

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1988

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant
l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui
sont reliées

Chapitre VII. Décisions et avis consultatifs de tribunaux internationaux



Copyright (c) Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

1. Statuts du Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie — Questions procédurales diverses concernant les réserves et leur acceptation — Effets juridiques des réserves formulées par le Gouvernement du Chili touchant l'applicabilité des Statuts 417
2. Obligation de reverser aux Etats membres le solde des crédits ouverts au titre du budget — Alinéas b et c de l'article 4.2 du Règlement financier . . . 423
3. Les budgets de l'ONUDI 427
4. Suspension du droit de vote pour retard dans le paiement des contributions au budget ordinaire. 428
5. Conséquences juridiques du retrait d'un Etat membre de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel 430
6. Accord établissant des relations entre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et le Programme coopératif sur l'environnement pour l'Asie du Sud 432

Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

- Avis consultatif*. 443
- 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. 443

Chapitre VII

DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

Cour internationale de Justice

AVIS CONSULTATIF¹

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 Unies²

Le 2 mars 1988, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté la résolution 42/229 B, par laquelle elle demandait à la Cour de donner un avis consultatif sur la question suivante :

« 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 ? »

La lettre dans laquelle le Secrétaire général a transmis à la Cour la demande d'avis consultatif et des copies certifiées conformes des versions anglaise et française de ladite résolution a été reçue au Greffe par télécopie le 4 mars 1988 et par la poste le 7 mars 1988.

Par une ordonnance du 9 mars 1988 (*CIJ Recueil 1988*, p. 3), la Cour, considérant que la décision de demander un avis consultatif avait été prise « en tenant compte des contraintes de temps » (cf. résolution 42/229 B), a, conformément à l'article 66, paragraphe 2, de son Statut et en application de l'article 103 de son Règlement, accéléré sa procédure et fixé au 25 mars 1988 la date d'expiration du délai pendant lequel des exposés écrits pourraient être soumis par l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, ainsi que par tout autre Etat partie au Statut de la Cour qui en exprimerait le désir (*CIJ Recueil 1988*, p. 3). Par la même ordonnance, la Cour a décidé de tenir des audiences, qui s'ouvriraient le 11 avril 1988 et pendant lesquelles des observations sur les exposés pourraient être faites par l'Organisation des Nations Unies, les Etats-Unis et les Etats qui auraient déposé des exposés écrits. M. Schwe-

bel a joint à l'ordonnance l'exposé de son opinion individuelle (ibid., p. 6-7).

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.

Des exposés écrits ont été déposés dans les délais par l'Organisation des Nations Unies, les Etats-Unis d'Amérique, la République arabe syrienne et la République démocratique allemande.

Le 11 avril 1988, la Cour a tenu une audience publique, au cours de laquelle M. Carl-August Fleischhauer, conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, a fait un exposé oral au nom du Secrétaire général. Certains membres de la Cour ont posé à M. Fleischhauer des questions auxquelles il a été répondu lors d'une autre audience publique, tenue le 12 avril 1988.

La Cour, siégeant en audience publique le 26 avril 1988, a donné un avis consultatif (*CIJ Recueil 1988*, p. 12). On en trouvera ci-après un résumé suivi du texte complet du dispositif :

Présentation de la requête et suite de la procédure (par. 1-6)

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 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 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 ? »

Dans une ordonnance du 9 mars 1988, la Cour a déclaré qu'elle estimait qu'une prompt 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 (par. 7-22)

Pour répondre à la question qui lui avait été 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 rela-

tif 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 disposait 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 États-Unis l'obligation, en vertu de cet accord, de permettre au personnel de la mission d'entrer et de demeurer aux États-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 25 novembre 1987. Durant l'examen de ce rapport, le représentant des États-Unis a noté que

« le Secrétaire d'Etat des États-Unis a déclaré que la fermeture de cette mission constituerait une violation des obligations des États-Unis en vertu de l'Accord de Siège et que le Gouvernement américain s'y opposerait vigoureusement, et que le représentant des États-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 États-Unis, à savoir que les États-Unis

« sont dans l'obligation de permettre au personnel de la mission d'observation de l'OLP d'entrer aux États-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 États-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 États-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 États-Unis. Le 7 décembre, en prévision de cette adoption, le Secrétaire général a rappelé au représentant permanent des États-Unis sa position, à savoir que les États-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 États-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 États-Unis a signé et promulgué la loi d'ouverture de crédits pour les affaires étrangères, exercices budgés-

taires 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 officieuses 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 du temps, 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 (par. 23-32)

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. Entre-temps, 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 (par. 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 (par. 34-44)

Etant donné les termes de la section 21, alinéa 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, d'une contradiction, d'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, était 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 (par. 45-50)

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 (par. 51-56)

La Cour aborde ensuite la question de savoir si le différend n'a pu, conformément à la section 21, alinéa a, être «*réglé 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 (par. 57)

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.

Dispositif (par. 58)

« LA COUR,

« A 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, juge, a joint une déclaration à l'avis consultatif (*CIJ Recueil 1988*, p. 36). MM. Oda (*ibid.*, p. 37 à 41), Schwebel (*ibid.*, p. 42

à 56) et Shahabuddeen (ibid., p. 57 à 64), juges, ont joint à l'avis les exposés de leur opinion individuelle.

NOTES

¹ *CJI Annuaire 1987-1988*, p. 144.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.