

SEPARATE OPINION OF JUDGE SCHWEBEL

While I have voted in favour of the Court's Order, I voted against one paragraph of it and feel bound to state my reasons for objecting to it.

After observing that it would not be appropriate, in the circumstances of the case, for the Court to consider whether or not provisional measures may be indicated in proceedings on a request for an advisory opinion, the Order continues:

"Whereas the Court takes note that the General Assembly, at the meeting at which it adopted resolution 42/229 B requesting an advisory opinion of the Court also adopted resolution 42/229 A, by which it

'Calls upon the host country to abide by its treaty obligations under the Agreement and to provide assurance that no action will be taken that would infringe on the current arrangements for the official functions of the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations in New York.'"

In my view, the inclusion of the foregoing paragraph in the Order is objectionable for the following reasons.

The Statute of the Court provides that a question upon which the advisory opinion of the Court is asked shall be laid before the Court "by means of a written request containing an exact statement of the question upon which an opinion is required . . ." (Art. 65, para. 2). The jurisdiction of the Court in an advisory proceeding is limited by the bounds of that question.

"A particularly significant application of this principle is seen in those cases where the advisory opinion is requested on a preliminary question of procedure. In such cases, the Court has been careful in its opinion not to prejudice the problem of the merits." (Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, Vol. 2 (1965), p. 699, citing *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne case*, P.C.I.J., Series B, No. 12, at p. 18, and *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, I.C.J. Reports 1950, p. 70.)

In this case, the exact question put to the Court is confined to whether the United States is under an obligation to enter into arbitration in accordance with section 21 of the Agreement between the United Nations and the United States regarding the Headquarters of the United Nations. The question is thus confined to a preliminary question of procedure. The

OPINION INDIVIDUELLE DE M. SCHWEBEL

[Traduction]

Bien qu'ayant voté pour l'ordonnance de la Cour, j'ai voté contre l'un de ses paragraphes et me sens tenu de m'en expliquer.

Après avoir fait observer dans l'ordonnance qu'il n'y a pas lieu pour la Cour, dans les circonstances de l'espèce, de rechercher si des mesures conservatoires peuvent ou non être indiquées à l'occasion d'une procédure pour avis consultatif, la Cour poursuit :

« Considérant que la Cour prend note que l'Assemblée générale, à la séance au cours de laquelle elle a adopté la résolution 42/229 B par laquelle elle demande un avis consultatif à la Cour, a aussi adopté la résolution 42/229 A par laquelle elle

« demande au pays hôte de respecter les obligations qu'il a contractées au titre de l'accord et de donner l'assurance qu'il ne sera pris aucune mesure qui porte atteinte aux arrangements actuellement en vigueur en ce qui concerne les fonctions officielles de la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. »

A mon avis, l'inclusion du paragraphe qui précède dans l'ordonnance est contestable pour les raisons ci-après.

Le Statut de la Cour dispose que la question sur laquelle un avis consultatif de la Cour est demandé est exposée à la Cour « par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé... » (art. 65, par. 2). La compétence de la Cour dans une procédure consultative est limitée par les termes de cette question.

« On trouve une application particulièrement significative de ce principe dans les cas où l'avis consultatif est demandé sur une question de procédure de caractère préliminaire. Dans de tels cas, la Cour a pris soin dans son avis de ne pas préjuger le problème de fond. » (Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, vol. 2, 1965, p. 699, qui cite l'affaire de *l'Interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne*, C.P.J.I série B n° 12, p. 18, et l'affaire de *l'Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, C.I.J. Recueil 1950, p. 70.)

Dans la présente affaire, la question précise posée à la Cour est exclusivement de savoir si les Etats-Unis sont tenus de recourir à l'arbitrage conformément à la section 21 de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies. La question est ainsi limitée à une question de procédure de caracté-

General Assembly deliberately refrained from asking the Court any question treating the underlying question of substance, namely, whether, by reason of the provisions of the Headquarters Agreement, the Permanent Observer Mission of the Palestine Liberation Organization to the United Nations shall be enabled to maintain premises and adequate functional facilities within the jurisdiction of the United States. That question was withheld from the Court, with the clear intention that it should be dealt with exclusively pursuant to section 21 of the Headquarters Agreement, namely, by an arbitral tribunal empowered to render a final decision. It should be observed in this connection that section 21 further provides that the Secretary-General of the United Nations or the United States may ask the General Assembly to request of the International Court of Justice an advisory opinion "on any legal question arising in the course of such [arbitral] proceedings . . . Thereafter, the arbitral tribunal shall render a final decision, having regard to the opinion of the Court." But no such question has been put to the Court, at any rate as yet. Rather, the question which is before the Court solely concerns the obligation to enter into arbitration under section 21 of the Headquarters Agreement.

Nevertheless, the Court has adopted an Order which takes note of and quotes a paragraph of a General Assembly resolution which is not addressed to it, which paragraph engages the underlying question of substance described above. That paragraph, and more explicitly the resolution which contains it, adopts a position on that question of substance.

In so doing, the Court, in my view, has at once surpassed the bounds of its jurisdiction and trenched upon the question of substance which has been withheld from it. Worse still, in the event that arbitration were to take place between the United Nations and the United States, pursuant to section 21, and a question arising in the course of such proceedings were to be put to the Court, the Court, by quoting the paragraph in question, may have laid itself open to the charge of prejudging that question.

In defence of the Court, it may be said that the Court, being unable to indicate provisional measures in this advisory proceeding, took note of the paragraph at issue in lieu of them. That may be an accurate explanation of the intention of the Court but it cannot be an adequate defence of its action. The Court's quotation of the paragraph at issue can have no injunctive effect; it is in no measure an effective substitute for an indication of provisional measures. It rather seems to be an expression of the Court's concern, an expression which is not juridical in character. For that reason as well, its inclusion in the Court's Order is to be regretted.

(Signed) Stephen M. SCHWEBEL.

tère préliminaire. L'Assemblée générale s'est délibérément abstenue de poser à la Cour une question touchant la question de fond sous-jacente, à savoir si, par l'effet des dispositions de l'accord de siège, la mission permanente d'observation de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies doit être mise en mesure de maintenir des locaux et des installations adéquates à l'intérieur de la juridiction des Etats-Unis. Cette question n'a pas été posée à la Cour, avec la nette intention qu'elle soit traitée exclusivement en application de la section 21 de l'accord de siège, c'est-à-dire par un tribunal arbitral habilité à rendre une décision définitive. Il convient d'observer à cet égard que la section 21 dispose en outre que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou les Etats-Unis pourront prier l'Assemblée générale de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur « toute question juridique qui viendrait à être soulevée au cours de ladite procédure [d'arbitrage]. ... Par la suite, [le tribunal arbitral] rendra une décision définitive en tenant compte de l'avis de la Cour. » Mais aucune question de ce genre n'a été posée à la Cour, en tout cas jusqu'à présent. D'ailleurs la question dont la Cour est maintenant saisie concerne seulement l'obligation de recourir à l'arbitrage conformément à l'article 21 de l'accord de siège.

La Cour a néanmoins adopté une ordonnance dans laquelle elle prend note d'un paragraphe d'une résolution de l'Assemblée générale qui ne lui est pas adressé, et elle cite ce paragraphe, lequel fait intervenir la question de fond sous-jacente évoquée ci-dessus. Dans ce paragraphe, et de manière encore plus explicite dans la résolution qui le contient, il est pris position sur cette question de fond.

Ce faisant, la Cour a d'après moi dépassé tout de suite les limites de sa compétence et débordé sur la question de fond, qui ne lui a pas été posée. Pire encore, dans le cas où un arbitrage aurait lieu entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis, conformément à la section 21, et où une question soulevée au cours de cette procédure serait posée à la Cour, cette dernière, pour avoir cité le paragraphe en question, s'exposerait peut-être à être accusée d'avoir préjugé la question.

On peut dire, à la décharge de la Cour, que celle-ci, n'étant pas à même d'indiquer des mesures conservatoires dans la présente procédure consultative, a pris note du paragraphe en question au lieu d'en indiquer. C'est peut-être là une explication exacte de l'intention de la Cour mais cela ne saurait constituer un moyen adéquat de défendre ce qu'elle a fait. La citation par la Cour du paragraphe en question ne peut avoir l'effet de mesures conservatoires; à aucun degré elle ne supplée effectivement à l'indication de mesures conservatoires. Il semble qu'il s'agisse plutôt de l'expression d'une préoccupation de la Cour, expression qui n'a pas un caractère juridique. C'est une raison supplémentaire pour déplorer son inclusion dans l'ordonnance de la Cour.

(Signé) Stephen M. SCHWEBEL.
