaient qu’un arbitrage ne serait pas “opportun et que ce n’[était] pas le moment pour y recourir”.

La Cour ne saurait faire prévaloir des considérations d’opportunité sur les obligations résultant de la section 21. De plus, la procédure d’arbitrage prévue par cet accord a précisément pour objet de permettre de régler les différends entre l’Organisation des Nations Unies et

le pays hôte sans recours préalable aux tribunaux nationaux. La Cour ne saurait non plus admettre que l’engagement de ne prendre aucune autre mesure pour obtenir la fermeture de la mission avant la décision de la juridiction interne ait empêché la naissance d’un différend.

La Cour estime que l’objet principal, sinon exclusif, de la loi contre le terrorisme était la fermeture du bureau de la mission d’observation de l’OLP et note que l’*Attorney General* a estimé qu’il était dans l’obligation de prendre des mesures pour faire procéder à une telle fermeture. Le Secrétaire général a constamment contesté les décisions d’abord envisagées, puis prises, par le Congrès et l’Administration des Etats-Unis. Dans ces conditions, la Cour se devait de constater que les attitudes opposées de l’Organisation des Nations Unies et des Etats-Unis révélaient l’existence d’un différend, quelle que fût la date à laquelle on pouvait considérer qu’il était né.

#### *Qualification du différend (paragraphe 46 à 50)*

Quant à la question de savoir si le différend porte sur l’interprétation ou l’application de l’accord de siège, l’Organisation des Nations Unies a appelé l’attention sur le fait que l’OLP avait été invitée à participer aux sessions et travaux de l’Assemblée générale en qualité d’observateur; la mission d’observation de l’OLP était par conséquent couverte par les dispositions des sections 11 à 13 et devait avoir la possibilité d’établir et de maintenir des locaux et des installations adéquates pour s’acquitter de ses fonctions. De l’avis de l’Organisation des Nations Unies, les mesures envisagées par le Congrès, et finalement prises par l’Administration des Etats-Unis, seraient ainsi contraires à l’accord si elles devaient être appliquées à la mission, et leur adoption avait par conséquent fait naître un différend au sujet de l’interprétation et de l’application de l’accord.

A la suite de l’adoption de la loi contre le terrorisme, les Etats-Unis ont d’abord envisagé d’interpréter cette loi dans un sens compatible avec les obligations que leur impose l’accord, mais le 11 mars leur représentant permanent par intérim a fait connaître au Secrétaire général que l’*Attorney General* avait jugé que cette loi le mettait dans l’obligation de fermer la mission quelles que fussent ces obligations. Le Secrétaire général a contesté ce point de vue au nom de la prééminence du droit international sur le droit interne. Ainsi, dans une première phase, les discussions ont porté sur l’interprétation de l’accord et dans cette perspective les Etats-Unis n’ont pas contesté que certaines dispositions de l’accord s’appliquaient à la mission d’observation de l’OLP, mais dans une deuxième phase, ils ont fait prévaloir la loi sur l’accord, et le Secrétaire général a contesté qu’il puisse en être ainsi. En outre, les Etats-Unis ont pris un certain nombre de mesures contre la mission d’observation de l’OLP. Le Secrétaire général les a considérées comme contraires à l’accord. Sans contester 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”. Ces deux points de vue étaient inconciliables; 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.

On pourrait se demander si, en droit interne américain, la loi contre le terrorisme ne pourra être considérée comme étant effectivement appliquée que dans

l'hypothèse où, à l'issue des procédures judiciaires en cours devant les tribunaux nationaux, la mission serait effectivement fermée. Mais cela n'est pas déterminant au regard de la section 21, qui vise l'application de l'accord lui-même, et non l'application des mesures prises dans le droit interne des Etats-Unis.

*La condition concernant le non-règlement du différend par tout autre mode de règlement agréé* (paragraphe 51 à 56)

La Cour aborde ensuite la question de savoir si le différend n'a pu, conformément à la section 21, *a*, être "régulé par voie de négociations" ou par "tout autre mode de règlement agréé par les parties". Le Secrétaire général a non seulement invoqué la procédure de règlement des différends mais aussi relevé que des négociations devaient d'abord être engagées, et a proposé que celles-ci commencent le 20 janvier 1988. De fait, des consultations avaient déjà commencé le 7 janvier et s'étaient poursuivies jusqu'au 10 février. De plus, le 2 mars, le représentant permanent par intérim des Etats-Unis avait déclaré à l'Assemblée générale que son gouvernement avait tenu des consultations régulières et fréquentes avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies "à propos d'une solution appropriée à la question". Le Secrétaire général a reconnu que les Etats-Unis n'ont pas jugé que ces contacts et consultations s'inscrivaient formellement dans le cadre de la section 21 et a pris note que la position adoptée par la partie américaine est que, tant qu'elle continuait à évaluer la situation qui résulterait de l'application de la loi contre le terrorisme, elle ne pourrait prendre part à la procédure de règlement des différends énoncée à la section 21.

La Cour constate 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 et que l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis n'ont pas non plus envisagé de régler leur différend par un "autre mode de règlement agréé". En particulier, l'action actuellement engagée devant les tribunaux américains ne saurait constituer "un mode de règlement agréé" au sens de la section 21, étant donné que cette action a pour but d'assurer l'observation de la loi contre le terrorisme et non de régler le différend relatif à l'application de l'accord. En outre, l'Organisation des Nations Unies n'a jamais donné son accord pour que ce différend soit réglé par les tribunaux nationaux.

*Conclusion* (paragraphe 57 et 58)

La Cour doit donc en conclure que les Etats-Unis sont tenus de respecter l'obligation de recourir à l'arbitrage. Il n'y aurait pas lieu de modifier cette conclusion, même si la déclaration selon laquelle les mesures à l'encontre de la mission avaient été adoptées "quelles que soient les obligations" incombant aux Etats-Unis en vertu de l'accord de siège devait être interprétée comme ayant entendu se référer non seulement aux obligations substantielles prescrites aux sections 11 à 13, mais également à l'obligation de recourir à l'arbitrage prévue à la section 21. Il suffisait de rappeler le principe fondamental en droit international de la prééminence de ce droit sur le droit interne, prééminence consacrée depuis longtemps par la jurisprudence.

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".

\*  
\* \*

*M. Elias* a joint à l'avis consultatif une déclaration dans laquelle il exprime l'opinion que le différend est né dès que le Congrès des Etats-Unis a adopté la loi contre le terrorisme, signée le 22 décembre 1987; il a ajouté que l'objectif recherché par le Secrétaire général ne pourrait être atteint que si le Congrès adoptait un nouveau texte législatif modifiant la loi en question.

*M. Oda* a joint à l'avis consultatif une opinion individuelle dans laquelle il souligne qu'il ne subsiste guère de divergences de vues entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis quant à l'interprétation des dispositions de fond de l'accord de siège concernant la mission d'observation de l'OLP et que, pour ce qui est de l'application de l'accord, les deux parties reconnaissent que la fermeture par la contrainte du bureau de la mission serait contraire aux obligations internationales des Etats-Unis. Selon lui, la question qui se pose est surtout de savoir quelle mesure, dans le cadre du système juridique interne des Etats-Unis, équivaldrait à une telle fermeture; les consultations engagées avaient porté non pas tant sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de fond de l'accord (sections 11 à 13) que sur l'applicabilité de la clause compromissoire (section 21) elle-même. Il fallait essentiellement déterminer si une loi interne pouvait l'emporter sur des traités, question que la Cour n'avait pas été appelée à examiner. Dans ces conditions, l'Assemblée générale n'avait pas posé à la Cour la question à laquelle il aurait été le plus utile qu'elle réponde pour tenir compte des préoccupations profondes de l'Assemblée.

*M. Schwebel* soutient, dans une opinion individuelle, que la conclusion essentielle de la Cour est défendable, mais que plusieurs réponses peuvent être données à la question posée à la Cour. Il reconnaît qu'il est évident qu'un Etat ne peut se soustraire à ses obligations juridiques internationales en promulguant une loi interne et qu'une partie à une clause d'arbitrage ne peut pas non plus se soustraire à ses obligations arbitrales en niant l'existence d'un différend ou en affirmant que l'arbitrage de ce différend ne serait d'aucune utilité. Il reconnaît aussi que l'application des clauses d'arbitrage international n'exige pas préalablement l'épuisement des voies de recours internes. Toutefois, en ce qui concerne l'interprétation de l'accord de siège, il est évident en l'espèce qu'il n'y a aucune divergence de vues entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis et que, selon les propres termes du Secrétaire général, leurs interprétations "coincident". La question qui se posait vraiment était de savoir si un différend sur l'application de l'accord était déjà né ou s'il ne naîtrait que si la loi contre le terrorisme était effectivement appliquée à la mission d'observation de l'OLP. A maintes reprises, le Secrétaire général a exprimé l'avis qu'un différend ne naîtrait que si les Etats-Unis ne donnaient pas l'assurance que les arrangements en

vigueur en ce qui concerne la mission de l'OLP seraient "maintenus" et que l'application à cette mission de la loi serait "différée". Les Etats-Unis ont donné l'assurance qu'aucune mesure ne serait prise pour fermer la mission dans l'attente de l'issue de la procédure en cours devant des tribunaux américains. On voyait mal pourquoi ces assurances n'étaient pas actuellement suffisantes. Si la loi était effectivement appliquée, il naîtrait alors un différend de nature à engendrer pour les Etats-Unis une obligation de recourir à l'arbitrage. Si les tribunaux des Etats-Unis concluaient que la loi ne s'applique pas au bureau de l'OLP à New York, il n'y aurait pas de différend. Toutefois, il peut être raisonnablement soutenu, comme l'a fait le conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, qu'une décision d'un tribunal des Etats-Unis rejetant l'application de la loi à l'OLP ne signifierait pas qu'un différend n'a jamais existé, mais mettrait simplement fin au différend. C'est cette considération qui a amené M. Schwebel à voter pour l'avis de la Cour.

*M. Shahabuddeen* a joint à l'avis consultatif une opinion individuelle. Il estime qu'il s'agit essentiellement de savoir si un différend existait à la date de la requête pour avis consultatif et note que la Cour n'a pas déterminé à quel stade le différend est né. A son avis, la

promulgation de la loi contre le terrorisme, le 22 décembre 1987, a automatiquement provoqué un conflit d'intérêts entre les parties à l'accord de siège et accéléré la naissance d'un différend. Quant à l'argument selon lequel aucun différend ne pouvait exister avant que l'accord ne soit violé par la fermeture forcée du bureau de l'OLP, M. Shahabuddeen a estimé pour diverses raisons qu'une telle violation effective ne constituait pas une condition préalable de ce genre; il a ajouté que même si c'était le cas, on peut penser que la position de l'Organisation des Nations Unies est de soutenir que la promulgation même de la loi en question, que celle-ci soit considérée en elle-même ou qu'il s'y ajoute les mesures adoptées ultérieurement en vertu de ses dispositions, porte atteinte au droit que l'accord reconnaît à l'Organisation des Nations Unies de veiller à ce que ses invités à titre permanent puissent s'acquitter de leurs fonctions dans les bureaux qu'ils ont établis sans entrave inutile; un tel argument n'est pas insoutenable au point d'exclure la possibilité qu'un véritable différend ait pris naissance. Les Parties admettaient que la fermeture par la contrainte du bureau de l'OLP constituerait une violation de l'accord, mais n'étaient pas du même avis sur le point de savoir si la loi engendrait en elle-même une violation actuelle. En conséquence, il existait vraiment un différend portant tant sur l'interprétation de l'accord que sur son application.