

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. BEDJAOUÏ, NI, EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME, SHAHABUDDEEN, *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

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1988

26 April 1988

1988
26 April
General List
No. 77

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

Headquarters Agreement between the United Nations and the United States of America — Dispute settlement clause — Existence of a dispute — Alleged breach of treaty — Significance of behaviour or decision of party in absence of any argument by that party to justify its conduct under international law — Implementation of contested decision and existence of a dispute — Whether dispute concerns “the interpretation or application” of the Agreement — Whether dispute one “not settled by negotiation or other agreed mode of settlement” — Principle that international law prevails over national law.

ADVISORY OPINION

Present: President RUDA; Vice-President MBAYE; Judges LACHS, NAGENDRA SINGH, ELIAS, ODA, AGO, SCHWEBEL, Sir Robert JENNINGS, BEDJAOU, NI, EVENSEN, TARASSOV, GUILLAUME, SHAHABUDDEEN; Registrar VALENCIA-OSPINA.

Concerning the applicability of the obligation to arbitrate under section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947,

THE COURT,

composed as above,

after deliberation,

gives the following Advisory Opinion:

1. The question upon which the advisory opinion of the Court has been asked was contained in resolution 42/229 B of the United Nations General Assembly, adopted on 2 March 1988. On the same day, the text of that resolution

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.

in English and French was transmitted to the Court, by facsimile, by the United Nations Legal Counsel. By a letter dated 2 March 1988, addressed by the Secretary-General of the United Nations to the President of the Court (received by facsimile on 4 March 1988, and received by post and filed in the Registry on 7 March 1988) the Secretary-General formally communicated to the Court the decision of the General Assembly to submit to the Court for advisory opinion the question set out in that resolution. The resolution, certified true copies of the English and French texts of which were enclosed with the letter and included in the facsimile transmission, was in the following terms:

"The General Assembly,

Recalling its resolution 42/210 B of 17 December 1987 and bearing in mind its resolution 42/229 A above,

Having considered the reports of the Secretary-General of 10 and 25 February 1988 [A/42/915 and Add.1],

Affirming the position of the Secretary-General that a dispute exists between the United Nations and the host country concerning the interpretation or application of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations, dated 26 June 1947 [see resolution 169 (II)], and noting his conclusions that attempts at amicable settlement were deadlocked and that he had invoked the arbitration procedure provided for in section 21 of the Agreement by nominating an arbitrator and requesting the host country to nominate its own arbitrator,

Bearing in mind the constraints of time that require the immediate implementation of the dispute settlement procedure in accordance with section 21 of the Agreement,

Noting from the report of the Secretary-General of 10 February 1988 [A/42/915] that the United States of America was not in a position and was not willing to enter formally into the dispute settlement procedure under section 21 of the Headquarters Agreement and that the United States was still evaluating the situation,

Taking into account the provisions of the Statute of the International Court of Justice, in particular Articles 41 and 68 thereof,

Decides, in accordance with Article 96 of the Charter of the United Nations, to request the International Court of Justice, in pursuance of Article 65 of the Statute of the Court, for an advisory opinion on the following question, taking into account the time constraint:

'In the light of facts reflected in the reports of the Secretary-General [A/42/915 and Add.1], is the United States of America, as a party to the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations [see resolution 169 (II)], under an obligation to enter into arbitration in accordance with section 21 of the Agreement?'

A copy of resolution 42/229 A, referred to in the above resolution, was also enclosed with the Secretary-General's letter.

2. The notice of the request for an advisory opinion prescribed by Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court, was given on 3 March 1988 by telegram from the Registrar to all States entitled to appear before the Court.

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

3. By an Order dated 9 March 1988 the Court found that an early answer to the request for advisory opinion would be desirable, as contemplated by Article 103 of the Rules of Court. By that Order the Court decided that the United Nations and the United States of America were considered likely to be able to furnish information on the question, in accordance with Article 66, paragraph 2, of the Statute, and fixed 25 March 1988 as the time-limit within which the Court would be prepared to receive written statements from them on the question; and that any other State party to the Statute which desired to do so might submit to the Court a written statement on the question not later than 25 March 1988. Written statements were submitted, within the time-limit so fixed, by the Secretary-General of the United Nations, by the United States of America, and by the German Democratic Republic and by the Syrian Arab Republic.

4. By the same Order the Court decided further to hold hearings, opening on 11 April 1988, at which oral comments on written statements might be submitted to the Court by the United Nations, the United States and such other States as should have presented written statements.

5. The Secretary-General of the United Nations transmitted to the Court, pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute, a dossier of documents likely to throw light upon the question; these documents were received in the Registry in instalments between 11 and 29 March 1988.

6. At a public sitting held on 11 April 1988, an oral statement was made to the Court by Mr. Carl-August Fleischhauer, the United Nations Legal Counsel, on behalf of the Secretary-General. None of the States having presented written statements expressed a desire to be heard. Certain Members of the Court put questions to Mr. Fleischhauer, which were answered at a further public sitting held on 12 April 1988.

* *

7. The question upon which the opinion of the Court has been requested is whether the United States of America (hereafter referred to as "the United States"), as a party to the United Nations Headquarters Agreement, is under an obligation to enter into arbitration. The Headquarters Agreement of 26 June 1947 came into force in accordance with its terms on 21 November 1947 by exchange of letters between the Secretary-General and the United States Permanent Representative. The Agreement was registered the same day with the United Nations Secretariat, in accordance with Article 102 of the Charter. In section 21, paragraph (a), it provides as follows:

"Any dispute between the United Nations and the United States concerning the interpretation or application of this agreement or of any supplemental agreement, which is not settled by negotiation or other agreed mode of settlement, shall be referred for final decision to a tribunal of three arbitrators, one to be named by the Secretary-General, one to be named by the Secretary of State of the United States, and the third to be chosen by the two, or, if they should fail to

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

agree upon a third, then by the President of the International Court of Justice.”

There is no question but that the Headquarters Agreement is a treaty in force binding the parties thereto. What the Court has therefore to determine, in order to answer the question put to it, is whether there exists a dispute between the United Nations and the United States of the kind contemplated by section 21 of the Agreement. For this purpose the Court will first set out the sequence of events, preceding the adoption of resolutions 42/229 A and 42/229 B, which led first the Secretary-General and subsequently the General Assembly of the United Nations to conclude that such a dispute existed.

8. The events in question centred round the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization (referred to hereafter as “the PLO”) to the United Nations in New York. The PLO has enjoyed in relation to the United Nations the status of an observer since 1974; by General Assembly resolution 3237 (XXIX) of 22 November 1974, the Organization was invited to “participate in the sessions and the work of the General Assembly in the capacity of observer”. Following this invitation, the PLO established an Observer Mission in 1974, and maintains an office, entitled office of the PLO Observer Mission, at 115 East 65th Street, in New York City, outside the United Nations Headquarters District. Recognized observers are listed as such in official United Nations publications: the PLO appears in such publications in a category of “organizations which have received a standing invitation from the General Assembly to participate in the sessions and the work of the General Assembly as observers”.

9. In May 1987 a bill (S.1203) was introduced into the Senate of the United States, the purpose of which was stated in its title to be “to make unlawful the establishment or maintenance within the United States of an office of the Palestine Liberation Organization”. Section 3 of the bill provided that

“It shall be unlawful, if the purpose be to further the interests of the Palestine Liberation Organization or any of its constituent groups, any successor to any of those, or any agents thereof, on or after the effective date of this Act —

(1) to receive anything of value except informational material from the PLO or any of its constituent groups, any successor thereto, or any agents thereof;

(2) to expend funds from the PLO or any of its constituent groups, any successor thereto, or any agents thereof; or

(3) notwithstanding any provision of the law to the contrary, to establish or maintain an office, headquarters, premises, or other facilities or establishments within the jurisdiction of the United States

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 42/210 B):

« 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

at the behest or direction of, or with funds provided by the Palestine Liberation Organization or any of its constituent groups, any successor to any of those, or any agents thereof.”

10. The text of this bill was repeated in the form of an amendment, presented in the United States Senate in the autumn of 1987, to the “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989”. From the terms of this amendment it appeared that the United States Government would, if the bill were passed into law, seek to close the office of the PLO Observer Mission. The Secretary-General therefore explained his point of view to that Government, by a letter to the United States Permanent Representative dated 13 October 1987. In that letter he emphasized that the legislation contemplated “runs counter to obligations arising from the Headquarters Agreement”. On 14 October 1987 the PLO Observer brought the matter to the attention of the United Nations Committee on Relations with the Host Country.

11. On 22 October 1987, the view of the Secretary-General was summed up in the following statement made by the Spokesman for the Secretary-General (subsequently endorsed by the General Assembly in resolution 42/210 B):

“The members of the PLO Observer Mission are, by virtue of resolution 3237 (XXIX), invitees to the United Nations. As such, they are covered by sections 11, 12 and 13 of the Headquarters Agreement of 26 June 1947. There is therefore a treaty obligation on the host country to permit PLO personnel to enter and remain in the United States to carry out their official functions at United Nations Headquarters.”

In this respect, it may be noted that section 11 of the Headquarters Agreement provides that

“The federal, state or local authorities of the United States shall not impose any impediments to transit to or from the headquarters district of: (1) representatives of Members . . . or the families of such representatives . . . ; . . . (5) other persons invited to the headquarters district by the United Nations . . . on official business . . .”

Section 12 provides that

“The provisions of section 11 shall be applicable irrespective of the relations existing between the Governments of the persons referred to in that section and the Government of the United States.”

Section 13 provides (*inter alia*) that

“Laws and regulations in force in the United States regarding the

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-

entry of aliens shall not be applied in such manner as to interfere with the privileges referred to in section 11."

12. When the report of the Committee on Relations with the Host Country was placed before the Sixth Committee of the General Assembly on 25 November 1987, the representative of the United States noted:

"that the United States Secretary of State had stated that the closing of that mission would constitute a violation of United States obligation under the Headquarters Agreement, and that the United States Government was strongly opposed to it; moreover the United States representative to the United Nations had given the Secretary-General the same assurances" (A/C.6/42/SR.58).

When the draft resolution which subsequently became General Assembly resolution 42/210B was put to the vote in the Sixth Committee on 11 December 1987, the United States delegation did not participate in the voting because in its opinion: "it was unnecessary and inappropriate since it addressed a matter still under consideration within the United States Government". The position taken by the United States Secretary of State, namely:

"that the United States was under an obligation to permit PLO Observer Mission personnel to enter and remain in the United States to carry out their official functions at United Nations Headquarters"

was cited by another delegate and confirmed by the representative of the United States, who referred to it as "well known" (A/C.6/42/SR.62).

13. The provisions of the amendment referred to above became incorporated into the United States "Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989" as Title X, the "Anti-Terrorism Act of 1987". At the beginning of December 1987 the Act had not yet been adopted by the United States Congress. In anticipation of such adoption the Secretary-General addressed a letter, dated 7 December 1987, to the Permanent Representative of the United States, Ambassador Vernon Walters, in which he reiterated to the Permanent Representative the view previously expressed by the United Nations that the members of the PLO Observer Mission are, by virtue of General Assembly resolution 3237 (XXIX), invitees to the United Nations and that the United States is under an obligation to permit PLO personnel to enter and remain in the United States to carry out their official functions at the United Nations under the Headquarters Agreement. Consequently, it was said, the United States was under a legal obligation to maintain the current arrangements for the PLO Observer Mission, which had by then been in effect for some 13 years. The Secretary-General sought assurances that, in the event that the proposed

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 quatre-vingt-dix 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

legislation became law, the present arrangements for the PLO Observer Mission would not be curtailed or otherwise affected.

14. In a subsequent letter, dated 21 December 1987, after the adoption on 15/16 December of the Act by the United States Congress, the Secretary-General informed the Permanent Representative of the adoption on 17 December 1987 of resolution 42/210B by the General Assembly. By that resolution the Assembly

"Having been apprised of the action being considered in the host country, the United States of America, which might impede the maintenance of the facilities of the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations in New York, which enables it to discharge its official functions,

1. *Reiterates* that the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations in New York is covered by the provisions of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations and should be enabled to establish and maintain premises and adequate functional facilities, and that the personnel of the Mission should be enabled to enter and remain in the United States to carry out their official functions;

2. *Requests* the host country to abide by its treaty obligations under the Headquarters Agreement and in this connection to refrain from taking any action that would prevent the discharge of the official functions of the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations;"

15. On 22 December 1987 the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989, was signed into law by the President of the United States. Title X thereof, the Anti-Terrorism Act of 1987, was, according to its terms, to take effect 90 days after that date. On 5 January 1988 the Acting Permanent Representative of the United States to the United Nations, Ambassador Herbert Okun, in a reply to the Secretary-General's letters of 7 and 21 December 1987, informed the Secretary-General of this. The letter went on to say that

"Because the provisions concerning the PLO Observer Mission may infringe on the President's constitutional authority and, if implemented, would be contrary to our international legal obligations under the United Nations Headquarters Agreement, the

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 considèrerait 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

Administration intends, during the ninety-day period before this provision is to take effect, to engage in consultations with the Congress in an effort to resolve this matter.”

16. On 14 January 1988 the Secretary-General again wrote to Ambassador Walters. After welcoming the intention expressed in Ambassador Okun’s letter to use the ninety-day period to engage in consultations with the Congress, the Secretary-General went on to say:

“As you will recall, I had, by my letter of 7 December, informed you that, in the view of the United Nations, the United States is under a legal obligation under the Headquarters Agreement of 1947 to maintain the current arrangements for the PLO Observer Mission, which have been in effect for the past 13 years. I had therefore asked you to confirm that if this legislative proposal became law, the present arrangements for the PLO Observer Mission would not be curtailed or otherwise affected, for without such assurance, a dispute between the United Nations and the United States concerning the interpretation and application of the Headquarters Agreement would exist . . .”

Then, referring to the letter of 5 January 1988 from the Permanent Representative and to declarations by the Legal Adviser to the State Department, he observed that neither that letter nor those declarations

“constitute the assurance I had sought in my letter of 7 December 1987 nor do they ensure that full respect for the Headquarters Agreement can be assumed. Under these circumstances, a dispute exists between the Organization and the United States concerning the interpretation and application of the Headquarters Agreement and I hereby invoke the dispute settlement procedure set out in section 21 of the said Agreement.

According to section 21 (a), an attempt has to be made at first to solve the dispute through negotiations, and I would like to propose that the first round of the negotiating phase be convened on Wednesday, 20 January 1988 . . .”

17. Beginning on 7 January 1988, a series of consultations were held; from the account of these consultations presented to the General Assembly by the Secretary-General in the report referred to in the request for advisory opinion, it appears that the positions of the parties thereto were as follows:

“the [United Nations] Legal Counsel was informed that the United States was not in a position and not willing to enter formally into the dispute settlement procedure under section 21 of the Headquarters Agreement; the United States was still evaluating the situation and had not yet concluded that a dispute existed between the United Nations and the United States at the present time because the legislation in question had not yet been implemented. The Executive Branch

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

was still examining the possibility of interpreting the law in conformity with the United States obligations under the Headquarters Agreement regarding the PLO Observer Mission, as reflected in the arrangements currently made for that Mission, or alternatively of providing assurances that would set aside the ninety-day period for the coming into force of the legislation.” (A/42/915, para. 6.)

18. The United Nations Legal Counsel stated that for the Organization the question was one of compliance with international law. The Headquarters Agreement was a binding international instrument the obligations of the United States under which were, in the view of the Secretary-General and the General Assembly, being violated by the legislation in question. Section 21 of the Agreement set out the procedure to be followed in the event of a dispute as to the interpretation or application of the Agreement and the United Nations had every intention of defending its rights under that Agreement. He insisted, therefore, that if the PLO Observer Mission was not to be exempted from the application of the law, the procedure provided for in section 21 be implemented and also that technical discussions regarding the establishment of an arbitral tribunal take place immediately. The United States agreed to such discussions but only on an informal basis. Technical discussions were commenced on 28 January 1988. Among the matters discussed were the costs of the arbitration, its location, its secretariat, languages, rules of procedure and the form of the *compromis* between the two sides (*ibid.*, paras. 7-8).

19. On 2 February 1988 the Secretary-General once more wrote to Ambassador Walters. The Secretary-General took note that

“the United States side is still in the process of evaluating the situation which would arise out of the application of the legislation and pending the conclusion of such evaluation takes the position that it cannot enter into the dispute settlement procedure outlined in section 21 of the Headquarters Agreement”.

The Secretary-General then went on to say that

“The section 21 procedure is the only legal remedy available to the United Nations in this matter and since the United States so far has not been in a position to give appropriate assurances regarding the deferral of the application of the law to the PLO Observer Mission, the time is rapidly approaching when I will have no alternative but to proceed either together with the United States within the framework of section 21 of the Headquarters Agreement or by informing the General Assembly of the impasse that has been reached.”

20. On 11 February 1988 the United Nations Legal Counsel, referring to the formal invocation of the dispute settlement procedure on 14 Janu-

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

ary 1988 (paragraph 16 above), informed the Legal Adviser of the State Department of the United Nations' choice of its arbitrator, in the event of an arbitration under section 21 of the Headquarters Agreement. In view of the time constraints under which both parties found themselves, the Legal Counsel urged the Legal Adviser of the State Department to inform the United Nations as soon as possible of the choice made by the United States. No communication was received in this regard from the United States.

21. On 2 March 1988 the General Assembly, at its resumed forty-second session, adopted resolutions 42/229 A and 42/229 B. The first of these resolutions, adopted by 143 votes to 1, with no abstentions, contains (*inter alia*) the following operative provisions:

"The General Assembly,

1. *Supports* the efforts of the Secretary-General and expresses its great appreciation for his reports;

2. *Reaffirms* that the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations in New York is covered by the provisions of the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations [see resolution 169 (II)] and that it should be enabled to establish and maintain premises and adequate functional facilities and that the personnel of the Mission should be enabled to enter and remain in the United States of America to carry out their official functions;

3. *Considers* that the application of Title X of the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989, in a manner inconsistent with paragraph 2 above would be contrary to the international legal obligations of the host country under the Headquarters Agreement;

4. *Considers* that a dispute exists between the United Nations and the United States of America, the host country, concerning the interpretation or application of the Headquarters Agreement, and that the dispute settlement procedure set out in section 21 of the Agreement should be set in operation;".

The second resolution 42/229 B, adopted by 143 votes to none, with no abstentions, has already been set out in full in paragraph 1 above.

22. The United States did not participate in the vote on either resolution; after the vote, its representative made a statement, in which he said:

"The situation today remains almost identical to that prevailing when resolution 42/210 B was put to the vote in December 1987. The

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

United States has not yet taken action affecting the functioning of any Mission or invitee. As the Secretary-General relayed to the Assembly in the 25 February addendum to his report of 10 February, the United States Government has made no final decision concerning the application or enforcement of recently passed United States legislation, the Anti-Terrorism Act of 1987, with respect to the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization (PLO) to the United Nations in New York.

For these reasons, we can only view as unnecessary and premature the holding at this time of this resumed forty-second session of the General Assembly . . .

The United States Government will consider carefully the views expressed during this resumed session. It remains the intention of this Government to find an appropriate resolution of this problem in light of the Charter of the United Nations, the Headquarters Agreement, and the laws of the United States.”

*

23. The question put to the Court is expressed, by resolution 42/229 B, to concern a possible obligation of the United States, “In the light of [the] facts reflected in the reports of the Secretary-General [A/42/915 and Add.1]”, that is to say in the light of the facts which had been reported to the General Assembly at the time at which it took its decision to request an opinion. The Court does not however consider that the General Assembly, in employing this form of words, has requested it to reply to the question put on the basis solely of these facts, and to close its eyes to subsequent events of possible relevance to, or capable of throwing light on, that question. The Court will therefore set out here the developments in the affair subsequent to the adoption of resolution 42/229 B.

24. On 11 March 1988 the Acting Permanent Representative of the United States to the United Nations wrote to the Secretary-General, referring to General Assembly resolutions 42/229 A and 42/229 B and stating as follows:

“I wish to inform you that the Attorney General of the United States has determined that he is required by the Anti-Terrorism Act of 1987 to close the office of the Palestine Liberation Organization Observer Mission to the United Nations in New York, irrespective of any obligations the United States may have under the Agreement between the United Nations and the United States regarding the Headquarters of the United Nations. If the PLO does not comply with the Act, the Attorney General will initiate legal action to close the PLO Observer Mission on or about March 21, 1988, the effective date of the Act. This course of action will allow the orderly enforcement of the Act. The United States will not take other actions to close the

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.»

Observer Mission pending a decision in such litigation. Under the circumstances, the United States believes that submission of this matter to arbitration would not serve a useful purpose.”

This letter was delivered by hand to the Secretary-General by the Acting Permanent Representative of the United States on 11 March 1988. On receiving the letter, the Secretary-General protested to the Acting Permanent Representative and stated that the decision taken by the United States Government as outlined in the letter was a clear violation of the Headquarters Agreement between the United Nations and the United States.

25. On the same day, the United States Attorney General wrote to the Permanent Observer of the PLO to the United Nations to the following effect:

“I am writing to notify you that on March 21, 1988, the provisions of the ‘Anti-Terrorism Act of 1987’ (Title X of the Foreign Relations Authorization Act of 1988-89; Pub. L. No. 100-204, enacted by the Congress of the United States and approved Dec. 22, 1987 (the ‘Act’)) will become effective. The Act prohibits, among other things, the Palestine Liberation Organization (‘PLO’) from establishing or maintaining an office within the jurisdiction of the United States. Accordingly, as of March 21, 1988, maintaining the PLO Observer Mission to the United Nations in the United States will be unlawful.

The legislation charges the Attorney General with the responsibility of enforcing the Act. To that end, please be advised that, should you fail to comply with the requirements of the Act, the Department of Justice will forthwith take action in United States federal court to ensure your compliance.”

26. Finally, on the same day, in the course of a press briefing held by the United States Department of Justice, the Assistant Attorney General in charge of the Office of Legal Counsel said as follows, in reply to a question:

“We have determined that we would not participate in any forum, either the arbitral tribunal that might be constituted under Article XXI, as I understand it, of the UN Headquarters Agreement, or the International Court of Justice. As I said earlier, the statute [i.e., the Anti-Terrorism Act of 1987] has superseded the requirements of the UN Headquarters Agreement to the extent that those requirements are inconsistent with the statute, and therefore, participation in any of these tribunals that you cite would be to no useful end. The statute’s mandate governs, and we have no choice but to enforce it.”

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-

27. On 14 March 1988 the Permanent Observer of the PLO replied to the Attorney General's letter drawing attention to the fact that the PLO Permanent Observer Mission had been maintained since 1974, and continuing:

"The PLO has maintained this arrangement in pursuance of the relevant resolutions of the General Assembly of the United Nations (3237 (XXIX), 42/210 and 42/229 . . .). The PLO Observer Mission is in no sense accredited to the United States. The United States Government has made clear that PLO Observer Mission personnel are present in the United States solely in their capacity as 'invitees' of the United Nations within the meaning of the Headquarters Agreement. The General Assembly was guided by the relevant principles of the United Nations Charter (Chapter XVI . . .). I should like, at this point, to remind you that the Government of the United States has agreed to the Charter of the United Nations and to the establishment of an international organization to be known as the 'United Nations'."

He concluded that it was clear that "the US Government is obligated to respect the provisions of the Headquarters Agreement and the principles of the Charter". On 21 March 1988, the United States Attorney General replied to the PLO Permanent Observer as follows:

"I am aware of your position that requiring closure of the Palestine Liberation Organization ('PLO') Observer Mission violates our obligations under the United Nations ('UN') Headquarters Agreement and, thus, international law. However, among a number of grounds in support of our action, the United States Supreme Court has held for more than a century that Congress has the authority to override treaties and, thus, international law for the purpose of domestic law. Here Congress has chosen, irrespective of international law, to ban the presence of all PLO offices in this country, including the presence of the PLO Observer Mission to the United Nations. In discharging my obligation to enforce the law, the only responsible course available to me is to respect and follow that decision.

Moreover, you should note that the Anti-Terrorism Act contains provisions in addition to the prohibition on the establishment or maintenance of an office by the PLO within the jurisdiction of the United States. In particular, I direct your attention to subsections 1003 (a) and (b), which prohibit anyone from receiving or expending any monies from the PLO or its agents to further the interests of the PLO or its agents. All provisions of the Act become applicable on 21 March 1988."

28. On 15 March 1988 the Secretary-General wrote to the Acting

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 :

Permanent Representative of the United States in reply to his letter of 11 March 1988 (paragraph 24 above), and stated as follows:

“As I told you at our meeting on 11 March 1988 on receiving this letter, I did so under protest because in the view of the United Nations the decision taken by the United States Government as outlined in the letter is a clear violation of the Headquarters Agreement between the United Nations and the United States. In particular, I cannot accept the statement contained in the letter that the United States may act irrespective of its obligations under the Headquarters Agreement, and I would ask you to reconsider the serious implications of this statement given the responsibilities of the United States as the host country.

I must also take issue with the conclusion reached in your letter that the United States believes that submission of this matter to arbitration would not serve a useful purpose. The United Nations continues to believe that the machinery provided for in the Headquarters Agreement is the proper framework for the settlement of this dispute and I cannot agree that arbitration would serve no useful purpose. On the contrary, in the present case, it would serve the very purpose for which the provisions of section 21 were included in the Agreement, namely the settlement of a dispute arising from the interpretation or application of the Agreement.”

29. According to the written statement of 25 March 1988 presented to the Court by the United States,

“The PLO Mission did not comply with the March 11 order. On March 22, the United States Department of Justice therefore filed a lawsuit in the United States District Court for the Southern District of New York to compel compliance. That litigation will afford an opportunity for the PLO and other interested parties to raise legal challenges to enforcement of the Act against the PLO Mission. The United States will take no action to close the Mission pending a decision in that litigation. Since the matter is still pending in our courts, we do not believe arbitration would be appropriate or timely.”

The Court has been supplied, as part of the dossier of documents furnished by the Secretary-General, with a copy of the summons addressed to the PLO, the PLO Observer Mission, its members and staff; it is dated 22 March 1988 and requires an answer within 20 days after service.

30. On 23 March 1988, the General Assembly, at its reconvened forty-second session, adopted resolution 42/230 by 148 votes to 2, by which it reaffirmed (*inter alia*) that

«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

“a dispute exists between the United Nations and the United States of America, the host country, concerning the interpretation or application of the Headquarters Agreement, and that the dispute settlement procedure provided for under section 21 of the Agreement, which constitutes the only legal remedy to solve the dispute, should be set in operation”

and requested “the host country to name its arbitrator to the arbitral tribunal”.

31. The representative of the United States, who voted against the resolution, said (*inter alia*) the following in explanation of vote. Referring to the proceedings instituted in the United States courts, he said:

“The United States will take no further steps to close the PLO office until the [United States] Court has reached a decision on the Attorney General’s position that the Act requires closure . . . Until the United States courts have determined whether that law requires closure of the PLO Observer Mission the United States Government believes that it would be premature to consider the appropriateness of arbitration.” (A/42/PV.109, pp. 13-15.)

He also urged:

“Let us not be diverted from the important and historic goal of peace in the Middle East by the current dispute over the status of the PLO Observer Mission.” (*Ibid.*, p. 16.)

32. At the hearing, the United Nations Legal Counsel, representing the Secretary-General, stated to the Court that he had informed the United States District Court Judge seised of the proceedings referred to in paragraph 29 above that it was the wish of the United Nations to submit an *amicus curiae* brief in those proceedings.

* * *

33. In the present case, the Court is not called upon to decide whether the measures adopted by the United States in regard to the Observer Mission of the PLO to the United Nations do or do not run counter to the Headquarters Agreement. The question put to the Court is not about either the alleged violations of the provisions of the Headquarters Agreement applicable to that Mission or the interpretation of those provisions. The request for an opinion is here directed solely to the determination whether under section 21 of the Headquarters Agreement the United Nations was entitled to call for arbitration, and the United States was obliged to enter into this procedure. Hence the request for an opinion concerns solely the applicability to the alleged dispute of the arbitration procedure provided for by the Headquarters Agreement. It is a legal question within

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

the meaning of Article 65, paragraph 1, of the Statute. There is in this case no reason why the Court should not answer that question.

*

34. In order to answer the question put to it, the Court has to determine whether there exists a dispute between the United Nations and the United States, and if so whether or not that dispute is one "concerning the interpretation or application of" the Headquarters Agreement within the meaning of section 21 thereof. If it finds that there is such a dispute it must also, pursuant to that section, satisfy itself that it is one "not settled by negotiation or other agreed mode of settlement".

35. As the Court observed in the case concerning *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, "whether there exists an international dispute is a matter for objective determination" (*I.C.J. Reports 1950*, p. 74). In this respect the Permanent Court of International Justice, in the case concerning *Mavrommatis Palestine Concessions*, had defined a dispute as "a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons" (*P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 11). This definition has since been applied and clarified on a number of occasions. In the Advisory Opinion of 30 March 1950 the Court, after examining the diplomatic exchanges between the States concerned, noted that "the two sides hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain treaty obligations" and concluded that "international disputes have arisen" (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950*, p. 74). Furthermore, in its Judgment of 21 December 1962 in the *South West Africa* cases, the Court made it clear that in order to prove the existence of a dispute

"it is not sufficient for one party to a contentious case to assert that a dispute exists with the other party. A mere assertion is not sufficient to prove the existence of a dispute any more than a mere denial of the existence of the dispute proves its non-existence. Nor is it adequate to show that the interests of the two parties to such a case are in conflict. It must be shown that the claim of one party is positively opposed by the other." (*I.C.J. Reports 1962*, p. 328.)

The Court found that the opposing attitudes of the parties clearly established the existence of a dispute (*ibid.*; see also *Northern Cameroons, I.C.J. Reports 1963*, p. 27).

36. In the present case, the Secretary-General informed the Court that, in his opinion, a dispute within the meaning of section 21 of the Head-

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-

quarters Agreement existed between the United Nations and the United States from the moment the Anti-Terrorism Act was signed into law by the President of the United States and in the absence of adequate assurances to the Organization that the Act would not be applied to the PLO Observer Mission to the United Nations. By his letter of 14 January 1988 to the Permanent Representative of the United States, the Secretary-General formally contested the consistency of the Act with the Headquarters Agreement (paragraph 16 above). The Secretary-General confirmed and clarified that point of view in a letter of 15 March 1988 (paragraph 28 above) to the Acting Permanent Representative of the United States in which he told him that the determination made by the Attorney General of the United States on 11 March 1988 was a "clear violation of the Headquarters Agreement". In that same letter he once more asked that the matter be submitted to arbitration.

37. The United States has never expressly contradicted the view expounded by the Secretary-General and endorsed by the General Assembly regarding the sense of the Headquarters Agreement. Certain United States authorities have even expressed the same view, but the United States has nevertheless taken measures against the PLO Mission to the United Nations. It has indicated that those measures were being taken "irrespective of any obligations the United States may have under the [Headquarters] Agreement" (paragraph 24 above).

38. In the view of the Court, where one party to a treaty protests against the behaviour or a decision of another party, and claims that such behaviour or decision constitutes a breach of the treaty, the mere fact that the party accused does not advance any argument to justify its conduct under international law does not prevent the opposing attitudes of the parties from giving rise to a dispute concerning the interpretation or application of the treaty. In the case concerning *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, the jurisdiction of the Court was asserted principally on the basis of the Optional Protocols concerning the Compulsory Settlement of Disputes accompanying the Vienna Conventions of 1961 on Diplomatic Relations and of 1963 on Consular Relations, which defined the disputes to which they applied as "Disputes arising out of the interpretation or application of" the relevant Convention. Iran, which did not appear in the proceedings before the Court, had acted in such a way as, in the view of the United States, to commit breaches of the Conventions, but, so far as the Court was informed, Iran had at no time claimed to justify its actions by advancing an alternative interpretation of the Conventions, on the basis of which such actions would not constitute such a breach. The Court saw no need to enquire into the attitude of Iran in order to establish the existence of a "dispute"; in order to determine whether it had jurisdiction, it stated:

"The United States' claims here in question concern alleged violations by Iran of its obligations under several articles of the Vienna

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-

Conventions of 1961 and 1963 with respect to the privileges and immunities of the personnel, the inviolability of the premises and archives, and the provision of facilities for the performance of the functions of the United States Embassy and Consulates in Iran . . . By their very nature all these claims concern the interpretation or application of one or other of the two Vienna Conventions.” (*I.C.J. Reports 1980*, pp. 24-25, para. 46.)

39. In the present case, the United States in its public statements has not referred to the matter as a “dispute” (save for a passing reference on 23 March 1988 to “the current dispute over the status of the PLO Observer Mission” (paragraph 31 above)), and it has expressed the view that arbitration would be “premature”. According to the report of the Secretary-General to the General Assembly (A/42/915, para. 6), the position taken by the United States during the consultations in January 1988 was that it “had not yet concluded that a dispute existed between the United Nations and the United States” at that time “because the legislation in question had not yet been implemented”. Finally, the Government of the United States, in its written statement of 25 March 1988, told the Court that:

“The United States will take no action to close the Mission pending a decision in that litigation. Since the matter is still pending in our courts, we do not believe arbitration would be appropriate or timely.”

40. The Court could not allow considerations as to what might be “appropriate” to prevail over the obligations which derive from section 21 of the Headquarters Agreement, as “the Court, being a Court of justice, cannot disregard rights recognized by it, and base its decision on considerations of pure expediency” (*Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 6 December 1930, P.C.I.J., Series A, No. 24*, p. 15).

41. The Court must further point out that the alleged dispute relates solely to what the United Nations considers to be its rights under the Headquarters Agreement. The purpose of the arbitration procedure envisaged by that Agreement is precisely the settlement of such disputes as may arise between the Organization and the host country without any prior recourse to municipal courts, and it would be against both the letter and the spirit of the Agreement for the implementation of that procedure to be subjected to such prior recourse. It is evident that a provision of the nature of section 21 of the Headquarters Agreement cannot require the exhaustion of local remedies as a condition of its implementation.

42. The United States in its written statement might be implying that neither the signing into law of the Anti-Terrorism Act, nor its entry into force, nor the Attorney General’s decision to apply it, nor his resort to court proceedings to close the PLO Mission to the United Nations, would have been sufficient to bring about a dispute between the United Nations

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

and the United States, since the case was still pending before an American court and, until the decision of that court, the United States, according to the Acting Permanent Representative's letter of 11 March 1988, "will not take other actions to close" the Mission. The Court cannot accept such an argument. While the existence of a dispute does presuppose a claim arising out of the behaviour of or a decision by one of the parties, it in no way requires that any contested decision must already have been carried into effect. What is more, a dispute may arise even if the party in question gives an assurance that no measure of execution will be taken until ordered by decision of the domestic courts.

43. The Anti-Terrorism Act was signed into law on 22 December 1987. It was automatically to take effect 90 days later. Although the Act extends to every PLO office situated within the jurisdiction of the United States and contains no express reference to the office of the PLO Mission to the United Nations in New York, its chief, if not its sole, objective was the closure of that office. On 11 March 1988, the United States Attorney General considered that he was under an obligation to effect such a closure; he notified the Mission of this, and applied to the United States courts for an injunction prohibiting those concerned "from continuing violations of" the Act. As noted above, the Secretary-General, acting both on his own behalf and on instructions from the General Assembly, has consistently challenged the decisions contemplated and then taken by the United States Congress and the Administration. Under those circumstances, the Court is obliged to find that the opposing attitudes of the United Nations and the United States show the existence of a dispute between the two parties to the Headquarters Agreement.

44. For the purposes of the present advisory opinion there is no need to seek to determine the date at which the dispute came into existence, once the Court has reached the conclusion that there is such a dispute at the date on which its opinion is given.

* *

45. The Court has next to consider whether the dispute is one which concerns the interpretation or application of the Headquarters Agreement. It is not however the task of the Court to say whether the enactment, or the enforcement, of the United States Anti-Terrorism Act would or would not constitute a breach of the provisions of the Headquarters Agreement; that question is reserved for the arbitral tribunal which the Secretary-General seeks to have established under section 21 of the Agreement.

46. In the present case, the Secretary-General and the General Assembly of the United Nations have constantly pointed out that the PLO was invited "to participate in the sessions and the work of the General Assem-

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 Secré-

bly in the capacity of Observer” (resolution 3237 (XXIX)). In their view, therefore, the PLO Observer Mission to the United Nations was, as such, covered by the provisions of sections 11, 12 and 13 of the Headquarters Agreement; it should therefore “be enabled to establish and maintain premises and adequate functional facilities” (General Assembly resolution 42/229 A, para. 2). The Secretary-General and the General Assembly have accordingly concluded that the various measures envisaged and then taken by the United States Congress and Administration would be incompatible with the Agreement if they were to be applied to that Mission, and that the adoption of those measures gave rise to a dispute between the United Nations Organization and the United States with regard to the interpretation and application of the Headquarters Agreement.

47. As to the position of the United States, the Court notes that, as early as 29 January 1987, the United States Secretary of State wrote to Senator Dole that:

“The PLO Observer Mission in New York was established as a consequence of General Assembly resolution 3237 (XXIX) of November 22, 1974, which invited the PLO to participate as an observer in the sessions and work at the General Assembly.”

He added that:

“... PLO Observer Mission personnel are present in the United States solely in their capacity as ‘invitees’ of the United Nations within the meaning of the Headquarters Agreement. . . . we therefore are under an obligation to permit PLO Observer Mission personnel to enter and remain in the United States to carry out their official functions at UN headquarters . . .” (*Congressional Record*, Vol. 133, No. 78, p. S6449).

After the adoption of the Anti-Terrorism Act, the Acting Permanent Representative of the United States to the United Nations indicated to the Secretary-General that the provisions of that Act “concerning the PLO Observer Mission . . . , if implemented, would be contrary to . . . [the] international legal obligations” of the host country under the Headquarters Agreement (paragraph 15 above). The United States then envisaged interpreting that Act in a manner compatible with its obligations (paragraph 17 above). Subsequently, however, the Acting Permanent Representative of the United States, in a letter dated 11 March 1988 (paragraph 24 above), informed the United Nations Secretary-General that the Attorney General of the United States had determined that the Anti-Terrorism Act required him to close the PLO Observer Mission, “irrespective of any obligations the United States may have under” the Headquarters Agreement. On the same day, an Assistant Attorney General declared that the Act had “superseded the requirements of the United Nations Headquarters Agreement to the extent that those requirements are inconsistent with the statute . . .” (paragraph 26 above). The Secretary-General, in his reply of

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 «régulé 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.)

15 March 1988 to the letter from the United States Acting Permanent Representative, disputed the view there expressed, on the basis of the principle that international law prevails over domestic law.

48. Accordingly, in a first stage, the discussions related to the interpretation of the Headquarters Agreement and, in that context, the United States did not dispute that certain provisions of that Agreement applied to the PLO Mission to the United Nations in New York. However, in a second stage, it gave precedence to the Anti-Terrorism Act over the Headquarters Agreement, and this was challenged by the Secretary-General.

49. To conclude, the United States has taken a number of measures against the PLO Observer Mission to the United Nations in New York. The Secretary-General regarded these as contrary to the Headquarters Agreement. Without expressly disputing that point, the United States stated that the measures in question were taken "irrespective of any obligations the United States may have under the Agreement". Such conduct cannot be reconciled with the position of the Secretary-General. There thus exists a dispute between the United Nations and the United States concerning the application of the Headquarters Agreement, falling within the terms of section 21 thereof.

50. The question might of course be raised whether in United States domestic law the decisions taken on 11 and 21 March 1988 by the Attorney General brought about the application of the Anti-Terrorism Act, or whether the Act can only be regarded as having received effective application when or if, on completion of the current judicial proceedings, the PLO Mission is in fact closed. This is however not decisive as regards section 21 of the Headquarters Agreement, which refers to any dispute "concerning the interpretation or application" of the Agreement, and not concerning the application of the measures taken in the municipal law of the United States. The Court therefore sees no reason not to find that a dispute exists between the United Nations and the United States concerning the "interpretation or application" of the Headquarters Agreement.

* *

51. The Court now turns to the question of whether the dispute between the United Nations and the United States is one "not settled by negotiation or other agreed mode of settlement", in the terms of section 21, paragraph (a), of the Headquarters Agreement.

52. In his written statement, the Secretary-General interprets this provision as requiring a two-stage process.

"In the first stage the parties attempt to settle their difference through negotiation or some other agreed mode of settlement . . . If they are unable to reach a settlement through these means, the second stage of the process, compulsory arbitration, becomes applicable." (Para. 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 officieuses 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

The Secretary-General accordingly concludes that

“In order to find that the United States is under an obligation to enter into arbitration, it is necessary to show that the United Nations has made a good faith attempt to resolve the dispute through negotiation or some other agreed mode of settlement and that such negotiations have not resolved the dispute.” (Para. 42.)

53. In his letter to the United States Permanent Representative dated 14 January 1988, the Secretary-General not only formally invoked the dispute settlement procedure set out in section 21 of the Headquarters Agreement, but also noted that “According to section 21 (a), an attempt has to be made at first to solve the dispute through negotiations” and proposed that the negotiations phase of the procedure commence on 20 January 1988. According to the Secretary-General’s report to the General Assembly, a series of consultations had already begun on 7 January 1988 (A/42/915, para. 6) and continued until 10 February 1988 (*ibid.*, para. 10). Technical discussions, on an informal basis, on procedural matters relating to the arbitration contemplated by the Secretary-General, were held between 28 January 1988 and 2 February 1988 (*ibid.*, paras. 8-9). On 2 March 1988, the Acting Permanent Representative of the United States stated in the General Assembly that

“we have been in regular and frequent contact with the United Nations Secretariat over the past several months concerning an appropriate resolution of this matter” (A/42/PV.104, p. 59).

54. The Secretary-General recognizes that “The United States did not consider these contacts and consultations to be formally within the framework of section 21 (a) of the Headquarters Agreement” (written statement, para. 44), and in a letter to the United States Permanent Representative dated 2 February 1988, the Secretary-General noted that the United States was taking the position that, pending its evaluation of the situation which would arise from application of the Anti-Terrorism Act, “it cannot enter into the dispute settlement procedure outlined in section 21 of the Headquarters Agreement”.

55. The Court considers that, taking into account the United States attitude, the Secretary-General has in the circumstances exhausted such possibilities of negotiation as were open to him. The Court would recall in this connection the dictum of the Permanent Court of International Justice in the *Mavrommatis Palestine Concessions* case that

“the question of the importance and chances of success of diplomatic negotiations is essentially a relative one. Negotiations do not of necessity always presuppose a more or less lengthy series of notes and despatches; it may suffice that a discussion should have been commenced, and this discussion may have been very short; this will be the case if a deadlock is reached, or if finally a point is reached

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 «réglé 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-

at which one of the Parties definitely declares himself unable, or refuses, to give way, and there can therefore be no doubt that *the dispute cannot be settled by diplomatic negotiation*" (*P.C.I.J., Series A, No. 2*, p. 13).

When in the case concerning *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* the attempts of the United States to negotiate with Iran "had reached a deadlock, owing to the refusal of the Iranian Government to enter into any discussion of the matter", the Court concluded that "In consequence, there existed at that date not only a dispute but, beyond any doubt, a 'dispute . . . not satisfactorily adjusted by diplomacy' within the meaning of" the relevant jurisdictional text (*I.C.J. Reports 1980*, p. 27, para. 51). In the present case, the Court regards it as similarly beyond any doubt that the dispute between the United Nations and the United States is one "not settled by negotiation" within the meaning of section 21, paragraph (a), of the Headquarters Agreement.

56. Nor was any "other agreed mode of settlement" of their dispute contemplated by the United Nations and the United States. In this connection the Court should observe that current proceedings brought by the United States Attorney General before the United States courts cannot be an "agreed mode of settlement" within the meaning of section 21 of the Headquarters Agreement. The purpose of these proceedings is to enforce the Anti-Terrorism Act of 1987; it is not directed to settling the dispute, concerning the application of the Headquarters Agreement, which has come into existence between the United Nations and the United States. Furthermore, the United Nations has never agreed to settlement of the dispute in the American courts; it has taken care to make it clear that it wishes to be admitted only as *amicus curiae* before the District Court for the Southern District of New York.

*

57. The Court must therefore conclude that the United States is bound to respect the obligation to have recourse to arbitration under section 21 of the Headquarters Agreement. The fact remains however that, as the Court has already observed, the United States has declared (letter from the Permanent Representative, 11 March 1988) that its measures against the PLO Observer Mission were taken "irrespective of any obligations the United States may have under the [Headquarters] Agreement". If it were necessary to interpret that statement as intended to refer not only to the substantive obligations laid down in, for example, sections 11, 12 and 13, but also to the obligation to arbitrate provided for in section 21, this conclusion would remain intact. It would be sufficient to recall the fundamental principle of international law that international law prevails over domestic law. This principle was endorsed by judicial decision as long ago as the arbitral award of 14 September 1872 in the *Alabama* case between Great Britain and the United States, and has frequently been recalled since, for example in the case concerning the *Greco-Bulgarian*

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.

"Communities" in which the Permanent Court of International Justice laid it down that

"it is a generally accepted principle of international law that in the relations between Powers who are contracting Parties to a treaty, the provisions of municipal law cannot prevail over those of the treaty" (*P.C.I.J., Series B, No. 17, p. 32*).

* * *

58. For these reasons,

THE COURT,

Unanimously,

Is of the opinion that the United States of America, as a party to the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations of 26 June 1947, is under an obligation, in accordance with section 21 of that Agreement, to enter into arbitration for the settlement of the dispute between itself and the United Nations.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-sixth day of April, one thousand nine hundred and eighty-eight, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) José Maria RUDA,
President.

(Signed) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

Judge ELIAS appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court.

Judges ODA, SCHWEBEL and SHAHABUDDEEN append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court.

(Initialled) J.M.R.

(Initialled) 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.

DÉCLARATION DE M. ELIAS

[Traduction]

Je souscris à l'avis consultatif, mais étant bien entendu que je considère qu'aux fins de la question juridique soumise à la Cour, au sens de l'article 65 du Statut de la Cour et de l'article 96 de la Charte, un différend est né entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis lorsque le Congrès des Etats-Unis a adopté la loi contre le terrorisme, signée le 22 décembre 1987. Je ne pense pas que ce différend ne se cristallisera qu'au moment où la loi du Congrès pourrait être confirmée par le tribunal de district de New York — comme l'ont soutenu les Etats-Unis. Je ne pense pas non plus que l'efficacité à cet égard de la loi du Congrès signée par le Président dépend de la question de savoir si les assurances que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a demandées au gouvernement lui ont été données ou non. Le but recherché par le Secrétaire général ne peut être atteint que si le Congrès adopte un nouveau texte législatif modifiant la loi contre le terrorisme. La loi du 22 décembre 1987 est en elle-même suffisante pour faire naître un différend puisque «la demande de l'Assemblée générale a été présentée en raison de la situation créée par la promulgation de la loi de 1987 contre le terrorisme adoptée par le Congrès des Etats-Unis» (C.I.J., communiqué de presse n° 88/10, 14 avril 1988).

(Signé) T. O. ELIAS.
