

ÉTATS-UNIS CONTRE NATIONS UNIES : L'AFFAIRE DE LA MISSION D'OBSERVATION DE L'OLP À NEW YORK

PAR

D. ROSENBERG

Maître de conférences
à l'Université de Picardie

1. — Le feuilleton des relations conflictuelles entre les autorités américaines et les organisations internationales du système des Nations Unies a connu, ces derniers mois, un nouvel épisode : après le retrait de l'UNESCO en 1984 et le refus persistant de verser l'intégralité des contributions, tant à la FAO qu'à l'ONU (1), la loi d'ouverture de crédits pour les affaires étrangères, adoptée par le Congrès les 15 et 16 décembre 1987 en vue des exercices budgétaires 1987 et 1988, a suscité un débat qui ne s'est apaisé qu'avec la décision du juge fédéral Palmieri en date du 29 juin 1988.

En effet, la loi relative au budget du département d'Etat comportait un titre X, qui, sous le nom d'Anti-Terrorism Act of 1987, avait pour objectif de couper tous les liens financiers ou matériels entre l'OLP et les citoyens américains.

Bien que ne faisant aucune référence à cette question spécifique, cette loi fut considérée, dès sa proposition, comme visant à la fermeture de la mission permanente de l'OLP auprès des Nations Unies à New York.

Ainsi, lorsque le projet vint en discussion devant le Sénat, le Secrétaire Général fit part de ses inquiétudes au représentant permanent des Etats-Unis, en soulignant que cette loi « serait contraire aux obligations qui découlent de l'Accord de Siège » (pour l'Etat hôte) (2).

Aux yeux des observateurs attentifs et des destinataires concernés par sa mise en œuvre, celui-ci n'avait pas une portée exclusivement interne, il était porteur d'effets internationaux majeurs. On a donc rapidement assisté

(1) L'arrêt de la C.I.J. relatif aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (21 juin 1986) a été considéré par le gouvernement américain comme un indice supplémentaire de la mauvaise volonté des organisations internationales à leur égard.

(2) Lettre en date du 13 octobre 1987. Le lendemain, le Chef de la mission permanente d'observation de l'O.L.P., M. Terzi, saisissait de cette question le comité des relations avec le pays hôte.

à une internationalisation du débat autour du projet de loi, essentiellement au sein des Nations Unies.

Avant d'entreprendre l'examen des questions juridiques discutées, il convient de rappeler les contextes à la fois américain et international, au sein desquels il s'est développé. Leur interprétation permet, en effet, d'éclairer le comportement et les prises de position des Parties aux divers stades de l'affaire.

2. — Au plan strictement américain, trois éléments méritent d'être soulignés :

- ★ Le premier a trait à la position de retrait occupée par le président Reagan, qui s'est exprimé très rarement sur le sujet. Conséquence de l'Irangate, focalisation sur les négociations avec l'U.R.S.S., fin de mandat d'un Président politiquement affaibli et rendu prudent ? En tout état de cause, cela a contribué au flottement de l'exécutif américain, le Président ayant renoncé à exercer son leadership traditionnel en politique étrangère, que ce soit à l'égard du Congrès ou de ses collaborateurs (3). Il se peut, cependant, que cette apparente passivité présidentielle s'explique par le dynamisme du Congrès. La loi de 1987, considérant l'OLP comme « une organisation terroriste et une menace pour les intérêts des Etats-Unis », serait-elle une preuve supplémentaire du rôle prépondérant joué par le Congrès dans la détermination de la politique étrangère des Etats-Unis depuis la fin de la guerre du Vietnam et du déclin corrélatif du Président ? (4).
- ★ Mais une autre hypothèse doit être mentionnée : à l'exemple de précédents, qui permirent au gouvernement américain d'arguer de l'autorité d'une décision du Congrès pour justifier ses propres options, l'affaire de la mission d'observation de l'OLP pourrait ressortir à la catégorie des « alliances objectives » entre le Congrès et le Président, certains membres du Congrès faisant adopter des projets que le Président approuve, mais ne peut trop ouvertement soutenir pour des raisons diplomatiques. Il n'est d'ailleurs pas indifférent que plusieurs de ces précédents aient été relatifs aux rapports entre les Etats-Unis et l'ONU (5).
- ★ Le troisième facteur plus conjoncturel, qui a pesé sur la réglementation des activités de l'OLP sur le territoire américain, a trait à la pré-campagne présidentielle. L'initiative n'était pas exempte d'arrière-pensées politiciennes de la part de certains prétendants à la candidature : en avril 1987, le représentant J. Kemp, un des proches du Président, déposait un projet visant à la fermeture de la mission auprès des Nations Unies et du bureau d'information de Washington en même temps qu'il se lançait dans les primaires au sein du

(3) Sur la question des rapports entre politique étrangère et relations interinstitutionnelles aux Etats-Unis, cf. J. M. CROUZATIER, *Démocratie libérale et puissance impériale*, Presse de l'I.E.P. de Toulouse, 1987.

(4) Cette analyse est largement nuancée, voire contestée, par J. M. CROUZATIER, cf. *op. cit.*, note 3, notamment pp. 335 et suiv.

(5) Cf. la loi Gramm-Rudman imposant la réduction du déficit budgétaire et alléguée pour ne pas verser l'intégralité des contributions américaines, l'Amendement Kassebaum critiquant l'indépendance idéologique et opérationnelle du système des Nations Unies par rapport à ses principaux bailleurs de fonds (1985). Cette « alliance objective » a été clairement illustrée par une déclaration du Président Reagan à M. Perez de Cuellar : « des progrès supplémentaires (de la part de l'ONU) sont nécessaires pour satisfaire les préoccupations du Congrès, partagées par le gouvernement ». *Le Monde* du 17-18/07/1988.

Parti républicain. Pour ne pas être en reste, l'un de ses rivaux, B. Dole, déposait un projet de loi similaire au Sénat. L'un des candidats démocrates, le Sénateur P. Simon, y apposa sa signature. Seul J. Jackson s'opposa à ces projets parmi tous les autres candidats : ainsi M. Dukakis, au plus fort de la controverse, le 22 décembre 1987, n'y fit aucune référence, lors d'un discours consacré à la politique étrangère.

Comment ne pas rapprocher ces comportements de la campagne des élections primaires ? D'une part, des candidats se posant, non sans démagogie, en champions de la lutte antiterroriste, thème auquel l'électorat est sensible, de l'autre, des candidats prudents pour ne pas s'aliéner cet électorat. Enfin, l'électorat juif et son influence ne peuvent être ignorés pour aucun candidat, fût-ce au prix de ses convictions (6). La campagne des primaires a donc donné l'occasion aux membres du Congrès briguant la candidature de se mettre en avant à bon compte et a placé le débat sur un plan plus passionnel que juridique. Il est vrai que les autorités américaines n'ont pas attendu pour mettre en place une réglementation antiterroriste visant les représentants d'Etats ou d'organisations accusés d'encourager la menée d'actes terroristes contre les ressortissants ou les intérêts américains.

3. — L'examen du contexte international se trouve ainsi abordé. Dès son entrée en fonction, l'administration Reagan a voulu contrôler les déplacements d'agents diplomatiques ou de fonctionnaires internationaux ayant la nationalité de certains Etats : ceux des pays de l'Est et pays alliés à l'U.R.S.S., d'une part, accusés de profiter des immunités et privilèges attachés à leurs fonctions pour se livrer à des activités d'espionnage, ceux d'Etats réputés inspirer le terrorisme international, de l'autre (ces deux catégories ne s'excluant pas) (7).

Toutefois, on a appliqué à ces derniers des mesures plus draconiennes encore : ainsi, depuis 1987, des restrictions sont imposées à l'accès et à l'usage de la résidence d'Englewood (New Jersey) acquise en 1982 par la Libye, en vue d'une utilisation occasionnelle par son Représentant perma-

(6) L'attitude des candidats est ainsi résumée par un éditorialiste américain : « Taper sur l'O.L.P. est un meilleur thème de campagne que le respect du droit ... », Nobody's Talking dans *The Nation* du 9 janvier 1988, pp. 4-5. Sur l'influence du lobby juif dans cette affaire, rappelons que le programme de l'A.I.P.A.C., lobby officiel pro-israélien, invitait en avril 1987 le gouvernement des Etats-Unis à la fois à écarter l'O.L.P., « organisation terroriste », du processus de paix et à fermer son bureau de Washington et sa mission auprès de l'ONU. Cf. *Congressional Quarterly*, 20/02/1988, p. 357. Sur les liens entre membres du Congrès et lobby pro-israélien, cf. A. RUBENBERG, *Israel and The American National Interest*, University of Illinois Press 1987, pp. 353 et suiv.

(7) Le rapprochement entre ces deux catégories de pays visées par des mesures semblables n'est pas fortuit : n'est-ce pas le Secrétaire d'Etat Schultz qui déclarait le 25 octobre 1984 que « l'O.L.P. et les Libyens étaient des instruments de la conspiration mondiale financée par l'U.R.S.S. pour ébranler la confiance, l'unité et la volonté de résistance des Occidentaux ». Pour un aperçu synthétique de la politique américaine en la matière, cf. *Terrorism and the Middle East : context and interpretations*, et notamment M. STOHL, *Terrorism, States and State Terrorism : The Reagan Administration in the Middle East* et N. H. ARORI et J. J. CARROL, *The Anti-Terrorist Crusade*, dans *Arab Studies Quarterly*, vol. 9, n° 2, Printemps 1987.

nant et sa famille. Malgré une décision de la Cour d'Appel pour le troisième circuit, en date du 20 septembre 1985, reconnaissant que cette résidence jouissait de l'immunité diplomatique et était détenue aux fins de son utilisation par le chef de sa mission auprès de l'ONU — « C'est là une activité directement liée aux buts de la Mission » — et les bons offices des Nations Unies, les Etats-Unis continuent de refuser que la Libye en fasse la résidence principale et officielle de son Représentant permanent et n'en permettent qu'un usage bimensuel et sous réserve de l'approbation préalable de leur Mission (8).

De plus, depuis 1984, il est interdit aux diplomates libyens accrédités auprès de l'ONU et à leurs familles de se déplacer hors des cinq circonscriptions de la ville de New York, alors que les autres diplomates visés bénéficient d'un rayon d'action plus large (9). Le gouvernement des Etats-Unis a justifié ces deux sortes de restrictions par « des raisons de sécurité nationale ». On sait que les Etats-Unis ont également refusé son accréditation à l'ONU à un diplomate iranien soupçonné d'être l'un de principaux responsables de la prise d'otages des diplomates américains à Téhéran en 1979. Quant à l'OLP, les sénateurs Dole et Grassley avaient, dès 1985, tenté d'obtenir la fermeture de ses bureaux de Washington et New York à la suite d'attentats terroristes mais le Président Reagan s'y était opposé. Il semble que la nomination d'Abu Abbas au Comité Exécutif de l'OLP ait convaincu la majorité du Congrès de considérer celle-ci comme une organisation terroriste (Abu Abbas est accusé d'être l'organisateur du détournement de l'Achille Lauro au cours duquel un ressortissant américain fut tué). La loi antiterroriste de 1987 s'inscrit donc dans le droit fil de la politique menée avec constance par l'administration Reagan.

4. — Il reste que cet aspect de la politique américaine est susceptible d'interférer avec les responsabilités internationales des Etats-Unis. Les autorités américaines ont l'ambition de participer activement au règlement du conflit du Moyen-Orient et au moment où la loi était adoptée, puis allait être appliquée, le Secrétaire d'Etat Schultz concoctait un nouveau plan de paix : il était logique que le Département d'Etat se montrât plus que réservé à l'égard d'une initiative du Congrès, qui compromettrait ses efforts diplomatiques (10). (cf. I, *infra*).

(8) Pour les développements récents de cette affaire, cf. A/42/905 du 5 janvier 1988. Dans une lettre en date du 24 juillet 1987 un membre de la Mission des Etats-Unis auprès de l'ONU demandait à la Libye de prouver une modification de sa politique (en matière de terrorisme) pour que cette question soit réexaminée. La Représentant libyen répliquait dans une lettre datée du 14 décembre 1987 au Secrétaire Général, qu'il soit recouru aux dispositions de l'Accord de Siège relatives à l'arbitrage international pour résoudre ce contentieux.

(9) Depuis le 29 août 1985 la même mesure s'applique aux fonctionnaires libyens de l'ONU (et aux fonctionnaires ressortissants d'autres pays), bien que le Secrétaire Général ait fait valoir son incompatibilité avec les obligations internationales des Etats-Unis.

(10) « La décision d'appliquer la loi votée par le Congrès risque d'avoir de très graves répercussions sur la politique américaine au Proche-Orient » *Le Monde* du 13-14 mars 1988, p. 4.

5. — Il convient, enfin, de ne pas négliger les stratégies des destinataires de la loi antiterroriste : pour l'ONU, destinataire indirect, et son Secrétaire Général, c'est la poursuite de la dégradation des rapports avec les Etats-Unis, qu'il faut arrêter. Après le principal bailleur de fonds, l'Etat hôte prend le relais de l'offensive contre les Nations Unies, cherchant à gêner son fonctionnement et donnant la préférence à sa législation nationale sur ses obligations internationales d'Etat du Siège (Bel exemple de dédoublement fonctionnel !). Pour l'OLP, l'enjeu paraît plus important encore : la fermeture de la mission permanente d'observation priverait de tout effet la résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974, qui lui a octroyé le statut d'observateur et a marqué, symboliquement et concrètement, son entrée sur la scène internationale en tant qu'acteur à part entière. Son statut international serait affaibli, si elle se trouvait empêchée de s'exprimer au sein du forum de l'ONU, alors que montait la révolte du peuple palestinien des territoires occupés : la fermeture de sa mission constituerait un revers grave pour l'OLP et la stratégie diplomatique de ses dirigeants qui souhaitent que l'organisation mondiale à l'origine du plan de partage du 29 novembre 1947 contribue au règlement de la question palestinienne.

6. — On comprend que, dans ces conditions internes et internationales, la loi antiterroriste ait, dès sa genèse, suscité de sérieuses contestations internationales. La controverse a été d'autant plus vive qu'aucun consensus ne semblait régner parmi les autorités américaines ni pour mettre en œuvre cette loi, ni pour la justifier.

I. UNE POSITION AMÉRICAINE AMBIGUË

Coauteur du projet de loi « antiterroriste » déposé quelques mois plus tôt, le sénateur républicain Grassley saisit l'occasion de la discussion du budget du Département d'Etat pour les années 1988-1989 pour le reprendre sous la forme d'un amendement : il le justifia par la volonté d'empêcher toute action terroriste sur le territoire des Etats-Unis. En dépit de l'opposition de plusieurs sénateurs, dont l'influent Président de la Commission des Affaires Etrangères, C. Pell, qui déclara

« que le bureau de l'OLP à New York a le droit de s'y trouver en vertu d'un traité que nous avons conclu avec les Nations Unies... et il ne serait pas très sage de violer ces obligations même vis-à-vis d'organisations comme l'OLP » (11),

le Sénat adopta cette proposition ; après que le représentant permanent de la Libye auprès de l'ONU, en sa qualité de président du groupe arabe, eut souligné la non-conformité de ce projet au droit international (12), la Com-

(11) Déclaration rapportée par M. Terzi, représentant de l'O.L.P. devant l'Assemblée Générale, A/42/PV100 (20/02/1988), pp. 66 et 68/70.

(12) A/42/664, S/192/6 (16/10/1987).

mission de conciliation du Congrès approuva l'ensemble du projet de budget : le 15 décembre 1977, la Chambre des Représentants approuva le rapport de cette Commission et le Sénat en fit de même le lendemain. Ce déroulement de la procédure parlementaire mérite qu'on s'y arrête : en effet, ni la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, ni la Chambre des Représentants n'eurent à examiner cette question malgré ses implications potentielles sur la politique américaine au Moyen-Orient. S'il n'y a pas eu, à proprement parler, escamotage du débat au Congrès, la loi visant l'OLP intégrée dans une sorte de « package law », en l'occurrence le budget du Département d'Etat, n'en a pas moins été adoptée comme à la sauvette et sans discussion approfondie.

A cette disposition votée par le Congrès, l'Assemblée Générale des Nations Unies répliqua en adoptant la résolution 42/210.B après examen du rapport du Comité des relations avec le pays hôte et sur recommandation de la Sixième Commission : celle-ci reprenait la position exprimée dès le 22 octobre par le Secrétaire Général des Nations Unies à destination du pays hôte, selon laquelle les membres de la Mission d'observation de l'OLP invités de l'ONU depuis 1974 étaient, comme tels, couverts par l'Accord de Siège du 26 juin 1947, que le pays hôte était donc tenu de respecter (13). Les Etats-Unis ne prirent pas part au vote, sous prétexte que le projet de résolution n'avait pas lieu d'être mis aux voix car le Gouvernement des Etats-Unis n'avait pas encore pris de décision définitive.

L'objet de la résolution était d'ailleurs bien là : la communauté internationale, en montrant sa détermination unitaire, adressait un message au Président susceptible de donner par sa signature force de loi à la disposition controversée. Nonobstant cet isolement des Etats-Unis, le Président Reagan signa et promulgua le 22 décembre 1987 la loi budgétaire du Département d'Etat pour 1988 et 1989 incluant le titre X portant loi antiterroriste : tout en indiquant que cette loi serait applicable au bout de quatre-vingt-dix jours, il en donna une interprétation restrictive, précisant ainsi la portée de sa signature (cf. A., *infra*).

Cette phase initiale de l'affaire illustre le comportement de ses principaux protagonistes jusqu'à son issue (14) : d'un côté, l'attentisme des autorités américaines, de l'autre la volonté de l'ONU et ses membres de rester vigilants face aux initiatives anesthésiantes du pays hôte, afin de faire respecter leurs droits.

Qu'on en juge ! L'Assemblée générale, qui n'avait pas clos sa session ordinaire, la reprit par trois fois au cours du premier semestre de 1988, un véritable record dans les annales. Certains orateurs soulignèrent malicieusement le paradoxe de la situation : alors qu'ils dénonçaient depuis plusieurs

(13) A/42/210 B, adoptée le 17 décembre 1987 par 145 voix contre une (Israël).

(14) Pour une chronologie précise, cf. l'Avis consultatif de la C.I.J. en date du 26 avril 1988, pp. 4-11.

années la gabegie financière de l'ONU, les Etats-Unis se trouvaient justement à l'origine de ces réunions successives, qui ont contribué à grever le budget. Après que des négociations officieuses entre le gouvernement des Etats-Unis et les services juridiques de l'ONU eurent traîné en longueur, l'Assemblée Générale reprenait ses travaux le 21 février 1988 et adoptait deux résolutions en date du 2 mars : par la résolution 42/229 B elle décidait de saisir la CIJ, afin qu'elle rendît un avis consultatif sur l'obligation pour les Etats-Unis de se soumettre à la procédure d'arbitrage prévue à la section 21 de l'Accord de Siège en cas de différend sur l'interprétation ou l'application de cet accord entre le pays hôte et l'ONU.

Quelques jours plus tard, informée de l'imminente application de la loi, l'Assemblée Générale se réunissait à nouveau et réitérait solennellement ses prises de position en adoptant la résolution 42/230 par 198 voix contre 2 (23 mars 1988). Enfin, le 19 mai, l'Assemblée Générale enregistrait avec satisfaction l'avis rendu par la Cour le 26 avril et priaït les Etats-Unis de s'y conformer en désignant leur arbitre comme il est prévu par l'Accord du 26 juin 1947 (rés. 42/232).

Indiscutablement, la fermeté affichée par l'Assemblée Générale fut la réplique au comportement indécis des autorités américaines : double indécision d'ailleurs puisque, aux désaccords organiques portant sur l'opportunité de la loi et de sa mise en œuvre, sont venues s'ajouter des fluctuations substantielles portant sur la validité de ses fondements proprement juridiques.

A. Les attermoissements de la décision politique

1. — Jusqu'au 11 mars 1988, date à laquelle le Ministère américain de la Justice indiquait que la loi contre le terrorisme l'obligeait à fermer le bureau de la mission d'observation de l'OLP, la position de l'exécutif américain a frappé les observateurs par son extrême irrésolution. Ainsi le représentant ougandais a-t-il rappelé que le même représentant des Etats-Unis a assuré le 2 mars que le

« Gouvernement des Etats-Unis examinera avec soin les opinions exprimées au cours de cette session (et) 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 »

pour, neuf jours plus tard, signifier au Secrétaire Général l'imminente fermeture de la mission, quelles que soient les obligations internationales des Etats-Unis.

Et M. Katsigazi d'avouer son incompréhension quant à la position exacte du pays hôte, étant donné cet apparent

« changement brutal de politique » (15). D'autres orateurs ont souligné combien ce type de comportement leur paraissait indigne d'une Super-Puissance et susceptible d'entamer sa crédibilité : « On peut penser que les mesures prises par le pays hôte ne sont en l'occurrence qu'accidentelles et ne procèdent pas d'une politique délibérée. Mais cela n'est pas rassurant non plus, car un comportement erratique et imprévisible de la part d'une grande puissance est un phénomène inquiétant en matière de relations internationales. Et, lorsque cette puissance se trouve être les Etats-Unis, le plus puissant sur terre, l'effet n'en est que plus déstabilisateur ... La connaissance d'un intérêt national caché, même s'il ne justifiait pas nécessairement ce comportement illégal, nous apporterait au moins la consolation de savoir qu'il y a, après tout, une forme de rationalité à l'origine de cet étrange comportement. La plupart d'entre nous ne sont pas en mesure de déchiffrer ni de démêler la logique d'un comportement aussi extraordinaire » (16).

Autant de jugements sévères partagés par les alliés traditionnels des Etats-Unis incapables de discerner l'autorité habilitée à prendre cette décision de politique étrangère et à engager ce pays (17).

Initialement, c'est le Département d'Etat qui parut avoir reçu compétence d'exprimer le point de vue de l'exécutif et de réduire les velléités de certains membres du Congrès : dès le 29 janvier 1987, le Secrétaire d'Etat indiquait de la façon la plus nette au sénateur Dole que

« la mission d'observation de l'OLP à New York a été créée en application de la résolution 3237 (XXIX) de l'Assemblée Générale en date du 22 novembre 1974, dans laquelle l'Assemblée Générale invitait l'OLP à participer en tant qu'observateur aux sessions et aux travaux de l'Assemblée Générale. La mission d'observation de l'OLP représente l'OLP aux Nations Unies. Elle n'est absolument pas accréditée auprès des Etats-Unis. Les Etats-Unis ont indiqué clairement que le personnel de la mission d'observation de l'OLP était présent aux Etats-Unis uniquement en qualité d'"hôte" des Nations Unies dans le sens où l'entend l'Accord de Siège. Nous sommes tenus d'autoriser le personnel de la mission d'observation de l'OLP à entrer et à séjourner aux Etats-Unis pour s'acquitter de ses fonctions officielles au siège des Nations Unies, mais nous conservons le droit d'interdire l'entrée à tout représentant de l'OLP qui se serait livré directement à des actes terroristes, ou de l'expulser. En outre, la politique des Etats-Unis est de limiter le déplacement des membres de la mission d'observation de l'OLP à un rayon de 25 miles depuis Columbus Circle ».

Cette position dénuée d'ambiguïté fut réitérée à maintes reprises, soit à l'adresse du Congrès, soit à destination de l'ONU : dans une lettre au Président de la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants

(15) A/42/PV 107 du 21 mars 1988, pp. 67-70.

(16) M. Mudenge (Zimbabwe), A/42/PV 109 du 23 mars 1988, pp. 8-11.

(17) Témoin de cet embarras, la déclaration du Comte York Von Wartenburg (R.F.A.) au nom des 12 membres de la C.E.E., le 20 février 1988, alors que la plus grande confusion régnait quant aux intentions du gouvernement américain d'appliquer la loi et que l'influence de M. Schultz sur ce dernier paraissait décliner : « Les Douze réaffirment qu'ils partagent sans réserve le point de vue exprimé aussi bien par le Secrétaire Général de l'ONU que par le Secrétaire d'Etat américain, M. G. Schultz, à savoir que les Etats-Unis sont tenus de permettre au personnel de la mission d'observation de l'O.L.P. d'entrer aux Etats-Unis et d'y demeurer pour s'acquitter de ses fonctions officielles au siège de l'ONU », A/42/PV 101, p. 51.

sentants, le Département d'Etat confirmait le 5 novembre 1987 que la décision de fermer la mission de l'OLP

« constituerait une violation d'une pratique établie depuis quarante ans, concernant les missions d'observation dans les pays hôtes de certains organismes des Nations Unies et pourrait être légitimement considérée comme incompatible avec nos responsabilités, au titre des sections 11, 12, et 13 de l'Accord de Siège des Nations Unies » (18).

Enfin, dans un entretien accordé au *New York Times* en janvier 1988, le conseiller juridique du Département d'Etat, Abraham D. Sofaer, réaffirmait nettement que « fermer la mission de l'OLP, comme le Congrès l'a prescrit, constituerait une violation du droit international ». Dans une première phase, il s'est donc agi pour le Département d'Etat de dissuader les membres du Congrès d'adopter la loi antiterroriste en soulignant l'illégalité internationale de ses effets. M. Schultz alla même au-delà de ces considérations juridiques, probablement convaincu qu'elles ne suffiraient pas à freiner les initiatives anti-OLP. Ainsi doit être interprétée la tentative de compromis visant à la fermeture du bureau d'information palestinien de Washington, afin de « calmer les esprits et protéger la mission d'observation de l'OLP auprès des Nations Unies », comme l'a admis un responsable du Département d'Etat.

3. — Le 15 septembre 1987, les membres de ce bureau, tous de nationalité américaine, étaient avisés que le Département d'Etat l'avait élevé au rang de « mission étrangère » et, conformément à cette nouvelle qualification, lui enjoignait de mettre fin à ses activités. Des mesures concrètes étaient ensuite annoncées : électricité et téléphones coupés, accès interdit au personnel sauf pour reprendre ses propres effets. Le 3 décembre, jour de l'adoption de l'amendement Grassley, le Département d'Etat prescrivait la mise en œuvre de ces mesures. L'objectif de marchandage — fermeture d'un bureau installé à Washington depuis 1978 pour mieux faire connaître la cause palestinienne contre le maintien de la mission de l'OLP auprès de l'ONU — est d'autant plus évident que, quelques mois auparavant, le Département d'Etat avait estimé qu'une telle mesure violerait les libertés constitutionnelles de parole et d'association. Ce marché peu honorable n'empêcha pas le Congrès de poursuivre son offensive, et il est difficile de penser que ses promoteurs n'aient pas reçu quelque appui de la part de certains membres de l'exécutif contredisant la détermination du Département d'Etat. A ce stade de la procédure législative, il appartenait au Président Reagan de trancher et de définir la politique des Etats-Unis dans cette

(18) Sur cet aspect de l'affaire, cf. l'article cit. note 4 et « *Free speech for Terrorists?* », M. KINSLEY, dans *Time* du 22/02/1988. Un juge saisi par les membres du bureau d'information a confirmé la décision de fermeture en estimant que ce bureau était bien, de fait, une mission étrangère.

Le conseiller juridique du Département d'Etat interrogé sur cette mesure se contenta de répondre : « Where we have no legal obligation to allow the P.L.O. to function here, we shouldn't ». *New York Times* du 19/01/1988.

affaire : soit il soutenait la position officielle et mettait son veto à l'entrée en vigueur de la loi, soit il la signait, arbitrant contre son Secrétaire d'Etat et pouvant apparaître comme le complice de cette initiative. Paradoxalement, le Président autorisa, le 22 décembre 1987, la promulgation de la loi contestée tout en justifiant sa signature par une interprétation compatible avec la position du Département d'Etat :

« au titre de notre système constitutionnel de séparation des pouvoirs, le Président a des responsabilités spéciales dans le domaine des affaires étrangères. Certaines dispositions, toutefois, pourraient être interprétées comme affectant l'exercice de ces responsabilités ... (elles) appellent quelques précisions. La section 1003 de la loi interdit la création dans quelque endroit que ce soit relevant de la juridiction des Etats-Unis d'un bureau destiné à promouvoir les intérêts de l'OLP. L'effet de cette disposition est d'interdire tout contact diplomatique avec l'OLP. Je signe cette loi simplement parce que je n'ai pas l'intention d'établir des relations diplomatiques avec l'OLP, en conséquence de quoi il ne saurait y avoir de conflit constitutionnel réel du fait de cette disposition ».

De façon implicite mais nette, le Président Reagan proclamait que la portée de la loi adoptée par le Congrès se conformait à la politique des Etats-Unis à l'égard de l'OLP : ni reconnaissance officielle, ni, en conséquence, relations diplomatiques, tant que l'OLP ne reconnaîtrait pas l'existence d'Israël (amendement Kissinger).

Ce faisant, il excluait des effets de la loi la mission de l'OLP auprès des Nations Unies et confirmait sa prééminence dans la conduite de la politique étrangère, au moment où le Département d'Etat soulignait que les dispositions de la loi et leur mise en œuvre seraient contraires à la constitution, selon laquelle le Président est le maître d'œuvre de cette politique, tant au stade de sa définition que de son exécution :

« les dispositions relatives à la Mission d'observation de l'OLP pourraient empiéter sur l'autorité constitutionnelle du Président et, si elles étaient appliquées, seraient contraires à nos obligations juridiques internationales au titre de l'accord de siège des Nations Unies » (19).

Cette réserve présidentielle fut donc interprétée comme la réaffirmation solennelle de la volonté du gouvernement américain de laisser fonctionner la mission de l'OLP auprès de l'ONU, même si certains auraient souhaité une formulation plus explicite (20).

« Une interprétation honnête de la loi en conformité avec l'interprétation et l'intention du Président des Etats-Unis nous conduit nécessairement à penser que la loi ne s'applique pas à la mission permanente de l'OLP auprès de l'ONU à New York et, par conséquent, n'a aucun effet sur l'accord de siège »

(19) Communiqué du Département d'Etat en date du 23/12/1987, soit le lendemain de la signature présidentielle.

(20) Ainsi M. Terzi, représentant de l'O.L.P. : « N'était-il pas approprié, en tant que manifestation de bonne foi et de bonnes intentions de la part du Département d'Etat, de conseiller au Président des Etats-Unis de déclarer entre autres choses : 'conformément à ma responsabilité constitutionnelle, je signe cet Acte sans préjudice des obligations juridiques internationales au titre de l'Accord de Siège des Nations Unies et de la Charte des Nations Unies' ? », A/42/PV 105, (18 mars 1988), pp. 42-45.

devait dire le représentant de l'OLP (21).

4. — Cependant, malgré les limites fixées par le Président, le processus d'entrée en vigueur de la loi se poursuivit, et on a le sentiment qu'à dater de la promulgation, la question de la fermeture de la mission échappa à la compétence du Département d'Etat. Certes, ses représentants continuaient d'être fonctionnellement les interlocuteurs du Secrétaire Général et paraissaient exprimer le point de vue de l'administration fédérale : ainsi, le 5 janvier 1988, M. Okun signifiait au Secrétaire Général qu'en raison des implications constitutionnelles de la loi, le gouvernement avait l'intention de mettre à profit le délai de quatre-vingt-dix jours devant s'écouler avant que cette disposition ne prenne effet, pour engager des consultations avec le Congrès, en vue de régler la question (22). Mais, en fait, le Département d'Etat ne disposait plus de la maîtrise du dossier, qui semblait être devenu du ressort de l'autorité chargée de faire appliquer la loi, le Ministère de la Justice dirigé par E. Meese, l'un des conseillers les plus écoutés du Président. Le 27 février 1988, un article du *New York Times* laissait entendre que celui-ci aurait décidé que son Département devait appliquer la législation prévoyant la fermeture de la mission de l'OLP malgré les protestations du Département d'Etat. On attendait pour annoncer cette décision que M. Schultz rentrât de sa navette au Moyen-Orient, où il s'efforçait de faire accepter son nouveau plan de paix : le Secrétaire d'Etat a dû apprécier cette délicate attention de l'Attorney General !

De fait, le 11 mars 1988, M. Okun informait le Secrétaire Général

« que le Ministre de la Justice des Etats-Unis a établi que la loi contre le terrorisme de 1987 le mettait dans l'obligation de fermer le bureau de la Mission d'observation de l'OLP auprès de l'ONU, quelles que soient les obligations qui incombent aux Etats-Unis en vertu de l'accord de siège ».

Le même jour, M. Terzi, observateur permanent de l'OLP, recevait confirmation de cette décision :

« ... la loi charge le Ministre de la Justice de faire appliquer la loi ... En conséquence, à compter du 21 mars 1988, le maintien de la Mission d'observation de l'OLP auprès de l'ONU aux Etats-Unis sera illégal ... 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 que vous vous y conformiez » (23).

L'exécutif américain s'est donc retranché derrière une compétence liée, qui lui imposerait d'appliquer une loi du Congrès, quelles que soient sa validité juridique et ses conséquences diplomatiques. Tel est d'ailleurs bien le sens de l'explication donnée par le Ministre de la Justice dans une lettre en date du 21 mars adressée à M. Terzi :

(21) A/42/PV 100 (29 février 1988), p. 66.

(22) A/42/915 (10 février 1988). Rapport du Secrétaire Général au Comité des Relations avec le pays hôte.

(23) A/42/915/Add. 2 (11 mars 1988), Annexe 1 et Appendice.

« ... 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 ... » (24).

5. — « Une des choses les plus stupides que le Congrès ait faites ces derniers temps », cette réaction amère de G. Schultz suggère que deux lignes se sont affrontées et que la décision de fermeture est apparue comme une preuve de l'influence croissante du Congrès sur la politique étrangère des Etats-Unis, même si celui-ci a bénéficié de relais bienveillants au sein de l'exécutif. Faut-il s'en tenir à cette conclusion ? Certains observateurs n'ont pas manqué de s'étonner de la soumission rapide du gouvernement aux volontés du Congrès : ainsi, le jour même où la loi devait entrer en vigueur, le représentant de la Ligue Arabe s'interrogeait sur cette prétendue faiblesse institutionnelle,

« le Gouvernement américain veut-il nous faire croire qu'il ne dispose d'aucun moyen d'exclure les missions accréditées auprès de l'ONU du champ d'application de cette loi ? Sommes-nous censés croire que, dans le domaine des affaires étrangères, le Président — c'est-à-dire l'exécutif — ne peut protéger les engagements contractés par les Etats-Unis envers l'ONU des ingérences du Congrès dans un domaine pratiquement exclusif ? ». L'orateur poursuivait en soulignant que la politique des Etats-Unis dans cette affaire était dictée par le « lobby pro-Israélien » (25).

Bien que les hésitations et déclarations contradictoires des autorités américaines aient donné l'impression d'une navigation à vue due à de réelles divergences entre les pouvoirs, on soupçonna très tôt que cela pouvait cacher une convergence fondamentale. Devant la 6^e Commission, les Etats arabes déposèrent un projet de résolution, dont l'un des considérants était ainsi libellé :

« (l'Assemblée Générale) ... ayant été informée de la mesure prise par une des branches du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ... » (26)

Cette formulation, visant le Congrès, fut ensuite révisée pour trouver sa version définitive suivante :

« ... Ayant été informés de la mesure envisagée dans le pays hôte, les Etats-Unis d'Amérique ... » (Rés. 42/210 B).

Evidemment, ce qui n'était encore que présomption, devint certitude après que le Gouvernement américain eût décidé d'appliquer la loi : le double langage des Etats-Unis fut stigmatisé devant l'Assemblée Générale, leurs réponses apaisantes considérées comme autant de manœuvres dilatoires, leur apparente incohérence comme parfaitement mûrie et méthodiquement exécutée. L'objectif était d'endormir la communauté internationale et de la mettre devant le fait accompli. Il fut donc fait référence à la « prétendue opposition entre le Congrès et le gouvernement », à la « mauvaise foi », à la « confusion, peut-être entretenue sciemment à des fins politi-

(24) A/42/939, Annexe II, p. 3.

(25) M. Maksoud, A/42/PV 106 (21 mars 1988), pp. 87 et suiv.

(26) A/C6/42/20 reproduit dans A/42/878 (14 décembre 1987).

ques ... cherchant à masquer les véritables intentions des Etats-Unis ». La décision du Ministre de la Justice aurait confirmé l'hostilité des autorités américaines à l'égard de l'OLP (27). Alors, divergences de façade mais consensus profond, dualité-duplicité ? Si l'on a peine à imaginer un plan machiavélique de partage des rôles entre les différentes institutions américaines, le méchant Congrès, le bon Département d'Etat, le Président timide et le docile Ministère de la Justice, certains facteurs amènent à penser que leurs positions n'étaient pas si divergentes (28).

6. — Certains parlementaires hostiles au projet de loi ont estimé que le Département d'Etat avait fait preuve d'une trop grande passivité dans ses efforts pour convaincre le Congrès : ainsi, B. Franck, représentant démocrate du Massachusetts, lui a reproché de ne pas avoir suffisamment pris l'offensive,

« le Département d'Etat aurait dû faire davantage de battage auprès des membres du Congrès. Ils n'ont même pas produit un rapport sur la question » (29).

En somme, pour réussir à convaincre, le Département d'Etat aurait dû paraître lui-même plus convaincu.

De plus, et cela peut expliquer sa situation en porte-à-faux, G. Schultz a été, sur les directives de la Présidence, l'inventeur d'une doctrine antiterroriste énoncée en octobre 1984. En vertu de sa stratégie de « défense active », le Département d'Etat présenta l'OLP comme une organisation aux motifs et visées exclusivement terroristes, qualification empruntée à la politique israélienne : à plusieurs reprises, le Secrétaire d'Etat assimila les Palestiniens à des « barbares opposés aux valeurs de la civilisation » et rangea l'OLP dans le camp dirigé par l'U.R.S.S. pour déstabiliser les démocraties occidentales (30). Dans ces conditions, et bien qu'en 1987 l'administration Reagan eût révisé son jugement sur l'Union Soviétique, il était difficile à M. Schultz de s'opposer trop ardemment à l'adoption d'une loi conforme à ses discours et pratique.

(27) Dans ce sens, M. Mansour (Yémen) : « Nous ne sommes pas naïfs au point de prendre au sérieux les déclarations de l'Administration Reagan, nous connaissons très bien sa position ainsi que celle des administrations précédentes à l'égard de l'O.L.P. Pour ceux qui suivent la politique des Etats-Unis au Moyen-Orient, il est clair qu'elle se fonde sur la norme deux poids, deux mesures ... ».

(28) Cette hypothèse est d'autant plus plausible que le pouvoir exécutif américain s'est toujours montré très soucieux de rejeter les empiétements du Congrès en matière de respect des obligations internationales. Dans un entretien au *New York Times* du 16 mars 1988, le Pr. Reisman, de l'Université de Yale, déclarait qu'il n'y avait pas de précédent en la matière, que le pouvoir exécutif du pays hôte ait permis au Congrès de violer un engagement, et ceci à l'encontre du bon fonctionnement d'une organisation internationale que les Etats-Unis ont accepté de recevoir sur leur territoire. Cependant, dans le domaine des relations avec l'ONU, ce n'est pas la première fois que s'accordent les deux branches du gouvernement américain (cf. introduction).

(29) Cf. *Congressional Quarterly*, 20 février 1982, p. 357, traduit par nous.

(30) Sur ce point, cf. art. cit., note 7.

Autant dire que, même sincère quant à la défense de la mission de l'OLP auprès de l'ONU, il s'est trouvé dans la situation de l'apprenti sorcier : le Congrès pouvait lui opposer son comportement antérieur à l'égard de l'OLP. Cette position a été rendue encore plus inconfortable par le fait qu'au sein de l'exécutif il n'a guère été soutenu. La passivité quasi totale du Président doit être examinée à la lumière de la politique des États-Unis envers les Palestiniens : de ce point de vue, on peut conclure qu'elle fut moins le produit de l'indécision que d'un arbitrage implicite dans le but de maintenir le peuple palestinien et son organisation représentative en dehors du processus de règlement du conflit israélo-arabe. Sans avoir à s'exprimer, ni à se mettre en avant, le Président Reagan a exercé ses prérogatives d'inspirateur de la politique étrangère des États-Unis.

Il n'y a donc pas eu duplicité avérée dans l'irrésolution du gouvernement américain : le Département d'Etat est parti dans cette affaire avec un trop grand nombre de handicaps politiques, idéologiques et institutionnels pour espérer imposer ses vues. Toutefois, on ne peut reprocher aux autres protagonistes de constater qu'au bout du compte les tergiversations organiques ont cherché à les égarer. Au reste, si l'administration américaine a mis du temps à se décider, c'est parce qu'elle avait quelque mal à se justifier juridiquement.

B. *Les contradictions de l'argumentation juridique*

1. — La position initiale du Département d'Etat était sans ambiguïté : se référant expressément aux dispositions de l'Accord de Siège, G. Schultz indiquait au sénateur Dole (cf. A., *supra*) que le fonctionnement de la mission de l'OLP n'était pas du ressort exclusif de la juridiction américaine, mais dépendait d'un engagement international conclu entre les États-Unis et les Nations Unies. Officiellement, l'Accord de Siège régissait à la fois la présence et les activités de cette mission et de son personnel, quoique cette mission ne disposât pas du même statut que celles des membres à part entière de l'ONU et que les autorités américaines pussent retrouver leur pouvoir de réglementation au-delà des strictes obligations de l'Accord de Siège. En somme, la loi américaine, n'ayant pas permis l'ouverture de la mission de l'OLP, n'avait pas compétence pour la fermer et le Congrès devait tenir compte de cet élément dans ses initiatives : l'adoption d'une loi tendant à cet objectif serait contraire aux obligations internationales des États-Unis et serait susceptible d'engager leur responsabilité internationale. Un tel avertissement ne dissuada pas certains sénateurs de poursuivre leur projet. Ils s'en justifièrent en prétendant qu'il n'y avait aucune disposition expresse ni dans l'Accord de Siège, ni dans la Charte des Nations Unies qui protégéât les missions d'observation de la fermeture (31). Au contraire du

(31) Position exprimée par le sénateur Grassley et traduit par nous.

Département d'Etat, les membres du Congrès hostiles à l'OLP niaient que la mission de l'OLP fût couverte par l'Accord de Siège, cela laissant le champ complètement libre à la compétence interne du pays hôte.

Le sénateur Pell, qui prit position contre le projet, résumait ainsi le fondement juridique soutenu par ses partisans :

« (Ils) affirment que les Etats-Unis ne sont pas juridiquement tenus d'accueillir les missions d'observation. S'ils ont raison sur le plan du droit international, alors que les termes de la loi exigent la fermeture de la mission de l'OLP » (32).

Si il semble normal que les initiateurs du projet cherchent à étayer juridiquement leur conviction, il est plus curieux que les services mêmes du Département d'Etat leur aient fourni des arguments et ainsi encouragé leur entreprise.

2. — Il est, en effet, établi qu'au mois d'avril 1987 un mémorandum confidentiel sur la question a été conçu par ces services juridiques, dont certains membres du Congrès ont eu connaissance : une des conclusions principales de ce document soulignait que l'OLP n'était pas juridiquement fondée à ouvrir un bureau auprès des Nations Unies, mais que sa fermeture par le gouvernement américain serait contraire à la pratique.

« En principe, le gouvernement des Etats-Unis, en tant que pays hôte, peut estimer qu'il n'est pas tenu d'accorder aux missions d'observation des privilèges et immunités qu'il n'a pas expressément accepté d'octroyer. Cependant, à la lumière de la pratique des relations entre les Nations Unies et les Etats-Unis, le gouvernement américain peut aujourd'hui difficilement adopter ce point de vue ».

Le conseiller juridique du Secrétaire d'Etat, A.D. Sofaer, en développa les grandes lignes et affirma que son administration admettait la thèse selon laquelle l'Accord de Siège ne réglerait pas les missions d'observation. Il reconnut que le traité était vague, mais que

« le droit n'est pas seulement constitué par la disposition d'un accord, c'est aussi ce que les parties ont accepté comme tel de façon complémentaire » (33).

De son point de vue, la pratique subséquente au traité valait obligation internationale pour les Etats-Unis et les contraignait à ne pas remettre en cause la présence de la mission de l'OLP. Si l'argumentation du Département d'Etat s'est ainsi affinée, la coutume se substituant aux dispositions de l'Accord de Siège, on ne peut manquer d'être étonné par cette évolution obscure et confuse. D'abord, on se réfère à l'Accord de Siège, puis, de façon confidentielle, on en récuse les dispositions, tout en continuant à reconnaître son application à la tribune des Nations Unies.

3. — D'une part, ce chassé-croisé n'emporte pas toujours la conviction : en effet, évoquant les incertitudes de l'Accord de Siège quant aux missions d'observation, M. Sofaer soulignait qu'il permettait à la fois aux Nations

(32) *Congressional Record*, vol. 133, n° 200, 16 décembre 1987, p. S.18185-18186.

(33) Cf. entretien au *New York Times*, cit. note 18, traduit par nous.

Unies de laisser s'établir des missions de toute nature et au pays hôte de limiter cette installation. « Vous ne pouvez mettre en place des missions quand celles-ci violent d'importants intérêts nationaux ». (Probable allusion à l'article IV, section 13, qui dispose qu'« il est toutefois entendu que, au cas où l'une de ces personnes abuserait de ces privilèges en exerçant, sur le territoire des Etats-Unis, des activités sans rapport avec sa qualité officielle, les privilèges prévus à la section 11 ne seront pas interprétés de manière à la soustraire à l'application des dispositions législatives et réglementaires des Etats-Unis concernant le séjour des étrangers ... »).

Ce faisant, le conseiller juridique n'établissait pas formellement l'inapplicabilité de l'Accord de Siège à l'affaire de la mission de l'OLP, mais démontrait plutôt qu'un problème d'interprétation pouvait se poser, à savoir si la loi adoptée par le Congrès pouvait se fonder sur la disposition précitée de l'Accord. D'autre part, il est clair que les partisans du projet au Congrès n'ont retenu du mémorandum que le premier argument, susceptible de conforter leur objectif, en oubliant le second apte à l'infirmer : il est difficile, sans procès d'intention, de ne pas relier ce revirement partiel et à usage interne du Département d'Etat au double langage organique préalablement constaté ; la raison de cette nouvelle indécision doit-elle être recherchée dans la position inconfortable de cette administration tiraillée entre les intérêts diplomatiques des Etats-Unis et l'hostilité largement partagée à l'égard de l'OLP ? Les partisans du projet au Congrès se sont bien gardés de faire référence aux dispositions de l'Accord de Siège et se sont cantonnés dans une prudente généralité, comme s'ils n'étaient pas du tout sûrs de leur non-pertinence en l'affaire et préféraient ainsi les ignorer :

« La loi ne fait aucune mention de la mission de l'OLP auprès de l'Organisation des Nations Unies et ses partisans n'ont jamais indiqué la moindre intention d'aller à l'encontre d'obligations de droit international contractées par les Etats-Unis. Ce qu'ils ont affirmé, c'est que la fermeture du bureau de l'OLP à New York ne constitue pas une violation du droit international et qu'ils paraissent de ce principe » (34).

Difficile de trouver argumentation plus précautionneuse ! Aussi n'est-il pas étonnant que cette thèse de l'invalidité de l'Accord de Siège ait été finalement abandonnée par les autorités américaines, même si leur refus ultérieur et persistant de se soumettre aux dispositions de l'Article VIII, section 21, relatives au règlement des différends pourrait en constituer une séquelle.

4. — Dès la promulgation, en effet, le Département d'Etat fit la proclamation suivante :

« ... Les dispositions relatives à la mission d'observation de l'OLP pourraient empiéter sur l'autorité constitutionnelle du Président et, si elles étaient appli-

(34) Déclaration cit., note 32.

quées, seraient contraires à nos obligations juridiques internationales au titre de l'Accord de Siège des Nations Unies ».

Cette prise de position fut réitérée par M. Okun, concluant que l'Administration Fédérale devait régler cette question avant l'application de la loi (35). Le lien établi entre les compétences présidentielles et le respect des obligations internationales mérite d'être souligné, car la loi ne représenterait plus seulement une atteinte au pouvoir du Président de déterminer la politique étrangère (compétence en amont), mais aurait aussi pour effet d'empêcher l'application de cette politique, qui passe par l'acceptation d'engagements internationaux (responsabilité en aval du Président d'incarner la parole des Etats-Unis sur la scène internationale). Même lorsque le Département de la Justice annonça son intention d'appliquer la loi, il ne chercha pas à dénier la portée de l'Accord de Siège : le *New York Times* du 27 février 1988 précisait que le Département de la Justice devait appliquer la loi malgré les protestations du Département d'Etat et qu'en vertu d'un précédent de la Cour suprême, il était obligé d'agir en ce sens, même si cela devait violer les traités internationaux. Ce qui se trouve ici réfuté, ce n'est ni l'existence, ni l'applicabilité de l'Accord de Siège à la mission de l'OLP, qui reçoit même confirmation, mais c'est sa prééminence par rapport à la loi contestée. Dans ses explications postérieures, le Département de la Justice développa cette argumentation, selon laquelle, en vertu de la jurisprudence de la Cour Suprême, une loi interne peut valablement substituer sa force obligatoire aux dispositions d'un traité antérieurement conclu et appliqué et que le pouvoir exécutif ne peut que s'incliner devant une telle interprétation : ainsi le représentant par intérim signifiait-il, le 11 mars, au Secrétaire Général que

« le Ministère de la Justice a établi que la loi contre le terrorisme de 1987 le mettait dans l'obligation de fermer le bureau de la Mission d'observation de l'OLP auprès de l'ONU, quelles que soient les obligations qui incombent aux Etats-Unis en vertu de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis relatif au Siège de l'ONU » (36).

Quelques jours auparavant, à l'occasion d'une conférence de presse, le Ministre Adjoint de la Justice avait précisé les fondements de l'action de son département comme une fin de non-recevoir aux résolutions 42/229 A et B adoptées la veille par l'Assemblée Générale, qui avaient réaffirmé le nécessaire respect par le pays hôte de ses engagements internationaux et décidé de saisir le CIJ pour avis sur son obligation de participer à la procédure d'arbitrage prévue par l'Accord :

(35) Lettre du 5 janvier 1988 au Secrétaire Général, A/42/915, p. 2. Sur la reconnaissance par les Etats-Unis de la pertinence de l'Accord de Siège à la mission de l'O.L.P., cf. l'intervention de M. Hohenfellner (Autriche) devant l'Assemblée Générale le 11 mars 1988 : « Nous déduisons de l'examen de la question effectué à la Sixième Commission que l'applicabilité des dispositions pertinentes de l'Accord de Siège à la mission d'observation de l'O.L.P. et à son personnel n'est contestée par aucune délégation, pas même par la délégation du pays hôte ».

(36) A/42/915/Add. 2, p. 4, annexe 1.

« La Cour Suprême a déterminé que le Congrès a l'autorité d'abroger les traités et le droit international aux fins du droit interne. Le Congrès a décidé, sans égard au droit international, de fermer les bureaux de l'OLP dans ce pays, y compris la mission permanente auprès des Nations Unies » (37).

Les autorités américaines semblaient donc avoir choisi de justifier leur position par un principe d'ordre constitutionnel plus que par un motif d'ordre international, à savoir l'absence de dispositions internationales censées régir leurs relations avec les missions d'observation ; néanmoins, les arguments avancés par M. Cooper restaient ambigus, sinon contradictoires : d'une part, il dit que la position de son Ministère est que l'Accord de Siège fait partie de la législation interne du pays hôte et qu'il est donc permis qu'une loi ultérieure prime et supprime un engagement international ; d'autre part, il refuse de se prononcer sur l'éventuelle violation des obligations du traité par cette loi postérieure :

« ... il n'est pas réellement nécessaire de rentrer dans cet aspect juridique, le Congrès ayant décidé sans égard au droit international ou aux dispositions de l'Accord de Siège, que la Mission d'observation permanente de l'OLP auprès des Nations Unies devait être fermée ».

Il faudrait enfin s'entendre : soit les dispositions de la loi ont remplacé celles de l'Accord de Siège conformément à la jurisprudence de la Cour Suprême, soit elles n'ont fait table rase d'aucun acte juridique antérieur, mais dans ces conditions, il est inutile de faire référence aux décisions de la Cour en matière de relations hiérarchiques entre un traité international et une loi interne postérieure. Sur ce point, les ultimes déclarations des autorités américaines devaient trancher : dans une lettre adressée à l'Observateur permanent de l'OLP, le Ministre de la Justice E. Meese admettait que la fermeture de la mission pût constituer une violation des obligations des Etats-Unis mais se retranchait derrière l'autorité de la Cour Suprême :

« je connais bien votre position, qui est qu'en demandant la fermeture de la Mission d'observation de l'OLP, nous ne respectons pas les obligations qui découlent de l'Accord de Siège, 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 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'ONU ... » (38).

Le gouvernement américain a donc admis que ses rapports avec les missions d'observation étaient largement soumises aux dispositions de l'Accord de Siège : comment interpréter autrement son recours à la Cour Suprême ? Mais cette référence constitutionnelle était-elle entièrement fondée ?

(37) Propos rapportés en séance plénière de l'Assemblée Générale par M. Maksoud, représentant de la Ligue des Etats arabes. Cf. A/42/PV 106, 21 mars 1988, pp. 81-87. Ces propos n'ont jamais été démentis.

(38) Lettre en date du 21 mars 1988, A/42/939, annexe II.

5. — L'article VI, section 2, de la Constitution des Etats-Unis est ainsi libellé :

« La présente Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis qui seront faites en conséquence et tous les traités sous l'autorité des Etats-Unis constitueront la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat et cela nonobstant des dispositions contraires insérées dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des Etats ».

Cette disposition générale, dite « clause de suprématie », qui fait d'actes internationaux, les traités, la loi suprême du pays au même titre que les lois internes, a donné lieu à interprétation de la Cour Suprême qui, en tant que juridiction supérieure des Etats-Unis, se devait d'en indiquer le sens et la portée à tous les juges destinataires de cette clause. La première clarification opérée par la Cour Suprême a porté sur la nature des traités et leurs effets juridiques en droit interne : dès l'affaire *Foster et Elam c. Neilson* (39), la Cour affirmait qu'

« un traité est par nature un contrat entre deux nations, pas un acte législatif ... Aux Etats-Unis un principe différent a été posé. Notre Constitution déclare qu'un traité est la loi du pays. Le traité doit, par conséquent, être considéré pour l'équivalent d'une loi chaque fois qu'il opère de lui-même sans l'aide de dispositions législatives. Mais lorsque les termes de la stipulation comportent un contrat, lorsque chacune des parties s'engage à accomplir un acte déterminé, le traité s'adresse au département politique et non au département judiciaire, et le pouvoir législatif a le devoir d'exécuter le contrat. Ainsi seulement peut-il devenir applicable par les tribunaux » (40).

La Cour Suprême a donc interprété la Clause de Suprématie comme affectant certains traités internationaux d'un double caractère : actes internationaux d'une part, actes assimilables à des lois internes quant à leurs effets sur le territoire national des Etats-Unis de l'autre, à condition que leurs dispositions soient directement exécutoires (« self-executing ») et n'aient donc pas besoin d'une intervention législative ou exécutive pour s'intégrer dans l'ordre juridique interne et créer des droits et des obligations pour les ressortissants américains.

« La juridiction américaine constate, en effet, que la disposition reconnaît aux traités ratifiés par l'Union le même rang qu'à un acte émané du droit interne. Ledit article devient, par conséquent, une règle constitutionnelle emportant autorité interne pour les traités régulièrement ratifiés par l'Union ; en d'autres termes, la disposition crée du 'droit conventionnel

(39) 2 Peters 253, 314 (1829) : Arrêt rédigé par le Chief Justice Marshall.

(40) Traduction empruntée à J. HOSRIS, « Contribution de la Cour Suprême des Etats-Unis au développement du droit des gens », *R.C.A.D.I.*, 1939, III, 69, p. 257. Outre ce cours, on a consulté utilement sur cette question : Chambler P. ANDERSON, « The extent and limitations of the treaty-making power under the constitution », *A.J.I.L.*, 1907, vol. 1, n° 3, pp. 636-670, G. A. WALZ, Les rapports du droit international et du droit interne », *R.C.A.D.I.*, 1937, III, 61, p. 379-453 et H. MOSLER, « L'application du droit international public par les tribunaux nationaux », *R.C.A.D.I.*, 1957, I, 91, pp. 618-705. Pour replacer le débat dans un cadre plus général et plus théorique, cf. W. WENGLER, « Réflexions sur l'application du droit international public par les tribunaux internes », *R.G.D.I.P.*, n° 4, 1968, pp. 921-990.

américain au sens dérivé', immédiatement applicable, de même qu'une loi interne, aux autorités et aux individus... Il s'ensuit que le traité ratifié par l'Union est rendu doublement efficace..., en tant qu'il est appliqué aussi bien pour les rapports entre les Etats signataires que pour les autorités et les individus, sans que ceci n'affecte l'unité de la norme... » (41). Cette ambivalence des traités internationaux fondée sur leur définition de « loi suprême du pays » a fait l'objet d'une jurisprudence constante de la Cour Suprême : depuis la décision dite des Taxes de Capitations (Head Money Cases) où le juge Miller réaffirmait que

« si des traités sont d'abord des conventions entre deux nations indépendantes..., certains d'entre eux qui, par exemple, confèrent des droits à leurs citoyens ou sujets sont aussi, en vertu de la Constitution, une loi de l'Etat au même titre qu'une loi du Congrès... » (42).

reprise par le juge Field dans l'affaire Whitney c. Robertson et dans celles relatives aux affaires dites de l'exclusion des Chinois, où les traités directement exécutoires furent assimilés aux lois quant à la force obligatoire de leurs effets internes (43) jusqu'à un arrêt rendu très récemment par la Cour d'Appel du District de Columbia :

« Enfin il faut reconnaître qu'un traité est un acte *sui generis*. Ce n'est pas seulement une autre loi, c'est aussi une convention internationale, une solennelle obligation pour les Etats-Unis et une 'loi suprême' qui l'emporte sur les lois fédérées et les lois fédérales antérieures. Pour la clarté de l'analyse, on doit ainsi distinguer entre l'élaboration du traité au plan international et les conséquences nationales de cet acte international. La Constitution a confié au Président les pouvoirs essentiels dans le premier cas et au Congrès pour le second domaine de compétences » (44).

Avant d'examiner les implications de cette jurisprudence sur le problème de la hiérarchie normative qui est au centre de l'argumentation du Ministère de la Justice dans l'affaire de la mission de l'OLP, il convient de remarquer que la Cour Suprême n'a pas vraiment choisi entre monisme et dualisme : penché du côté moniste la double nature, internationale et nationale, reconnue aux traités directement exécutoires (45), qui ne remet pas en cause l'unicité de l'acte et n'établit pas de séparation stricte entre les deux ordres juridiques, ainsi que les effets juridiques internes de tels traités sans procédure de transformation particulière assignée au législateur, du côté dualiste le fait que, malgré cette absence d'intervention

(41) G. A. WALZ, cours cit., note 40, p. 445. C'est nous qui soulignons.

(42) *Edye c. Robertson* (Head Money Cases) 112 U.S. 598 (1884). Notre traduction.

(43) *Whitney c. Robertson*, 124 U.S. 14 (1887) et *Chaechen Ping c. United States* (Chinese Exclusion Cases 1889), 130 U.S. 581.

(44) *Goldwater contre J. Carter*, Président des Etats-Unis, 1979, p. 1496.

(45) Sur cette catégorie de traités, cf. S. A. RISSENFELD, « The Doctrine of Self Executing Treaties », *A.J.I.L.*, 1980, pp. 892-904.

expresse, les traités intégrés à l'ordre juridique américain sont formellement assimilés et qualifiés de lois fédérales (46).

6. — Il reste, cependant, que, si la Constitution a rangé traités et lois dans la catégorie de la « loi suprême du pays », elle n'a fourni aux juridictions aucune indication sur la façon de résoudre un conflit matériel entre ces deux types de normes. La Cour Suprême, confrontée à cette situation, a fixé une ligne jurisprudentielle conforme à la fois à la lettre de l'Article VI, section 2, et à sa position sur la dualité des traités : le principe en a été posé dans l'affaire du Cherokee Tobacco, où la Cour conclut que

« l'effet des traités et des lois fédérales, lorsqu'il y a conflit, n'est pas réglé par la Constitution. Mais la solution n'est pas douteuse. Un traité peut écarter une loi fédérale antérieure et une loi fédérale ultérieure peut écarter un traité antérieur » (47).

Cette jurisprudence, confirmée à plusieurs reprises, se fonde sur deux arguments complémentaires : la parfaite égalité hiérarchique instaurée par le texte constitutionnel entre traités et lois fédérales et la nature « législative » des traités appliqués dans l'ordre juridique national, ce qui confère au Congrès la compétence d'en modifier, voire d'en abroger, des dispositions par l'adoption d'une loi. Ainsi dans l'affaire dite *Head Money Cases*, il est souligné que

« ces dispositions (les dispositions d'un traité self-executing) participent de la nature du droit national. Mais ce droit peut être abrogé ou modifié. La Constitution ne lui confère aucune supériorité sur une loi fédérale postérieure. Une telle supériorité ne découle pas davantage ... du mode selon lequel le traité est conclu et mis en vigueur ... En résumé, nous sommes d'avis que, dans la mesure où les tribunaux peuvent avoir à connaître d'un traité ..., ce traité est subordonné aux lois que le Congrès peut faire pour son exécution, sa modification ou son abrogation ».

Les conclusions de la Cour Suprême s'avèrent encore plus explicites dans les affaires *Whitney c. Robertson* et, surtout, dans celle relative à l'exclusion des immigrants chinois, dans la mesure où, pour la première fois, une loi fédérale postérieure violait un traité conclu avec un Etat étranger : conformément à la règle, *lex posterior derogat anteriori*, la première décision estima qu'en cas d'incompatibilité entre traité et loi, le plus récent l'emporte sur l'autre et la seconde qu'un traité directement exécutoire étant assimilable à un acte législatif, le Congrès pouvait à sa guise l'abroger ou le modifier. « Dans chaque cas, la dernière expression de la Volonté Souveraine doit prévaloir ». Si l'on applique cette jurisprudence à l'affaire de la

(46) Sur la qualification législative des traités self-executing, on peut citer le juge Field dans le cas *Whitney contre Robertson* : « si le traité contient des dispositions directement exécutoires, cela signifie que, n'ayant pas besoin d'acte législatif pour s'appliquer, ces dispositions ont la force et les effets d'une loi fédérale ». Pour la conjonction de monisme et dualisme dans cette jurisprudence de la Cour Suprême, cf. N'GUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, « Droit International public », *L.G.D.J.* ; 1987, p. 215, n° 153. *Contra* G. A. WALZ qui s'en tient à une interprétation dualiste, *op. cit.*, note 40, p. 412.

(47) 11. Wallace, p. 620.

mission palestinienne auprès de l'ONU, on peut, à ce stade de la réflexion, faire deux remarques : d'abord, si un doute subsistait encore sur la reconnaissance par les autorités américaines de l'applicabilité à cette question de l'Accord de Siège, il est totalement levé par l'invocation de cette jurisprudence : estimer, en effet, que la loi antiterroriste pouvait se substituer dans l'ordre interne aux dispositions du traité antérieur, c'est bien admettre l'opposabilité de ce même accord à la présence et au fonctionnement de la mission OLP et aux relations entretenues par celle-ci avec l'Etat du Siège. Ce n'est pas cette évolution, largement amorcée auparavant (cf. *supra*), qui peut être source d'étonnement : c'est plutôt la reconnaissance implicite que l'Accord de Siège est porteur de dispositions directement exécutoires dans l'ordre juridique du pays hôte, susceptibles d'être invoquées devant les juridictions, non par des ressortissants américains, mais par des Etats ou leurs représentants, voire ceux d'autres sujets de droit international (les mouvements de libération nationale en l'espèce).

Mais surtout, en se fondant sur la jurisprudence relative à la hiérarchie normative, le gouvernement des Etats-Unis semble avoir enfin trouvé l'argument juridique imparable : le Congrès a pu valablement vider de leur substance certaines dispositions de l'Accord de Siège, puisque les juridictions américaines s'en tiennent à une parfaite égalité entre le traité et la loi quant à leur force interne obligatoire et que, selon ce principe, ce qu'un traité devenu loi a fait, une loi peut le défaire. Encore aurait-il fallu pour être pleinement convaincante que cette référence à la jurisprudence de la Cour Suprême fût formulée de façon moins générale et restrictive. Tel ne fut pas le cas dans cette affaire.

7. — En premier lieu, si la Cour suprême s'est donnée comme règle qu'une loi fédérale postérieure l'emportait sur un traité antérieur en cas de conflit substantiel, une autre constante de sa jurisprudence est que l'incompatibilité matérielle ne se présume pas et doit être avérée pour que la norme la plus récente puisse produire ses effets. C'est, au contraire, un principe bien établi que les juridictions américaines ne doivent pas interpréter la loi en tenant compte de son caractère ultérieur, pour conclure que le Congrès, par la seule adoption d'un acte ayant le même objet que le traité, a voulu revenir sur toutes les dispositions de celui-ci : dans tous les cas, elles doivent donc tendre à la recherche de la conciliation et, quand l'interprétation conforme est possible, résoudre l'affaire pendante sur cette base. Dès 1805, la Cour Suprême estimait que

« l'on a fait observer qu'une loi fédérale ne devrait jamais être interprétée de manière à violer le droit des gens, si quelque autre interprétation demeure possible ... Ces principes sont considérés comme corrects » (48).

(48) Affaire *Charming Betsy*, 2, CRANCH, 64.

Sur ce fondement, la Cour Suprême fut amenée à donner priorité et effectivité à un traité international sur une loi fédérale postérieure : elle s'est donc montrée très exigeante quant aux conditions auxquelles le Congrès peut écarter les obligations internationales des Etats-Unis, en soulignant les conséquences importantes d'un tel acte au plan du respect de leurs engagements et en concluant qu'une telle responsabilité ne peut ni s'exercer, ni s'interpréter à la légère :

« ... La Cour ne saurait perdre de vue que l'honneur du Gouvernement et du peuple américain est engagé chaque fois que la question se pose de savoir si des droits découlant de stipulations conventionnelles seront reconnus et protégés. Elle manquerait au respect dû à l'intelligence et au patriotisme d'une branche coordonnée du Gouvernement si elle mettait en doute, un instant, que ces considérations fussent présentes à l'esprit des membres du pouvoir législatif lorsque la loi en question fut élaborée » (49).

La position de la Cour Suprême est tout à fait claire : le Congrès est réputé respecter de bonne foi les obligations internationales des Etats-Unis,

« Il est impossible de croire que le Congrès immédiatement après la conclusion d'un traité ... tout en déclarant exécuter ses dispositions, fasse une loi qui viole celles-ci ou qui mette des entraves à son exécution » (50).

En conséquence, il doit clairement manifester son opposition au traité pour que la loi postérieure l'emporte.

« Un traité n'est pas considéré comme abrogé par une loi postérieure à moins que l'intention du Congrès soit clairement exprimée » (51).

Contrairement à l'argumentation développée par les autorités américaines dans l'affaire de la mission de l'OLP, la Cour Suprême ne donne pas mécaniquement priorité à la loi fédérale sur le traité, elle se prononce en ce sens seulement si elle n'a pas pu, au préalable, assurer l'harmonisation normative. La recherche de la conciliation est donc de règle, la reconnaissance de son impossibilité l'exception :

« ... Quand les deux normes portent sur le même objet, les tribunaux s'efforceront toujours de les interpréter pour leur donner effet à toutes deux, si cela peut être réalisé sans enfreindre la lettre de l'une d'entre elles » (52).

Si le gouvernement américain avait tenu compte de ce paramètre constitutionnel, il n'aurait sans doute pas fait preuve de la même assurance en invoquant la jurisprudence de la Cour Suprême : comme l'avait noté, en effet, le sénateur Pell, la loi antiterroriste ne contenait aucune disposition précise relative à la mission de l'OLP, ni à l'Accord de Siège comme source d'obligation internationale pour les Etats-Unis :

(49) *Chew-Heong c. United States*, 112, U.S., p. 536.

(50) *M^{re} Gue Lim c. Etats-Unis*, 176 U.S. 459.

(51) *Cook c. Etats-Unis*, 288 U.S. 202.

(52) *Affaire Whitney c. Robertson*, cit. 43. C'est nous qui soulignons et traduisons. Pour une jurisprudence plus récente, cf. *Lauritzen c. Larsen*, 345 U.S. 577 et suiv. (1953). Pour un commentaire de ce principe jurisprudentiel, cf. F. MORGENSTERN, « Judicial Practice and the Supremacy of International Law », *B.Y.B.I.L.*, vol XXVII (1959), pp. 42 et suiv.

« ... Selon moi, les termes de la loi n'exigent pas nécessairement la fermeture de la mission de l'OLP auprès de l'ONU, car c'est une règle consacrée d'interprétation des lois que les tribunaux américains interprètent les lois du Congrès dans un sens compatible avec les obligations des Etats-Unis en droit international, si du moins cette interprétation est possible » (53).

En considérant les termes mêmes de la loi, le sénateur Pell aboutissait à la conclusion qu'un juge américain, s'efforçant à l'harmonisation normative matérielle, ne verrait pas dans la loi fédérale de disposition expressément incompatible avec le traité de 1947 ; cette loi n'abrogeant pas le traité liant les Etats-Unis, les dispositions de ce dernier pourraient donc continuer de s'appliquer aux rapports juridiques entre le pays hôte et la mission d'observation de l'OLP.

Mais le Département de la Justice n'a pas seulement fait une citation incomplète de la jurisprudence de la Cour Suprême, il paraît également en avoir donné une interprétation erronée sur un autre point : en effet, le Ministre-Adjoint de la Justice, M. Cooper, chercha à justifier ainsi le refus des Etats-Unis de se soumettre, comme l'y invitait le Secrétaire Général des Nations Unies qui avait déjà désigné M. Jimenez De Arechaga à cet effet, à la procédure d'arbitrage prévue dans l'Accord de Siège :

« Nous avons décidé que nous ne participerions à aucune instance, qu'il s'agisse d'un tribunal d'arbitrage qui pourrait être constitué en vertu de la section 21 de l'Accord de Siège relatif à l'ONU ou de la CIJ. La loi prime désormais les exigences prévues dans l'Accord de Siège dans la mesure où ces exigences ne sont pas conformes à la loi. La loi prime tout et nous n'avons d'autre choix que de l'appliquer ».

Une telle déclaration, se fondant sur la prééminence de la loi postérieure, tendait à prétendre que, non seulement les effets de la nouvelle loi interne s'imposaient aux dispositions directement exécutoires du traité dans l'ordre juridique américain, mais qu'ils auraient aussi la portée de rendre caduques ses dispositions purement internationales, telles que celle relative au règlement des différends. Là encore le gouvernement des Etats-Unis a donné de la jurisprudence de la Cour Suprême une interprétation sans doute conforme à ses intérêts, mais peu compatible avec les principes posés en la matière : la distinction entre le traité-obligation internationale et le traité-loi interne ne saurait être effacée par l'intervention législative postérieure. En bonne logique juridique, le Congrès dispose seulement de la compétence d'agir sur les effets internes du traité assimilés à ceux d'une loi, sans pouvoir ni faire disparaître, ni modifier les stipulations internationales, ce qui serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs et au « treaty-making power ». Cette règle a été énoncée solennellement par le juge Field dans l'affaire *Whitney c. Robertson*, qui constitue par ailleurs un des arrêts de principe sur les rapports entre dispositions exécutoires d'un traité et loi

(53) Décl. cit., note 32. Dans son opinion individuelle jointe à l'Avis de la C.I.J. du 26 avril 1988, le juge américain Schwebel semble sérieusement envisager cette hypothèse, cf. A/42/952, p. 43.

postérieure : « Si l'autre Etat-Partie au traité n'est pas satisfait de l'intervention du Congrès, il peut en faire grief au pouvoir exécutif et prendre toutes les mesures qui lui semblent essentielles à la protection de ses intérêts. Il n'appartient pas aux juridictions de prévoir des réparations ». Des décisions ultérieures ont confirmé qu'en cas de reconnaissance juridictionnelle de la prééminence d'une loi postérieure sur un traité, l'obligation internationale restait sauve et effective et que les Etats-Unis n'en étaient pas quittes à l'égard des autres Etats-Parties au traité : « La validité interne d'un traité... peut être supprimée, à tout moment, par une loi nationale ultérieure, sans que la validité internationale du traité en soit affectée pour cela. La charge d'aplanir le conflit ainsi provoqué revient aux seuls organes responsables de l'application du droit interne national et ne regarde pas les tribunaux nationaux ... » (54). Incontestablement, l'interprétation extensive de M. Cooper était contraire à la jurisprudence de la Cour Suprême : l'adoption de la loi antiterroriste ne pouvait en aucune manière délier les Etats-Unis de leur engagement international relatif au règlement des différends. Le juge Schwebel a très clairement rappelé cette limite aux pouvoirs du gouvernement américain, même s'il l'a exprimé en termes généraux : « Il est certain ... qu'un Etat ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en promulguant une loi interne contraire à ses obligations internationales » (55). Il est vrai qu'une telle prise de position pourrait constituer une trace ultime des arguments initiaux, selon lesquels l'Accord de Siège ne régirait pas les relations entre le pays hôte et les missions d'observation (cf. *supra*). Mais si tel était le cas, la contradiction serait encore plus flagrante : en effet, à quoi bon invoquer, comme *ultima ratio*, la jurisprudence de la Cour Suprême permettant à une loi postérieure de substituer ses effets à ceux de dispositions conventionnelles antérieures, si c'est pour conclure que le traité remplacé était de toute façon inopérant ?

Hésitations organiques, dissonance institutionnelle, contradictions juridiques, il est difficile de conclure à une ligne stable, claire et fondée en droit de la part du gouvernement des Etats-Unis dans l'affaire de la mission de l'OLP. Autant de raisons qui expliquent les réactions de la société internationale.

II. UNE RÉPLIQUE INTERNATIONALE UNANIME

« Une initiative qui affaiblit la position des Etats-Unis sur le plan international et met en danger leurs efforts de paix au Proche-Orient, une loi dont le résultat est que les membres du Congrès ont donné une légitimité à l'OLP : 143 ont voté à l'ONU pour celle-ci et un pour les Etats-Unis »,

(54) Cf. G. A. WALTZ, *op. cit.*, note 40. Souligné par nous.

(55) *Op. ind. cit.*, note 53, p. 32.

le Secrétaire d'Etat G. Schultz a souligné les implications paradoxales de la décision du Congrès : non seulement son plan de paix s'en trouvait torpillé et les Etats-Unis se retrouvaient isolés au sein de l'ONU comme rarement auparavant, mais surtout la position de l'OLP, par le soutien massif apporté au maintien de la mission, bénéficiait d'un appui international sans précédent, alors que l'objectif du Congrès était de l'affaiblir : un effet boomerang s'il en est ! Le Secrétaire d'Etat aurait d'ailleurs pu ajouter que l'Organisation des Nations Unies, cible des critiques américaines, a fait face avec rigueur à cette nouvelle mise en cause et, forte de l'unité de ses Membres, s'est défendue pied à pied, a contre-attaqué sur le terrain juridique et a finalement conforté son indépendance d'organisation à vocation universelle et son influence dans les relations internationales. Seule Israël, en effet, parmi les alliés des Etats-Unis, a pris fait et cause pour l'application de la loi à la mission d'observation de l'OLP (56). Les autres, décontenancés par les errements de tous ordres, crurent probablement que la ligne Schultz, empreinte de bonne foi et de raison, finirait pas l'emporter et mettrait fin au contentieux. Ils la soutinrent ouvertement par leurs votes, espérant ainsi éviter une mesure de fermeture qui suscitait la réprobation générale. Une fois la décision prise, il ne pouvait être question, ni juridiquement, ni politiquement, de se déjuger. Le rapport de forces au sein de l'Assemblée Générale s'avéra si défavorable aux Etats-Unis que se produisit une sorte de confusion entre les Etats Membres et l'organisation internationale elle-même : ce phénomène explique sans doute le rôle fondamental joué tout au long de cette affaire par le Secrétaire Général, qui fut toujours en première ligne, interlocuteur privilégié du gouvernement américain, ainsi que porte-parole incontesté de l'ensemble des Etats Membres, puisqu'il fut mandaté pour négocier et conclure un arrangement après la promulgation de la loi. Mais le Secrétaire Général ne se contenta pas de cette fonction de médiateur, qui rend compte aux parties de l'évolution de leurs intentions ou de leurs prises de position, il fut, en tant que garant de l'ONU, un inspirateur des arguments juridiques développés au sein de l'Assemblée Générale et il prit des initiatives importantes, notamment celle de considérer qu'on se trouvait en présence d'un différend entre l'ONU et les Etats-Unis au sens de la section 21 de l'Accord de Siège et qu'il convenait donc de s'engager dans la procédure arbitrale prévue : très rapidement M. J. Perez de Cuellar exerça son pouvoir de désigner un arbitre pour l'ONU et cela eut pour effet de mettre le gouvernement américain au pied du mur. Cette situation a trouvé sa source dans le fait que cette société internationale s'est trouvée

(56) M. Netanyahu s'exprima par exemple ainsi : « La question dont nous sommes saisis n'est pas de savoir si la mission de l'O.L.P. doit rester sur le sol des Etats-Unis, c'est au peuple américain de se prononcer sur cette question et c'est ce qu'il a fait. La question est de savoir si l'O.L.P. devrait se trouver aux Nations Unies ». Suit une argumentation tendant à développer que l'O.L.P., par ses prises de position et ses actes, ne se conforme pas aux principes fondamentaux de la Charte, tels que celui du non-recours à la force et du règlement pacifique des différends internationaux (A/42/PV 104, pp. 51 et suiv., 2/3/1988).

reconstituée par le respect nécessaire d'obligations internationales indiscutables et par le souci d'affermir l'indépendance fonctionnelle de son organisation.

A. La primauté des obligations internationales

1. — Devant l'Assemblée Générale convoquée à nouveau le 29 février 1988, le Secrétaire Général reprit l'argumentation juridique développée par l'Organisation dès les débuts de cette affaire :

« L'OLP est l'hôte des Nations Unies en vertu de la résolution 3237 (XXIX), du 22 novembre 1974, et les Etats-Unis sont tenus, en vertu de l'Accord de Siège, d'autoriser les membres de la mission de l'OLP dûment accrédités à entrer et à séjourner aux Etats-Unis pour s'acquitter de leurs fonctions officielles » (57).

Cette prise de position reçut le soutien constant et massif de l'Assemblée Générale, puisque la résolution 42/210 B adoptée le 17 décembre 1987

« réaffirme que la Mission permanente d'observation de l'OLP auprès de l'ONU à New York est couverte par les dispositions de l'Accord de Siège et qu'en conséquence elle 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 » (Par. 1^{er}).

« prie le pays hôte de respecter les obligations que lui impose l'Accord relatif au Siège de l'ONU et, à cet égard, de s'abstenir de prendre toute mesure qui empêcherait la Mission d'observation permanente de l'OLP auprès de l'ONU de s'acquitter de ses fonctions officielles ».

A mesure que la menace de fermeture se précisait, l'Assemblée Générale devait afficher la même détermination et se montrer plus explicite encore, puisque la résolution 42/230 en date du 20 mars 1988

« affirme l'importance cruciale de l'Accord ... et déclare que l'application effective à la Mission permanente d'observation de l'OLP auprès de l'ONU à New York du Titre X du Foreign Relations Authorization Act pour les exercices 1988 et 1989 est incompatible avec le paragraphe 2 ci-dessus et est contraire aux obligations juridiques internationales contractées par le pays hôte au titre de l'Accord de Siège » (Par. 3 et 4).

Il paraît tout à fait clair que le fondement essentiel de la position favorable au maintien de la mission de l'OLP résidait dans les dispositions de l'Accord de Siège conclu entre l'ONU et les Etats-Unis à Lake-Success le 26 juin 1947 et entré en vigueur au mois de novembre.

Pour la communauté internationale la loi antiterroriste entrerait en contradiction flagrante avec certaines dispositions de cet Accord s'imposant à l'Etat hôte : puisque les Etats-Unis sont partie à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, que l'article 26 de cette convention énonce le principe *Pacta sunt servanda* (« Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »), que son article 27 pose le principe

(57) A/42/PV 100, p. 31.

de la supériorité du droit international sur le droit interne, celui-ci ne pouvant jamais constituer un facteur de non-application d'un traité, « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » (58), et que cette prééminence du droit international est un principe fondamental rappelé avec constance et fermeté par la jurisprudence internationale, l'Accord de Siège constituait donc bien une obligation internationale liant les Etats-Unis, qui n'en avaient ni suspendu, ni dénoncé les termes. Cependant, il est arrivé qu'au cours de débats, tant devant la Sixième commission qu'en Assemblée Générale, les dispositions de l'Accord de Siège ne soient pas invoquées comme seules pertinentes en l'espèce et opposables aux Etats-Unis. C'est ainsi, par exemple, que le représentant du Canada au sein de la commission juridique des Nations Unies, résuma sa position :

« Conjointement, l'Accord de Siège, l'Article 105 de la Charte, la résolution 3237 (XXIX) de l'Assemblée Générale et la pratique des Etats imposent au gouvernement du pays hôte l'obligation juridique de permettre à l'OLP d'avoir des bureaux à New York » (59).

Il convient d'examiner si chaque élément évoqué représentait un titre international valide susceptible de lier de la même façon les autorités américaines.

2. — L'article 105 de la Charte des Nations Unies, portant dispositions relatives à la fois aux immunités et privilèges de l'ONU, des représentants des Membres ainsi que des fonctionnaires de l'ONU sur le territoire de ses Membres, a été invoqué à différentes reprises, sans que lui soit attachée la même portée : pour certains, la mission de l'OLP jouit des privilèges et immunités diplomatiques en vertu de cet article, pour d'autres, c'est sur sa base que l'OLP peut établir et maintenir des locaux et installations adéquates pour l'accomplissement de ses fonctions officielles et que la mission bénéficie de l'inviolabilité, pour d'autres enfin, l'Accord de Siège n'est que la mise en forme de cet article, qui lui sert de fondement essentiel. En une seule occasion les dispositions de cet article ont servi de référence précise : le représentant de l'OLP a fait état d'une déclaration du porte-parole des Nations Unies, selon laquelle

« l'OLP a des droits au titre de l'Accord, énumérés dans les sections 11, 12 et 13, en qualité d'invité des Nations Unies. La section 19, en particulier, lui donne droit d'entrer et de demeurer aux Etats-Unis, et par conséquent, d'y maintenir des bureaux et des logements. Les Nations Unies estiment que l'Article 105 de la Charte relatif aux privilèges et immunités, s'applique à l'OLP et donne à celle-ci des privilèges et immunités fonctionnelles ».

(58) Le même article figure dans la Convention des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales conclue à Vienne le 22 mars 1986. Cette convention non encore entrée en vigueur a été signée par les Etats-Unis et les Nations Unies le 26 juin 1987 et le 12 février 1987.

(59) A/C 6/42/SR 62, par. 13.

M. Terzi ajoutait que telle était bien la position du Conseiller Juridique des Nations Unies : celui-ci aurait démenti l'existence de certains documents datant de 1962, qui auraient été transmis au Congrès et l'auraient influencé dans son entreprise anti-OLP, selon lesquels les membres des missions d'observation ne disposaient ni de privilèges, ni d'immunités (60). Cependant, aucune trace de cette interprétation de l'article 105 n'est visible dans les documents et rapports émanant du Secrétariat Général, auquel appartient le Conseiller Juridique de l'Organisation ; de plus, même si la position de l'ONU a pu évoluer sur ce point, on ne peut nier une argumentation incontestablement formulée et fréquemment rappelée :

« les observateurs permanents n'ont droit ni aux privilèges et immunités diplomatiques, ni au titre de l'Accord relatif au siège, ni au titre d'aucune disposition législative de l'Etat hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du gouvernement des Etats-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux Etats-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des Etats-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux Etats-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des Etats-Unis » (61).

Réfuter aujourd'hui ce passage d'un mémorandum d'un conseiller juridique de l'ONU ne sert pas la cause que l'on veut défendre, surtout quand celle-ci peut être étayée juridiquement par des considérations plus probantes : cela traduit, au contraire, les incertitudes quant à la possibilité d'invoquer l'article 105 comme fondement opposable aux arguments américains.

En premier lieu, l'article 105 de la Charte ne fait aucune mention des privilèges et immunités, dont jouiraient les représentants des observateurs permanents auprès de l'ONU : rien de plus normal, puisque, comme on le sait, les rédacteurs de la Charte n'avaient pas prévu le statut d'observateur et que celui-ci ne doit son émergence et son élaboration qu'à une pratique coutumière ultérieure. Cela ne constituerait pas un empêchement dirimant à invoquer l'article 105, si les Etats-Unis avaient expressément accepté d'octroyer aux représentants des mouvements de libération nationale dotés du statut d'observateur les mêmes privilèges et immunités qu'aux représentants des Etats Membres : or, tel n'est pas le cas pour deux raisons. En premier lieu, l'Accord de Siège fixe en son Article V, section 15, les privilèges et immunités des représentants permanents auprès de l'ONU et les catégories de personnel s'y rattachant :

(60) A/42/PV 105, p. 42.

(61) Opinion juridique du 22 août 1962 relative à l'accréditation des observateurs permanents par des Etats non-membres auprès de l'ONU. Mémorandum du conseiller juridique adressé au Secrétaire Général par intérim, ST/LEG/8, p. 236. Ce passage a été évoqué et reproduit à différentes reprises, notamment lorsque la C.D.I. élaborait le projet de Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, cf., par exemple, *Annuaire de la C.D.I.*, 1967, vol. II, pp. 207 et 208, doc. A/CN4/L118 et Add. 1 et 2, par. 169 et *Annuaire de la C.D.I.*, 1970, vol. II, p. 13, doc. A/CN4/227 et Add. 1 et 2.

« ... (ils) jouiront sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des même privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés accrédités auprès d'eux et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes ».

Mais le même paragraphe 4 se poursuit en opérant une distinction au sein des représentants permanents auprès de l'ONU :

« Dans le cas où le Gouvernement d'un Membre n'est pas reconnu par les Etats-Unis, ceux-ci pourront restreindre les privilèges de ses représentants et des membres de leur personnel, aux limites du district administratif, au lieu de leur résidence et de leurs bureaux, s'ils sont situés en dehors du district, au cours de leurs voyages entre le district et leur lieu de résidence et leurs bureaux, ainsi qu'au cours des missions officielles, à destination ou en provenance de l'étranger ».

Cette disposition permettant aux autorités américaines de restreindre les privilèges des représentants d'Etats avec lesquels ils n'entretiennent pas de relations diplomatiques, vaut *a fortiori* pour les mouvements de libération nationale non reconnus par les Etats-Unis : elle implique que le seul recours à l'article 105 de la Charte ne peut obliger le gouvernement américain à octroyer les privilèges prévus en son alinéa 2 au représentant permanent de l'OLP. De plus, cette limitation inscrite dans l'Accord de Siège, alors que le statut d'observateur n'était pas encore mis en pratique, s'est trouvée confirmée par l'adoption de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, le 14 mars 1975 : il est à remarquer, en effet, que cette convention, qui à ce jour n'a pas été signée par les Etats-Unis et n'est pas entrée en vigueur, ne fait aucune différence entre missions permanentes et missions permanentes d'observation quant aux privilèges et immunités, dont jouissent leur personnel, leurs biens, leurs archives et leurs locaux ; mais cette assimilation n'a pas été étendue aux missions d'observation des mouvements de libération nationale malgré le souhait exprimé par des Etats membres du groupe des « 77 » de l'ONU. D'autres Etats participant à la conférence d'adoption — au premier chef les Etats-Unis — s'y sont vigoureusement opposés, au motif, entre autres, que le projet préparé par la CDI ne concernait que les missions permanentes envoyées auprès d'organisations internationales par des Etats Membres ou non Membres. Cette opposition s'est poursuivie lors du débat provoqué par le dépôt d'un projet de résolution relatif à cette question : celui-ci demandait à l'Assemblée Générale des Nations Unies d'examiner sans retard la possibilité de réglementer la participation de ces mouvements comme observateurs auprès des organisations internationales et recommandait

« entre-temps aux Etats concernés d'accorder aux délégations de (ces) mouvements les facilités, privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches en s'inspirant des dispositions pertinentes de la Convention adoptée par cette conférence » (62).

(62) A/CONF. 67/L2 et Add. 1 dans A/CONF. 67/18, Add. 1, vol. IV, pp. 189-190.

Ce projet adopté par la Conférence, les Etats-Unis s'y opposant, devint une résolution annexée à la Convention (cf. B *infra*) (63). Les tentatives de codification pour appliquer les dispositions de l'article 105 au bénéfice des mouvements de libération nationale ne sauraient donc être opposables aux Etats-Unis et ne pouvaient constituer le fondement juridique susceptible de leur imposer le maintien de la mission permanente de l'OLP sur leur territoire (64). Il reste à passer au crible les autres titres invoqués à l'appui de ce maintien.

3. — L'étude de la portée de la résolution de l'Assemblée Générale qui a octroyé le statut d'observateur permanent à l'OLP, et de la résolution 3375 (XXX) subséquente et celle des dispositions de l'Accord de Siège doit être associée : c'est d'ailleurs dans cette liaison que réside l'argumentation essentielle du Secrétaire Général, de l'OLP et de nombreux représentants d'Etats Membres. Le Département d'Etat lui-même s'est rallié à cette position pour convaincre le Congrès : dans sa lettre initiale au sénateur Dole, G. Schultz a fait expressément référence à la résolution 3237, qui a fait de l'OLP « l'hôte » des Nations Unies. Les Etats-Unis, Etat du Siège, devaient respecter les dispositions de l'Accord de Siège, dans la mesure où celui-ci prévoyait la qualité d'« hôte » des Nations Unies (Lettre du 20 janvier 1987, cf. I.A *supra*). Après que la résolution 3210 (XXIX) du 14 octobre 1974 eût invité « l'OLP, représentant du peuple palestinien, à participer aux délibérations de l'Assemblée Générale sur la question de la Palestine en séances plénières », le mouvement d'intégration de l'OLP aux Nations Unies s'accéléra : le 22 novembre 1974, elle était « invitée à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée Générale en qualité d'observateur » de même qu'« aux sessions et travaux de toutes conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Assemblée Générale ou d'autres organes de l'ONU ». Dans la foulée était adoptée la résolution 3280 relative aux mouvements de libération nationale africains : l'Assemblée Générale décide d'

« inviter à titre d'observateurs, sur une base régulière conformément à la pratique établie, les représentants des mouvements de libération nationale reconnus par l'O.U.A. à participer aux travaux pertinents des grandes commissions de l'Assemblée Générale et de ses organes subsidiaires intéressés ainsi qu'aux conférences, séminaires et autres réunions organisées sous les auspices de l'ONU qui intéressent leur pays et prie le Secrétaire Général, agissant en consultation avec

(63) Doc. cit., note 62, pp. 198-199.

(64) Pas davantage d'ailleurs la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies approuvée par l'A.G. le 13 février 1946. Invoquée de façon résiduelle lors des débats sur la mission de l'O.L.P., cette Convention, à laquelle les Etats-Unis n'ont adhéré que le 29 février 1946, n'est qu'un premier développement de l'article 105 de la Charte et ne fait évidemment aucune référence aux privilèges et immunités des représentants d'Etats non membres. Cf. *R.T.N.U.*, vol. I, 1946-1947, pp. 16 et suiv.

l'O.U.A., de s'assurer que les dispositions nécessaires sont prises pour la participation effective, y compris leur participation financière » (65).

On constate que l'OLP jouissait initialement d'un statut d'observateur permanent bien plus large que celui des autres mouvements de libération concernés (66). Ce processus fut confirmé lorsque l'Assemblée Générale demanda que

« l'OLP, représentant du peuple palestinien, soit invitée à participer à tous les efforts, délibérations et conférences sur le Moyen-Orient qui ont lieu sous les auspices de l'ONU, sur un pied d'égalité avec les autres parties sur la base de la résolution 3236 (XXIX) » (67).

Cette résolution fut interprétée comme une invite à l'adresse du Conseil de Sécurité, afin qu'il conviât l'OLP à participer à ses travaux relatifs au conflit du Moyen-Orient. De fait, dès le mois de décembre 1975, l'OLP fut invitée à participer aux débats du Conseil de Sécurité « sans qu'il soit fait référence à l'article 39 du Règlement Intérieur du Conseil » (68), et malgré les protestations de certains membres permanents, dont les Etats-Unis. Ce statut privilégié accordé à l'OLP au sein de l'ONU est sans précédent, puisque seuls auparavant des Etats en avaient bénéficié. On a pu dire qu'« en fait l'OLP jouit d'un statut identique à celui d'un Etat indépendant non membre » (69) et que c'est à partir du moment où l'OLP fut dotée de cette position enviable qu'on manifesta davantage d'intérêt au plan international pour le statut d'observateur, qui avait évolué jusqu'alors dans des conditions généralement acceptées (70). C'est conformément à cette pratique que l'OLP put être considérée comme un « invité » des Nations Unies au sens de l'Article IV, section 11, de l'Accord de Siège, qui énumère les catégories de personnes susceptibles de bénéficier des facilités de transit « à destination ou en provenance du district administratif » de la part de l'ensemble des

(65) A/Res. 3280 (XXIX) du 10 décembre 1974, « Coopération entre l'ONU et l'OUA », (Par. 6).

(66) Le 20 décembre 1976, la S.W.A.P.O. s'est vu reconnaître un statut d'observateur permanent comparable à celui de l'O.L.P. (A/Res./32/152).

(67) A/3375 (XXX) du 10 novembre 1975, Par. 2. La résolution 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974 reconnut les droits nationaux inaliénables du peuple palestinien. Pour une chronologie détaillée de l'intégration de l'O.L.P. au sein de l'ONU, cf. P. TAVERNIER, « Organisation des Nations Unies. Problèmes juridiques », *A.F.D.I.*, 1974, pp. 490-491, *A.F.D.I.*, 1975, pp. 561-562 et *A.F.D.I.*, 1985, p. 535.

(68) P. TAVERNIER, art. cit., note 67 (1985), p. 561.

(69) C. LAZARUS, « Le statut des mouvements de libération nationale à l'ONU », *A.F.D.I.*, 1974, p. 194. L'auteur conclut : « ce qui n'est guère justifiable ». Un autre auteur a pu écrire : « Il ressort de tout cela que le statut de l'O.L.P. est voisin de celui des Etats ». Cf. N. YAHILOU, « Le statut juridique de l'O.L.P. : contribution à l'étude des mouvements de libération nationale en droit international », Thèse Clermont I, 1986, p. 276. Sur le statut de l'O.L.P. en droit international, cf. J. P. COLIN et G. PETIT, « L'O.L.P. », *Annuaire du Tiers-Monde*, 1975, pp. 112-149, J. A. BARBERIS, « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », *R.C.A.D.I.*, 1983, notamment pp. 250, 251 et 256 et S. R. SILVERBURG, « The P.L.O. in the United Nations : implications for International Law and Relations », *Israel Law Review*, 1977, pp. 365-392.

(70) Cf. E. SUY, « The Status of Observers in International Organisations », *R.C.A.D.I.*, 1978, II, p. 83.

autorités américaines, qui ne peuvent y faire obstacle : de même que la pratique antérieure des missions d'observations étatiques a reposé sur cette qualification générale, il semble que la détermination des droits des mouvements de libération dotés du statut d'observateur et des obligations de l'Etat hôte à leur égard s'est fondée sur cette disposition.

« En considérant les Accords de Siège conclus avec les pays hôtes, les observateurs des mouvements de libération semblent avoir obtenu leur visa sur la base d'une disposition ainsi libellée 'autres personnes invitées au Siège'. Cette expression se retrouve à la Section 11 (5) de l'Accord de Siège entre les Etats-Unis et les Nations Unies » (71).

Le fait que les Etats-Unis n'ont jamais reconnu l'OLP, n'entretenaient aucune relation officielle avec ce mouvement de libération et ont voté contre l'octroi du statut d'observateur permanent au moment de l'adoption de la résolution 3237 n'interdit pas que l'Etat hôte se trouve obligé de tenir compte de la présence objective de l'OLP en tant qu' « invité » de l'organisation internationale sur la base de cette disposition de l'Accord de Siège, dont l'application est déclenchée par une résolution de l'Assemblée Générale. D'ailleurs cet Accord envisage la mise en œuvre de ces obligations juridiques à la charge du pays hôte en l'absence de toute relation avec les Etats d'origine des personnes bénéficiant des facilités de transit :

« 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 » (Article IV, section 12).

C'est sur cette disposition que s'est fondée la pratique relative aux droits de communication et de transit des représentants d'Etats disposant du statut d'observateur permanent et non reconnus par les Etats-Unis ; elle a concerné en son temps les membres de la mission de la République Démocratique Allemande et de la République Démocratique du Vietnam, elle continue de jouer en faveur des représentants de la République Populaire de Corée. Ce type de disposition figure dans presque tous les accords de siège conclus entre les organisations internationales et les pays hôtes et il n'est pas étonnant de le retrouver dans la Convention de Vienne de 1975 au titre des dispositions générales (72) : elle peut être considérée comme internationalement consacrée. La doctrine a pu affirmer que « l'appréciation des titulaires du droit d'accès doit donc être l'œuvre de l'Organisation internationale et non celle de l'Etat du Siège » et que « dans toutes ces hypothèses, le droit d'accès ne saurait être livré à l'arbitraire de l'Etat du Siège et au hasard des relations avec l'Etat représenté », l'Etat du Siège ne retrouvant la plénitude de ses compétences en matière d'accès que « s'il est demandé par un Etat qui n'est ni membre de l'Organisation, ni invité par

(71) Cf. E. Sux, cours cit., note 70, p. 116.

(72) Article 82 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

elle » (73). Mais, au-delà de la garantie du droit d'accès au siège de l'ONU, les dispositions de l'Accord de Siège impliquent-elles le droit au séjour, celui-ci incluant la capacité d'installer les locaux d'une mission sur le territoire des Etats-Unis ? L'Article 4, section 13, *b* dispose sur ce point que

« les dispositions législatives et réglementaires sur le séjour des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Elles ne pourront notamment pas être appliquées de manière à contraindre ces personnes à quitter les Etats-Unis en raison de toute activité poursuivie par elle en leur qualité officielle ».

Même s'il n'y est fait aucune référence expresse à l'existence des missions, étatiques ou non, cette disposition a été constamment interprétée comme le fondement de l'ouverture de locaux, afin que toutes les personnes disposant du droit d'accès puissent s'acquitter de leurs fonctions officielles, aussi longtemps qu'elles durent, et confirmée par le Secrétaire d'Etat G. Schultz, lorsqu'il évoqua les obligations internationales des Etats-Unis nées de l'Accord de Siège à l'égard des membres de la mission de l'OLP :

« Nous sommes tenus d'autoriser le personnel de la mission d'observation de l'OLP à entrer et à séjourner aux Etats-Unis pour s'acquitter de ses fonctions officielles au siège des Nations Unies » (lettre au sénateur Dole du 29 janvier 1987 précitée).

Que serait, en effet, le droit au séjour permanent impliqué par le statut accordé à l'OLP, si les membres de la mission ne disposaient pas des moyens élémentaires d'exercer leurs tâches, et notamment de locaux (74) ? Il est donc permis de conclure avec la communauté internationale, le Secrétaire Général des Nations Unies et même le Département d'Etat que le point de rencontre de deux rapports juridiques bilatéraux (ONU/OLP par la résolution 3237 et ONU/Etats-Unis par l'Accord de Siège) a fait naître des obligations internationales médiatees à l'égard de la mission de l'OLP et de son personnel :

« La présence de l'OLP aux Nations Unies se fonde sur la décision prise par l'instance la plus représentative de la communauté internationale en vertu de laquelle l'OLP a été invitée à participer en tant qu'observateur aux travaux de l'Assemblée Générale et à ceux des conférences internationales convoquées sous les auspices des Nations Unies. Par cette résolution, tous les Membres des Nations Unies — même ceux qui, comme l'Uruguay, se sont abstenus lors du vote — ont l'obligation d'accepter la présence de l'OLP aux Nations Unies en

(73) Cf. R. Goy, « Le droit d'accès au siège des organisations internationales », *R.G.D.I.P.*, 1962, pp. 365 à 367. A noter qu'Israël figura parmi les premiers Etats victimes d'un refus du droit d'accès de la part de certains Etats arabes. Au contraire, les Etats-Unis ont toujours laissé le libre accès. Dans le sens du droit d'accès garanti par l'Accord de Siège aux observateurs : « Il serait alors possible au Secrétariat d'adresser aux observateurs du G.R.P. une invitation officielle, les Etats-Unis ne pouvant refuser les visas nécessaires au transit sans violer formellement la section 11 de l'Accord dans sa lettre, ce qui paraît inconcevable », J. P. COLIN « Le G.R.P. et les Nations Unies », *R.B.D.J.*, 1975, I, p. 356.

(74) « Les administrations américaines successives ont interprété cette disposition comme garantissant un droit d'établissement suffisant pour permettre à la délégation bénéficiant du droit d'accès de fonctionner effectivement », T. M. FRANCK, « Taking treaties seriously », *A.J.I.L.*, 1988, vol. 82, n° 11, p. 67 (traduit par nous).

tant qu'observateur et de s'abstenir de tout acte qui pourrait empêcher ou entraver l'accomplissement des fonctions d'observateur de l'OLP ou de ses représentants. En particulier, en vertu de la résolution 3237, le pays hôte a l'obligation de ne pas empêcher l'entrée, le séjour ou le départ de personnes invitées au Siège par les Nations Unies pour s'acquitter de fonctions officielles, comme le prévoit l'Accord de Siège conclu entre les Nations Unies et le pays hôte » (75).

A ce stade de la réflexion juridique, il apparaît que la mise en œuvre de la loi antiterroriste conduisant à la fermeture de la mission de l'OLP serait contraire aux obligations internationales, qui s'imposent aux autorités américaines en vertu des dispositions de l'Accord de Siège. Certes, celles-ci ne concernent pas littéralement les mouvements de libération nationale qui, tel l'OLP, ont obtenu le statut d'observateur permanent, même s'il est généralement reconnu que leur champ d'application s'étend à ce nouveau type d'observateurs : le fait, d'ailleurs, que ce statut d'observateur permanent soit sensiblement identique à celui octroyé à des Etats non membres plaide en faveur de cette extension, puisque les observateurs étatiques bénéficient de ces dispositions conventionnelles. Il s'agit cependant de trouver confirmation dans la pratique subséquente des Parties à l'Accord de Siège, et spécialement du pays hôte, comme « indice de leur volonté ultérieure » (76). Ces deux éléments, dispositions de l'Accord et pratique des Etats-Unis à l'égard des missions d'observation, notamment celle suivie depuis treize ans à l'égard de la mission palestinienne, ont été évoqués comme des titres juridiques également opposables au gouvernement américain (77).

4. — D'une façon générale, il a été souligné que la présence de la mission palestinienne auprès de l'ONU n'avait posé aucun problème particulier depuis qu'elle était entrée en fonction et que les arrangements conclus à ce sujet entre l'Etat hôte et le Secrétaire Général de l'Organisation, conformément au paragraphe 4 de la résolution 3237 (78) et à la pratique en matière de mission d'observation, avaient été respectés : d'une part, les membres de la mission de l'OLP se sont scrupuleusement conformés à leurs obligations, tant à l'égard de l'ONU que des Etats-Unis dont ils ont appliqué la

(75) M. Paolillo (Uruguay) qui commença ainsi son intervention : « L'Uruguay n'a pas officiellement reconnu l'O.L.P. Aucune relation n'existe entre le Gouvernement uruguayen et l'O.L.P. et il n'y a ni bureau, ni représentant de cette organisation accréditée auprès du Gouvernement uruguayen ». A/42/PV 103, pp. 6 et 7.

(76) Cf. J. P. Cor, « La conduite subséquente des Parties à un traité », *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 653.

(77) Cf. entre autres interventions, celle du représentant du Canada devant l'Assemblée Générale : « Notre position sur cette question est claire. Nous croyons que l'effet combiné de l'Article IV de l'Accord de Siège et de la pratique ultérieure des Etats impose au gouvernement du pays hôte l'obligation juridique de permettre à l'O.L.P. de maintenir un bureau auprès des Nations Unies à New York, ce qui est essentiel, à nos yeux, à l'exercice de ses fonctions en tant qu'invitée de l'Assemblée Générale ». A/42/PV 101, p. 01.

(78) Une telle compétence a probablement contribué à l'engagement direct et constant du Secrétaire Général dans cette affaire au même titre que d'autres facteurs, (Cf. *supra*).

réglementation tendant à restreindre leurs activités ou leurs déplacements sur le territoire américain, d'autre part, les autorités américaines successives ont accordé le même traitement à la mission palestinienne qu'à bon nombre d'autres missions, dont celles d'Etats membres à part entière. Dans le domaine du droit d'accès au siège et de l'obtention de visas pour pouvoir entrer aux Etats-Unis, il y a eu par exemple une évolution tout à fait significative : respectant les dispositions de l'Article 4, section 13, a) de l'Accord de Siège, selon lesquelles

« les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11 (NDLA ceux relatifs au droit d'accès). Les visas nécessaires aux personnes mentionnées dans cette section seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible »,

l'administration fédérale a d'abord accordé un visa très restrictif aux membres de la mission de l'OLP (comme d'ailleurs aux autres membres représentant des mouvements de libération nationale), le visa C.2 « étranger en transit ». Ce visa limite les déplacements de ses bénéficiaires à l'exercice de leurs fonctions officielles dans une limite de 25 miles autour de Columbus Circle et toute autre activité, en dehors des fonctions officielles et de ce rayon d'action, doit être soumise à autorisation du pays hôte (79). L'octroi de ce type de visa a été qualifié de « conforme à nos obligations en vertu de l'Accord de Siège » par les services du Département d'Etat en réponse à des organisations, qui auraient souhaité davantage de limitations. Puis, à partir de 1976, c'est le visa B-1 « visiteurs pour affaires », qui fut délivré à l'ensemble des membres des mouvements de libération, dont l'OLP. Ce type de visa n'impose aucune restriction dans les déplacements ou les activités, a une validité de six mois et peut aisément être renouvelé. Ce changement fut provoqué par la politique plus souple de la nouvelle administration Carter à l'égard de ces mouvements. L'administration Reagan, invoquant des raisons de « sécurité nationale » et de lutte antiterroriste, en revint à une réglementation contraignante quant aux facilités de déplacement des membres de la mission de l'OLP — autorisation expresse pour franchir le seuil de 25 miles et interdiction de se livrer à des activités autres qu'officielles. Mais il convient de remarquer que ces mesures discriminatoires, dont la compatibilité avec les dispositions de l'Accord de Siège est douteuse, ne visaient pas seulement la mission de l'OLP, mais concernaient des missions d'Etats membres ou d'Etats non membres ayant le statut d'observateur (80) et que certaines missions, telle la mission libyenne, étaient l'objet de restrictions encore plus strictes (cf. Intro. *supra*). Les rapports du Comité des Relations avec le pays hôte depuis 1974 montrent que

(79) Pour ces questions relatives aux visas, cf. E. SUY, cours cit., note 70, pp. 117-118.

(80) Les membres de la mission de la République Populaire de Corée (observateur) sont soumis à ces restrictions de même que ceux des missions de pays de l'Est ou de pays arabes, les derniers en date étant ceux de Bulgarie, Pologne, R.D.A. et Tchécoslovaquie depuis le 18 mai 1988.

peu de contentieux ont surgi entre l'OLP et les Etats-Unis : en 1983, l'observateur de l'OLP a demandé qu'un visa multi-entrées soit délivré au moins au représentant permanent de l'OLP auprès de l'ONU, souhait réitéré en 1987 en même temps que celui d'une obtention plus rapide du visa nécessaire à chaque entrée, les autorités américaines mettant deux semaines à s'exécuter (ce délai vaut pour tous les observateurs « invités » de l'ONU). En dehors de ces revendications mineures, seul un problème relatif à la recherche de nouveaux locaux pour abriter la mission en 1979 et un traitement jugé médiocre à l'aéroport en 1987 (81) firent l'objet de questions posées à l'administration américaine par l'intermédiaire de la mission des Etats-Unis à l'ONU. Nulle trace d'infractions caractérisées aux lois américaines commises par des membres de la mission, *a fortiori* nulle mention d'activités terroristes ou couverture de telles activités menaçant la sécurité du pays hôte. En somme, si la mission de l'OLP n'a pas bénéficié de privilèges spécifiques par rapport aux autres missions d'observation (82), rien n'indique dans le comportement des autorités américaines successives qu'elles l'aient considérée comme une mission « au rabais », dont la présence aurait constitué un danger qu'elles auraient cherché à réduire pour n'y parvenir qu'au bout de treize ans : la loi antiterroriste n'a pas représenté l'aboutissement d'un processus de constante opposition du pays hôte. Au contraire, le fait que cette mission a été traitée dans les mêmes conditions que des missions étatiques tend à prouver que les Etats-Unis l'ont assimilée bon gré, mal gré, aux autres missions conformément à leurs obligations conventionnelles et à la pratique subséquente relative aux missions d'observation. Son attitude à l'égard de la mission de l'OLP semble juridiquement opposable au gouvernement du pays hôte qui, par une mesure d'ordre interne, veut remettre en cause des obligations internationales acceptées et exécutées de bonne foi : « A partir d'un certain degré de consistance, elle (la pratique subséquente des Parties) se transforme insensiblement en source d'une obligation juridique » (83). Au terme de cette démonstration, on ne peut que souscrire à la conclusion du juriste américain Thomas N. Franck, selon laquelle « en fermant la mission d'observation de l'OLP auprès des Nations Unies, nous violerions l'esprit et la pratique constante, sinon la lettre, de l'Article 4, section 11 (5) de l'Accord de Siège que nous avons signé et ratifié... » et qui ajoutait qu'une violation aussi flagrante d'obligations internationales empêcherait les Etats-Unis de dénoncer le

(81) A/34/26, p. 21 (1979) et A/42/26, p. 13 (1987).

(82) Il nous a été affirmé par une source palestinienne digne de foi que le représentant permanent de l'O.L.P., M. Terzi, ne présente aucun passeport à l'administration américaine, lorsqu'il demande la délivrance d'un visa, afin de pouvoir pénétrer sur le territoire des Etats-Unis, à la différence des représentants de l'O.L.P. auprès d'Etats ou d'organisations internationales qui, à l'appui de leur demande, font valoir un passeport, qui leur a généralement été accordé par un Etat arabe. Si tel est vraiment le cas, cela signifie que les Etats-Unis appliquent à M. Terzi les dispositions de l'Accord de Siège dans une acception très souple et large.

(83) Cf. J. P. Cor, art. cit., note 76, p. 653.

non-respect d'obligations semblables par d'autres Etats (ex. : l'U.R.S.S. dans le domaine du désarmement) et ruinerait pour longtemps la crédibilité de leurs engagements internationaux (84). Rien d'étonnant à ce que la primauté des obligations internationales sur le droit interne ait été rappelée avec solennité par la CIJ dans l'Avis Consultatif rendu le 26 avril 1988 sur la question du recours à l'arbitrage sur la base de la section 21 de l'Accord de Siège. On sait que la Cour a consacré l'essentiel de ses réflexions à l'identification d'un différend quant à l'interprétation ou l'application de l'Accord de Siège entre l'ONU et le pays hôte au sens de cette section 21 pour conclure à son existence et au recours à l'arbitrage s'imposant au pays hôte. Mais si la mention, au dernier paragraphe de l'Avis rendu à l'unanimité, du « principe fondamental en droit international de la prééminence de ce droit sur le droit interne » a trait essentiellement à la section 21, elle sonne comme un avertissement général à l'adresse du pays hôte tenté de faire peu de cas d'obligations internationales incontestées (85). C'est sur cette primauté du droit international que le juge fédéral Palmieri saisi par l'administration fédérale, afin qu'il impose l'exécution de la loi à la mission palestinienne, s'est fondé pour considérer « que sans aucun doute l'accord de 1947 impose aux Etats-Unis l'obligation de ne pas gêner le fonctionnement de la mission d'observation de l'OLP » et que celle-ci ne pourrait donc être fermée. Cette conclusion donnant satisfaction à l'OLP et à l'ONU s'inscrit dans le cadre de la jurisprudence de la Cour Suprême précitée dans la mesure où la loi antiterroriste ne désignait pas formellement la mission auprès de l'ONU comme destinataire de ses effets.

Mais les débats en Assemblée Générale montrèrent qu'au-delà de l'enjeu portant sur le maintien de la mission de l'OLP, cette affaire était ressentie comme une nouvelle offensive menée indirectement contre les Nations Unies par le pays hôte, dont l'issue pouvait s'avérer redoutable pour la survie même de l'organisation internationale.

B. *L'ONU en question*

I. — « A qui le tour ? » pourrait être l'expression familière résumant l'inquiétude manifestée par bon nombre de représentants d'Etats membres devant l'Assemblée Générale. Plus aucune mission auprès de l'ONU, ni son personnel, ne seraient à l'abri de mesures hostiles adoptées par le pays hôte et appliquées à leur encontre, si les autorités américaines parvenaient à leur fin en fermant la mission de l'OLP et en privant ses membres des conditions élémentaires nécessaires à l'exécution de leurs fonctions d'observateur

(84) Th. N. FRANCK, art. cit., note 74, pp. 67-68 (traduit par nous).

(85) Doc. A/42/952, par. 57. Pour un commentaire de cet Avis, cf. J. D. SICHAULT, « L'Avis rendu par la C.I.J. le 16 avril 1988 dans l'Affaire de l'O.L.P. », *R.G.D.I.P.*, 1988, n° 4, pp. 881-927.

permanent. Les débats ont rappelé que déjà des mesures restrictives avaient été prises et mises en œuvre contre des missions d'Etats membres à part entière (cf. Intro *supra*) au mépris des engagements conventionnels, notamment de l'Accord de Siège, et que si l'on ne réagissait pas énergiquement à cette étape supplémentaire dans l'escalade franchie par les Etats-Unis, la voie serait ouverte à toutes les mesures unilatérales et arbitraires. Cette prise de conscience d'un seuil décisif et capital pour l'avenir de l'ONU sur le territoire des Etats-Unis explique sans doute l'unité remarquable et constante dont a fait preuve l'Assemblée Générale derrière le Secrétaire Général tout au long de cette affaire. Il est apparu clairement que l'enjeu dépassait le contentieux en cours et qu'en défendant les droits de la mission de l'OLP, chaque membre protégeait les siens propres : si un tel précédent était admis, rien n'empêcherait, en effet, d'autres pays hôtes d'organisations internationales de se comporter de la même façon, tant à l'égard des missions d'observation que des missions d'Etats membres à partir de considérations idéologiques ou politiques. Permettre à l'Etat du siège de choisir les membres d'une organisation ou ceux qui participent à ses travaux, constituerait une ingérence dans sa compétence de libre composition et invitation, puisque l'ensemble des accords de siège prévoit que les pays hôtes ne peuvent s'opposer au droit d'accès de toutes les personnes, que les organisations sont conviées à prendre part à leurs activités. Ce serait leur accorder un droit de veto sur une décision qui ressortit au pouvoir exclusif des organes habilités par la charte constitutive ou la pratique ultérieure de l'organisation : pour ce qui est de l'ONU, l'article 4, par. 2, de la Charte serait ainsi violé, et, dans le cas du statut de l'OLP, la compétence largement acceptée de l'Assemblée Générale d'inviter des Etats non membres ou toutes autres entités au titre d'observateur. C'est donc l'indépendance organique et institutionnelle des Nations Unies qui se trouvait menacée par l'initiative menée contre l'OLP ; il s'est agi de savoir, comme l'a déclaré le représentant de la SWAPO, particulièrement concernée puisque jouissant du même statut que l'OLP, si allait aboutir « la tentative de transformer les Nations Unies en un organe subalterne servant les intérêts d'un seul Etat » (86) et « devenir l'instrument des Etats-Unis d'Amérique » (87).

2. — Etant donné la place de ce pays dans les relations internationales, on comprend que cela aurait porté un coup fatal au multilatéralisme et qu'une telle évolution a été énergiquement refusée par les autres Etats membres. En effet, le statut d'observateur permanent ne peut être considéré comme un statut mineur, une situation juridique précaire et aléatoire, susceptible d'être remise en cause de la propre volonté d'un seul Etat, quels que soient son influence au sein de la société internationale ou son statut de pays hôte de l'organisation internationale. Si les observateurs perma-

(86) M. Angula (S.W.A.P.O.) A/42/PV 101 (29/02/1988).

(87) M. Basendwah (Yémen) A/42/PV 102, p. 76 (01/03/1988).

nents n'exercent pas les mêmes droits et compétences que les Etats membres à part entière, il ne fait aucun doute que leur statut ne les place pas en marge de l'ONU, mais qu'au contraire ils font partie intégrante du système onusien. A preuve, l'un des attendus de la résolution 3237 relative à l'OLP « prend en considération l'universalité de l'Organisation des Nations Unies prescrite dans la Charte ». Cette référence s'inscrit dans la conception développée par le Secrétaire Général dans son rapport sur l'activité de l'Organisation entre juin 1965 et juin 1966 et reprise les années suivantes :

« j'estime que tous les pays devraient être encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent. Ils ne pourraient que gagner à avoir des observateurs au Siège, à l'Office des Nations Unies à Genève et auprès des commissions économiques régionales, à voir l'Organisation au travail, à percevoir les courants et contre-courants d'opinion qui s'y manifestent et à contribuer à cet échange ; l'ONU dans son ensemble y aurait elle aussi tout intérêt. Ces contacts et ces échanges permettraient à coup sûr de mieux comprendre les problèmes du monde et de s'attaquer de façon plus réaliste à leurs solutions » (88).

Même si cette perspective d'encourager l'octroi du statut d'observateur se limitait alors aux Etats, la pratique ultérieure de l'Organisation a montré que ce caractère d'universalité incluait d'autres entités, considérées à certains titres comme des acteurs influents de la scène internationale. L'exclusion de la mission de l'OLP aurait ainsi mis en cause ce principe d'universalité, que les Nations Unies n'ont eu de cesse de rechercher (89). Mais l'intégration d'observateurs permanents autres que des Etats obéit à des préoccupations un peu différentes de celles exprimées par le Secrétaire Général en 1965, cela va au-delà de l'intérêt mutuel d'échange que sont susceptibles d'en retirer les Etats membres et l'Organisation elle-même. Il est évident que si l'OLP a été invitée à participer très largement aux travaux de l'ONU, c'est moins pour prendre part au forum international qu'ils représentent que parce que sa participation a été jugée indispensable au règlement du conflit du Moyen-Orient, auquel les Nations Unies s'efforcent de contribuer. D'ailleurs la résolution 3375 (XXX) invitant l'OLP à participer aux efforts pour la paix au Moyen-Orient confirma que la recherche de la seule universalité n'était pas le facteur principal de l'invitation lancée à l'OLP :

« convaincue que la participation du peuple palestinien est essentielle dans tous les efforts et délibérations visant à instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient, demande que l'OLP, représentant du peuple palestinien, soit invitée à tous les efforts, délibérations et conférences sur le Moyen-Orient qui ont lieu sous les auspices de l'ONU sur un pied d'égalité avec les autres parties, sur la base de la résolution 3236 (XXIX) » (90).

(88) A/6301/Add. 1 (21^e session), p. 15.

(89) Sur la recherche de l'universalité, cf. G. FEUER, « Commentaire de l'article 4 de la Charte des Nations Unies », sous la direction d'A. PELLET et J. P. COT). *Economica*, pp. 175 et suiv.

(90) A/3375 (XXX) du 10 novembre 1975. 5^e considérant et 2^e paragraphe.

Non seulement l'initiative des autorités américaines aurait empiété sur l'indépendance organique de l'ONU, mais elle aurait constitué un empêchement fonctionnel à la poursuite de ses activités et de ses buts. Parmi ceux-ci, un des plus fondamentaux, le maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'OLP et son statut d'observateur permanent participent donc des efforts de l'ONU en vue d'une universalité téléologique et leur absence déséquilibrerait le processus de paix à peine ébauché : si l'ONU veut être partie prenante au règlement du conflit du Moyen-Orient et de la question palestinienne, la participation de l'OLP, en tant que représentant des droits du peuple palestinien, est une condition *sine qua non*. On peut même penser que tout processus de règlement aurait été bloqué, au cas où l'OLP n'aurait plus été en mesure de faire entendre sa voix au sein de l'ONU. Les implications de la décision américaine auraient donc été plus sérieuses qu'il n'apparaissait au premier abord, c'est l'existence même de l'ONU en tant qu'organisation internationale autonome qui se serait trouvée ébranlée. Outre les arguments juridiques précités et qui gardent toute leur validité, il est permis de se référer une nouvelle fois à l'Accord de Siège qui en sa section 27 dispose que

« le présent accord sera interprété à la lumière de son but fondamental, qui est de permettre à l'Organisation des Nations Unies de pleinement et efficacement exercer ses fonctions et d'atteindre ses buts au siège de son activité aux Etats-Unis ».

Il est manifeste que cette prescription générale régissant l'ensemble des dispositions de l'Accord de Siège et des relations ONU/Pays hôte aurait été violée, si la mission de l'OLP n'avait pu être maintenue (91). En somme, c'est la personnalité juridique internationale et objective de l'ONU telle que définie par la CIJ dans l'Avis de 1949 relatif aux Réparations des dommages subis au service des Nations Unies, sa capacité d'agir au plan international, d'exercer des fonctions et des compétences, qui aurait été mise en question, alors que les conclusions de la CIJ quant à la qualité de sujet de droit international, même limité, de l'ONU ne sont pas sérieusement contestées (92). Le juge fédéral Palmieri, en donnant priorité au respect des obligations internationales des Etats-Unis, a probablement empêché qu'une grave crise affecte l'Organisation universelle dans ses rapports avec le pays hôte (93). Mais la survenance d'une telle affaire aurait pu être évitée, si le

(91) Cette disposition est à relier aux articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies. Cf. en ce sens J. P. COLIN, art. cit., note 73, pp. 52 et 54.

(92) Avis consultatif rendu le 11 avril 1949, *Recueil C.I.J.*, 1949.

(93) Sur le rôle des juridictions internes dans les rapports entre organisations internationales et pays hôtes : « Les organismes internationaux ne peuvent mener à bien leurs tâches d'intérêt international que s'ils jouissent d'une réelle indépendance vis-à-vis de tous les Etats. Or, leurs privilèges et immunités stipulés dans les traités constituent un des moyens en vue de réaliser cette indépendance. En statuant sur ceux-ci, les juges internes se prononcent en réalité sur les conditions de son fonctionnement de ces organismes. Dès lors, apparaît le rôle véritable qui devrait être le leur. Il leur faudrait appliquer sans arrière-pensée les conventions conclues à ce

statut des missions d'observation autres que celles des Etats était codifié. Sur ce plan, les Etats ne font pas montre de la même unanimité affichée pour défendre les droits de la mission de l'OLP. On sait que la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales adopta une résolution annexée au texte de la Convention de Vienne de 1975, malgré l'hostilité d'un certain nombre d'Etats hôtes, au premier rang desquels les Etats-Unis (cf. pp. 480-481, *supra*). Or, l'une des grandes innovations de la Convention de 1975 consista à assurer une « large égalité de traitement » (94) entre les missions permanentes d'Etats membres d'une Organisation internationale et les missions permanentes d'observation d'Etats non membres, ce qui explique l'attitude plus que réservée des Etats occidentaux, très souvent Etats hôtes, qui se sont abstenus au moment de l'adoption de la Convention, estimant que son texte plaçait les Etats hôtes dans une situation par trop défavorable : la mise en œuvre de la résolution aurait donc abouti à assimiler, quant au traitement dû par l'Etat hôte, les missions permanentes d'observation des mouvements de libération à celles des Etats membres à part entière (95). On comprend que l'Assemblée Générale n'ait pas réussi à faire progresser cette codification conformément à l'exhortation de la résolution de 1975. En effet, depuis 1980 et toutes les deux sessions, l'Assemblée Générale adopte sur proposition de la 6^e Commission des résolutions au contenu identique : le premier paragraphe invite les Etats, notamment les pays hôtes d'organisations internationales, à ratifier la Convention de 1975 et le second

« demande aux Etats concernés d'accorder aux délégations des mouvements de libération nationale ... les facilités, privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions conformément aux dispositions de la Convention de Vienne » (96).

3. — La volonté de la majorité des Etats (Membres du groupe des 77 et Etats socialistes) est bien d'étendre les dispositions de cette Convention aux missions d'observation des mouvements de libération nationale, ce qui est refusé par la minorité composée, pour une bonne part, des Etats occidentaux. La codification du statut des mouvements de libération auprès des organisations internationales est donc bloquée, alors que le différend relatif au maintien de la mission de l'OLP à New York a témoigné de l'urgente

sujet, en obéissant exclusivement aux impératifs internationaux, afin de contribuer à la bonne marche de ces organismes et, par là-même, au succès de l'organisation internationale tout entière ». N'GUYEN QUOC DINH, « Les privilèges et immunités des organismes internationaux d'après les jurisprudences nationales depuis 1945 », *A.F.D.I.*, 1957, p. 263.

(94) Sur ce point, cf. J. P. RITTER, « La Conférence et la Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations Internationales. Quelques questions particulières. *A.F.D.I.*, pp. 475 et suiv.

(95) Elle leur aurait accordé par exemple « toutes facilités nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions » (Art. 20, 1), l'inviolabilité des locaux de la mission (Art. 23), et la liberté de déplacement et de circulation au bénéfice de tous ses membres (Art. 26).

(96) A/35/167 du 15/12/1980, A/37/104 du 16/12/1982, A/39/76 du 13/12/1982, A/39/76 du 13/12/1984 et A/41/71 du 03/12/1986.

nécessité de parvenir à une réglementation. En l'état actuel des prises de position, cette échéance demeure lointaine car, d'une part, la majorité des membres de l'Assemblée Générale n'est pas prête à accepter un statut restrictif pour les missions des mouvements de libération nationale et, d'autre part, les Etats occidentaux ne veulent pas entendre parler d'une assimilation, qui induirait le caractère nécessairement pré-étatique de ces observateurs et anticiperait sur leur avenir de futurs Etats, quand elle n'y contribuerait pas ! Pourtant les différences de traitement affectant ces mouvements selon les pays hôtes des organisations internationales, auprès desquelles ils disposent du statut d'observateur permanent, exigeraient des compromis, afin de tendre à une certaine unicité de réglementation. L'exemple de l'OLP est à cet égard éloquent : en dehors de sa situation aux Etats-Unis, les conditions juridiques, auxquelles elle se trouve soumise, sont marquées par une grande hétérogénéité. Ainsi, en Suisse où l'OLP dispose d'un bureau à Genève, chargé d'exercer les fonctions d'observateur auprès de l'Office des Nations Unies ou d'institutions spécialisées comme l'OIT et l'OMS, la « mission » jouit d'un statut *sui generis* : d'une part, le 25 juin 1975, le Conseil Fédéral a pris une décision précisant les facilités, immunités et privilèges devant permettre à ce bureau d'accomplir ses tâches. Cette décision était expressément fondée sur l'Accord de Siège conclu les 11 juin et 1^{er} juillet 1946 et entré en vigueur à cette dernière date (Accord sur les privilèges et immunités de l'ONU conclu entre le Conseil Fédéral suisse et le Secrétaire Général de l'ONU) complété par un échange de lettres ultérieur (22 octobre et 4 novembre 1946) et sur la résolution 3237 octroyant le statut d'observateur permanent. Mais, d'autre part, alors que les missions permanentes des Etats Membres bénéficient d'immunités et privilèges quasiment identiques à ceux des missions diplomatiques, le Bureau de l'OLP n'a droit qu'à des facilités strictement fonctionnelles : inviolabilité des locaux, droit d'accès, immunités de juridiction pénale, administrative et civile pour tous les actes accomplis dans l'exercice des fonctions et immunité fiscale. Par contre, le visa n'est pas toujours accordé par les autorités helvétiques pour permettre la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire. Ce qui semble toutefois le plus remarquable est le fait que le Département Fédéral des Affaires Etrangères s'est bien gardé jusqu'alors de codifier formellement ce statut accordé au Bureau de l'OLP, dans le but manifeste de ne pas se lier de façon trop contraignante : il apparaît, en effet, qu'il s'agit d'un statut *de facto*, qui ne relève d'aucun engagement écrit, qui fasse l'objet de publication (97).

En Autriche, les relations entre le Gouvernement autrichien et les missions d'observateurs permanents des mouvements de libération nationale auprès des organisations internationales sises à Vienne sont régies par un

(97) Source officielle : la plus haute hiérarchie du Département Fédéral des Affaires Etrangères de Berne.

décret du gouvernement fédéral en date du 17 octobre 1978 : ce décret n'établit aucune distinction entre les missions d'observation étatiques et les missions non étatiques. Les immunités et facilités octroyées par ce décret sont très larges et comparables aux immunités de type diplomatique, dont disposent les missions des Etats Membres.

Enfin en France, le 25 octobre 1974, la Conférence Générale de l'UNESCO a décidé d'admettre l'OLP en qualité d'observateur avec possibilité de prendre la parole ou de faire des déclarations écrites aux séances plénières ou aux séances des organes subsidiaires (article 67 B du Règlement intérieur modifié). Il a été affirmé que « la délégation de l'OLP peut être considérée comme une mission permanente auprès de l'UNESCO » (98), dans la mesure où le nouvel article 7 B du Règlement intérieur prescrit que

« la conférence générale, le Conseil exécutif ou le directeur général invitera l'OLP reconnue par la Ligue des Etats arabes à envoyer des observateurs aux réunions mentionnées dans le présent règlement »,

ce qui confère à l'OLP un traitement privilégié par rapport aux autres mouvements de libération ou même aux Etats non membres. Pour autant le statut d'observateur auprès de l'UNESCO est un non-statut, puisque non prévu par l'Acte constitutif du 16 novembre 1975 et que l'Accord de Siège, conclu entre la France et l'UNESCO le 2 juillet 1954, prévoit seulement le droit d'accès pour « toutes personnes invitées pour affaires officielles par la Conférence Générale de l'Organisation » (article 9, par. 2, g). La mission d'observation de l'OLP s'est ouverte de cette lacune à plusieurs reprises auprès de la Direction Générale en soulignant les problèmes pratiques qui en résultaient, alors que « rien ne distingue nos fonctions dans les faits de celles assumées par les Délégués permanents des Etats Membres auprès de l'UNESCO » (99). A cette initiative, la Direction Générale a répondu de façon très prudente, sachant que le gouvernement français s'oppose à toute modification de l'Accord de Siège, si ne s'y trouve pas remise en cause l'immunité fiscale dont jouissent les fonctionnaires français. La question du statut des observateurs auprès de l'UNESCO reste cependant posée, étant donné l'accroissement récent de leur nombre. Ainsi, les Etats-Unis, ironie de l'histoire, figurent auprès de l'OLP dans cette catégorie (100).

Ces trois exemples démontrent, à l'envi, l'anomie du statut international des missions permanentes des mouvements de libération nationale auprès des organisations internationales et la nécessité d'une prochaine codification.

(98) J. P. COLIN, art. cit., note 69, Annexe 4, pp. 146 à 148.

(99) Lettre de M. O. Massalha, Observateur permanent de l'O.L.P. auprès de l'UNESCO, en date du 29 janvier 1982 à M. A. M'Bow, Directeur Général de l'UNESCO.

(100) Il semble que l'O.L.P. aurait l'intention de demander en 1989 le bénéfice du statut de membre associé de l'UNESCO. Mais, outre qu'il faudrait une révision de l'Acte constitutif, l'accélération du processus « d'étatisation » en Palestine frappe cette hypothèse de caducité « préalable ».

4. — En refusant de délivrer un visa d'entrée sur le territoire américain à Y. Arafat, afin qu'il puisse venir s'exprimer devant l'Assemblée Générale lors de la 43^e session, le Secrétaire d'Etat G. Schultz a livré un dernier baroud d'honneur, conforme à la position finalement adoptée par les Etats-Unis dans l'affaire de la mission de l'OLP auprès des Nations Unies (101). En condamnant aussi fermement et unanimement cette attitude et en décidant de transférer les travaux de l'Assemblée Générale à Genève, pour que Y. Arafat puisse participer aux débats sur la question de la Palestine, les autres Etats membres ont campé sur leurs positions antérieures et réaffirmé leur volonté que l'Organisation universelle ne soit ni démembrée, ni dépendante, ni empêchée d'exercer ses fonctions.

(101) Le communiqué du Département d'Etat publié le 26 novembre 1988, afin de justifier le refus d'octroi de visa à Y. Arafat, s'efforce de concilier les obligations internationales des Etats-Unis, qui les contraignent à laisser fonctionner la mission d'observation de l'O.L.P. auprès des Nations Unies, et les dispositions de la loi antiterroriste de 1987, qui leur permettrait d'interdire « l'admission des membres de l'O.L.P. aux Etats-Unis du fait de leur affiliation à une organisation qui se livre au terrorisme ». Un passage du communiqué affirme que « l'O.L.P. a eu, et continue d'avoir, tout loisir de faire connaître ses positions aux membres de l'ONU ». Refuser un visa à Y. Arafat, et l'empêcher ainsi de venir s'exprimer devant l'Assemblée Générale, n'est-ce pas contredire cette position de principe ? Cf. *Documents d'Actualité Internationale*, 1/1/1989, n° 1, pp. 6-7.