

## AFFAIRE RELATIVE AU PERSONNEL DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DES ÉTATS-UNIS À TÉHÉRAN

Arrêt du 24 mai 1980

Dans son arrêt dans l'affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, la Cour a décidé : 1) que l'Iran a violé et continue de violer des obligations dont il est tenu envers les Etats-Unis; 2) que ces violations engagent sa responsabilité; 3) que le Gouvernement iranien doit assurer la libération immédiate des ressortissants des Etats-Unis détenus en otages et restituer les locaux de l'ambassade; 4) qu'aucun membre du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis ne peut être retenu en Iran pour y être traduit en justice ou cité comme témoin; 5) que l'Iran est tenu de réparer le préjudice causé aux Etats-Unis; et 6) que les formes de cette réparation seront réglées par la Cour au cas où les deux Etats ne pourraient se mettre d'accord à ce sujet. (Pour le texte complet du dispositif, voir l'annexe.)

Ces décisions ont été adoptées à de larges majorités : points 1 et 2 : 13 voix contre 2; points 3 et 4 : unanimité; point 5 : 12 voix contre 3; point 6 : 14 voix contre une. (Pour le nom des votants, voir l'annexe.)

\*  
\* \* \*

Une opinion individuelle a été jointe à l'arrêt par M. Lachs qui a voté contre le point 5 du dispositif. Des opinions dissidentes ont été jointes à l'arrêt par M. Morozov, qui a voté contre les points 1, 2, 5 et 6, ainsi que par M. Tarazi qui a voté contre les points 1, 2 et 5.

\*  
\* \* \*

### *Procédures devant la Cour (paragraphe 1 à 10)*

Dans son arrêt, la Cour rappelle que l'instance a été introduite par les Etats-Unis contre l'Iran, le 29 novembre 1979. L'affaire avait pour origine la situation de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran et de leurs consulats à Tabriz et à Chiraz, ainsi que la prise et la détention en otages de membres du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran et de deux autres ressortissants des Etats-Unis. Le demandeur ayant prié la Cour d'indiquer des mesures conservatoires, celle-ci a, par ordonnance du 15 décembre 1979, indiqué à l'unanimité, en attendant son arrêt définitif, des mesures conservatoires demandant la restitution immédiate de l'ambassade et la libération des otages (voir communiqué de presse n° 80/1).

La procédure s'est poursuivie conformément au Statut et au Règlement de la Cour. Les Etats-Unis ont déposé un mémoire, et des audiences publiques ont eu lieu du 18 au 20 mars 1980. A l'issue de celles-ci, les Etats-Unis ont déposé des conclusions finales dans lesquelles ils prient la Cour de dire et juger notamment que l'Iran a violé ses obligations juridiques internationales à l'égard des Etats-Unis et qu'il doit assurer la

libération immédiate des otages, reconnaître aux membres du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis la protection et les immunités auxquelles ils ont droit, en particulier l'immunité à l'égard de toute forme de juridiction criminelle, leur donner les moyens de quitter l'Iran, faire poursuivre par les autorités compétentes iraniennes ou extradier aux Etats-Unis les personnes responsables des infractions commises, et verser aux Etats-Unis une réparation dont la Cour déterminera ultérieurement le montant.

L'Iran n'a pris aucune part à l'instance. Il n'a déposé aucune pièce écrite, ne s'est pas fait représenter à la procédure orale et aucune conclusion n'a été présentée en son nom. Toutefois son attitude a été définie dans deux lettres adressées à la Cour par son ministre des affaires étrangères les 9 décembre 1979 et 16 mars 1980. Il y soutient entre autres que la Cour ne peut ni ne doit se saisir de l'affaire.

### *Exposé des faits (paragraphe 11 à 32)*

Il est regrettable que l'Iran ne se soit pas présenté pour développer ses arguments. La non-participation de cet Etat à la procédure entraîne l'application de l'Article 53 du Statut en vertu duquel la Cour doit, avant de se prononcer, s'assurer notamment que les conclusions du demandeur sont fondées en fait.

A cet égard, la Cour constate qu'elle dispose, dans les documents présentés par les Etats-Unis, d'une masse de renseignements de sources diverses, y compris de nombreuses déclarations officielles des autorités iraniennes et américaines, qui sont parfaitement concordants quant aux principaux faits et qui ont été communiqués à l'Iran sans que celui-ci y oppose la moindre dénégation. En conséquence la Cour est convaincue que les allégations de fait sur lesquelles reposent les demandes des Etats-Unis sont fondées.

### *Recevabilité (paragraphe 33 à 44)*

La Cour doit aussi, conformément à l'Article 53 du Statut et en vertu d'une jurisprudence constante, examiner d'office toute question préliminaire de recevabilité ou de compétence.

La Cour dit, sur la recevabilité, que les considérations avancées par l'Iran dans ses deux lettres précitées ne font apparaître aucun motif qui obligerait à conclure que la Cour ne peut ni ne doit se saisir de l'affaire. Elle ajoute qu'elle ne voit aucune incompatibilité entre la poursuite d'une procédure devant la Cour et la constitution par le Secrétaire général de l'ONU, avec l'accord des deux Etats, d'une commission chargée d'entreprendre une mission d'établissement des faits en Iran en vue d'entendre les griefs de l'Iran et de permettre une solution rapide de la crise entre les deux pays.

### Compétence (paragraphe 45 à 55)

Des quatre instruments invoqués par les Etats-Unis comme base de la compétence de la Cour pour connaître de leurs réclamations, la Cour constate que les trois premiers, à savoir les protocoles de signature facultative accompagnant les conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires, et le traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 entre les Etats-Unis et l'Iran, peuvent en effet servir de fondement à l'exercice de sa compétence en l'espèce.

En ce qui concerne le quatrième, à savoir la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher dans l'arrêt si l'article 13 de cet instrument peut servir de fondement à l'exercice de sa compétence pour connaître des demandes formulées par les Etats-Unis au titre de cette convention.

*Fonds.* Imputabilité à l'Iran des comportements incriminés et violations par l'Iran de certaines obligations (paragraphe 56 à 94)

La Cour doit enfin s'assurer aux termes de l'article 53 du Statut que les conclusions du demandeur sont fondées en droit. A cette fin, elle recherche dans quelle mesure les comportements incriminés peuvent être considérés comme juridiquement imputables à l'Etat iranien (par opposition aux occupants de l'ambassade) et s'ils sont compatibles ou non avec les obligations incombant à l'Iran en vertu des traités en vigueur ou de toute autre règle de droit international éventuellement applicable.

a) Les événements du 4 novembre 1979 (paragraphe 56 à 68)

La première phase des événements donnant lieu aux réclamations des Etats-Unis recouvre l'attaque armée perpétrée le 4 novembre 1979 contre l'ambassade des Etats-Unis par des étudiants musulmans partisans de la politique de l'Imam (appelés les militants dans l'arrêt), l'invasion des locaux de l'ambassade, la prise en otages des personnes qui s'y trouvaient, la saisie de ses biens et de ses archives et le comportement des autorités iraniennes devant ces événements.

La Cour fait observer que le comportement des militants ne pourrait être directement imputable à l'Etat iranien que s'il était avéré qu'ils agissaient alors effectivement pour son compte. Or les éléments d'information dont elle dispose ne permettent pas de l'établir avec le degré de certitude nécessaire. Toutefois l'Etat iranien, qui avait, en tant qu'Etat accréditaire, l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger l'ambassade, n'a rien fait pour prévenir l'attaque ou l'empêcher d'aboutir, ni pour contraindre les militants à évacuer les locaux et à libérer les otages. Cette carence contraste avec le comportement des autorités iraniennes à la même époque dans plusieurs situations similaires, où elles ont pris les mesures nécessaires. Elle constitue, selon la Cour, une violation grave et manifeste des obligations dont l'Iran est tenu à l'égard des Etats-Unis en vertu des articles 22 (2), 24, 25, 26, 27 et 29 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, des articles 5 et 36 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires et de l'article II (4) du traité de 1955. L'absence de

protection accordée aux consulats de Tabriz et Chiraz constitue la violation de plusieurs autres dispositions de la Convention de 1963.

La Cour est amenée à conclure que, le 4 novembre 1979, les autorités iraniennes étaient pleinement conscientes des obligations que leur imposaient les conventions en vigueur, qu'elles savaient que des mesures urgentes de leur part s'imposaient, qu'elles disposaient des moyens de s'acquitter de ces obligations et qu'elles ont totalement manqué d'y conformer leur conduite.

b) Les événements postérieurs au 4 novembre 1979 (paragraphe 69 à 79)

La seconde phase des événements qui motivent les réclamations des Etats-Unis comprend toute la série des faits qui se sont déroulés après l'occupation de l'ambassade par les militants. Alors que le Gouvernement iranien avait le devoir de prendre toutes les dispositions appropriées pour mettre fin aux atteintes infligées à l'inviolabilité des locaux et du personnel de l'ambassade et proposer la réparation du préjudice subi, il n'a rien fait de semblable. De nombreuses autorités iraniennes ont immédiatement manifesté leur approbation. L'ayatollah Khomeini en particulier a proclamé que l'Etat iranien apportait sa caution tant à la prise de l'ambassade qu'à la détention des otages. Il a qualifié la première de "centre d'espionnage", il a déclaré que les seconds resteraient (sauf quelques exceptions) "en état d'arrestation" jusqu'à ce que les Etats-Unis aient livré l'ancien Chah et ses biens à l'Iran et il a interdit toute négociation avec les Etats-Unis à ce sujet. Des organes de l'Etat iranien ayant approuvé les faits incriminés et décidé de les laisser durer afin de faire pression sur les Etats-Unis, ces faits ont pris le caractère d'actes de l'Etat iranien. Les militants sont devenus des agents de l'Etat iranien dont les actes engagent sa responsabilité internationale. La situation n'a pas sensiblement évolué au cours des six mois écoulés : l'ordonnance de la Cour du 15 décembre 1979 a été rejetée publiquement et l'ayatollah a dit que les otages resteraient détenus tant que le nouveau parlement iranien n'aurait pas réglé leur sort.

La décision des autorités iraniennes de continuer à soumettre les locaux de l'ambassade des Etats-Unis à une occupation et à détenir les membres de son personnel en otages a entraîné des manquements répétés et multiples aux Conventions de Vienne et ajouté d'autres violations à celles qui avaient été commises lors de la prise de l'ambassade (Convention de Vienne de 1961, articles 22, 24, 25, 26, 27 et 29; Convention de Vienne de 1963, article 33 (entre autres); traité de 1955, article II (4)).

En ce qui concerne le chargé d'affaires et deux autres membres de la mission des Etats-Unis qui se trouvent au ministère des affaires étrangères d'Iran depuis le 4 novembre 1979, la Cour constate que les autorités iraniennes leur ont retiré la protection et les moyens nécessaires pour qu'ils puissent quitter le ministère en toute sécurité. La Cour estime donc qu'à leur égard il y a violation des articles 26 à 29 de la Convention de Vienne de 1961.

Notant en outre que diverses autorités iraniennes ont menacé de faire juger certains des otages par un tribunal ou de les obliger à témoigner, la Cour estime que, si cette intention se traduisait dans les faits, cela constituerait une violation de l'article 31 de la même convention.

c) Existence éventuelle de circonstances spéciales (paragraphe 80 à 89)

La Cour croit devoir examiner la question de savoir si le comportement de l'Iran pourrait être justifié par l'existence de circonstances spéciales. Le ministre des affaires étrangères d'Iran a en effet allégué, dans ses deux lettres susmentionnées, des agissements criminels de la part des Etats-Unis en Iran. La Cour considère que, même si ces agissements pouvaient être considérés comme établis, ils ne constitueraient pas un moyen de défense opposable aux demandes des Etats-Unis car le droit diplomatique permet notamment de rompre les relations diplomatiques ou de déclarer *persona non grata* les membres de missions diplomatiques ou consulaires exerçant des activités illicites. La Cour conclut que l'Iran a recouru à la contrainte contre l'ambassade des Etats-Unis et son personnel au lieu d'employer les moyens normaux et efficaces qui étaient à sa disposition.

d) Responsabilité internationale (paragraphe 90 à 92)

La Cour constate que les violations successives et continues par l'Iran des obligations qui lui incombent au titre des Conventions de Vienne de 1961 et de 1963, du traité de 1955 et des règles du droit international général engagent la responsabilité de l'Iran à l'égard des Etats-Unis. Il en résulte que l'Etat iranien a l'obligation de réparer le préjudice causé aux Etats-Unis. Toutefois, les violations persistant, les formes et le montant de la réparation ne peuvent être déterminés à la date du présent arrêt.

En même temps, la Cour estime essentiel de réitérer solennellement les observations qu'elle avait présentées dans son ordonnance du 15 décembre 1979 sur l'importance des principes du droit international régissant les relations diplomatiques et consulaires. Après avoir souligné que l'affaire présente une gravité particulière parce qu'en l'occurrence ce ne sont pas seulement des individus ou des groupes d'individus qui ont agi au mépris de l'inviolabilité d'une ambassade étrangère mais le gouvernement de l'Etat accréditaire lui-même, elle attire l'attention de la communauté internationale tout entière sur le danger peut-être irréparable d'événements comme ceux dont elle est saisie. Ces événements ne peuvent que saper à la base un édifice juridique patiemment construit et dont la sauvegarde est essentielle pour la sécurité et le bien-être de la communauté internationale.

e) Opération des Etats-Unis en Iran les 24 et 25 avril 1980 (paragraphe 93 et 94)

A propos de l'opération déclenchée en Iran par des unités militaires américaines les 24 et 25 avril 1980, la Cour ne peut manquer d'exprimer le souci qu'elle lui inspire. Elle croit devoir faire observer qu'une opération entreprise dans ces circonstances, pendant que la Cour délibérait sur le présent arrêt, quels qu'en soient les motifs, est de nature à nuire au respect du règlement judiciaire dans les relations internationales. Néanmoins la question de la légalité de cette opération ne saurait influencer sur son appréciation du comportement de l'Iran depuis le 4 novembre 1979. Les conclusions auxquelles elle est parvenue ne sont donc pas modifiées du fait de l'opération.

\*  
\* \*

Par ces motifs, la Cour rend la décision dont le texte complet est reproduit ci-dessous :

*Dispositif de l'arrêt*

*La Cour\**,

1. Par treize voix<sup>1</sup> contre deux<sup>2</sup>,

*Décide* que, par le comportement mis en évidence par la Cour dans le présent arrêt, la République islamique d'Iran a violé à plusieurs égards et continue de violer des obligations dont elle est tenue envers les Etats-Unis d'Amérique en vertu de conventions internationales en vigueur entre les deux pays ainsi que de règles de droit international général consacrées par une longue pratique;

2. Par treize voix<sup>1</sup> contre deux<sup>2</sup>,

*Décide* que les violations de ces obligations engagent la responsabilité de la République islamique d'Iran envers les Etats-Unis d'Amérique selon le droit international;

3. A l'unanimité,

*Décide* que le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit prendre immédiatement toutes mesures pour remédier à la situation qui résulte des événements du 4 novembre 1979 et de leurs suites, et à cette fin :

a) Doit faire cesser immédiatement la détention illécite du chargé d'affaires, d'autres membres du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis et d'autres ressortissants des Etats-Unis détenus en otages en Iran, et doit assurer la libération immédiate de toutes ces personnes sans exception et les remettre à la puissance protectrice (article 45 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques);

b) Doit assurer à toutes les personnes en question les moyens, notamment les moyens de transport, qui leur sont nécessaires pour pouvoir quitter le territoire iranien;

c) Doit remettre immédiatement à la puissance protectrice les locaux, biens, archives et documents de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran et de leurs consulats en Iran;

4. A l'unanimité,

*Décide* qu'aucun membre du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis ne peut être retenu en Iran afin d'être soumis à une forme quelconque de procédure judiciaire ou d'y participer en qualité de témoin;

5. Par douze voix<sup>3</sup> contre trois<sup>4</sup>,

*Décide* que le Gouvernement de la République islamique d'Iran est tenu envers le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique de l'obligation de réparer le

\* Composée comme suit : Sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Tarazi, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, Baxter, *juges*.

<sup>1</sup> Sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, Baster, *juges*.

<sup>2</sup> MM. Morozov et Tarazi, *juges*.

<sup>3</sup> Sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, Baster, *juges*.

<sup>4</sup> MM. Lachs, Morozov et Tarazi, *juges*.

préjudice causé à celui-ci par les événements du 4 novembre 1979 et leurs suites;

6. Par quatorze voix<sup>5</sup> contre une<sup>6</sup>,

*Décide* que les formes et le montant de cette réparation seront réglés par la Cour, au cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord à ce sujet, et réserve à cet effet la suite de la procédure.

#### *Résumé des opinions jointes à l'arrêt*

*M. Lachs* indique qu'il a voté contre la première partie du paragraphe 5 du dispositif car il l'estimait inutile. Une fois la responsabilité établie, toute la question de la réparation aurait dû être laissée pour la suite de la procédure, y compris les formes et le montant de cette réparation, comme il est déjà dit dans l'arrêt.

L'opinion souligne l'importance de l'arrêt pour le droit diplomatique et l'essentiel est consacré à la question de la solution pratique du différend entre les parties par des moyens diplomatiques. Une fois les questions de droit éclairées par l'arrêt, les parties devraient agir rapidement et faire le maximum d'efforts pour dissiper la tension et la méfiance; pour cela, une initiative émanant d'un tiers pourrait être importante. *M. Lachs* envisage un rôle particulier pour le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à cet égard et l'action d'une commission spéciale ou d'un organe spécial de médiation. Vu la gravité de la situation, une solution s'impose d'urgence.

\*  
\* \* \*

Dans son opinion dissidente, *M. Morozov* indique que le paragraphe 1 du dispositif de l'arrêt est rédigé de telle manière qu'il ne se limite pas à la question de la violation des conventions de Vienne de 1961 et 1963 mais s'applique aussi, si on le combine avec certains paragraphes des motifs, à la question des prétendues violations du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 entre l'Iran et les Etats-Unis; ce traité, estime-t-il, ne donne pas aux parties le droit inconditionnel d'invoquer la juridiction obligatoire de la Cour et, en l'occurrence, la Cour n'a pas compétence pour examiner les violations alléguées.

En outre, *M. Morozov* fait observer que les Etats-Unis ont commis, pendant la période du délibéré nombre d'actes illicites pour aboutir à l'invasion militaire du territoire de la République islamique d'Iran, et qu'ils ont donc perdu le droit d'invoquer le traité dans leurs relations avec l'Iran.

*M. Morozov* a voté contre les paragraphes 2, 5 et 6 du dispositif car il a noté qu'une série d'actes avaient été commis par les Etats-Unis contre l'Iran pendant la durée du délibéré; il a noté en particulier le gel par les

Etats-Unis d'avoirs iraniens très importants ainsi que l'intention, clairement exprimée le 7 avril 1980 par le Président des Etats-Unis, d'utiliser éventuellement ces avoirs conformément à des décisions qui seraient prises par les Etats-Unis eux-mêmes dans le cadre interne; cela signifie que les Etats-Unis étaient à la fois juge et partie. Selon *M. Morozov*, la situation, marquée par les actes des Etats-Unis, qui existait pendant que la Cour poursuivait ses délibérations judiciaires en l'espèce ne connaît aucun précédent dans toute l'administration de la justice internationale, aussi bien devant la Cour que devant toute instance judiciaire internationale. Les Etats-Unis ayant causé à l'Iran de graves préjudices ont perdu sur le plan juridique comme sur le plan moral le droit d'attendre des réparations de l'Iran, contrairement à ce qu'indiquent les paragraphes 2, 5 et 6 du dispositif. *M. Morozov* constate aussi que certains paragraphes des motifs décrivent les circonstances de l'affaire d'une manière inexacte et tendancieuse.

Il considère que, sans préjudice de la compétence exclusive du Conseil de sécurité, la Cour, d'un point de vue strictement juridique, aurait pu attirer l'attention sur le fait incontestable que l'Article 51 de la Charte des Nations Unies prévoyant le droit de légitime défense, article auquel les Etats-Unis d'Amérique se réfèrent au sujet des événements des 24 et 25 avril, ne peut être invoqué que "dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée"; or il n'y a aucune preuve que les Etats-Unis aient été l'objet d'une agression armée.

*M. Morozov* souligne aussi qu'il aurait fallu indiquer dans l'arrêt d'une manière ou d'une autre que le règlement du différend entre les Etats-Unis et la République islamique d'Iran doit être obtenu exclusivement par des moyens pacifiques.

\*  
\* \* \*

*M. Tarazi* a voté en faveur des paragraphes 3 et 4 du dispositif de l'arrêt parce qu'il considère que la saisie de l'ambassade et la prise en otages des personnes qui s'y trouvaient constituaient un acte accompli en violation des dispositions des conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires.

Par contre, *M. Tarazi* s'est vu dans l'obligation de voter contre le paragraphe 1 du dispositif parce qu'il considère que seules les conventions de Vienne de 1961 et 1963 accordent à la Cour la compétence de statuer sur l'instance.

Il a également voté contre les paragraphes 2 et 5 parce que, de son point de vue, la Cour ne pouvait, au stade actuel de la procédure et vu les circonstances qui ont accompagné celle-ci, statuer sur la responsabilité du Gouvernement de la République islamique d'Iran.

Par contre, *M. Tarazi* a voté en faveur du paragraphe 6 parce qu'il estime que les réparations, au cas où elles seraient dues, devraient être déterminées et fixées par la Cour internationale de Justice; elles ne sauraient faire l'objet d'instances devant les juridictions internes.

<sup>5</sup> Sir Humphrey Waldock, *président*; *M. Elias*, *vice-président*; *MM. Forster*, *Gros*, *Lachs*, *Nagendra Singh*, *Ruda*, *Mosler*, *Tarazi*, *Oda*, *Ago*, *El-Erian*, *Sette-Camara*, *Baxter*, *juges*.

<sup>6</sup> *M. Morozov*, *juge*.