

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS
ET ORDONNANCES

1980

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS
AND ORDERS



INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

**CASE CONCERNING UNITED STATES
DIPLOMATIC AND CONSULAR STAFF
IN TEHRAN**

(UNITED STATES OF AMERICA v. IRAN)

JUDGMENT OF 24 MAY 1980

1980

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

**AFFAIRE RELATIVE AU PERSONNEL
DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE
DES ÉTATS-UNIS À TÉHÉРАН**

(ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE c. IRAN)

ARRÊT DU 24 MAI 1980

Official citation :

*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran,
Judgment, I.C.J. Reports 1980, p. 3.*

Mode officiel de citation :

*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran,
arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 3.*

Sales number
N° de vente :

451

24 MAY 1980

JUDGMENT

CASE CONCERNING UNITED STATES DIPLOMATIC
AND CONSULAR STAFF IN TEHRAN
(UNITED STATES OF AMERICA v. IRAN)

AFFAIRE RELATIVE AU PERSONNEL DIPLOMATIQUE
ET CONSULAIRE DES ÉTATS-UNIS À TÉHÉRAN
(ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE c. IRAN)

24 MAI 1980

ARRÊT

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

1980
24 May
General List
No. 64

YEAR 1980

24 May 1980

CASE CONCERNING UNITED STATES DIPLOMATIC AND CONSULAR STAFF IN TEHRAN

(UNITED STATES OF AMERICA v. IRAN)

Article 53 of the Statute — Proof of Facts — Admissibility of Proceedings — Existence of wider political dispute no bar to legal proceedings — Security Council proceedings no restriction on functioning of the Court — Fact-finding commission established by Secretary-General.

Jurisdiction of the Court — Optional Protocols to Vienna Conventions of 1961 and 1963 on Diplomatic and Consular Relations — 1955 Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights (USA/ Iran) — Provision for recourse to Court unless parties agree to "settlement by some other pacific means" — Right to file unilateral Application — Whether counter-measures a bar to invoking Treaty of Amity.

State responsibility for violations of Vienna Conventions of 1961 and 1963 on Diplomatic and Consular Relations — Action by persons not acting on behalf of State — Non-imputability thereof to State — Breach by State of obligation of protection — Subsequent decision to maintain situation so created on behalf of State — Use of situation as means of coercion.

Question of special circumstances as possible justification of conduct of State — Remedies provided for by diplomatic law for abuses.

Cumulative effect of successive breaches of international obligations — Fundamental character of international diplomatic and consular law.

JUDGMENT

Present : President Sir Humphrey WALDOCK ; Vice-President ELIAS ; Judges FORSTER, GROS, LACHS, MOROZOV, NAGENDRA SINGH, RUDA, MOSLER, TARAZI, ODA, AGO, EL-ERIAN, SETTE-CAMARA, BAXTER ; Registrar AQUARONE.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1980

24 mai 1980

1980
24 mai
Rôle général
n° 64

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

(ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE c. IRAN)

Article 53 du Statut — Preuve des faits — Recevabilité de l'instance — L'existence d'un différend politique plus large ne fait pas obstacle à l'instance judiciaire — La procédure devant le Conseil de sécurité n'a pas d'effet restrictif pour la Cour — Commission d'établissement des faits instituée par le Secrétaire général.

Compétence de la Cour — Protocoles de signature facultative aux conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires — Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (Etats-Unis/Iran) — Disposition permettant de saisir la Cour du différend à moins que les parties ne conviennent « de le régler par d'autres moyens pacifiques » — Droit d'introduire une requête unilatérale — Les contre-mesures empêchent-elles d'invoquer le traité d'amitié ?

Responsabilité de l'Etat pour violation des conventions de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires — Faits de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat — Ces faits ne sont pas imputables à l'Etat — Manquement à l'obligation de protéger commis par l'Etat — Décision ultérieure de perpétuer, au nom de l'Etat, la situation ainsi créée — Utilisation de la situation comme moyen de contrainte.

Problème de la justification possible du comportement de l'Etat du fait de circonstances spéciales — Remèdes en cas d'abus prévus par le droit diplomatique.

Effet cumulatif de violations successives d'obligations internationales — Caractère fondamental du droit diplomatique et consulaire.

ARRÊT

Présents : 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* ; M. AQUARONE, *Greffier*.

In the case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran,

between

the United States of America,
represented by

The Honorable Roberts B. Owen, Legal Adviser, Department of State,
as Agent,

H.E. Mrs. Geri Joseph, Ambassador of the United States of America to the
Netherlands,

as Deputy Agent,

Mr. Stephen M. Schwebel, Deputy Legal Adviser, Department of State,
as Deputy Agent and Counsel,

Mr. Thomas J. Dunnigan, Counsellor, Embassy of the United States of
America,

as Deputy Agent,

assisted by

Mr. David H. Small, Assistant Legal Adviser, Department of State,

Mr. Ted L. Stein, Attorney-Adviser, Department of State,

Mr. Hugh V. Simon, Jr., Second Secretary, Embassy of the United States of
America,

as Advisers,

and

the Islamic Republic of Iran,

THE COURT,

composed as above,

delivers the following Judgment :

1. On 29 November 1979, the Legal Adviser of the Department of State of the United States of America handed to the Registrar an Application instituting proceedings against the Islamic Republic of Iran in respect of a dispute concerning the seizure and holding as hostages of members of the United States diplomatic and consular staff and certain other United States nationals.

2. Pursuant to Article 40, paragraph 2, of the Statute and Article 38, paragraph 4, of the Rules of Court, the Application was at once communicated to the Government of Iran. In accordance with Article 40, paragraph 3, of the Statute and Article 42 of the Rules of Court, the Secretary-General of the United Nations, the Members of the United Nations, and other States entitled to appear before the Court were notified of the Application.

3. On 29 November 1979, the same day as the Application was filed, the

En l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran,

entre

les Etats-Unis d'Amérique,
représentés par

l'honorable Roberts B. Owen, conseiller juridique du département d'Etat,
comme agent,

S. Exc. M^{me} Geri Joseph, ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique aux Pays-Bas,

comme agent adjoint,

M. Stephen M. Schwebel, conseiller juridique adjoint du département d'Etat,
comme agent adjoint et conseil,

M. Thomas J. Dunnigan, conseiller de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique,

comme agent adjoint,

assistés par

M. David H. Small, assistant du conseiller juridique du département d'Etat,

M. Ted L. Stein, avocat-conseil au département d'Etat,

M. Hugh V. Simon Jr., deuxième secrétaire de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique,

comme conseillers.

et

la République islamique d'Iran,

LA COUR,

ainsi composée,

rend l'arrêt suivant :

1. Le 29 novembre 1979 le conseiller juridique du département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique a remis au Greffier une requête introduisant une instance contre la République islamique d'Iran au sujet d'un différend relatif à la prise et à la détention en otages de membres du personnel diplomatique et consulaire et de certains autres ressortissants des Etats-Unis.

2. Conformément à l'article 40, paragraphe 2, du Statut et à l'article 38, paragraphe 4, du Règlement de la Cour, la requête a été immédiatement communiquée au Gouvernement de l'Iran. Conformément à l'article 40, paragraphe 3, du Statut et à l'article 42 du Règlement, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, les Membres des Nations Unies et les autres Etats admis à ester devant la Cour ont été informés de la requête.

3. Le 29 novembre 1979, jour du dépôt de la requête, le Gouvernement des

Government of the United States filed in the Registry of the Court a request for the indication of provisional measures under Article 41 of the Statute and Article 73 of the Rules of Court. By an Order dated 15 December 1979, and adopted unanimously, the Court indicated provisional measures in the case.

4. By an Order made by the President of the Court dated 24 December 1979, 15 January 1980 was fixed as the time-limit for the filing of the Memorial of the United States, and 18 February 1980 as the time-limit for the Counter-Memorial of Iran, with liberty for Iran, if it appointed an Agent for the purpose of appearing before the Court and presenting its observations on the case, to apply for reconsideration of such time-limit. The Memorial of the United States was filed on 15 January 1980, within the time-limit prescribed, and was communicated to the Government of Iran ; no Counter-Memorial was filed by the Government of Iran, nor was any agent appointed or any application made for reconsideration of the time-limit.

5. The case thus became ready for hearing on 19 February 1980, the day following the expiration of the time-limit fixed for the Counter-Memorial of Iran. In circumstances explained in paragraphs 41 and 42 below, and after due notice to the Parties, 18 March 1980 was fixed as the date for the opening of the oral proceedings ; on 18, 19 and 20 March 1980, public hearings were held, in the course of which the Court heard the oral argument of the Agent and Counsel of the United States ; the Government of Iran was not represented at the hearings. Questions were addressed to the Agent of the United States by Members of the Court both during the course of the hearings and subsequently, and replies were given either orally at the hearings or in writing, in accordance with Article 61, paragraph 4, of the Rules of Court.

6. On 6 December 1979, the Registrar addressed the notifications provided for in Article 63 of the Statute of the Court to the States which according to information supplied by the Secretary-General of the United Nations as depositary were parties to one or more of the following Conventions and Protocols :

- (a) the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 ;
- (b) the Optional Protocol to that Convention concerning the Compulsory Settlement of Disputes ;
- (c) the Vienna Convention on Consular Relations of 1963 ;
- (d) the Optional Protocol to that Convention concerning the Compulsory Settlement of Disputes ;
- (e) the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, of 1973.

7. The Court, after ascertaining the views of the Government of the United States on the matter, and affording the Government of Iran the opportunity of making its views known, decided pursuant to Article 53, paragraph 2, of the Rules of Court that copies of the pleadings and documents annexed should be made accessible to the public with effect from 25 March 1980.

8. In the course of the written proceedings the following submissions were presented on behalf of the Government of the United States of America :

Etats-Unis a déposé au Greffe de la Cour une demande en indication de mesures conservatoires fondée sur l'article 41 du Statut et l'article 73 du Règlement. Par ordonnance du 15 décembre 1979 la Cour, statuant à l'unanimité, a indiqué des mesures conservatoires en l'instance.

4. Par ordonnance du Président de la Cour prise le 24 décembre 1979, la date d'expiration des délais a été fixée au 15 janvier 1980 pour le dépôt du mémoire des Etats-Unis et au 18 février 1980 pour le dépôt du contre-mémoire de l'Iran, étant entendu que, si l'Iran désignait un agent pour comparaître devant la Cour et présenter des observations sur l'affaire, il lui serait loisible de demander que cette dernière date soit reconsidérée. Le mémoire des Etats-Unis a été déposé le 15 janvier 1980, dans le délai fixé, et a été communiqué au Gouvernement de l'Iran ; ce gouvernement n'a pas déposé de contre-mémoire et n'a pas non plus nommé d'agent ni demandé que la date d'expiration soit reconsidérée.

5. L'affaire s'est ainsi trouvée en état le 19 février 1980, le lendemain du jour où expirait le délai fixé pour le dépôt du contre-mémoire de l'Iran. Dans des circonstances qui sont expliquées aux paragraphes 41 et 42 ci-après, et les parties ayant été dûment avisées, le début de la procédure orale a été fixé au 18 mars 1980 ; des audiences publiques ont eu lieu les 18, 19 et 20 mars 1980, durant lesquelles la Cour a entendu les plaidoiries de l'agent et du conseil des Etats-Unis ; le Gouvernement de l'Iran n'était pas représenté à ces audiences. Des membres de la Cour ont adressé des questions à l'agent des Etats-Unis durant et après les audiences ; il y a été répondu soit oralement à l'audience soit par écrit, conformément à l'article 61, paragraphe 4, du Règlement.

6. Le 6 décembre 1979 le Greffier a adressé la notification prévue à l'article 63 du Statut aux Etats qui, selon les renseignements fournis par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en tant que dépositaire, étaient parties à une ou plusieurs des conventions et protocoles suivants :

- a) la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ;
- b) le protocole de signature facultative à cette convention concernant le règlement obligatoire des différends ;
- c) la convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires ;
- d) le protocole de signature facultative à cette convention concernant le règlement obligatoire des différends ;
- e) 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.

7. La Cour, après s'être renseignée à ce sujet auprès du Gouvernement des Etats-Unis et avoir donné au Gouvernement de l'Iran la possibilité de faire connaître son opinion, a décidé, conformément à l'article 53, paragraphe 2, du Règlement que des exemplaires des pièces de procédure et des documents annexés seraient tenus à la disposition du public à dater du 25 mars 1980.

8. Dans la procédure écrite, les conclusions ci-après ont été déposées au nom du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique :

in the Application :

“The United States requests the Court to adjudge and declare as follows :

- (a) That the Government of Iran, in tolerating, encouraging, and failing to prevent and punish the conduct described in the preceding Statement of Facts, violated its international legal obligations to the United States as provided by
 - Articles 22, 24, 25, 27, 29, 31, 37 and 47 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations,
 - Articles 28, 31, 33, 34, 36 and 40 of the Vienna Convention on Consular Relations,
 - Articles 4 and 7 of the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, and
 - Articles II (4), XIII, XVIII and XIX of the Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the United States and Iran, and
 - Articles 2 (3), 2 (4) and 33 of the Charter of the United Nations ;
- (b) That pursuant to the foregoing international legal obligations, the Government of Iran is under a particular obligation immediately to secure the release of all United States nationals currently being detained within the premises of the United States Embassy in Tehran and to assure that all such persons and all other United States nationals in Tehran are allowed to leave Iran safely ;
- (c) That the Government of Iran shall pay to the United States, in its own right and in the exercise of its right of diplomatic protection of its nationals, reparation for the foregoing violations of Iran’s international legal obligations to the United States, in a sum to be determined by the Court ; and
- (d) That the Government of Iran submit to its competent authorities for the purpose of prosecution those persons responsible for the crimes committed against the premises and staff of the United States Embassy and against the premises of its Consulates” ;

in the Memorial :

“The Government of the United States respectfully requests that the Court adjudge and declare as follows :

- (a) that the Government of the Islamic Republic of Iran, in permitting, tolerating, encouraging, adopting, and endeavouring to exploit, as well as in failing to prevent and punish, the conduct described in the Statement of the Facts, violated its international legal obligations to the United States as provided by :
 - Articles 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 37, 44 and 47 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations ;
 - Articles 5, 27, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 40 and 72 of the Vienna Convention on Consular Relations ;

dans la requête :

« les Etats-Unis demandent à la Cour de dire et juger :

- a) que, en tolérant, en encourageant et en s'abstenant de prévenir et de réprimer le comportement décrit dans l'exposé des faits qui précède, le Gouvernement de l'Iran a violé ses obligations juridiques internationales à l'égard des Etats-Unis telles qu'elles résultent
 - des articles 22, 24, 25, 27, 29, 31, 37 et 47 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques,
 - des articles 28, 31, 33, 34, 36 et 40 de la convention de Vienne sur les relations consulaires,
 - des articles 4 et 7 de la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques,
 - des articles II, paragraphe 4, XIII, XVIII et XIX du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre les Etats-Unis et l'Iran,
 - des articles 2, paragraphes 3 et 4, et 33 de la Charte des Nations Unies ;
- b) que, conformément aux obligations juridiques internationales mentionnées ci-dessus, le Gouvernement de l'Iran a l'obligation formelle d'assurer la libération immédiate de tous les ressortissants des Etats-Unis qui sont actuellement détenus dans le bâtiment de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran et de faire en sorte que toutes ces personnes et tous les autres ressortissants des Etats-Unis en Iran soient autorisés à quitter l'Iran en sécurité ;
- c) que le Gouvernement de l'Iran doit réparation aux Etats-Unis, sur la base de leur droit propre et dans l'exercice de leur droit de protection diplomatique à l'égard de leurs ressortissants, en raison des violations susmentionnées par l'Iran de ses obligations juridiques internationales envers les Etats-Unis, le montant devant être déterminé par la Cour ;
- d) que le Gouvernement de l'Iran remette aux autorités compétentes iraniennes aux fins de poursuites les personnes responsables des infractions commises contre le bâtiment et le personnel de l'ambassade des Etats-Unis et contre le bâtiment des consulats des Etats-Unis » ;

dans le mémoire :

« Le Gouvernement des Etats-Unis prie respectueusement la Cour de dire et juger :

- a) que, en permettant, en tolérant, en encourageant, en adoptant, en s'efforçant d'exploiter et en s'abstenant de prévenir et de réprimer le comportement décrit dans l'exposé des faits, le Gouvernement de la République islamique d'Iran a violé ses obligations juridiques internationales à l'égard des Etats-Unis telles qu'elles résultent :
 - des articles 22, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 37, 44 et 47 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques,
 - des articles 5, 27, 28, 31, 33, 34, 35, 36, 40 et 72 de la convention de Vienne sur les relations consulaires,

- Article II (4), XIII, XVIII and XIX of the Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the United States of America and Iran ; and
 - Articles 2, 4 and 7 of the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents ;
- (b) that, pursuant to the foregoing international legal obligations :
- (i) the Government of the Islamic Republic of Iran shall immediately ensure that the premises at the United States Embassy, Chancery and Consulates are restored to the possession of the United States authorities under their exclusive control, and shall ensure their inviolability and effective protection as provided for by the treaties in force between the two States, and by general international law ;
 - (ii) the Government of the Islamic Republic of Iran shall ensure the immediate release, without any exception, of all persons of United States nationality who are or have been held in the Embassy of the United States of America or in the Ministry of Foreign Affairs in Tehran, or who are or have been held as hostages elsewhere, and afford full protection to all such persons, in accordance with the treaties in force between the two States, and with general international law ;
 - (iii) the Government of the Islamic Republic of Iran shall, as from that moment, afford to all the diplomatic and consular personnel of the United States the protection, privileges and immunities to which they are entitled under the treaties in force between the two States, and under general international law, including immunity from any form of criminal jurisdiction and freedom and facilities to leave the territory of Iran ;
 - (iv) the Government of the Islamic Republic of Iran shall, in affording the diplomatic and consular personnel of the United States the protection, privileges and immunities to which they are entitled, including immunity from any form of criminal jurisdiction, ensure that no such personnel shall be obliged to appear on trial or as a witness, deponent, source of information, or in any other role, at any proceedings, whether formal or informal, initiated by or with the acquiescence of the Iranian Government, whether such proceedings be denominated a 'trial', 'grand jury', 'international commission' or otherwise ;
 - (v) the Government of the Islamic Republic of Iran shall submit to its competent authorities for the purpose of prosecution, or extradite to the United States, those persons responsible for the crimes committed against the personnel and premises of the United States Embassy and Consulates in Iran ;
- (c) that the United States of America is entitled to the payment to it, in its own right and in the exercise of its right of diplomatic protection of its nationals held hostage, of reparation by the Islamic Republic of Iran for

- des articles II, paragraphe 4, XIII, XVIII et XIX du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires entre les Etats-Unis et l'Iran,
 - des articles 2, 4 et 7 de la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ;
- b) que, conformément aux obligations juridiques internationales mentionnées ci-dessus :
- i) le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit immédiatement faire en sorte que les locaux de l'ambassade, de la chancellerie et des consulats des Etats-Unis soient remis en possession des autorités des Etats-Unis et placés sous leur contrôle exclusif, et doit assurer leur inviolabilité et leur protection effective conformément aux traités en vigueur entre les deux Etats et au droit international général ;
 - ii) le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit assurer la libération immédiate et sans aucune exception de tous les ressortissants des Etats-Unis qui sont ou ont été détenus à l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique ou au ministère des affaires étrangères à Téhéran ou qui sont ou ont été détenus en otages ailleurs, et accorder pleine protection à ces personnes conformément aux traités en vigueur entre les deux Etats et au droit international général ;
 - iii) le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit désormais reconnaître à tous les membres du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis la protection, les privilèges et les immunités auxquels ils ont droit conformément aux traités en vigueur entre les deux Etats et au droit international général, notamment l'immunité à l'égard de toute forme de juridiction criminelle et la liberté et les moyens de quitter le territoire iranien ;
 - iv) le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit, en reconnaissant aux membres du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis la protection, les privilèges et les immunités auxquels ils ont droit, notamment l'immunité à l'égard de toute forme de juridiction criminelle, faire en sorte qu'aucun d'eux ne soit contraint de comparaître comme accusé ou comme témoin, déclarant, source d'information, ou à tout autre titre, dans une instance, officielle ou non, entamée par le Gouvernement de l'Iran ou avec son acquiescement, quelle que soit la dénomination de cette instance : « procès », « jury d'accusation » ou « commission internationale », etc. ;
 - v) le Gouvernement de la République islamique d'Iran doit déférer aux fins de poursuite à ses autorités compétentes ou extradier aux Etats-Unis les responsables des infractions commises contre le personnel et les locaux de l'ambassade et des consulats des Etats-Unis en Iran ;
- c) qu'en vertu de leur droit propre et dans l'exercice de leur droit de protection diplomatique de leurs ressortissants détenus en otages les Etats-Unis d'Amérique ont droit à ce que la République islamique d'Iran

the violations of the above international legal obligations which it owes to the United States, in a sum to be determined by the Court at a subsequent stage of the proceedings.”

9. At the close of the oral proceedings, written submissions were filed in the Registry of the Court on behalf of the Government of the United States of America in accordance with Article 60, paragraph 2, of the Rules of Court ; a copy thereof was transmitted to the Government of Iran. Those submissions were identical with the submissions presented in the Memorial of the United States.

10. No pleadings were filed by the Government of Iran, which also was not represented at the oral proceedings, and no submissions were therefore presented on its behalf. The position of that Government was, however, defined in two communications addressed to the Court by the Minister for Foreign Affairs of Iran ; the first of these was a letter dated 9 December 1979 and transmitted by telegram the same day (the text of which was set out in full in the Court’s Order of 15 December 1979, *I.C.J. Reports 1979*, pp. 10-11) ; the second was a letter transmitted by telex dated 16 March 1980 and received on 17 March 1980, the text of which followed closely that of the letter of 9 December 1979 and reads as follows :

[Translation from French]

“I have the honour to acknowledge receipt of the telegram concerning the meeting of the International Court of Justice to be held on 17 March 1980 at the request of the Government of the United States of America, and to set forth for you below, once again, the position of the Government of the Islamic Republic of Iran in that respect :

The Government of the Islamic Republic of Iran wishes to express its respect for the International Court of Justice, and for its distinguished Members, for what they have achieved in the quest for a just and equitable solution to legal conflicts between States, and respectfully draws the attention of the Court to the deep-rootedness and the essential character of the Islamic Revolution of Iran, a revolution of a whole oppressed nation against its oppressors and their masters, the examination of whose numerous repercussions is essentially and directly a matter within the national sovereignty of Iran.

The Government of the Islamic Republic of Iran considers that the Court cannot and should not take cognizance of the case which the Government of the United States of America has submitted to it, and in the most significant fashion, a case confined to what is called the question of the ‘hostages of the American Embassy in Tehran’.

For this question only represents a marginal and secondary aspect of an overall problem, one such that it cannot be studied separately, and which involves, *inter alia*, more than 25 years of continual interference by the United States in the internal affairs of Iran, the shameless exploitation of our country, and numerous crimes perpetrated against the Iranian people, contrary to and in conflict with all international and humanitarian norms.

The problem involved in the conflict between Iran and the United States is thus not one of the interpretation and the application of the treaties upon

leur verse, à raison des violations des obligations juridiques internationales susvisées dont elle est tenue à leur égard, une réparation dont la Cour déterminera le montant à un stade ultérieur de la procédure. »

9. A l'issue de la procédure orale, des conclusions écrites ont été déposées au Greffe au nom du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique conformément à l'article 60, paragraphe 2, du Règlement ; copie en a été transmise au Gouvernement de l'Iran. Ces conclusions sont identiques à celles qui figurent dans le mémoire des Etats-Unis.

10. Aucune pièce écrite n'a été déposée par le Gouvernement de l'Iran et celui-ci ne s'est pas fait représenter à la procédure orale ; aucune conclusion n'a donc été présentée en son nom. Toutefois, l'attitude de ce gouvernement a été définie dans deux communications adressées à la Cour par le ministre des affaires étrangères d'Iran ; la première consiste en une lettre du 9 décembre 1979 transmise par télégramme le même jour, dont le texte intégral est reproduit dans l'ordonnance de la Cour du 15 décembre 1979 (*C.I.J. Recueil 1979*, p. 10-11) ; la deuxième est une lettre du 16 mars 1980 transmise par télex et reçue le 17 mars 1980, dont le texte, très proche de celui de la lettre du 9 décembre 1979, est reproduit ci-après :

« J'ai l'honneur d'accuser réception des télégrammes concernant la réunion, le 17 mars 1980, de la Cour internationale de Justice, sur requête du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, et de vous exposer ci-dessous encore une fois la position du Gouvernement de la République islamique d'Iran à cet égard :

Le Gouvernement de la République islamique d'Iran tient à exprimer le respect qu'il voue à la Cour internationale de Justice et à ses distingués membres pour l'œuvre par eux accomplie dans la recherche de solutions justes et équitables aux conflits juridiques entre Etats et à attirer respectueusement l'attention de la Cour sur les racines profondes et l'essence même de la révolution islamique de l'Iran, révolution de toute une nation opprimée contre les oppresseurs et leurs maîtres, et dont l'examen des multiples répercussions relève essentiellement et directement de la souveraineté nationale de l'Iran.

Le Gouvernement de la République islamique d'Iran estime que la Cour ne peut et ne doit se saisir de l'affaire qui lui est soumise par le Gouvernement d'Amérique, et de façon fort révélatrice, limitée à la soi-disant question des « otages de l'ambassade américaine à Téhéran ».

Cette question, en effet, ne représente qu'un élément marginal et secondaire d'un problème d'ensemble dont elle ne saurait être étudiée séparément et qui englobe entre autres plus de vingt-cinq ans d'ingérences continuelles par les Etats-Unis dans les affaires intérieures de l'Iran, d'exploitation éhontée de notre pays et de multiples crimes perpétrés contre le peuple iranien, envers et contre toutes les normes internationales et humanitaires.

Le problème en cause dans le conflit existant entre l'Iran et les Etats-Unis ne tient donc pas de l'interprétation et de l'application des traités sur

which the American Application is based, but results from an overall situation containing much more fundamental and more complex elements. Consequently, the Court cannot examine the American Application divorced from its proper context, namely the whole political dossier of the relations between Iran and the United States over the last 25 years.

With regard to the request for provisional measures, as formulated by the United States, it in fact implies that the Court should have passed judgment on the actual substance of the case submitted to it, which the Court cannot do without breach of the norms governing its jurisdiction. Furthermore, since provisional measures are by definition intended to protect the interest of the parties, they cannot be unilateral, as they are in the request submitted by the American Government."

The matters raised in those two communications are considered later in this Judgment (paragraphs 33-38 and 81-82).

* * *

11. The position taken up by the Iranian Government in regard to the present proceedings brings into operation Article 53 of the Statute, under which the Court is required *inter alia* to satisfy itself that the claims of the Applicant are well founded in fact. As to this article the Court pointed out in the *Corfu Channel* case that this requirement is to be understood as applying within certain limits :

"While Article 53 thus obliges the Court to consider the submissions of the Party which appears, it does not compel the Court to examine their accuracy in all their details ; for this might in certain unopposed cases prove impossible in practice. It is sufficient for the Court to convince itself by such methods as it considers suitable that the submissions are well founded." (*I.C.J. Reports 1949*, p. 248.)

In the present case, the United States has explained that, owing to the events in Iran of which it complains, it has been unable since then to have access to its diplomatic and consular representatives, premises and archives in Iran ; and that in consequence it has been unable to furnish detailed factual evidence on some matters occurring after 4 November 1979. It mentioned in particular the lack of any factual evidence concerning the treatment and conditions of the persons held hostage in Tehran. On this point, however, without giving the names of the persons concerned, it has submitted copies of declarations sworn by six of the 13 hostages who had been released after two weeks of detention and returned to the United States in November 1979.

12. The essential facts of the present case are, for the most part, matters of public knowledge which have received extensive coverage in the world press and in radio and television broadcasts from Iran and other countries.

lesquels se base la requête américaine, mais découle d'une situation d'ensemble comprenant des éléments beaucoup plus fondamentaux et plus complexes. En conséquence, la Cour ne peut examiner la requête américaine en dehors de son vrai contexte à savoir l'ensemble du dossier politique des relations entre l'Iran et les Etats-Unis au cours de ces vingt-cinq années.

En ce qui concerne la demande de mesures conservatoires, telle que formulée par les Etats-Unis, elle implique en fait que la Cour ait jugé de la substance même de l'affaire qui lui est soumise, ce que celle-ci ne saurait faire sans violer les normes qui régissent sa compétence, d'autre part, les mesures conservatoires étant par définition, destinées à protéger les intérêts des parties en cause, elles ne pourraient avoir le caractère unilatéral de la requête présentée par le Gouvernement américain. »

Les questions soulevées dans ces deux communications seront examinées plus loin dans le présent arrêt (paragraphes 33-38 et 81-82).

* * *

11. La position adoptée par le Gouvernement de l'Iran à l'égard de la présente instance entraîne l'application de l'article 53 du Statut, en vertu duquel la Cour doit s'assurer notamment que les conclusions du demandeur sont fondées en fait. Comme la Cour l'a dit à propos de cet article en l'affaire du *Détroit de Corfou*, une telle obligation s'entend dans certaines limites :

« Tout en prescrivant ainsi à la Cour de procéder à un examen des conclusions de la Partie comparante, l'article 53 n'a pas pour effet de lui imposer la tâche d'en vérifier l'exactitude dans tous les détails — tâche qui, dans certains cas et en raison de l'absence de contradiction, pourrait s'avérer pratiquement impossible. Il suffit que, par les voies qu'elle estime appropriées, la Cour acquière la conviction que ces conclusions sont fondées. » (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 248.)

En l'espèce les Etats-Unis ont fait valoir que, par suite des événements survenus en Iran qui sont à l'origine de leurs demandes, ils n'ont pu prendre contact avec leurs représentants diplomatiques et consulaires ni avoir accès à leurs locaux et à leurs archives diplomatiques et consulaires dans ce pays ; il ne leur a donc pas été possible d'apporter des preuves détaillées de certains faits survenus à partir du 4 novembre 1979. L'absence de données de fait sur le traitement et la condition des personnes détenues en otages à Téhéran a été mentionnée comme exemple. Sur ce point, cependant, les Etats-Unis ont produit, sans indiquer les noms des intéressés, des copies de déclarations sous serment de six des treize otages qui ont été libérés et rapatriés aux Etats-Unis en novembre 1979 après deux semaines de détention.

12. La plupart des faits essentiels de l'affaire sont de notoriété publique et ont été largement évoqués dans la presse mondiale ainsi que dans des émissions de radiodiffusion et de télévision de l'Iran et d'ailleurs. Les

They have been presented to the Court by the United States in its Memorial, in statements of its Agent and Counsel during the oral proceedings, and in written replies to questions put by Members of the Court. Annexed or appended to the Memorial are numerous extracts of statements made by Iranian and United States officials, either at press conferences or on radio or television, and submitted to the Court in support of the request for provisional measures and as a means of demonstrating the truth of the account of the facts stated in the Memorial. Included also in the Memorial is a "Statement of Verification" made by a high official of the United States Department of State having "overall responsibility within the Department for matters relating to the crisis in Iran". While emphasizing that in the circumstances of the case the United States has had to rely on newspaper, radio and television reports for a number of the facts stated in the Memorial, the high official concerned certifies that to the best of his knowledge and belief the facts there stated are true. In addition, after the filing of the Memorial, and by leave of the Court, a large quantity of further documents of a similar kind to those already presented were submitted by the United States for the purpose of bringing up to date the Court's information concerning the continuing situation in regard to the occupation of the Embassy and detention of the hostages.

13. The result is that the Court has available to it a massive body of information from various sources concerning the facts and circumstances of the present case, including numerous official statements of both Iranian and United States authorities. So far as newspaper, radio and television reports emanating from Iran are concerned, the Court has necessarily in some cases relied on translations into English supplied by the Applicant. The information available, however, is wholly consistent and concordant as to the main facts and circumstances of the case. This information, as well as the United States Memorial and the records of the oral proceedings, has all been communicated by the Court to the Iranian Government without having evoked from that Government any denial or questioning of the facts alleged before the Court by the United States. Accordingly, the Court is satisfied that, within the meaning of Article 53 of the Statute, the allegations of fact on which the United States bases its claims in the present case are well founded.

* * *

14. Before examining the events of 4 November 1979, directly complained of by the Government of the United States, it is appropriate to mention certain other incidents which occurred before that date. At about 10.45 a.m. on 14 February 1979, during the unrest in Iran following the fall of the Government of Dr. Bakhtiar, the last Prime Minister appointed by the Shah, an armed group attacked and seized the United States Embassy in Tehran, taking prisoner the 70 persons they found there, including the Ambassador. Two persons associated with the Embassy staff were killed ; serious damage was caused to the Embassy and there were some acts of

Etats-Unis les ont présentés à la Cour dans leur mémoire, dans les plaidoiries de leur agent et de leur conseil et dans leurs réponses écrites à des questions de membres de la Cour. Les annexes au mémoire comportent de nombreux extraits de déclarations faites par des personnalités iraniennes et américaines, soit au cours de conférences de presse, soit à la radiodiffusion et à la télévision, extraits qui ont été soumis à la Cour à l'appui de la demande en indication de mesures conservatoires ou de l'exposé des faits figurant dans le mémoire. On trouve également dans celui-ci une attestation d'un haut fonctionnaire du département d'Etat des Etats-Unis qui a « la responsabilité globale, dans ce département, des questions relatives à la crise iranienne ». Tout en soulignant que, dans les circonstances de l'espèce, les Etats-Unis ont dû s'appuyer sur les comptes rendus des journaux, de la radiodiffusion et de la télévision pour étayer un certain nombre des faits rapportés dans le mémoire, ce haut fonctionnaire certifie qu'autant qu'il le sache les faits exposés dans le mémoire sont exacts. En outre, après le dépôt du mémoire, les Etats-Unis ont, avec l'autorisation de la Cour, déposé un grand nombre de documents supplémentaires analogues à ceux qui avaient été soumis auparavant, afin de mettre à jour l'information dont disposait la Cour au sujet de la situation persistante caractérisée par l'occupation de l'ambassade et la détention des otages.

13. Il en résulte que la Cour dispose d'une masse de renseignements de sources diverses sur les faits et circonstances de la présente affaire, y compris de nombreuses déclarations officielles des autorités iraniennes et américaines. Pour les nouvelles d'origine iranienne transmises par les journaux, la radiodiffusion et la télévision, la Cour a dû recourir dans certains cas à des traductions en langue anglaise fournies par le demandeur. Les renseignements disponibles sont néanmoins d'une cohérence et d'une concordance totales en ce qui concerne les principaux faits et circonstances de l'affaire. La Cour les a communiqués au Gouvernement de l'Iran, ainsi que le mémoire des Etats-Unis et les comptes rendus d'audiences, sans que ce gouvernement ait opposé la moindre dénégation ou mis en doute les faits allégués par les Etats-Unis devant la Cour. En conséquence la Cour est convaincue qu'au sens de l'article 53 du Statut les allégations de fait sur lesquelles reposent les demandes des Etats-Unis en l'espèce sont fondées.

* * *

14. Avant d'examiner les événements du 4 novembre 1979 directement incriminés par le Gouvernement des Etats-Unis, il convient de mentionner certains autres incidents qui se sont produits auparavant. Le 14 février 1979 vers 10 h 45, pendant la période d'agitation qui a suivi en Iran la chute du gouvernement de M. Bakhtiar, dernier premier ministre nommé par le Chah, un groupe armé a attaqué et pris l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran, faisant prisonnières les soixante-dix personnes qui s'y trouvaient, y compris l'ambassadeur. Deux personnes en rapport avec le personnel de l'ambassade ont été tuées, l'ambassade a été gravement endommagée et la

pillaging of the Ambassador's residence. On this occasion, while the Iranian authorities had not been able to prevent the incursion, they acted promptly in response to the urgent appeal for assistance made by the Embassy during the attack. At about 12 noon, Mr. Yazdi, then a Deputy Prime Minister, arrived at the Embassy accompanied by a member of the national police, at least one official and a contingent of Revolutionary Guards ; they quelled the disturbance and returned control of the compound to American diplomatic officials. On 11 March 1979 the United States Ambassador received a letter dated 1 March from the Prime Minister, Dr. Bazargan, expressing regrets for the attack on the Embassy, stating that arrangements had been made to prevent any repetition of such incidents, and indicating readiness to make reparation for the damage. Attacks were also made during the same period on the United States Consulates in Tabriz and Shiraz.

15. In October 1979, the Government of the United States was contemplating permitting the former Shah of Iran, who was then in Mexico, to enter the United States for medical treatment. Officials of the United States Government feared that, in the political climate prevailing in Iran, the admission of the former Shah might increase the tension already existing between the two States, and *inter alia* result in renewed violence against the United States Embassy in Tehran, and it was decided for this reason to request assurances from the Government of Iran that adequate protection would be provided. On 21 October 1979, at a meeting at which were present the Iranian Prime Minister, Dr. Bazargan, the Iranian Minister for Foreign Affairs, Dr. Yazdi, and the United States Chargé d'affaires in Tehran, the Government of Iran was informed of the decision to admit the former Shah to the United States, and of the concern felt by the United States Government about the possible public reaction in Tehran. When the United States Chargé d'affaires requested assurances that the Embassy and its personnel would be adequately protected, assurances were given by the Foreign Minister that the Government of Iran would fulfil its international obligation to protect the Embassy. The request for such assurances was repeated at a further meeting the following day, 22 October, and the Foreign Minister renewed his assurances that protection would be provided. The former Shah arrived in the United States on 22 October. On 30 October, the Government of Iran, which had repeatedly expressed its serious opposition to the admission of the former Shah to the United States, and had asked the United States to permit two Iranian physicians to verify the reality and the nature of his illness, requested the United States to bring about his return to Iran. Nevertheless, on 31 October, the Security Officer of the United States Embassy was told by the Commander of the Iranian National Police that the police had been instructed to provide full protection for the personnel of the Embassy.

16. On 1 November 1979, while a very large demonstration was being held elsewhere in Tehran, large numbers of demonstrators marched to and fro in front of the United States Embassy. Under the then existing security arrangements the Iranian authorities normally maintained 10 to 15 uni-

résidence de l'ambassadeur a souffert de certains actes de pillage. A cette occasion, bien qu'elles n'aient pu empêcher l'irruption des manifestants, les autorités iraniennes ont réagi rapidement quand l'ambassade a demandé, l'attaque étant en cours, qu'on lui vienne en aide d'urgence. Vers midi M. Yazdi, alors vice-premier ministre, est arrivé à l'ambassade en compagnie d'un représentant de la police nationale, d'une autre personnalité et d'un contingent de gardiens de la révolution ; ceux-ci ont mis fin au désordre et remis les lieux en possession des diplomates des Etats-Unis. Le 11 mars 1979, l'ambassadeur des Etats-Unis a reçu une lettre du premier ministre, M. Bazargan, en date du 1^{er} mars, où celui-ci exprimait des regrets pour l'attaque de l'ambassade, annonçait que des dispositions avaient été prises pour prévenir la répétition d'incidents semblables et se déclarait disposé à réparer les dommages causés. Des attaques ont aussi eu lieu à la même époque contre les consulats des Etats-Unis à Tabriz et à Chiraz.

15. En octobre 1979 le Gouvernement des Etats-Unis envisageait d'autoriser l'ancien chah d'Iran, qui se trouvait alors au Mexique, à se rendre aux Etats-Unis pour y subir un traitement médical. Les milieux gouvernementaux américains craignaient que, dans le climat politique qui régnait alors en Iran, l'admission de l'ancien Chah n'accroisse la tension existant entre les deux Etats et, entre autres effets, n'entraîne de nouveaux actes de violence contre l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran. Aussi fut-il décidé de demander au Gouvernement de l'Iran l'assurance qu'il accorderait à l'ambassade une protection adéquate. Le 21 octobre 1979, à une réunion à laquelle participaient le premier ministre d'Iran, M. Bazargan, le ministre des affaires étrangères, M. Yazdi, et le chargé d'affaires des Etats-Unis à Téhéran, le Gouvernement de l'Iran a été avisé de la décision de laisser entrer l'ancien Chah aux Etats-Unis et de l'inquiétude du Gouvernement des Etats-Unis quant aux réactions possibles du public à Téhéran. Lorsque le chargé d'affaires des Etats-Unis a demandé à être assuré que l'ambassade et son personnel bénéficieraient de la protection voulue, le ministre des affaires étrangères d'Iran a promis que le Gouvernement de l'Iran remplirait son obligation internationale de protéger l'ambassade. La même demande a été formulée à une nouvelle réunion qui a eu lieu le lendemain, 22 octobre, et le ministre des affaires étrangères a renouvelé ses assurances. L'ancien Chah est arrivé le même jour aux Etats-Unis. Le 30 octobre le Gouvernement de l'Iran, qui avait exprimé à diverses reprises sa ferme opposition à l'admission de l'ancien Chah aux Etats-Unis et avait prié les Etats-Unis de permettre à deux médecins iraniens de vérifier la réalité et la nature de sa maladie, a demandé aux Etats-Unis de faire en sorte qu'il retourne en Iran. Le 31 octobre le commandant de la police nationale iranienne a cependant indiqué au responsable de la sécurité de l'ambassade des Etats-Unis que la police avait reçu pour instructions de veiller à la complète protection du personnel de l'ambassade.

16. Le 1^{er} novembre 1979, alors qu'une très grande manifestation se déroulait dans un autre quartier de Téhéran, de nombreux manifestants ont passé et repassé devant l'ambassade des Etats-Unis. Dans le cadre des dispositions de sécurité alors en vigueur, les autorités iraniennes mainte-

formed policemen outside the Embassy compound and a contingent of Revolutionary Guards nearby ; on this occasion the normal complement of police was stationed outside the compound and the Embassy reported to the State Department that it felt confident that it could get more protection if needed. The Chief of Police came to the Embassy personally and met the Chargé d'affaires, who informed Washington that the Chief was "taking his job of protecting the Embassy very seriously". It was announced on the radio, and by the prayer leader at the main demonstration in another location in the city, that people should not go to the Embassy. During the day, the number of demonstrators at the Embassy was around 5,000, but protection was maintained by Iranian security forces. That evening, as the crowd dispersed, both the Iranian Chief of Protocol and the Chief of Police expressed relief to the Chargé d'affaires that everything had gone well.

17. At approximately 10.30 a.m. on 4 November 1979, during the course of a demonstration of approximately 3,000 persons, the United States Embassy compound in Tehran was overrun by a strong armed group of several hundred people. The Iranian security personnel are reported to have simply disappeared from the scene ; at all events it is established that they made no apparent effort to deter or prevent the demonstrators from seizing the Embassy's premises. The invading group (who subsequently described themselves as "Muslim Student Followers of the Imam's Policy", and who will hereafter be referred to as "the militants") gained access by force to the compound and to the ground floor of the Chancery building. Over two hours after the beginning of the attack, and after the militants had attempted to set fire to the Chancery building and to cut through the upstairs steel doors with a torch, they gained entry to the upper floor ; one hour later they gained control of the main vault. The militants also seized the other buildings, including the various residences, on the Embassy compound. In the course of the attack, all the diplomatic and consular personnel and other persons present in the premises were seized as hostages, and detained in the Embassy compound ; subsequently other United States personnel and one United States private citizen seized elsewhere in Tehran were brought to the compound and added to the number of hostages.

18. During the three hours or more of the assault, repeated calls for help were made from the Embassy to the Iranian Foreign Ministry, and repeated efforts to secure help from the Iranian authorities were also made through direct discussions by the United States Chargé d'affaires, who was at the Foreign Ministry at the time, together with two other members of the mission. From there he made contact with the Prime Minister's Office and with Foreign Ministry officials. A request was also made to the Iranian Chargé d'affaires in Washington for assistance in putting an end to the seizure of the Embassy. Despite these repeated requests, no Iranian secu-

naient normalement dix à quinze agents de police en uniforme à l'extérieur de l'enceinte de l'ambassade et un détachement de gardiens de la révolution à proximité. A cette occasion le contingent habituel de police était à son poste à l'extérieur de l'enceinte, et l'ambassade a fait part au département d'Etat de sa certitude de pouvoir obtenir une protection accrue s'il en était besoin. Le chef de la police s'est rendu en personne à l'ambassade et y a rencontré le chargé d'affaires, lequel a informé Washington que ce fonctionnaire « prenait son travail de protection de l'ambassade très au sérieux ». Des appels ont été lancés par la radiodiffusion et par la personnalité qui dirigeait la prière à la manifestation principale en cours dans un autre quartier, afin que la population ne se porte pas vers l'ambassade. Pendant la journée, le nombre des manifestants devant l'ambassade s'est situé autour de cinq mille, mais les forces iraniennes de sécurité n'ont pas relâché leur protection. Le même soir, au moment où la foule se dispersait, le chef du protocole et le chef de la police iraniens ont dit au chargé d'affaires combien ils étaient soulagés que tout se fût bien passé.

17. Le 4 novembre 1979 vers 10 h 30 du matin, au cours d'une manifestation de quelque trois mille personnes, un fort groupe armé de plusieurs centaines de personnes a fait irruption dans l'enceinte de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran. Les forces de sécurité iraniennes – a-t-on dit – ont purement et simplement disparu ; il est certain en tout cas qu'elles n'ont apparemment rien fait pour décourager les manifestants ou pour les empêcher de s'emparer des locaux de l'ambassade. Le groupe des envahisseurs (qui se sont qualifiés eux-mêmes depuis lors d'« étudiants musulmans partisans de la politique de l'imam » et qui seront appelés ci-après *les militants*) s'est introduit par la force dans l'enceinte, puis au rez-de-chaussée de la chancellerie. Plus de deux heures après le début de l'attaque, après avoir essayé de mettre le feu à la chancellerie et de découper au chalumeau les portes d'acier de l'étage supérieur, les militants ont réussi à envahir celui-ci ; une heure plus tard la chambre forte principale est tombée en leur pouvoir. Les militants se sont aussi emparés des autres bâtiments sis dans l'enceinte, y compris les différentes résidences. Au cours de l'attaque tous les membres du personnel diplomatique et consulaire ainsi que les autres personnes qui se trouvaient sur les lieux ont été pris en otages et détenus dans l'enceinte de l'ambassade ; plus tard des membres du personnel, ainsi qu'un autre ressortissant des Etats-Unis, capturés ailleurs dans Téhéran, ont été amenés à l'ambassade et réunis aux otages.

18. Pendant les trois heures ou plus que cette attaque a duré, des appels à l'aide répétés ont été adressés de l'ambassade au ministère des affaires étrangères d'Iran et le chargé d'affaires des Etats-Unis, qui se trouvait alors au ministère des affaires étrangères avec deux autres membres de la mission, s'est aussi efforcé à plusieurs reprises, par des conversations directes, d'obtenir l'assistance des autorités iraniennes. Du ministère, il a pris contact avec le cabinet du premier ministre et avec des fonctionnaires des affaires étrangères. Il a également été demandé au chargé d'affaires d'Iran à Washington d'apporter son aide pour que cesse l'occupation de l'am-

rity forces were sent in time to provide relief and protection to the Embassy. In fact when Revolutionary Guards ultimately arrived on the scene, despatched by the Government "to prevent clashes", they considered that their task was merely to "protect the safety of both the hostages and the students", according to statements subsequently made by the Iranian Government's spokesman, and by the operations commander of the Guards. No attempt was made by the Iranian Government to clear the Embassy premises, to rescue the persons held hostage, or to persuade the militants to terminate their action against the Embassy.

19. During the morning of 5 November, only hours after the seizure of the Embassy, the United States Consulates in Tabriz and Shiraz were also seized ; again the Iranian Government took no protective action. The operation of these Consulates had been suspended since the attack in February 1979 (paragraph 14 above), and therefore no United States personnel were seized on these premises.

20. The United States diplomatic mission and consular posts in Iran were not the only ones whose premises were subjected to demonstrations during the revolutionary period in Iran. On 5 November 1979, a group invaded the British Embassy in Tehran but was ejected after a brief occupation. On 6 November 1979 a brief occupation of the Consulate of Iraq at Kermanshah occurred but was brought to an end on instructions of the Ayatollah Khomeini ; no damage was done to the Consulate or its contents. On 1 January 1980 an attack was made on the Embassy in Tehran of the USSR by a large mob, but as a result of the protection given by the Iranian authorities to the Embassy, no serious damage was done.

21. The premises of the United States Embassy in Tehran have remained in the hands of militants ; and the same appears to be the case with the Consulates at Tabriz and Shiraz. Of the total number of United States citizens seized and held as hostages, 13 were released on 18-20 November 1979, but the remainder have continued to be held up to the present time. The release of the 13 hostages was effected pursuant to a decree by the Ayatollah Khomeini addressed to the militants, dated 17 November 1979, in which he called upon the militants to "hand over the blacks and the women, if it is proven they did not spy, to the Ministry of Foreign Affairs so that they may be immediately expelled from Iran".

22. The persons still held hostage in Iran include, according to the information furnished to the Court by the United States, at least 28 persons having the status, duly recognized by the Government of Iran, of "member of the diplomatic staff" within the meaning of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961; at least 20 persons having the status, similarly recognized, of "member of the administrative and technical staff" within the meaning of that Convention ; and two other persons of United States nationality not possessing either diplomatic or consular status. Of the persons with the status of member of the diplomatic staff, four are members of the Consular Section of the Mission.

bassade. Malgré ces demandes réitérées, aucune force de sécurité iranienne n'a été dépêchée à temps pour prêter secours et protection à l'ambassade. En fait, lorsque des gardiens de la révolution, envoyés par le gouvernement pour « empêcher des affrontements », sont finalement arrivés sur les lieux, ils ont estimé que leur seul rôle était de « protéger la sécurité des otages et des étudiants », ainsi qu'il ressort des déclarations ultérieures du porte-parole du Gouvernement de l'Iran et d'un commandant des gardiens. Le Gouvernement de l'Iran n'a rien fait pour dégager les locaux de l'ambassade, pour délivrer les personnes prises en otages, ni pour persuader les militants de mettre fin à l'action contre l'ambassade.

19. Le matin du 5 novembre, quelques heures seulement après la chute de l'ambassade, les consulats des Etats-Unis à Tabriz et à Chiraz étaient occupés à leur tour ; là encore le Gouvernement de l'Iran n'a pris aucune mesure de protection. Ces consulats ayant suspendu toute activité depuis l'attaque de février 1979 (paragraphe 14 ci-dessus), aucun fonctionnaire des Etats-Unis n'y a été capturé.

20. La mission diplomatique et les postes consulaires des Etats-Unis en Iran n'ont pas été les seuls à être visés par des manifestations au cours de la période révolutionnaire dans ce pays. Le 5 novembre 1979 un groupe a envahi l'ambassade du Royaume-Uni, mais en a été chassé après une brève occupation. Le 6 novembre 1979 le consulat d'Irak à Kermanschah a été temporairement occupé, mais il a été évacué sur l'ordre de l'ayatollah Khomeini ; ses locaux et les biens qui s'y trouvaient n'ont subi aucun dommage. Le 1^{er} janvier 1980 l'ambassade de l'URSS à Téhéran a été attaquée par une foule nombreuse mais, grâce à la protection fournie par les autorités iraniennes, elle n'a pas subi de dommage important.

21. Les locaux de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran sont toujours aux mains des militants et il semble en aller de même pour les consulats de Tabriz et de Chiraz. Sur le nombre total de citoyens américains capturés et retenus en otages, treize ont été libérés les 18-20 novembre 1979, mais les autres sont encore détenus à ce jour. Les treize otages libérés l'ont été à la suite d'une décision du 17 novembre 1979, par laquelle l'ayatollah Khomeini invitait les militants à « remettre au ministère des affaires étrangères les Noirs et les femmes, s'il est prouvé qu'ils n'ont pas eu d'activité d'espionnage, afin qu'ils soient immédiatement expulsés d'Iran ».

22. D'après les renseignements que les Etats-Unis ont fournis à la Cour, les otages encore détenus en Iran comprennent au moins vingt-huit personnes ayant la qualité dûment reconnue par le Gouvernement de l'Iran de « membres du personnel diplomatique » au sens de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, au moins vingt ayant la qualité également reconnue de « membres du personnel administratif et technique » au sens de cette convention et deux autres ressortissants des Etats-Unis n'ayant ni statut diplomatique ni statut consulaire. Quatre des personnes qui ont la qualité de membres du personnel diplomatique appartiennent à la section consulaire de la mission.

23. Allegations have been made by the Government of the United States of inhumane treatment of hostages ; the militants and Iranian authorities have asserted that the hostages have been well treated, and have allowed special visits to the hostages by religious personalities and by representatives of the International Committee of the Red Cross. The specific allegations of ill-treatment have not however been refuted. Examples of such allegations, which are mentioned in some of the sworn declarations of hostages released in November 1979, are as follows : at the outset of the occupation of the Embassy some were paraded bound and blindfolded before hostile and chanting crowds ; at least during the initial period of their captivity, hostages were kept bound, and frequently blindfolded, denied mail or any communication with their government or with each other, subjected to interrogation, threatened with weapons.

24. Those archives and documents of the United States Embassy which were not destroyed by the staff during the attack on 4 November have been ransacked by the militants. Documents purporting to come from this source have been disseminated by the militants and by the Government-controlled media.

25. The United States Chargé d'affaires in Tehran and the two other members of the diplomatic staff of the Embassy who were in the premises of the Iranian Ministry of Foreign Affairs at the time of the attack have not left the Ministry since ; their exact situation there has been the subject of conflicting statements. On 7 November 1979, it was stated in an announcement by the Iranian Foreign Ministry that "as the protection of foreign nationals is the duty of the Iranian Government", the Chargé d'affaires was "staying in" the Ministry. On 1 December 1979, Mr. Sadegh Ghotbzadeh, who had become Foreign Minister, stated that

"it has been announced that, if the U.S. Embassy's chargé d'affaires and his two companions, who have sought asylum in the Iranian Ministry of Foreign Affairs, should leave this ministry, the ministry would not accept any responsibility for them".

According to a press report of 4 December, the Foreign Minister amplified this statement by saying that as long as they remained in the ministry he was personally responsible for ensuring that nothing happened to them, but that "as soon as they leave the ministry precincts they will fall back into the hands of justice, and then I will be the first to demand that they be arrested and tried". The militants made it clear that they regarded the Chargé and his two colleagues as hostages also. When in March 1980 the Public Prosecutor of the Islamic Revolution of Iran called for one of the three diplomats to be handed over to him, it was announced by the Foreign Minister that

"Regarding the fate of the three Americans in the Ministry of Foreign Affairs, the decision rests first with the imam of the nation [i.e., the Ayatollah Khomeini] ; in case there is no clear decision by the

23. Le Gouvernement des Etats-Unis a allégué que des otages ont subi des traitements inhumains ; les militants et les autorités iraniennes ont affirmé que les otages sont bien traités et ont autorisé des visites spéciales de personnalités religieuses et de représentants du Comité international de la Croix-Rouge. Toutefois les allégations précises de mauvais traitements n'ont pas été réfutées. Comme exemples des faits ainsi allégués, mentionnés dans certaines des déclarations sous serment d'otages libérés en novembre 1979, on peut citer ce qui suit : au début de l'occupation de l'ambassade, des otages ont été promenés, mains liées et yeux bandés, devant des foules hostiles et scandant des slogans ; pendant la période initiale de leur captivité au moins, des otages ont été attachés et on leur a souvent bandé les yeux, ils ont été privés de courrier et de toute communication avec leur gouvernement ou entre eux, soumis à des interrogatoires, menacés avec des armes.

24. Les archives et documents de l'ambassade des Etats-Unis qui n'ont pas été détruits par le personnel pendant l'attaque du 4 novembre ont été pillés par les militants. Des documents présentés comme en faisant partie ont été divulgués par eux ainsi que par les médias sous contrôle du gouvernement.

25. Le chargé d'affaires des Etats-Unis à Téhéran et les deux autres membres du personnel diplomatique de l'ambassade qui se trouvaient dans les locaux du ministère des affaires étrangères d'Iran au moment de l'attaque ne les ont pas quittés depuis lors ; leur situation exacte au ministère a donné lieu à des déclarations contradictoires. Le 7 novembre 1979 le ministère des affaires étrangères d'Iran a annoncé que, « comme la protection des étrangers est du devoir du Gouvernement de l'Iran », le chargé d'affaires « restait » dans ses locaux. Le 1^{er} décembre 1979 M. Sadegh Ghotbzadeh, devenu entre-temps ministre des affaires étrangères, déclarait :

« il a été annoncé que, si le chargé d'affaires de l'ambassade des Etats-Unis et ses deux compagnons, qui ont cherché asile au ministère des affaires étrangères d'Iran, quittaient ce ministère, le ministère n'assumerait aucune responsabilité à leur sujet ».

Selon un article de journal du 4 décembre, le ministre des affaires étrangères a complété cette déclaration en disant que, tant qu'ils seraient au ministère, il s'engageait personnellement à ce que rien ne leur arrive, mais que « dès qu'ils quitteront l'enceinte du ministère, ils retomberont entre les mains de la justice et je serai alors le premier à demander qu'on les arrête et qu'on les juge ». Les militants ont proclamé qu'ils considéraient aussi le chargé d'affaires et ses deux collègues comme des otages. Lorsqu'en mars 1980 le procureur général de la révolution islamique d'Iran a demandé que l'un des trois diplomates lui soit livré, le ministre des affaires étrangères a annoncé :

« Quant au sort à réserver aux trois Américains qui se trouvent au ministère des affaires étrangères, la décision dépend tout d'abord de l'imam de la nation [c'est-à-dire de l'ayatollah Khomeini] ; au cas où

imam of the nation, the Revolution Council will make a decision on this matter.”

26. From the outset of the attack upon its Embassy in Tehran, the United States protested to the Government of Iran both at the attack and at the seizure and detention of the hostages. On 7 November a former Attorney-General of the United States, Mr. Ramsey Clark, was instructed to go with an assistant to Iran to deliver a message from the President of the United States to the Ayatollah Khomeini. The text of that message has not been made available to the Court by the Applicant, but the United States Government has informed the Court that it thereby protested at the conduct of the Government of Iran and called for release of the hostages, and that Mr. Clark was also authorized to discuss all avenues for resolution of the crisis. While he was en route, Tehran radio broadcast a message from the Ayatollah Khomeini dated 7 November, solemnly forbidding members of the Revolutionary Council and all the responsible officials to meet the United States representatives. In that message it was asserted that “the U.S. Embassy in Iran is our enemies’ centre of espionage against our sacred Islamic movement”, and the message continued :

“Should the United States hand over to Iran the deposed shah . . . and give up espionage against our movement, the way to talks would be opened on the issue of certain relations which are in the interest of the nation.”

Subsequently, despite the efforts of the United States Government to open negotiations, it became clear that the Iranian authorities would have no direct contact with representatives of the United States Government concerning the holding of the hostages.

27. During the period which has elapsed since the seizure of the Embassy a number of statements have been made by various governmental authorities in Iran which are relevant to the Court’s examination of the responsibility attributed to the Government of Iran in the submissions of the United States. These statements will be examined by the Court in considering these submissions (paragraphs 59 and 70-74 below).

* *

28. On 9 November 1979, the Permanent Representative of the United States to the United Nations addressed a letter to the President of the Security Council, requesting urgent consideration of what might be done to secure the release of the hostages and to restore the “sanctity of diplomatic personnel and establishments”. The same day, the President of the Security Council made a public statement urging the release of the hostages, and the President of the General Assembly announced that he was sending a personal message to the Ayatollah Khomeini appealing for their

celui-ci ne prendrait pas de décision ferme à ce sujet, c'est le conseil de la révolution qui trancherait la question. »

26. Dès le début de l'attaque contre leur ambassade à Téhéran, les Etats-Unis ont protesté auprès du Gouvernement de l'Iran aussi bien contre l'attaque elle-même que contre la capture et la détention des otages. Le 7 novembre M. Ramsey Clark, ancien *Attorney-General* des Etats-Unis, a été désigné pour se rendre en Iran avec un collaborateur afin de remettre à l'ayatollah Khomeini un message du président des Etats-Unis. Le demandeur n'a pas communiqué à la Cour le texte de ce message, mais il lui a fait connaître que le Gouvernement des Etats-Unis y protestait contre le comportement du Gouvernement de l'Iran et demandait la libération des otages et que M. Clark était en outre autorisé à discuter toutes les possibilités de résolution de la crise. Alors que M. Clark était en route, la radiodiffusion de Téhéran a transmis un message du 7 novembre de l'ayatollah Khomeini, qui interdisait formellement aux membres du conseil de la révolution et aux personnalités responsables de rencontrer les représentants des Etats-Unis. Il était indiqué dans ce message que « l'ambassade des Etats-Unis en Iran est le centre d'espionnage de nos ennemis contre notre mouvement islamique sacré » et que :

« Si les Etats-Unis remettaient à l'Iran le Chah déposé ... et abandonnaient l'espionnage contre notre mouvement, la voie des pour-parlers serait ouverte sur la question de certaines relations qui sont dans l'intérêt de la nation. »

Ultérieurement, en dépit des efforts faits par le Gouvernement des Etats-Unis pour entamer des négociations, il est apparu clairement que les autorités iraniennes entendaient n'avoir aucun contact direct avec les représentants du Gouvernement des Etats-Unis au sujet de la détention des otages.

27. Au cours de la période écoulée depuis la prise de l'ambassade, diverses personnalités gouvernementales iraniennes ont fait un certain nombre de déclarations pertinentes pour l'examen par la Cour des responsabilités attribuées au Gouvernement de l'Iran dans les conclusions des Etats-Unis. La Cour en traitera dans le cadre de l'étude de ces conclusions (paragraphe 59 et 70-74 ci-après).

* *

28. Le 9 novembre 1979 le représentant permanent des Etats-Unis aux Nations Unies a adressé une lettre au Président du Conseil de sécurité pour demander que soit examiné d'urgence ce qui pourrait être fait afin que les otages soient relâchés et que soit rétablie « l'inviolabilité du personnel et des locaux diplomatiques ». Le même jour le Président du Conseil de sécurité a fait une déclaration publique demandant la libération des otages et le Président de l'Assemblée générale a annoncé qu'il envoyait personnellement un appel en ce sens à l'ayatollah Khomeini. Le 25 novembre

release. On 25 November 1979, the Secretary-General of the United Nations addressed a letter to the President of the Security Council referring to the seizure of the United States Embassy in Tehran and the detention of its diplomatic personnel, and requesting an urgent meeting of the Security Council "in an effort to seek a peaceful solution to the problem". The Security Council met on 27 November and 4 December 1979 ; on the latter occasion, no representative of Iran was present, but the Council took note of a letter of 13 November 1979 from the Supervisor of the Iranian Foreign Ministry to the Secretary-General. The Security Council then adopted resolution 457 (1979), calling on Iran to release the personnel of the Embassy immediately, to provide them with protection and to allow them to leave the country. The resolution also called on the two Governments to take steps to resolve peacefully the remaining issues between them, and requested the Secretary-General to lend his good offices for the immediate implementation of the resolution, and to take all appropriate measures to that end. It further stated that the Council would "remain actively seized of the matter" and requested the Secretary-General to report to it urgently on any developments with regard to his efforts.

29. On 31 December 1979, the Security Council met again and adopted resolution 461 (1979), in which it reiterated both its calls to the Iranian Government and its request to the Secretary-General to lend his good offices for achieving the object of the Council's resolution. The Secretary-General visited Tehran on 1-3 January 1980, and reported to the Security Council on 6 January. On 20 February 1980, the Secretary-General announced the setting up of a commission to undertake a "fact-finding mission" to Iran. The Court will revert to the terms of reference of this commission and the progress of its work in connection with a question of admissibility of the proceedings (paragraphs 39-40 below).

* *

30. Prior to the institution of the present proceedings, in addition to the approach made by the Government of the United States to the United Nations Security Council, that Government also took certain unilateral action in response to the actions for which it holds the Government of Iran responsible. On 10 November 1979, steps were taken to identify all Iranian students in the United States who were not in compliance with the terms of their entry visas, and to commence deportation proceedings against those who were in violation of applicable immigration laws and regulations. On 12 November 1979, the President of the United States ordered the discontinuation of all oil purchases from Iran for delivery to the United States. Believing that the Government of Iran was about to withdraw all Iranian funds from United States banks and to refuse to accept payment in dollars for oil, and to repudiate obligations owed to the United States and to United States nationals, the President on 14 November 1979 acted to block the very large official Iranian assets in the United States or in United

1979 le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a adressé une lettre au Président du Conseil de sécurité, où il évoquait la prise de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran et la détention de son personnel diplomatique et demandait que le Conseil se réunisse d'urgence « en vue de rechercher une solution pacifique du problème ». Le Conseil de sécurité s'est réuni les 27 novembre et 4 décembre 1979 ; à cette dernière date, aucun représentant de l'Iran n'était présent, mais le Conseil a pris note d'une lettre du 13 novembre 1979 du responsable du ministère des affaires étrangères d'Iran au Secrétaire général. Le Conseil de sécurité a alors adopté la résolution 457 (1979), demandant à l'Iran de libérer immédiatement le personnel de l'ambassade, d'assurer sa protection et de lui permettre de quitter le pays. La résolution demandait en outre aux deux gouvernements de prendre des mesures pour régler pacifiquement les questions qui restaient à résoudre entre eux et priait le Secrétaire général de prêter ses bons offices pour l'application immédiate de la résolution et de prendre toutes les mesures appropriées à cette fin. Elle décidait aussi que le Conseil resterait « activement saisi de la question » et priait le Secrétaire général de lui faire rapport d'urgence sur les résultats de ses efforts.

29. Le 31 décembre 1979 le Conseil de sécurité a tenu une nouvelle réunion et adopté la résolution 461 (1979), dans laquelle il réitérait ses appels au Gouvernement de l'Iran et priait de nouveau le Secrétaire général de prêter ses bons offices pour réaliser les objectifs de sa résolution. Le Secrétaire général s'est rendu à Téhéran du 1^{er} au 3 janvier 1980 et a fait rapport au Conseil de sécurité le 6 janvier. Le 20 février 1980 il a annoncé la création d'une commission chargée d'entreprendre « une mission d'établissement des faits » en Iran. La Cour reviendra sur le mandat de cette commission et le déroulement de ses travaux à propos de la recevabilité de l'instance (paragraphes 39-40 ci-après).

* *

30. Avant l'introduction de la présente instance et en plus de son appel au Conseil de sécurité des Nations Unies, le Gouvernement des Etats-Unis a adopté certaines mesures unilatérales en réponse aux actes dont il tenait le Gouvernement de l'Iran pour responsable. Le 10 novembre 1979 des dispositions ont été prises pour recenser tous les étudiants iraniens qui se trouvaient aux Etats-Unis dans des conditions non conformes à leur visa d'entrée et pour entamer une procédure d'expulsion contre ceux qui auraient contrevenu aux lois et règlements d'immigration. Le 12 novembre 1979 le président des Etats-Unis a ordonné de mettre fin aux achats de pétrole iranien destinés aux Etats-Unis. Pensant que le Gouvernement de l'Iran allait retirer tous les fonds iraniens des banques américaines, refuser d'accepter le règlement en dollars des livraisons de pétrole et répudier ses obligations financières envers les Etats-Unis et leurs ressortissants, le Président a fait bloquer le 14 novembre 1979 les très importants avoirs officiels iraniens sous contrôle des Etats-Unis, y compris les dépôts dans

States control, including deposits both in banks in the United States and in foreign branches and subsidiaries of United States banks. On 12 December 1979, after the institution of the present proceedings, the United States informed the Iranian Chargé d'affaires in Washington that the number of personnel assigned to the Iranian Embassy and consular posts in the United States was to be restricted.

31. Subsequently to the indication by the Court of provisional measures, and during the present proceedings, the United States Government took other action. A draft resolution was introduced into the United Nations Security Council calling for economic sanctions against Iran. When it was put to the vote on 13 January 1980, the result was 10 votes in favour, 2 against, and 2 abstentions (one member not having participated in the voting) ; as a permanent member of the Council cast a negative vote, the draft resolution was not adopted. On 7 April 1980 the United States Government broke off diplomatic relations with the Government of Iran. At the same time, the United States Government prohibited exports from the United States to Iran – one of the sanctions previously proposed by it to the Security Council. Steps were taken to prepare an inventory of the assets of the Government of Iran frozen on 14 November 1979, and to make a census of outstanding claims of American nationals against the Government of Iran, with a view to “designing a program against Iran for the hostages, the hostage families and other U.S. claimants” involving the preparation of legislation “to facilitate processing and paying of these claims” and all visas issued to Iranian citizens for future entry into the United States were cancelled. On 17 April 1980, the United States Government announced further economic measures directed against Iran, prohibited travel there by United States citizens, and made further plans for reparations to be paid to the hostages and their families out of frozen Iranian assets.

32. During the night of 24-25 April 1980 the President of the United States set in motion, and subsequently terminated for technical reasons, an operation within Iranian territory designed to effect the rescue of the hostages by United States military units. In an announcement made on 25 April, President Carter explained that the operation had been planned over a long period as a humanitarian mission to rescue the hostages, and had finally been set in motion by him in the belief that the situation in Iran posed mounting dangers to the safety of the hostages and that their early release was highly unlikely. He stated that the operation had been under way in Iran when equipment failure compelled its termination ; and that in the course of the withdrawal of the rescue forces two United States aircraft had collided in a remote desert location in Iran. He further stated that preparations for the rescue operations had been ordered for humanitarian reasons, to protect the national interests of the United States, and to alleviate international tensions. At the same time, he emphasized that the operation had not been motivated by hostility towards Iran or the Iranian people. The texts of President Carter’s announcement and of certain other

des banques aux Etats-Unis et dans des succursales et filiales étrangères de banques américaines. Le 12 décembre 1979, après l'introduction de la présente instance, les Etats-Unis ont informé le chargé d'affaires d'Iran à Washington que le nombre des fonctionnaires affectés à l'ambassade et aux postes consulaires iraniens aux Etats-Unis devrait être réduit.

31. Après que la Cour eut indiqué des mesures conservatoires et pendant la présente instance, le Gouvernement des Etats-Unis a adopté d'autres mesures. Un projet de résolution prescrivant des sanctions économiques contre l'Iran a été soumis au Conseil de sécurité des Nations Unies. Lorsqu'il a été mis aux voix le 13 janvier 1980, dix membres ont voté pour, deux contre et deux se sont abstenus (un membre n'ayant pas participé au vote) ; un membre permanent du Conseil ayant voté contre, le projet de résolution n'a pas été adopté. Le 7 avril 1980 le Gouvernement des Etats-Unis a rompu les relations diplomatiques avec le Gouvernement de l'Iran. En même temps il a prohibé les exportations des Etats-Unis vers l'Iran, ce qui était l'une des sanctions qu'il avait antérieurement proposées au Conseil de sécurité. Des mesures ont été prises pour faire l'inventaire des avoirs du Gouvernement de l'Iran bloqués le 14 novembre 1979 et dresser la liste des réclamations de ressortissants des Etats-Unis contre le Gouvernement de l'Iran, en vue de « mettre au point un plan d'action contre l'Iran au profit des otages, de leurs familles et des autres réclamants américains » qui comporte la préparation d'une législation destinée à « faciliter l'examen et le règlement de ces réclamations » ; en outre tous les visas délivrés à des citoyens iraniens pour entrée ultérieure aux Etats-Unis ont été annulés. Le 17 avril 1980 le Gouvernement des Etats-Unis a annoncé l'adoption de nouvelles mesures économiques contre l'Iran ; il a interdit aux ressortissants des Etats-Unis de se rendre dans ce pays et a pris de nouvelles dispositions pour que les otages et leurs familles puissent être indemnisés au moyen des avoirs iraniens bloqués.

32. Dans la nuit du 24 au 25 avril 1980, le président des Etats-Unis a déclenché, puis fait cesser pour des raisons techniques, une opération en territoire iranien visant à faire délivrer les otages par des unités militaires des Etats-Unis. Dans une déclaration du 25 avril le président Carter a expliqué que l'opération avait été préparée de longue date en tant que mission humanitaire de délivrance des otages et qu'il l'avait finalement ordonnée parce qu'à son avis la situation en Iran comportait des dangers croissants pour la sécurité des otages et que leur libération à une date rapprochée était tout à fait improbable. Le Président indiquait que l'opération était en cours en Iran lorsque des défaillances du matériel avaient obligé à y mettre fin et que, pendant le repli des forces de sauvetage, deux aéronefs des Etats-Unis étaient entrés en collision en un lieu désertique reculé de l'Iran. Il ajoutait que l'ordre de préparer cette opération de sauvetage avait été donné pour des raisons humanitaires, afin de protéger les intérêts nationaux des Etats-Unis et afin d'atténuer les tensions internationales. Il disait enfin que l'opération n'était inspirée par aucun sentiment d'hostilité contre l'Iran ou le peuple iranien. Les textes de la

official documents relating to the operation have been transmitted to the Court by the United States Agent in response to a request made by the President of the Court on 25 April. Amongst these documents is the text of a report made by the United States to the Security Council on 25 April, "pursuant to Article 51 of the Charter of the United Nations". In that report, the United States maintained that the mission had been carried out by it "in exercise of its inherent right of self-defence with the aim of extricating American nationals who have been and remain the victims of the Iranian armed attack on our Embassy". The Court will refer further to this operation later in the present Judgment (paragraphs 93 and 94 below).

* * *

33. It is to be regretted that the Iranian Government has not appeared before the Court in order to put forward its arguments on the questions of law and of fact which arise in the present case ; and that, in consequence, the Court has not had the assistance it might have derived from such arguments or from any evidence adduced in support of them. Nevertheless, in accordance with its settled jurisprudence, the Court, in applying Article 53 of its Statute, must first take up, *proprio motu*, any preliminary question, whether of admissibility or of jurisdiction, that appears from the information before it to arise in the case and the decision of which might constitute a bar to any further examination of the merits of the Applicant's case. The Court will, therefore, first address itself to the considerations put forward by the Iranian Government in its letters of 9 December 1979 and 16 March 1980, on the basis of which it maintains that the Court ought not to take cognizance of the present case.

34. The Iranian Government in its letter of 9 December 1979 drew attention to what it referred to as the "deep rootedness and the essential character of the Islamic Revolution of Iran, a revolution of a whole oppressed nation against its oppressors and their masters". The examination of the "numerous repercussions" of the revolution, it added, is "a matter essentially and directly within the national sovereignty of Iran". However, as the Court pointed out in its Order of 15 December 1979,

"a dispute which concerns diplomatic and consular premises and the detention of internationally protected persons, and involves the interpretation or application of multilateral conventions codifying the international law governing diplomatic and consular relations, is one which by its very nature falls within international jurisdiction" (*I.C.J. Reports 1979*, p. 16, para. 25).

In its later letter of 16 March 1980 the Government of Iran confined itself to repeating the observations on this point which it had made in its letter of 9 December 1979, without putting forward any additional arguments or explanations. In these circumstances, the Court finds it sufficient here to recall and confirm its previous statement on the matter in its Order of 15 December 1979.

déclaration du président Carter et de certains autres documents officiels relatifs à l'opération ont été transmis par l'agent des Etats-Unis à la Cour en réponse à une demande faite par le Président de la Cour le 25 avril. Parmi ces documents figure le texte d'un rapport adressé par les Etats-Unis au Conseil de sécurité le 25 avril « en application de l'article 51 de la Charte des Nations Unies ». Dans ce rapport, les Etats-Unis affirmaient qu'ils avaient entrepris la mission « dans l'exercice de leur droit naturel de légitime défense, en vue de sauver les ressortissants américains qui ont été et demeurent les victimes de l'attaque armée iranienne contre notre ambassade ». La Cour reviendra sur cette opération plus loin dans le présent arrêt (paragraphes 93-94 ci-après).

* * *

33. Il est regrettable que le Gouvernement de l'Iran ne se soit pas présenté devant la Cour pour développer ses arguments sur les questions de droit et de fait qui se posent en l'espèce et qu'en conséquence la Cour n'ait pas eu l'aide que l'exposé de ces arguments et toute preuve présentée à l'appui auraient pu lui apporter. Néanmoins, lorsqu'elle applique l'article 53 du Statut, la Cour doit, en vertu d'une jurisprudence constante, commencer par examiner d'office toute question préliminaire de recevabilité ou de compétence que paraissent soulever en l'espèce les renseignements à sa disposition et dont le règlement pourrait faire obstacle à la poursuite de l'examen au fond des thèses du demandeur. En conséquence la Cour examinera d'abord les considérations avancées par le Gouvernement de l'Iran dans ses lettres du 9 décembre 1979 et du 16 mars 1980 pour faire valoir que la Cour ne doit pas connaître de la présente affaire.

34. Dans sa lettre du 9 décembre 1979 le Gouvernement de l'Iran a attiré l'attention sur ce qu'il a appelé « les racines profondes et l'essence même de la révolution islamique de l'Iran, révolution de toute une nation opprimée contre les oppresseurs et leurs maîtres ». Il ajoutait que l'examen des « multiples répercussions » de la révolution « relève essentiellement et directement de la souveraineté nationale de l'Iran ». Toutefois, comme la Cour l'a souligné dans son ordonnance du 15 décembre 1979 :

« un différend concernant des locaux diplomatiques et consulaires et la détention de personnes internationalement protégées et mettant en jeu l'interprétation ou l'application de conventions multilatérales qui codifient le droit international en matière de relations diplomatiques et consulaires relève, par sa nature même, de la juridiction internationale » (*C.I.J. Recueil 1979*, p. 16, par. 25).

Dans sa lettre ultérieure du 16 mars 1980 le Gouvernement de l'Iran s'est borné à répéter ce qu'il avait écrit à ce propos le 9 décembre 1979 sans présenter d'arguments ni d'explications complémentaires. Dans ces conditions la Cour considère qu'il lui suffit de rappeler et confirmer ce qu'elle avait énoncé à ce sujet dans son ordonnance du 15 décembre 1979.

35. In its letter of 9 December 1979 the Government of Iran maintained that the Court could not and should not take cognizance of the present case for another reason, namely that the case submitted to the Court by the United States, is “confined to what is called the question of the ‘hostages of the American Embassy in Tehran’”. It then went on to explain why it considered this to preclude the Court from taking cognizance of the case :

“For this question only represents a marginal and secondary aspect of an overall problem, one such that it cannot be studied separately, and which involves, *inter alia*, more than 25 years of continual interference by the United States in the internal affairs of Iran, the shameless exploitation of our country, and numerous crimes perpetrated against the Iranian people, contrary to and in conflict with all international and humanitarian norms.

The problem involved in the conflict between Iran and the United States is thus not one of the interpretation and the application of the treaties upon which the American Application is based, but results from an overall situation containing much more fundamental and more complex elements. Consequently, the Court cannot examine the American Application divorced from its proper context, namely the whole political dossier of the relations between Iran and the United States over the last 25 years. This dossier includes, *inter alia*, all the crimes perpetrated in Iran by the American Government, in particular the *coup d'état* of 1953 stirred up and carried out by the CIA, the overthrow of the lawful national government of Dr. Mossadegh, the restoration of the Shah and of his régime which was under the control of American interests, and all the social, economic, cultural and political consequences of the direct interventions in our internal affairs, as well as grave, flagrant and continuous violations of all international norms, committed by the United States in Iran.”

36. The Court, however, in its Order of 15 December 1979, made it clear that the seizure of the United States Embassy and Consulates and the detention of internationally protected persons as hostages cannot be considered as something “secondary” or “marginal”, having regard to the importance of the legal principles involved. It also referred to a statement of the Secretary-General of the United Nations, and to Security Council resolution 457 (1979), as evidencing the importance attached by the international community as a whole to the observance of those principles in the present case as well as its concern at the dangerous level of tension between Iran and the United States. The Court, at the same time, pointed out that no provision of the Statute or Rules contemplates that the Court should decline to take cognizance of one aspect of a dispute merely because that dispute has other aspects, however important. It further underlined that, if the Iranian Government considered the alleged activities of the United States in Iran legally to have a close connection with the subject-matter of

35. Dans sa lettre du 9 décembre 1979 le Gouvernement de l'Iran a invoqué un autre motif selon lequel la Cour ne pouvait ni ne devait d'après lui se saisir de la présente espèce, à savoir que l'affaire soumise par les Etats-Unis est « limitée à la soi-disant question des « otages de l'ambassade américaine à Téhéran ». Il expliquait ensuite en quoi, à son avis, cette circonstance empêchait la Cour de connaître de l'affaire :

« Cette question en effet ne représente qu'un élément marginal et secondaire d'un problème d'ensemble dont elle ne saurait être étudiée séparément et qui englobe entre autres plus de vingt-cinq ans d'ingérences continuelles par les Etats-Unis dans les affaires intérieures de l'Iran, d'exploitation éhontée de notre pays et de multiples crimes perpétrés contre le peuple iranien, envers et contre toutes les normes internationales et humanitaires.

Le problème en cause dans le conflit existant entre l'Iran et les Etats-Unis ne tient donc pas de l'interprétation et de l'application des traités sur lesquels se base la requête américaine, mais découle d'une situation d'ensemble comprenant des éléments beaucoup plus fondamentaux et plus complexes. En conséquence, la Cour ne peut examiner la requête américaine en dehors de son vrai contexte, à savoir l'ensemble du dossier politique des relations entre l'Iran et les Etats-Unis au cours de ces vingt-cinq dernières années. Ce dossier comprend entre autres tous les crimes perpétrés en Iran par le Gouvernement américain, en particulier le coup d'Etat de 1953 fomenté et exécuté par la CIA, l'éviction du gouvernement national légitime du docteur Mossadegh, la remise en place du Chah et de son régime asservi aux intérêts américains et toutes les conséquences sociales, économiques, culturelles et politiques des interventions directes dans nos affaires intérieures, ainsi que des violations graves, flagrantes et perpétuelles de toutes les normes internationales perpétrées par les Etats-Unis en Iran. »

36. Dans son ordonnance du 15 décembre 1979 la Cour a néanmoins souligné que l'invasion de l'ambassade et des consulats des Etats-Unis et la prise en otages de personnes internationalement protégées ne sauraient, en raison de l'importance des principes juridiques en cause, être considérées comme ayant un caractère « secondaire » ou « marginal ». Elle a fait également état d'une déclaration du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de la résolution 457 (1979) du Conseil de sécurité comme attestant l'importance que la communauté internationale dans son ensemble attache au respect desdits principes en l'espèce et la préoccupation que lui inspire le niveau dangereux de la tension entre l'Iran et les Etats-Unis. La Cour a souligné en outre qu'aucune disposition du Statut ou du Règlement ne lui interdit de se saisir d'un aspect d'un différend pour la simple raison que ce différend comporterait d'autres aspects, si importants soient-ils. Elle a souligné enfin que, si le Gouvernement de l'Iran estimait que les activités alléguées des Etats-Unis en Iran sont en rapport

the United States' Application, it was open to that Government to present its own arguments regarding those activities to the Court either by way of defence in a Counter-Memorial or by way of a counter-claim.

37. The Iranian Government, notwithstanding the terms of the Court's Order, did not file any pleadings and did not appear before the Court. By its own choice, therefore, it has forgone the opportunities offered to it under the Statute and Rules of Court to submit evidence and arguments in support of its contention in regard to the "overall problem". Even in its later letter of 16 March 1980, the Government of Iran confined itself to repeating what it had said in its letter of 9 December 1979, without offering any explanations in regard to the points to which the Court had drawn attention in its Order of 15 December 1979. It has provided no explanation of the reasons why it considers that the violations of diplomatic and consular law alleged in the United States' Application cannot be examined by the Court separately from what it describes as the "overall problem" involving "more than 25 years of continual interference by the United States in the internal affairs of Iran". Nor has it made any attempt to explain, still less define, what connection, legal or factual, there may be between the "overall problem" of its general grievances against the United States and the particular events that gave rise to the United States' claims in the present case which, in its view, precludes the separate examination of those claims by the Court. This was the more necessary because legal disputes between sovereign States by their very nature are likely to occur in political contexts, and often form only one element in a wider and long-standing political dispute between the States concerned. Yet never has the view been put forward before that, because a legal dispute submitted to the Court is only one aspect of a political dispute, the Court should decline to resolve for the parties the legal questions at issue between them. Nor can any basis for such a view of the Court's functions or jurisdiction be found in the Charter or the Statute of the Court ; if the Court were, contrary to its settled jurisprudence, to adopt such a view, it would impose a far-reaching and unwarranted restriction upon the role of the Court in the peaceful solution of international disputes.

38. It follows that the considerations and arguments put forward in the Iranian Government's letters of 9 December 1979 and 16 March 1980 do not, in the opinion of the Court, disclose any ground on which it should conclude that it cannot or ought not to take cognizance of the present case.

* *

39. The Court, however, has also thought it right to examine, *ex officio*, whether its competence to decide the present case, or the admissibility of the present proceedings, might possibly have been affected by the setting up of the Commission announced by the Secretary-General of the United

juridique étroit avec l'objet de la requête des Etats-Unis, il lui était loisible de développer à ce sujet sa propre argumentation devant la Cour, soit comme moyen de défense dans un contre-mémoire soit par la voie d'une demande reconventionnelle.

37. En dépit des termes de l'ordonnance de la Cour, le Gouvernement de l'Iran n'a déposé aucune pièce de procédure et n'a pas comparu. Il s'est donc volontairement privé de la possibilité que lui offraient le Statut et le Règlement de soumettre des preuves et des arguments à l'appui de ses thèses sur le « problème d'ensemble ». Même dans sa dernière lettre du 16 mars 1980, il s'est borné à réitérer ce qu'il avait affirmé le 9 décembre 1979, sans rien dire des points sur lesquels la Cour avait appelé son attention dans l'ordonnance du 15 décembre 1979. Il n'a pas exposé les raisons pour lesquelles, selon lui, les violations du droit diplomatique et consulaire alléguées dans la requête des Etats-Unis ne sauraient être examinées par la Cour indépendamment de ce qu'il appelle un « problème d'ensemble » englobant « plus de vingt-cinq ans d'ingérences continuelles par les Etats-Unis dans les affaires intérieures de l'Iran ». Il n'a pas non plus essayé d'expliquer, et encore moins de définir, quel pouvait être en droit ou en fait le rapport entre le « problème d'ensemble » de ses griefs généraux contre les Etats-Unis et les événements particuliers qui sont à l'origine des réclamations des Etats-Unis en l'espèce, rapport qui, d'après lui, empêcherait la Cour d'examiner indépendamment ces réclamations. Des explications sur ces différents points auraient été d'autant plus nécessaires que les différends juridiques entre Etats souverains ont, par leur nature même, toutes chances de surgir dans des contextes politiques et ne représentent souvent qu'un élément d'un différend politique plus vaste et existant de longue date entre les Etats concernés. Nul n'a cependant jamais prétendu que, parce qu'un différend juridique soumis à la Cour ne constitue qu'un aspect d'un différend politique, la Cour doit se refuser à résoudre dans l'intérêt des parties les questions juridiques qui les opposent. La Charte et le Statut ne fournissent aucun fondement à cette conception des fonctions ou de la juridiction de la Cour ; si la Cour, contrairement à sa jurisprudence constante, acceptait une telle conception, il en résulterait une restriction considérable et injustifiée de son rôle en matière de règlement pacifique des différends internationaux.

38. Il s'ensuit que les considérations et arguments présentés dans les lettres du Gouvernement de l'Iran en date des 9 décembre 1979 et 16 mars 1980 ne font apparaître aucun motif qui obligerait la Cour à conclure qu'elle ne peut ni ne doit se saisir de la présente espèce.

* *

39. La Cour a aussi jugé opportun de rechercher d'office si la constitution de la commission annoncée le 20 février 1980 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies avait pu avoir une incidence sur sa compétence pour se prononcer en l'espèce ou sur la recevabilité de

Nations on 20 February 1980. As already indicated, the occupation of the Embassy and detention of its diplomatic and consular staff as hostages was referred to the United Nations Security Council by the United States on 9 November 1979 and by the Secretary-General on 25 November. Four days later, while the matter was still before the Security Council, the United States submitted the present Application to the Court together with a request for the indication of provisional measures. On 4 December, the Security Council adopted resolution 457 (1979) (the terms of which have already been indicated in paragraph 28 above), whereby the Council would "remain actively seized of the matter" and the Secretary-General was requested to report to it urgently on developments regarding the efforts he was to make pursuant to the resolution. In announcing the setting up of the Commission on 20 February 1980, the Secretary-General stated its terms of reference to be "to undertake a fact-finding mission to Iran to hear Iran's grievances and to allow for an early solution of the crisis between Iran and the United States" ; and he further stated that it was to complete its work as soon as possible and submit its report to him. Subsequently, in a message cabled to the President of the Court on 15 March 1980, the Secretary-General confirmed the mandate of the Commission to be as stated in his announcement of 20 February, adding that the Governments of Iran and the United States had "agreed to the establishment of the Commission on that basis". In this message, the Secretary-General also informed the Court of the decision of the Commission to suspend its activities in Tehran and to return to New York on 11 March 1980 "to confer with the Secretary-General with a view to pursuing its tasks which it regards as indivisible". The message stated that while, in the circumstances, the Commission was not in a position to submit its report, it was prepared to return to Tehran, in accordance with its mandate and the instructions of the Secretary-General, when the situation required. The message further stated that the Secretary-General would continue his efforts, as requested by the Security Council, to search for a peaceful solution of the crisis, and would remain in contact with the parties and the Commission regarding the resumption of its work.

40. Consequently, there can be no doubt at all that the Security Council was "actively seized of the matter" and that the Secretary-General was under an express mandate from the Council to use his good offices in the matter when, on 15 December, the Court decided unanimously that it was competent to entertain the United States' request for an indication of provisional measures, and proceeded to indicate such measures. As already mentioned the Council met again on 31 December 1979 and adopted resolution 461 (1979). In the preamble to this second resolution the Security Council expressly took into account the Court's Order of 15 December 1979 indicating provisional measures ; and it does not seem to have occurred to any member of the Council that there was or could be anything irregular in the simultaneous exercise of their respective functions by the Court and the Security Council. Nor is there in this any cause for surprise.

l'instance. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la question de l'occupation de l'ambassade et de la détention en otages de membres de son personnel diplomatique et consulaire a été portée devant le Conseil de sécurité, par les Etats-Unis le 9 novembre 1979 et par le Secrétaire général le 25 novembre. Quatre jours plus tard, alors que la question était à l'examen devant le Conseil, les Etats-Unis ont saisi la Cour de la présente requête ainsi que d'une demande en indication de mesures conservatoires. Le 4 décembre, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 457 (1979) dont les termes ont déjà été indiqués (paragraphe 28 ci-dessus). Celle-ci précisait notamment que le Conseil resterait « activement saisi de la question » et demandait au Secrétaire général de lui faire rapport d'urgence sur les résultats des efforts qu'il entreprendrait conformément à ladite résolution. En faisant connaître la constitution de la commission le 20 février 1980, le Secrétaire général a déclaré que son mandat consistait à « 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 l'Iran et les Etats-Unis ». Il a ajouté que la commission terminerait ses travaux aussitôt que possible et lui présenterait un rapport. Le 15 mars 1980, dans un message adressé au Président de la Cour, le Secrétaire général a confirmé que le mandat de la commission était celui qu'il avait annoncé le 20 février et a précisé que les Gouvernements de l'Iran et des Etats-Unis avaient « accepté la constitution de la commission sur cette base ». Dans ce message le Secrétaire général informait aussi la Cour que la commission avait décidé de suspendre son activité à Téhéran et de rentrer à New York le 11 mars 1980 « pour conférer avec le Secrétaire général en vue de poursuivre ses tâches, qu'elle considère indivisibles ». Il faisait en outre savoir à la Cour que, vu les circonstances, la commission n'était pas en mesure de présenter un rapport, mais qu'elle était disposée à retourner à Téhéran conformément à son mandat et aux instructions du Secrétaire général quand la situation l'exigerait. Le message indiquait enfin que le Secrétaire général poursuivrait ses efforts, comme le Conseil de sécurité le lui avait demandé, pour rechercher une solution pacifique de la crise et qu'il resterait en contact avec les parties et avec la commission au sujet de la reprise de sa tâche.

40. En conséquence il ne fait aucun doute que le Conseil de sécurité était « activement saisi de la question » et qu'il avait donné expressément mandat au Secrétaire général de prêter ses bons offices lorsque, le 15 décembre 1979, la Cour a décidé à l'unanimité qu'elle avait compétence pour connaître de la demande en indication de mesures conservatoires des Etats-Unis et a indiqué de telles mesures. Comme il a déjà été signalé, le Conseil s'est réuni de nouveau le 31 décembre 1979 et a adopté la résolution 461 (1979). Dans le préambule de cette seconde résolution, le Conseil de sécurité tenait expressément compte de l'ordonnance de la Cour en indication de mesures conservatoires du 15 décembre 1979 ; il ne semble être venu à l'esprit d'aucun membre du Conseil qu'il y eût ou pût y avoir rien d'irrégulier dans l'exercice simultané par la Cour et par le Conseil de sécurité de leurs fonctions respectives. Le fait n'est d'ailleurs pas surpre-

Whereas Article 12 of the Charter expressly forbids the General Assembly to make any recommendation with regard to a dispute or situation while the Security Council is exercising its functions in respect of that dispute or situation, no such restriction is placed on the functioning of the Court by any provision of either the Charter or the Statute of the Court. The reasons are clear. It is for the Court, the principal judicial organ of the United Nations, to resolve any legal questions that may be in issue between parties to a dispute ; and the resolution of such legal questions by the Court may be an important, and sometimes decisive, factor in promoting the peaceful settlement of the dispute. This is indeed recognized by Article 36 of the Charter, paragraph 3 of which specifically provides that :

“In making recommendations under this Article the Security Council should also take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court.”

41. In the present instance the proceedings before the Court continued in accordance with the Statute and Rules of Court and, on 15 January 1980, the United States filed its Memorial. The time-limit fixed for delivery of Iran's Counter-Memorial then expired on 18 February 1980 without Iran's having filed a Counter-Memorial or having made a request for the extension of the time-limit. Consequently, on the following day the case became ready for hearing and, pursuant to Article 31 of the Rules, the views of the Applicant State were requested regarding the date for the opening of the oral proceedings. On 19 February 1980 the Court was informed by the United States Agent that, owing to the delicate stage of negotiations bearing upon the release of the hostages in the United States Embassy, he would be grateful if the Court for the time being would defer setting a date for the opening of the oral proceedings. On the very next day, 20 February, the Secretary-General announced the establishment of the above-mentioned Commission, which commenced its work in Tehran on 23 February. Asked on 27 February to clarify the position of the United States in regard to the future procedure, the Agent stated that the Commission would not address itself to the claims submitted by the United States to the Court. The United States, he said, continued to be anxious to secure an early judgment on the merits, and he suggested 17 March as a convenient date for the opening of the oral proceedings. At the same time, however, he added that consideration of the well-being of the hostages might lead the United States to suggest a later date. The Iranian Government was then asked, in a telex message of 28 February, for any views it might wish to express as to the date for the opening of the hearings, mention being made of 17 March as one possible date. No reply had been received from the Iranian Government when, on 10 March, the Commission, unable to complete its mission, decided to suspend its activities in Tehran and to return to New York.

42. On 11 March, that is immediately upon the departure of the Com-

nant. Alors que l'article 12 de la Charte interdit expressément à l'Assemblée générale de faire une recommandation au sujet d'un différend ou d'une situation à l'égard desquels le Conseil remplit ses fonctions, ni la Charte ni le Statut n'apportent de restriction semblable à l'exercice des fonctions de la Cour. Les raisons en sont évidentes : c'est à la Cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, qu'il appartient de résoudre toute question juridique pouvant opposer des parties à un différend ; et la résolution de ces questions juridiques par la Cour peut jouer un rôle important et parfois déterminant dans le règlement pacifique du différend. C'est d'ailleurs ce que reconnaît l'article 36, paragraphe 3, de la Charte, qui prévoit expressément :

« En faisant les recommandations prévues au présent article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour. »

41. En l'occurrence l'instance devant la Cour s'est poursuivie conformément au Statut et au Règlement et, le 15 janvier 1980, les Etats-Unis ont déposé leur mémoire. Le délai fixé pour la présentation du contre-mémoire iranien a expiré le 18 février 1980 sans que l'Iran eût déposé un contre-mémoire ni demandé une prorogation de délai. En conséquence l'affaire s'est trouvée en état le lendemain et, en application de l'article 31 du Règlement, l'Etat demandeur a été consulté au sujet de la date d'ouverture de la procédure orale. Le 19 février 1980 l'agent des Etats-Unis a fait connaître à la Cour que, en raison du stade délicat où en étaient certaines négociations touchant à la libération des otages de l'ambassade des Etats-Unis, il lui saurait gré de bien vouloir différer pour le moment la fixation de la date d'ouverture des audiences. Le lendemain, 20 février, le Secrétaire général a annoncé la constitution de la commission mentionnée plus haut, qui a entamé ses travaux à Téhéran le 23 février. Prié le 27 février de préciser l'attitude des Etats-Unis à l'égard de la suite de la procédure, l'agent a déclaré que la commission ne s'occuperait pas des demandes soumises par les Etats-Unis à la Cour. Les Etats-Unis, disait-il, tenaient toujours à aboutir rapidement à une décision sur le fond et il suggérait le 17 mars comme date pouvant convenir pour l'ouverture des audiences. Il ajoutait cependant que la préoccupation que leur inspirait le sort des otages pourrait conduire les Etats-Unis à suggérer une date ultérieure. Le Gouvernement de l'Iran a alors été prié, par message télex du 28 février, de faire connaître les vues qu'il pourrait souhaiter exprimer sur la date de l'ouverture des audiences, le 17 mars étant mentionné comme une date possible. Aucune réponse du Gouvernement de l'Iran n'était parvenue à la Cour le 10 mars, date à laquelle la commission, ne pouvant mener à bien sa mission, a décidé de suspendre son activité à Téhéran et de rentrer à New York.

42. Le 11 mars, c'est-à-dire immédiatement après le départ de la com-

mission from Tehran, the United States notified the Court of its readiness to proceed with the hearings, suggesting that they should begin on 17 March. A further telex was accordingly sent to the Iranian Government on 12 March informing it of the United States' request and stating that the Court would meet on 17 March to determine the subsequent procedure. The Iranian Government's reply was contained in the letter of 16 March to which the Court has already referred (paragraph 10 above). In that letter, while making no mention of the proposed oral proceedings, the Iranian Government reiterated the reasons advanced in its previous letter of 9 December 1979 for considering that the Court ought not to take cognizance of the case. The letter contained no reference to the Commission, and still less any suggestion that the continuance of the proceedings before the Court might be affected by the existence of the Commission or the mandate given to the Secretary-General by the Security Council. Having regard to the circumstances which the Court has described, it can find no trace of any understanding on the part of either the United States or Iran that the establishment of the Commission might involve a postponement of all proceedings before the Court until the conclusion of the work of the Commission and of the Security Council's consideration of the matter.

43. The Commission, as previously observed, was established to undertake a "fact-finding mission to Iran to hear Iran's grievances and to *allow* for an early solution of the *crisis* between Iran and the United States" (emphasis added). It was not set up by the Secretary-General as a tribunal empowered to decide the matters of fact or of law in dispute between Iran and the United States ; nor was its setting up accepted by them on any such basis. On the contrary, he created the Commission rather as an organ or instrument for mediation, conciliation or negotiation to provide a means of easing the situation of crisis existing between the two countries ; and this, clearly, was the basis on which Iran and the United States agreed to its being set up. The establishment of the Commission by the Secretary-General with the agreement of the two States cannot, therefore, be considered in itself as in any way incompatible with the continuance of parallel proceedings before the Court. Negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration and judicial settlement are enumerated together in Article 33 of the Charter as means for the peaceful settlement of disputes. As was pointed out in the *Aegean Sea Continental Shelf* case, the jurisprudence of the Court provides various examples of cases in which negotiations and recourse to judicial settlement by the Court have been pursued *pari passu*. In that case, in which also the dispute had been referred to the Security Council, the Court held expressly that "the fact that negotiations are being actively pursued during the present proceedings is not, legally, any obstacle to the exercise by the Court of its judicial function" (*I.C.J. Reports 1978*, p. 12, para. 29).

44. It follows that neither the mandate given by the Security Council to the Secretary-General in resolutions 457 and 461 of 1979, nor the setting up of the Commission by the Secretary-General, can be considered as

mission de Téhéran, les Etats-Unis ont informé la Cour qu'ils étaient prêts à plaider et ont suggéré que les audiences commencent le 17 mars. Un nouveau message télex a été expédié le 12 mars au Gouvernement de l'Iran pour l'informer de la demande des Etats-Unis et pour indiquer que la Cour se réunirait le 17 mars en vue d'arrêter la suite de la procédure. Le Gouvernement de l'Iran a répondu par une lettre du 16 mars déjà citée par la Cour (paragraphe 10 ci-dessus), où, sans toucher mot de la procédure orale, il réitérait les raisons qu'il avait avancées dans sa lettre précédente du 9 décembre 1979 pour soutenir que la Cour ne devait pas connaître de l'affaire. Il ne faisait aucune allusion à la commission, et pas davantage à l'idée que l'existence de celle-ci ou le mandat confié par le Conseil de sécurité au Secrétaire général puissent influencer sur la poursuite de l'instance. Dans les circonstances ainsi évoquées la Cour ne découvre aucun élément faisant apparaître que les Etats-Unis ou l'Iran aient cru comprendre que la constitution de la commission pouvait entraîner la suspension de toute procédure devant la Cour aussi longtemps que les travaux de la commission et l'examen de la question par le Conseil de sécurité n'auraient pas abouti.

43. Comme on l'a vu précédemment, la commission a été créée pour 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 l'Iran et les Etats-Unis » (les italiques sont de la Cour). Elle n'a pas été créée par le Secrétaire général en tant que tribunal chargé de se prononcer sur les questions de fait ou de droit en litige entre l'Iran et les Etats-Unis ; ces deux Etats n'ont d'ailleurs pas accepté sa constitution sur une telle base. Au contraire, le Secrétaire général a créé la commission comme étant un organe ou un instrument de médiation, de conciliation ou de négociation, en vue d'atténuer la crise entre les deux pays ; et c'est là, de toute évidence, la base sur laquelle l'Iran et les Etats-Unis ont consenti à son établissement. La constitution de la commission par le Secrétaire général avec l'accord des deux Etats ne saurait donc en aucune façon être considérée comme incompatible en elle-même avec la poursuite d'une procédure parallèle devant la Cour. La négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage et le règlement judiciaire sont énumérés ensemble à l'article 33 de la Charte comme moyens de règlement pacifique des différends. Ainsi qu'il a été souligné dans l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*, la jurisprudence de la Cour fournit plusieurs exemples d'affaires dans lesquelles négociation et règlement judiciaire se sont poursuivis en même temps. Dans ladite affaire, où le Conseil de sécurité était également saisi du différend, la Cour a conclu expressément que « le fait que des négociations se poursuivent activement pendant la procédure actuelle ne constitue pas, en droit, un obstacle à l'exercice par la Cour de sa fonction judiciaire » (*C.I.J. Recueil 1978*, p. 12, par. 29).

44. Il s'ensuit que ni le mandat donné par le Conseil de sécurité au Secrétaire général dans les résolutions 457 et 461 de 1979, ni la constitution de la commission par le Secrétaire général ne sauraient être considérés

constituting any obstacle to the exercise of the Court's jurisdiction in the present case. It further follows that the Court must now proceed, in accordance with Article 53, paragraph 2, of the Statute, to determine whether it has jurisdiction to decide the present case and whether the United States' claims are well founded in fact and in law.

* * *

45. Article 53 of the Statute requires the Court, before deciding in favour of an Applicant's claim, to satisfy itself that it has jurisdiction, in accordance with Articles 36 and 37, empowering it to do so. In the present case the principal claims of the United States relate essentially to alleged violations by Iran of its obligations to the United States under the Vienna Conventions of 1961 on Diplomatic Relations and of 1963 on Consular Relations. With regard to these claims the United States has invoked as the basis for the Court's jurisdiction Article I of the Optional Protocols concerning the Compulsory Settlement of Disputes which accompany these Conventions. The United Nations publication *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions* lists both Iran and the United States as parties to the Vienna Conventions of 1961 and 1963, as also to their accompanying Protocols concerning the Compulsory Settlement of Disputes, and in each case without any reservation to the instrument in question. The Vienna Conventions, which codify the law of diplomatic and consular relations, state principles and rules essential for the maintenance of peaceful relations between States and accepted throughout the world by nations of all creeds, cultures and political complexions. Moreover, the Iranian Government has not maintained in its communications to the Court that the two Vienna Conventions and Protocols are not in force as between Iran and the United States. Accordingly, as indicated in the Court's Order of 15 December 1979, the Optional Protocols manifestly provide a possible basis for the Court's jurisdiction, with respect to the United States' claims under the Vienna Conventions of 1961 and 1963. It only remains, therefore, to consider whether the present dispute in fact falls within the scope of their provisions.

46. The terms of Article I, which are the same in the two Protocols, provide :

"Disputes arising out of the interpretation or application of the Convention shall lie within the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice and may accordingly be brought before the Court by an application made by any party to the dispute being a Party to the present Protocol."

The United States' claims here in question concern alleged violations by Iran of its obligations under several articles of the Vienna Conventions of 1961 and 1963 with respect to the privileges and immunities of the per-

comme des obstacles à l'exercice de la juridiction de la Cour en l'espèce. La Cour doit donc maintenant examiner, conformément à l'article 53, paragraphe 2, du Statut, si elle a compétence pour se prononcer en l'espèce et si les conclusions des Etats-Unis sont fondées en fait et en droit.

* * *

45. En vertu de l'article 53 du Statut, la Cour doit, avant d'adjuger à un demandeur ses conclusions, s'assurer qu'elle possède la compétence nécessaire aux termes des articles 36 et 37. En la présente espèce, les principales demandes des Etats-Unis se rapportent essentiellement au fait que l'Iran aurait manqué aux obligations dont il est tenu à l'égard des Etats-Unis en vertu des conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires. Les Etats-Unis ont invoqué comme base de la compétence de la Cour pour connaître de ces demandes l'article I du protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends qui accompagne chacune de ces conventions. La publication des Nations Unies intitulée *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général remplit les fonctions de dépositaire* cite l'Iran et les Etats-Unis comme parties aux deux conventions susmentionnées et à leurs protocoles respectifs concernant le règlement obligatoire des différends, sans que, dans chaque cas, l'instrument visé ait fait de leur part l'objet de réserves. Les conventions de Vienne, qui codifient le droit des relations diplomatiques et consulaires, énoncent les principes et règles indispensables au maintien de relations pacifiques entre Etats et acceptés dans le monde entier par des nations de toutes croyances, cultures et appartenances politiques. Qui plus est, le Gouvernement de l'Iran n'a pas soutenu dans ses communications à la Cour que les deux conventions et protocoles de Vienne ne sont pas en vigueur entre l'Iran et les Etats-Unis. Par conséquent, ainsi qu'il était indiqué dans l'ordonnance de la Cour du 15 décembre 1979, les protocoles facultatifs fournissent manifestement une base sur laquelle la compétence de la Cour pour connaître des demandes présentées par les Etats-Unis en vertu des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 pourrait être fondée. Il reste à examiner si le présent différend relève effectivement de leurs dispositions.

46. Le texte de l'article I, qui est le même dans les deux protocoles, est ainsi rédigé :

« Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention relèvent de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, qui, à ce titre, pourra être saisie par une requête de toute partie au différend qui sera elle-même Partie au présent Protocole. »

Les demandes des Etats-Unis présentement en cause visent des violations qu'aurait commises l'Iran des obligations résultant de plusieurs articles des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 et ayant trait aux privilèges et

sonnel, the inviolability of the premises and archives, and the provision of facilities for the performance of the functions of the United States Embassy and Consulates in Iran. In so far as its claims relate to two private individuals held hostage in the Embassy, the situation of these individuals falls under the provisions of the Vienna Convention of 1961 guaranteeing the inviolability of the premises of embassies, and of Article 5 of the 1963 Convention concerning the consular functions of assisting nationals and protecting and safeguarding their interests. By their very nature all these claims concern the interpretation or application of one or other of the two Vienna Conventions.

47. The occupation of the United States Embassy by militants on 4 November 1979 and the detention of its personnel as hostages was an event of a kind to provoke an immediate protest from any government, as it did from the United States Government, which despatched a special emissary to Iran to deliver a formal protest. Although the special emissary, denied all contact with Iranian officials, never entered Iran, the Iranian Government was left in no doubt as to the reaction of the United States to the taking over of its Embassy and detention of its diplomatic and consular staff as hostages. Indeed, the Court was informed that the United States was meanwhile making its views known to the Iranian Government through its Chargé d'affaires, who has been kept since 4 November 1979 in the Iranian Foreign Ministry itself, where he happened to be with two other members of his mission during the attack on the Embassy. In any event, by a letter of 9 November 1979, the United States brought the situation in regard to its Embassy before the Security Council. The Iranian Government did not take any part in the debates on the matter in the Council, and it was still refusing to enter into any discussions on the subject when, on 29 November 1979, the United States filed the present Application submitting its claims to the Court. It is clear that on that date there existed a dispute arising out of the interpretation or application of the Vienna Conventions and thus one falling within the scope of Article I of the Protocols.

48. Articles II and III of the Protocols, it is true, provide that within a period of two months after one party has notified its opinion to the other that a dispute exists, the parties may agree either : (a) "to resort not to the International Court of Justice but to an arbitral tribunal", or (b) "to adopt a conciliation procedure before resorting to the International Court of Justice". The terms of Articles II and III however, when read in conjunction with those of Article I and with the Preamble to the Protocols, make it crystal clear that they are not to be understood as laying down a precondition of the applicability of the precise and categorical provision contained in Article I establishing the compulsory jurisdiction of the Court in respect of disputes arising out of the interpretation or application of the

immunités du personnel de l'ambassade et des consulats des Etats-Unis en Iran, à l'inviolabilité de leurs locaux et de leurs archives et à l'octroi de facilités pour l'accomplissement de leurs fonctions. Dans la mesure où ces demandes concernent deux simples ressortissants des Etats-Unis détenus en otages à l'ambassade, la situation de ces personnes relève également des dispositions de la convention de Vienne de 1961 garantissant l'inviolabilité des locaux des ambassades, ainsi que des dispositions de l'article 5 de la convention de 1963 relatives aux fonctions consulaires en matière d'assistance aux ressortissants et de protection ou sauvegarde de leurs intérêts. Par leur nature même, toutes ces demandes mettent en cause l'interprétation ou l'application de l'une ou l'autre des deux conventions de Vienne.

47. L'occupation de l'ambassade des Etats-Unis par des militants le 4 novembre 1979 et la détention de membres de son personnel en otages étaient des événements de nature à susciter les protestations immédiates de tout gouvernement, et c'est bien ainsi que le Gouvernement des Etats-Unis a réagi quand il a envoyé en Iran un représentant spécial chargé de remettre une protestation formelle. Bien que ce représentant, se voyant refuser tout contact avec des personnalités iraniennes, ne soit jamais allé jusqu'en Iran, le Gouvernement de l'Iran ne pouvait avoir aucun doute quant à la réaction des Etats-Unis à la prise de leur ambassade et à la détention en otages de membres de leur personnel diplomatique et consulaire. De fait, la Cour a été informée que le Gouvernement des Etats-Unis avait dans le même temps fait connaître ses vues au Gouvernement de l'Iran par l'intermédiaire de son chargé d'affaires, qui était retenu depuis le 4 novembre 1979 dans le bâtiment même du ministère des affaires étrangères d'Iran, où il se trouvait avec deux membres de sa mission pendant l'attaque de l'ambassade. De toute manière, par lettre du 9 novembre 1979, les Etats-Unis ont saisi le Conseil de sécurité de la situation concernant leur ambassade. Le Gouvernement de l'Iran n'a pas pris part aux débats du Conseil sur la question et il persistait encore dans son refus d'entamer le moindre pour-parler en la matière au moment où les Etats-Unis ont déposé, le 29 novembre 1979, la présente requête saisissant la Cour de leurs demandes. De toute évidence il existait à cette date un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des conventions de Vienne et entrant donc dans le cadre de l'article I des protocoles.

48. Il est vrai que les articles II et III de ces instruments prévoient que, dans un délai de deux mois après qu'une partie a notifié à l'autre qu'il existe à son avis un litige, les parties peuvent convenir d'un commun accord : a) « d'adopter, au lieu du recours à la Cour internationale de Justice, une procédure devant un tribunal d'arbitrage », ou b) « de recourir à une procédure de conciliation avant d'en appeler à la Cour internationale de Justice ». Toutefois, si le texte des articles II et III est examiné en même temps que celui de l'article I et du préambule des protocoles, il tombe sous le sens qu'il ne faut pas y voir une condition préalable à l'applicabilité de la disposition précise et catégorique de l'article I qui prévoit la compétence obligatoire de la Cour pour connaître des différends relatifs à l'interpré-

Vienna Convention in question. Articles II and III provide only that, as a substitute for recourse to the Court, the parties *may agree* upon resort either to arbitration or to conciliation. It follows, first, that Articles II and III have no application unless recourse to arbitration or conciliation has been proposed by one of the parties to the dispute and the other has expressed its readiness to consider the proposal. Secondly, it follows that only then may the provisions in those articles regarding a two months' period come into play, and function as a time-limit upon the conclusion of the agreement as to the organization of the alternative procedure.

49. In the present instance, neither of the parties to the dispute proposed recourse to either of the two alternatives, before the filing of the Application or at any time afterwards. On the contrary, the Iranian authorities refused to enter into any discussion of the matter with the United States, and this could only be understood by the United States as ruling out, *in limine*, any question of arriving at an agreement to resort to arbitration or conciliation under Article II or Article III of the Protocols, instead of recourse to the Court. Accordingly, when the United States filed its Application on 29 November 1979, it was unquestionably free to have recourse to Article I of the Protocols, and to invoke it as a basis for establishing the Court's jurisdiction with respect to its claims under the Vienna Conventions of 1961 and 1963.

* *

50. However, the United States also presents claims in respect of alleged violations by Iran of Articles II, paragraph 4, XIII, XVIII and XIX of the Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights of 1955 between the United States and Iran, which entered into force on 16 June 1957. With regard to these claims the United States has invoked paragraph 2 of Article XXI of the Treaty as the basis for the Court's jurisdiction. The claims of the United States under this Treaty overlap in considerable measure with its claims under the two Vienna Conventions and more especially the Convention of 1963. In this respect, therefore, the dispute between the United States and Iran regarding those claims is at the same time a dispute arising out of the interpretation or application of the Vienna Conventions which falls within Article I of their Protocols. It was for this reason that in its Order of 15 December 1979 indicating provisional measures the Court did not find it necessary to enter into the question whether Article XXI, paragraph 2, of the 1955 Treaty might also have provided a basis for the exercise of its jurisdiction in the present case. But taking into account that Article II, paragraph 4, of the 1955 Treaty provides that "nationals of either High Contracting Party shall receive the most constant protection and security within the territories of the other High Contracting Party . . .", the Court considers that at the present stage of the proceedings that Treaty has importance in regard to the claims of the United States in respect of the two private individuals said to be held

tation ou à l'application de la convention de Vienne dont il s'agit. Les articles II et III se bornent à stipuler que les parties *peuvent convenir* de recourir à l'arbitrage ou à la conciliation comme procédure de remplacement de la saisine de la Cour. Il s'ensuit que, premièrement, les articles II et III ne s'appliquent que si l'une des parties au différend a proposé un recours à l'arbitrage ou à la conciliation et si l'autre partie s'est déclarée prête à étudier cette proposition. Deuxièmement, c'est seulement en ce cas que les dispositions de ces articles concernant un délai de deux mois entrent en jeu et font intervenir une limite de temps pour la conclusion de l'accord sur l'organisation de la procédure de remplacement.

49. En l'espèce aucune des parties au différend n'a proposé d'avoir recours à l'une ou l'autre de ces voies, que ce soit avant le dépôt de la requête ou à une date ultérieure. Bien au contraire, les autorités iraniennes se sont absolument refusées à discuter la question avec les Etats-Unis, attitude qui ne pouvait être comprise par ces derniers que comme écartant d'emblée toute perspective d'accord en vue de recourir à l'arbitrage ou à la conciliation, en application de l'article II ou de l'article III des protocoles, au lieu de saisir la Cour. Par conséquent, lorsque les Etats-Unis ont déposé leur requête du 29 novembre 1979, ils avaient sans nul doute la faculté de mettre en œuvre l'article I des protocoles et d'invoquer cet article comme fondement de la compétence de la Cour pour connaître de leurs demandes au titre des conventions de Vienne de 1961 et de 1963.

* *

50. Les Etats-Unis formulent cependant d'autres demandes au motif que l'Iran aurait violé les articles II, paragraphe 4, XIII, XVIII et XIX du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 entre les Etats-Unis et l'Iran, entré en vigueur le 16 juin 1957. Pour ce faire, ils invoquent l'article XXI, paragraphe 2, de ce traité comme fondement de la compétence de la Cour. Les demandes des Etats-Unis au titre dudit traité coïncident dans une très large mesure avec celles que se rattachent aux deux conventions de Vienne et plus particulièrement à celle de 1963. De ce point de vue le différend existant à ce sujet entre les Etats-Unis et l'Iran est donc aussi un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des conventions de Vienne et relève de l'article I de leurs protocoles. C'est pour cette raison que, dans l'ordonnance du 15 décembre 1979 par laquelle elle a indiqué des mesures conservatoires, la Cour n'a pas cru devoir rechercher si l'article XXI, paragraphe 2, du traité de 1955 pouvait lui aussi servir de fondement à l'exercice de sa compétence en l'affaire. Etant donné cependant que l'article II, paragraphe 4, du traité de 1955 prévoit que « les ressortissants de chacune des Hautes Parties contractantes bénéficieront de la manière la plus constante de la protection et de la sécurité dans les territoires de l'autre Haute Partie contractante », la Cour considère qu'au stade actuel de l'instance ce traité peut présenter de l'importance par rapport aux demandes relatives aux deux simples ressortissants des Etats-Unis qui seraient détenus en otages en Iran. La Cour va donc examiner

hostage in Iran. Accordingly, the Court will now consider whether a basis for the exercise of its jurisdiction with respect to the alleged violations of the 1955 Treaty may be found in Article XXI, paragraph 2, of the Treaty.

51. Paragraph 2 of that Article reads :

“Any dispute between the High Contracting Parties as to the interpretation or application of the present Treaty, not satisfactorily adjusted by diplomacy, shall be submitted to the International Court of Justice, unless the High Contracting Parties agree to settlement by some other pacific means.”

As previously pointed out, when the United States filed its Application on 29 November 1979, its attempts to negotiate with Iran in regard to the overrunning of its Embassy and detention of its nationals as hostages had reached a deadlock, owing to the refusal of the Iranian Government to enter into any discussion of the matter. In consequence, there existed at that date not only a dispute but, beyond any doubt, a “dispute . . . not satisfactorily adjusted by diplomacy” within the meaning of Article XXI, paragraph 2, of the 1955 Treaty ; and this dispute comprised, *inter alia*, the matters that are the subject of the United States’ claims under that Treaty.

52. The provision made in the 1955 Treaty for disputes as to its interpretation or application to be referred to the Court is similar to the system adopted in the Optional Protocols to the Vienna Conventions which the Court has already explained. Article XXI, paragraph 2, of the Treaty establishes the jurisdiction of the Court as compulsory for such disputes, unless the parties *agree* to settlement by some other means. In the present instance, as in the case of the Optional Protocols, the immediate and total refusal of the Iranian authorities to enter into any negotiations with the United States excluded *in limine* any question of an *agreement* to have recourse to “some other pacific means” for the settlement of the dispute. Consequently, under the terms of Article XXI, paragraph 2, the United States was free on 29 November 1979 to invoke its provisions for the purpose of referring its claims against Iran under the 1955 Treaty to the Court. While that Article does not provide in express terms that either party may bring a case to the Court by unilateral application, it is evident, as the United States contended in its Memorial, that this is what the parties intended. Provisions drawn in similar terms are very common in bilateral treaties of amity or of establishment, and the intention of the parties in accepting such clauses is clearly to provide for such a right of unilateral recourse to the Court, in the absence of agreement to employ some other pacific means of settlement.

53. The point has also been raised whether, having regard to certain counter-measures taken by the United States vis-à-vis Iran, it is open to the United States to rely on the Treaty of Amity, Economic Relations, and

maintenant si sa compétence pour connaître des violations du traité de 1955 alléguées par le demandeur peut être fondée sur l'article XXI, paragraphe 2, de ce traité.

51. Le paragraphe 2 est ainsi conçu :

« Tout différend qui pourrait s'élever entre les Hautes Parties contractantes quant à l'interprétation ou à l'application du présent Traité et qui ne pourrait pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique sera porté devant la Cour internationale de Justice, à moins que les Hautes Parties contractantes ne conviennent de le régler par d'autres moyens pacifiques. »

Il a déjà été souligné que, lorsque les Etats-Unis ont déposé leur requête du 29 novembre 1979, leurs tentatives de négociations avec l'Iran au sujet de l'invasion de leur ambassade et de la détention de leurs ressortissants en otages avaient abouti à une impasse, le Gouvernement de l'Iran ayant refusé toute discussion. Il existait donc à cette date non seulement un différend mais, sans aucun doute, « un différend ... qui ne [pouvait] pas être réglé d'une manière satisfaisante par la voie diplomatique » au sens de l'article XXI, paragraphe 2, du traité de 1955 ; et ce différend portait notamment sur les matières faisant l'objet des demandes présentées par les Etats-Unis en vertu de ce traité.

52. La disposition du traité de 1955 qui prévoit que les différends relatifs à son interprétation ou à son application seront soumis à la Cour établit un système analogue à celui des protocoles de signature facultative aux conventions de Vienne, que la Cour a déjà analysé. L'article XXI, paragraphe 2, du traité prévoit la compétence obligatoire de la Cour pour connaître de ces différends, à moins que les parties ne *conviennent* de les régler par quelque autre méthode. Comme dans le cas des protocoles de signature facultative, le refus immédiat et total des autorités iraniennes d'entamer des négociations avec les Etats-Unis a éliminé d'emblée en l'occurrence toute possibilité d'*accord* pour recourir à « d'autres moyens pacifiques » de règlement du litige. Par conséquent, le 29 novembre 1979, les Etats-Unis avaient la faculté d'invoquer les dispositions de l'article XXI, paragraphe 2, du traité de 1955 aux fins de saisir la Cour de leurs réclamations contre l'Iran en vertu de ce traité. Cet article ne prévoit certes pas en termes exprès que l'une ou l'autre des parties peut saisir la Cour par requête unilatérale, mais il est évident que, comme les Etats-Unis l'ont soutenu dans leur mémoire, c'est bien ainsi que les parties l'entendaient. Des dispositions conçues dans des termes similaires sont très courantes dans les traités bilatéraux d'amitié ou d'établissement et l'intention des parties, lorsqu'elles acceptent ces clauses, est sans aucun doute de se réserver ce droit de s'adresser unilatéralement à la Cour faute d'accord en vue de recourir à un autre mode de règlement pacifique.

53. La question a aussi été posée de savoir si, en raison de certaines contre-mesures prises par eux à l'égard de l'Iran, les Etats-Unis étaient fondés à invoquer le traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires

Consular Rights in the present proceedings. However, all the measures in question were taken by the United States after the seizure of its Embassy by an armed group and subsequent detention of its diplomatic and consular staff as hostages. They were measures taken in response to what the United States believed to be grave and manifest violations of international law by Iran, including violations of the 1955 Treaty itself. In any event, any alleged violation of the Treaty by either party could not have the effect of precluding that party from invoking the provisions of the Treaty concerning pacific settlement of disputes.

54. No suggestion has been made by Iran that the 1955 Treaty was not in force on 4 November 1979 when the United States Embassy was overrun and its nationals taken hostage, or on 29 November when the United States submitted the dispute to the Court. The very purpose of a treaty of amity, and indeed of a treaty of establishment, is to promote friendly relations between the two countries concerned, and between their two peoples, more especially by mutual undertakings to ensure the protection and security of their nationals in each other's territory. It is precisely when difficulties arise that the treaty assumes its greatest importance, and the whole object of Article XXI, paragraph 2, of the 1955 Treaty was to establish the means for arriving at a friendly settlement of such difficulties by the Court or by other peaceful means. It would, therefore, be incompatible with the whole purpose of the 1955 Treaty if recourse to the Court under Article XXI, paragraph 2, were now to be found not to be open to the parties precisely at the moment when such recourse was most needed. Furthermore, although the machinery for the effective operation of the 1955 Treaty has, no doubt, now been impaired by reason of diplomatic relations between the two countries having been broken off by the United States, its provisions remain part of the corpus of law applicable between the United States and Iran.

* *

55. The United States has further invoked Article 13 of the Convention of 1973 on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, as a basis for the exercise of the Court's jurisdiction with respect to its claims under that Convention. The Court does not, however, find it necessary in the present Judgment to enter into the question whether, in the particular circumstances of the case, Article 13 of that Convention provides a basis for the exercise of the Court's jurisdiction with respect to those claims.

* * *

56. The principal facts material for the Court's decision on the merits of the present case have been set out earlier in this Judgment. Those facts have

dans la présente instance. Cependant, toutes les mesures dont il s'agit ont été prises par les Etats-Unis après la capture de leur ambassade par un groupe armé et la détention en otages de membres de leur personnel diplomatique et consulaire qui en est résultée. Il s'agissait de mesures prises à la suite de ce que les Etats-Unis considéraient comme des violations graves et manifestes du droit international par l'Iran, y compris des violations du traité de 1955 lui-même. De toute manière, aucune violation du traité commise par l'une ou l'autre des parties ne saurait avoir pour effet d'empêcher cette partie d'invoquer les dispositions du traité relatives au règlement pacifique des différends.

54. L'Iran n'a pas soutenu que le traité de 1955 n'était pas en vigueur le 4 novembre 1979, quand l'ambassade des Etats-Unis a été occupée et les ressortissants de ce pays pris en otages, ni le 29 novembre, au moment où les Etats-Unis ont saisi la Cour du différend. Le but même d'un traité d'amitié, et en particulier d'un traité d'établissement, est avant tout de promouvoir les relations entre deux Etats et entre leurs peuples par l'engagement mutuel d'assurer sur le territoire de chacun la protection et la sécurité des ressortissants de l'autre. C'est précisément au moment où des difficultés se présentent que le traité prend toute son importance ; l'objet même de l'article XXI, paragraphe 2, du traité de 1955 est de procurer le moyen de parvenir au règlement amical de difficultés semblables par la Cour ou par d'autres voies pacifiques. Conclure qu'une action devant la Cour en vertu de l'article XXI, paragraphe 2, ne serait pas ouverte aux parties au moment précis où cette voie de recours est le plus nécessaire serait donc contraire au but même du traité de 1955. De plus, bien que le mécanisme permettant de faire jouer effectivement ce traité soit sans nul doute actuellement bloqué du fait de la rupture des relations diplomatiques entre les deux Etats décidée par les Etats-Unis, les dispositions du traité continuent à faire partie du droit applicable entre les Etats-Unis et l'Iran.

* *

55. Les Etats-Unis ont invoqué en outre l'article 13 de 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, comme fondement de l'exercice de la compétence de la Cour pour connaître de leurs demandes au titre de cette convention. La Cour n'estime cependant pas nécessaire de rechercher dans le présent arrêt si, dans les circonstances de l'espèce, l'article 13 de ladite convention peut servir de fondement à l'exercice de sa compétence pour connaître de ces demandes.

* * *

56. Les principaux faits pertinents aux fins de la décision de la Cour sur le fond de la présente affaire ont été exposés plus haut. La Cour doit

to be looked at by the Court from two points of view. First, it must determine how far, legally, the acts in question may be regarded as imputable to the Iranian State. Secondly, it must consider their compatibility or incompatibility with the obligations of Iran under treaties in force or under any other rules of international law that may be applicable. The events which are the subject of the United States' claims fall into two phases which it will be convenient to examine separately.

57. The first of these phases covers the armed attack on the United States Embassy by militants on 4 November 1979, the overrunning of its premises, the seizure of its inmates as hostages, the appropriation of its property and archives and the conduct of the Iranian authorities in the face of those occurrences. The attack and the subsequent overrunning, bit by bit, of the whole Embassy premises, was an operation which continued over a period of some three hours without any body of police, any military unit or any Iranian official intervening to try to stop or impede it from being carried through to its completion. The result of the attack was considerable damage to the Embassy premises and property, the forcible opening and seizure of its archives, the confiscation of the archives and other documents found in the Embassy and, most grave of all, the seizure by force of its diplomatic and consular personnel as hostages, together with two United States nationals.

58. No suggestion has been made that the militants, when they executed their attack on the Embassy, had any form of official status as recognized "agents" or organs of the Iranian State. Their conduct in mounting the attack, overrunning the Embassy and seizing its inmates as hostages cannot, therefore, be regarded as imputable to that State on that basis. Their conduct might be considered as itself directly imputable to the Iranian State only if it were established that, in fact, on the occasion in question the militants acted on behalf of the State, having been charged by some competent organ of the Iranian State to carry out a specific operation. The information before the Court does not, however, suffice to establish with the requisite certainty the existence at that time of such a link between the militants and any competent organ of the State.

59. Previously, it is true, the religious leader of the country, the Ayatollah Khomeini, had made several public declarations inveighing against the United States as responsible for all his country's problems. In so doing, it would appear, the Ayatollah Khomeini was giving utterance to the general resentment felt by supporters of the revolution at the admission of the former Shah to the United States. The information before the Court also indicates that a spokesman for the militants, in explaining their action afterwards, did expressly refer to a message issued by the Ayatollah Khomeini, on 1 November 1979. In that message the Ayatollah Khomeini had declared that it was "up to the dear pupils, students and theological students to expand with all their might their attacks against the United States and Israel, so they may force the United States to return the deposed and criminal shah, and to condemn this great plot" (that is, a plot to stir up

maintenant les examiner de deux points de vue. Tout d'abord elle doit déterminer dans quelle mesure les comportements en question peuvent être considérés comme juridiquement imputables à l'Etat iranien. Ensuite elle doit rechercher 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. Les événements donnant lieu aux réclamations des Etats-Unis s'échelonnent en deux phases qu'il convient de considérer séparément.

57. La première de ces deux phases recouvre l'attaque armée perpétrée le 4 novembre 1979 par des militants contre l'ambassade des Etats-Unis, l'invasion de ses locaux, 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. L'attaque puis l'occupation progressive de tous les bâtiments de l'ambassade se sont poursuivies pendant quelque trois heures sans qu'un corps de police, une unité de l'armée ou une personnalité iranienne intervienne pour essayer de les faire cesser. L'attaque s'est soldée par des dégâts considérables pour les biens de l'ambassade, par l'ouverture forcée de ses archives, la saisie de celles-ci et d'autres documents trouvés sur place et, ce qui est le plus grave, par la capture par la force de membres de son personnel diplomatique et consulaire, lesquels ont été pris en otages avec deux autres ressortissants des Etats-Unis.

58. Il n'a pas été soutenu qu'au moment où ils attaquaient l'ambassade les militants aient eu un statut officiel quelconque en tant qu'« agents » ou organes de l'Etat iranien. Leur comportement, lorsqu'ils ont organisé l'attaque, envahi l'ambassade et pris ses occupants en otages, ne saurait donc être considéré comme imputable à l'Etat iranien sur cette base. Il ne pourrait être considéré en lui-même comme directement imputable à cet Etat que s'il était avéré que les militants agissaient alors effectivement pour son compte, parce qu'un organe compétent dudit Etat les aurait chargés d'une opération déterminée. Les éléments d'information dont la Cour dispose ne permettent cependant pas d'établir, avec le degré de certitude nécessaire, l'existence à ce moment d'un tel lien entre les militants et un organe compétent de l'Etat.

59. Il est vrai que précédemment l'ayatollah Khomeini, guide religieux de la nation, avait fait plusieurs déclarations publiques dénonçant les Etats-Unis comme responsables de tous les maux du pays. En agissant ainsi, l'ayatollah s'était fait, semble-t-il, l'interprète du ressentiment général qu'inspirait aux partisans de la révolution l'admission de l'ancien Chah aux Etats-Unis. Il ressort aussi des renseignements soumis à la Cour qu'un porte-parole des militants, expliquant après coup leur action, s'est expressément référé à un message de l'ayatollah Khomeini du 1^{er} novembre 1979, où celui-ci affirmait qu'il appartenait « aux enfants des écoles, aux étudiants et aux étudiants en théologie bien-aimés de multiplier de toutes leurs forces leurs attaques contre les Etats-Unis et Israël pour que les Etats-Unis soient obligés de livrer le souverain criminel déposé et de condamner ce grand complot » (c'est-à-dire un complot visant à provoquer des dissen-

dissension between the main streams of Islamic thought). In the view of the Court, however, it would be going too far to interpret such general declarations of the Ayatollah Khomeini to the people or students of Iran as amounting to an authorization from the State to undertake the specific operation of invading and seizing the United States Embassy. To do so would, indeed, conflict with the assertions of the militants themselves who are reported to have claimed credit for having devised and carried out the plan to occupy the Embassy. Again, congratulations after the event, such as those reportedly telephoned to the militants by the Ayatollah Khomeini on the actual evening of the attack, and other subsequent statements of official approval, though highly significant in another context shortly to be considered, do not alter the initially independent and unofficial character of the militants' attack on the Embassy.

60. The first phase, here under examination, of the events complained of also includes the attacks on the United States Consulates at Tabriz and Shiraz. Like the attack on the Embassy, they appear to have been executed by militants not having an official character, and successful because of lack of sufficient protection.

61. The conclusion just reached by the Court, that the initiation of the attack on the United States Embassy on 4 November 1979, and of the attacks on the Consulates at Tabriz and Shiraz the following day, cannot be considered as in itself imputable to the Iranian State does not mean that Iran is, in consequence, free of any responsibility in regard to those attacks ; for its own conduct was in conflict with its international obligations. By a number of provisions of the Vienna Conventions of 1961 and 1963, Iran was placed under the most categorical obligations, as a receiving State, to take appropriate steps to ensure the protection of the United States Embassy and Consulates, their staffs, their archives, their means of communication and the freedom of movement of the members of their staffs.

62. Thus, after solemnly proclaiming the inviolability of the premises of a diplomatic mission, Article 22 of the 1961 Convention continues in paragraph 2 :

"The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity." (Emphasis added.)

So, too, after proclaiming that the person of a diplomatic agent shall be inviolable, and that he shall not be liable to any form of arrest or detention, Article 29 provides :

"The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity." (Emphasis added.)

The obligation of a receiving State to protect the inviolability of the

sions entre les principales tendances islamiques). Selon la Cour, ce serait cependant aller trop loin que d'interpréter de telles déclarations générales adressées par l'ayatollah Khomeini à la population ou aux étudiants iraniens comme équivalant à une autorisation d'entreprendre pour le compte de l'Etat l'opération précise qui consistait à envahir et à occuper l'ambassade. Cela irait même à l'encontre des assertions attribuées aux militants, qui se seraient vantés d'avoir conçu et exécuté le plan d'occupation de l'ambassade. De même, des félicitations venues après coup, comme celles que l'ayatollah Khomeini semble avoir faites par téléphone le soir même de l'attaque, et d'autres déclarations ultérieures d'approbation officielle, si elles revêtent une grande importance dans un autre contexte qui sera examiné ci-après, ne modifient pas le caractère initialement indépendant et non officiel de l'attaque de l'ambassade par les militants.

60. La première phase, examinée ici, des événements incriminés comprend aussi les attaques des consulats des Etats-Unis à Tabriz et à Chiraz. Comme celle de l'ambassade, ces attaques semblent avoir été exécutées par des militants dépourvus de caractère officiel, et avoir réussi parce que les bâtiments n'étaient pas suffisamment protégés.

61. Il reste que la conclusion à laquelle la Cour est parvenue – à savoir que le déclenchement de l'attaque contre l'ambassade des Etats-Unis le 4 novembre 1979 et des attaques contre les consulats de Tabriz et de Chiraz le lendemain ne peut être considéré comme étant en lui-même imputable à l'Etat iranien – ne signifie pas que l'Iran soit, en conséquence, exonéré de toute responsabilité à propos de ces attaques. Son propre comportement était en effet incompatible avec ses obligations internationales, car, en vertu de diverses dispositions des conventions de Vienne de 1961 et de 1963, l'Iran avait, en tant qu'Etat accréditaire, l'obligation la plus formelle de prendre des mesures appropriées pour protéger l'ambassade et les consulats des Etats-Unis, leur personnel, leurs archives, leurs moyens de communication et la liberté de mouvement des membres de leur personnel.

62. C'est ainsi que, après avoir solennellement proclamé l'inviolabilité des locaux d'une mission diplomatique, l'article 22 de la convention de 1961 dispose en son paragraphe 2 :

« L'Etat accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. » (Les italiques sont de la Cour.)

De même, après avoir stipulé que la personne de l'agent diplomatique est inviolable et qu'il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention, l'article 29 prévoit :

« L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. » (Les italiques sont de la Cour.)

L'obligation de l'Etat accréditaire de protéger l'inviolabilité des archives et

archives and documents of a diplomatic mission is laid down in Article 24, which specifically provides that they are to be "inviolable at any time and wherever they may be". Under Article 25 it is required to "accord full facilities for the performance of the functions of the mission", under Article 26 to "ensure to all members of the mission freedom of movement and travel in its territory", and under Article 27 to "permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes". Analogous provisions are to be found in the 1963 Convention regarding the privileges and immunities of consular missions and their staffs (Art. 31, para. 3, Arts. 40, 33, 28, 34 and 35). In the view of the Court, the obligations of the Iranian Government here in question are not merely contractual obligations established by the Vienna Conventions of 1961 and 1963, but also obligations under general international law.

63. The facts set out in paragraphs 14 to 27 above establish to the satisfaction of the Court that on 4 November 1979 the Iranian Government failed altogether to take any "appropriate steps" to protect the premises, staff and archives of the United States' mission against attack by the militants, and to take any steps either to prevent this attack or to stop it before it reached its completion. They also show that on 5 November 1979 the Iranian Government similarly failed to take appropriate steps for the protection of the United States Consulates at Tabriz and Shiraz. In addition they show, in the opinion of the Court, that the failure of the Iranian Government to take such steps was due to more than mere negligence or lack of appropriate means.

64. The total inaction of the Iranian authorities on that date in face of urgent and repeated requests for help contrasts very sharply with its conduct on several other occasions of a similar kind. Some eight months earlier, on 14 February 1979, the United States Embassy in Tehran had itself been subjected to the armed attack mentioned above (paragraph 14), in the course of which the attackers had taken the Ambassador and his staff prisoner. On that occasion, however, a detachment of Revolutionary Guards, sent by the Government, had arrived promptly, together with a Deputy Prime Minister, and had quickly succeeded in freeing the Ambassador and his staff and restoring the Embassy to him. On 1 March 1979, moreover, the Prime Minister of Iran had sent a letter expressing deep regret at the incident, giving an assurance that appropriate arrangements had been made to prevent any repetition of such incidents, and indicating the willingness of his Government to indemnify the United States for the damage. On 1 November 1979, only three days before the events which gave rise to the present case, the Iranian police intervened quickly and effectively to protect the United States Embassy when a large crowd of demonstrators spent several hours marching up and down outside it. Furthermore, on other occasions in November 1979 and January 1980, invasions or attempted invasions of other foreign embassies in Tehran were frustrated or speedily terminated.

65. A similar pattern of facts appears in relation to consulates. In

documents d'une mission diplomatique est énoncée à l'article 24, où il est spécifié qu'ils sont « inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent ». Aux termes de l'article 25, l'Etat accréditaire « accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission » ; en vertu de l'article 26, il « assure à tous les membres de la mission la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire » et, selon l'article 27, il « permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles ». Des dispositions analogues figurent dans la convention de 1963 au sujet des privilèges et immunités des missions consulaires et de leur personnel (art. 31, par. 3, et art. 40, 33, 28, 34 et 35). Selon la Cour, les obligations du Gouvernement de l'Iran dont il s'agit ne sont pas simplement des obligations contractuelles établies par les conventions de Vienne de 1961 et de 1963 ; ce sont aussi des obligations imposées par le droit international général.

63. Les faits exposés aux paragraphes 14 à 27 ci-dessus établissent pour la Cour que, le 4 novembre 1979, le Gouvernement de l'Iran a totalement manqué de prendre des « mesures appropriées » afin de protéger les locaux, le personnel et les archives de la mission des Etats-Unis contre l'attaque des militants et n'a rien fait pour prévenir cette attaque ou l'empêcher d'aboutir. Ils montrent aussi que, le 5 novembre 1979, le Gouvernement de l'Iran a de même manqué de prendre des mesures appropriées pour protéger les consulats des Etats-Unis à Tabriz et à Chiraz. Ils montrent enfin, de l'avis de la Cour, que la carence du Gouvernement de l'Iran était due à plus qu'une simple négligence ou un simple manque de moyens.

64. L'inaction totale des autorités iraniennes à cette date, en dépit d'appels à l'aide urgents et répétés, contraste de manière frappante avec leur comportement dans plusieurs situations similaires. Quelque huit mois auparavant, le 14 février 1979, l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran avait été l'objet de l'attaque armée déjà mentionnée (paragraphe 14), au cours de laquelle les assaillants avaient fait prisonniers l'ambassadeur et son personnel. A cette occasion, toutefois, un détachement de gardiens de la révolution dépêché par le gouvernement était arrivé rapidement sur les lieux en compagnie d'un vice-premier ministre et avait très vite réussi à libérer l'ambassadeur et son personnel et à dégager l'ambassade. De plus, dans une lettre du 1^{er} mars 1979, le premier ministre d'Iran avait exprimé ses profonds regrets pour l'incident, assuré que des dispositions appropriées avaient été prises pour en empêcher le retour et déclaré que son gouvernement était disposé à indemniser les Etats-Unis pour les dommages causés. Le 1^{er} novembre 1979, trois jours seulement avant les événements qui sont à l'origine de la présente affaire, la police iranienne était intervenue de manière prompte et efficace pour protéger l'ambassade des Etats-Unis alors qu'une foule nombreuse de manifestants passait et repassait devant elle pendant plusieurs heures. Enfin, en novembre 1979 et janvier 1980, des invasions ou tentatives d'invasion d'autres ambassades étrangères ont été repoussées ou rapidement mises en échec.

65. Pour les consulats, le déroulement des faits répond au même sché-

February 1979, at about the same time as the first attack on the United States Embassy, attacks were made by demonstrators on its Consulates in Tabriz and Shiraz ; but the Iranian authorities then took the necessary steps to clear them of the demonstrators. On the other hand, the Iranian authorities took no action to prevent the attack of 5 November 1979, or to restore the Consulates to the possession of the United States. In contrast, when on the next day militants invaded the Iraqi Consulate in Kermanshah, prompt steps were taken by the Iranian authorities to secure their withdrawal from the Consulate. Thus in this case, the Iranian authorities and police took the necessary steps to prevent and check the attempted invasion or return the premises to their rightful owners.

66. As to the actual conduct of the Iranian authorities when faced with the events of 4 November 1979, the information before the Court establishes that, despite assurances previously given by them to the United States Government and despite repeated and urgent calls for help, they took no apparent steps either to prevent the militants from invading the Embassy or to persuade or to compel them to withdraw. Furthermore, after the militants had forced an entry into the premises of the Embassy, the Iranian authorities made no effort to compel or even to persuade them to withdraw from the Embassy and to free the diplomatic and consular staff whom they had made prisoner.

67. This inaction of the Iranian Government by itself constituted clear and serious violation of Iran's obligations to the United States under the provisions of Article 22, paragraph 2, and Articles 24, 25, 26, 27 and 29 of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, and Articles 5 and 36 of the 1963 Vienna Convention on Consular Relations. Similarly, with respect to the attacks on the Consulates at Tabriz and Shiraz, the inaction of the Iranian authorities entailed clear and serious breaches of its obligations under the provisions of several further articles of the 1963 Convention on Consular Relations. So far as concerns the two private United States nationals seized as hostages by the invading militants, that inaction entailed, albeit incidentally, a breach of its obligations under Article II, paragraph 4, of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights which, in addition to the obligations of Iran existing under general international law, requires the parties to ensure "the most constant protection and security" to each other's nationals in their respective territories.

68. The Court is therefore led inevitably to conclude, in regard to the first phase of the events which has so far been considered, that on 4 November 1979 the Iranian authorities :

- (a) were fully aware of their obligations under the conventions in force to take appropriate steps to protect the premises of the United States Embassy and its diplomatic and consular staff from any attack and from any infringement of their inviolability, and to ensure the

ma. En février 1979, vers l'époque de la première attaque contre l'ambassade des Etats-Unis, des manifestants s'en sont pris aux consulats américains à Tabriz et à Chiraz, mais les autorités iraniennes ont alors adopté les mesures nécessaires pour les faire évacuer par les manifestants. En revanche, elles n'ont rien fait pour prévenir l'attaque du 5 novembre 1979 ni pour remettre les consulats en possession des Etats-Unis. Par contraste, quand les militants ont envahi le jour suivant le consulat d'Irak à Kermanschah, les autorités iraniennes ont fait preuve de diligence pour leur faire quitter les lieux. Ainsi les autorités et la police iraniennes ont pris dans ce cas les mesures nécessaires pour prévenir ou faire échouer les tentatives d'invasion ou rendre les locaux à leurs occupants légitimes.

66. Quant à la façon dont les autorités iraniennes se sont en fait comportées face aux événements du 4 novembre 1979, les éléments d'information dont la Cour dispose établissent que, malgré les assurances qu'elles avaient précédemment données au Gouvernement des Etats-Unis et malgré des appels à l'aide urgents et répétés, elles n'ont pris apparemment aucune mesure, soit pour empêcher les militants d'envahir l'ambassade, soit pour les persuader de se retirer ou pour les y obliger. De plus, après que les militants eurent pénétré de force dans les locaux de l'ambassade, les autorités iraniennes n'ont rien fait pour les contraindre ni même pour les persuader de les évacuer et de libérer les membres du personnel diplomatique et consulaire qu'ils avaient faits prisonniers.

67. Cette carence du Gouvernement de l'Iran constituait en tant que telle une violation grave et manifeste des obligations dont l'Iran était tenu à l'égard des Etats-Unis en vertu des dispositions de l'article 22, paragraphe 2, et des articles 24, 25, 26, 27 et 29 de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, ainsi que des articles 5 et 36 de la convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. De même, pour ce qui est de l'attaque des consulats de Tabriz et de Chiraz, cette carence des autorités iraniennes s'est traduite par une violation grave et manifeste des obligations prévues par plusieurs autres articles de la convention de 1963 sur les relations consulaires. En ce qui concerne les deux simples ressortissants des Etats-Unis pris en otages par les militants, la même carence a entraîné, encore qu'incidemment, une violation des obligations imposées par l'article II, paragraphe 4, du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955, lequel, en plus des obligations résultant du droit international général, exige de chacune des parties qu'elle assure sur son territoire « de la manière la plus constante ... la protection et ... la sécurité » des ressortissants de l'autre.

68. La Cour est donc nécessairement amenée à conclure, au sujet de la première phase des événements prise en considération jusqu'ici, que, le 4 novembre 1979, les autorités iraniennes :

- a) étaient pleinement conscientes des obligations que leur imposaient les conventions en vigueur de prendre des mesures appropriées pour protéger les locaux de l'ambassade des Etats-Unis et son personnel diplomatique et consulaire contre toute attaque et contre toute atteinte à leur

security of such other persons as might be present on the said premises ;

(b) were fully aware, as a result of the appeals for help made by the United States Embassy, of the urgent need for action on their part ;

(c) had the means at their disposal to perform their obligations ;

(d) completely failed to comply with these obligations.

Similarly, the Court is led to conclude that the Iranian authorities were equally aware of their obligations to protect the United States Consulates at Tabriz and Shiraz, and of the need for action on their part, and similarly failed to use the means which were at their disposal to comply with their obligations.

* *

69. The second phase of the events which are the subject of the United States' claims comprises the whole series of facts which occurred following the completion of the occupation of the United States Embassy by the militants, and the seizure of the Consulates at Tabriz and Shiraz. The occupation having taken place and the diplomatic and consular personnel of the United States' mission having been taken hostage, the action required of the Iranian Government by the Vienna Conventions and by general international law was manifest. Its plain duty was at once to make every effort, and to take every appropriate step, to bring these flagrant infringements of the inviolability of the premises, archives and diplomatic and consular staff of the United States Embassy to a speedy end, to restore the Consulates at Tabriz and Shiraz to United States control, and in general to re-establish the status quo and to offer reparation for the damage.

70. No such step was, however, taken by the Iranian authorities. At a press conference on 5 November the Foreign Minister, Mr. Yazdi, conceded that "according to international regulations the Iranian Government is dutybound to safeguard the life and property of foreign nationals". But he made no mention of Iran's obligation to safeguard the inviolability of foreign embassies and diplomats ; and he ended by announcing that the action of the students "enjoys the endorsement and support of the government, because America herself is responsible for this incident". As to the Prime Minister, Mr. Bazargan, he does not appear to have made any statement on the matter before resigning his office on 5 November.

71. In any event expressions of approval of the take-over of the Embassy, and indeed also of the Consulates at Tabriz and Shiraz, by militants came immediately from numerous Iranian authorities, including religious, judicial, executive, police and broadcasting authorities. Above all, the Ayatollah Khomeini himself made crystal clear the endorsement by the State both of the take-over of the Embassy and Consulates and of the

- inviolabilité, ainsi que pour assurer la sécurité des autres personnes qui pouvaient s'y trouver ;
- b) étaient pleinement conscientes, du fait des appels à l'aide de l'ambassade des Etats-Unis, que des mesures urgentes de leur part s'imposaient ;
 - c) disposaient des moyens de s'acquitter de leurs obligations ;
 - d) ont totalement manqué de se conformer auxdites obligations.

De même, la Cour est amenée à conclure que les autorités iraniennes étaient également conscientes de leur obligation de protéger les consulats des Etats-Unis à Tabriz et à Chiraz et de la nécessité de prendre des mesures à leur sujet, et que là encore elles ont manqué à utiliser les moyens dont elles disposaient pour s'acquitter de leurs obligations.

* *

69. 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 des Etats-Unis par les militants et la prise des consulats de Tabriz et de Chiraz. Cette occupation s'étant produite et les membres du personnel diplomatique et consulaire de la mission des Etats-Unis ayant été pris en otages, les mesures exigées du Gouvernement de l'Iran par les conventions de Vienne et par le droit international général ne pouvaient faire aucun doute. Le devoir évident de ce gouvernement était, sans plus tarder, de ne négliger aucun effort et de prendre toutes les dispositions appropriées pour mettre fin rapidement à ces atteintes flagrantes à l'inviolabilité des locaux, des archives et du personnel diplomatique et consulaire de l'ambassade des Etats-Unis, de remettre les consulats de Tabriz et de Chiraz en possession des Etats-Unis et, d'une façon générale, de rétablir la situation antérieure aux attaques et de proposer la réparation du préjudice subi.

70. Or les autorités iraniennes n'ont rien fait de semblable. Lors d'une conférence de presse tenue le 5 novembre, M. Yazdi, ministre des affaires étrangères, a admis que, « conformément aux règles internationales, le Gouvernement iranien » avait « l'obligation de sauvegarder la vie et les biens des ressortissants étrangers ». Mais il n'a rien dit de l'obligation de sauvegarder l'inviolabilité des ambassades et des diplomates étrangers qui incombait à l'Iran ; et il a déclaré pour finir que l'action des étudiants « bénéficiait de l'appui et de l'approbation du gouvernement, l'Amérique elle-même étant responsable de cet incident ». Quant au premier ministre, M. Bazargan, il ne semble pas avoir fait de déclaration à ce sujet avant de résigner ses fonctions le 5 novembre.

71. Quoi qu'il en soit, de nombreuses autorités iraniennes, notamment religieuses, judiciaires, exécutives, ainsi que des représentants de la police et de la radiodiffusion, ont immédiatement manifesté leur approbation de la prise de l'ambassade et des consulats de Tabriz et de Chiraz opérée par les militants. Et surtout l'ayatollah Khomeini a proclamé que l'Etat apportait sa caution tant à la prise de l'ambassade et des consulats qu'à la

detention of the Embassy staff as hostages. At a reception in Qom on 5 November, the Ayatollah Khomeini left his audience in no doubt as to his approval of the action of the militants in occupying the Embassy, to which he said they had resorted "because they saw that the shah was allowed in America". Saying that he had been informed that the "centre occupied by our young men . . . has been a lair of espionage and plotting", he asked how the young people could be expected "simply to remain idle and witness all these things". Furthermore he expressly stigmatized as "rotten roots" those in Iran who were "hoping we would mediate and tell the young people to leave this place". The Ayatollah's refusal to order "the young people" to put an end to their occupation of the Embassy, or the militants in Tabriz and Shiraz to evacuate the United States Consulates there, must have appeared the more significant when, on 6 November, he instructed "the young people" who had occupied the Iraqi Consulate in Kermanshah that they should leave it as soon as possible. The true significance of this was only reinforced when, next day, he expressly forbade members of the Revolutionary Council and all responsible officials to meet the special representatives sent by President Carter to try and obtain the release of the hostages and evacuation of the Embassy.

72. At any rate, thus fortified in their action, the militants at the Embassy at once went one step farther. On 6 November they proclaimed that the Embassy, which they too referred to as "the U.S. centre of plots and espionage", would remain under their occupation, and that they were watching "most closely" the members of the diplomatic staff taken hostage whom they called "U.S. mercenaries and spies".

73. The seal of official government approval was finally set on this situation by a decree issued on 17 November 1979 by the Ayatollah Khomeini. His decree began with the assertion that the American Embassy was "a centre of espionage and conspiracy" and that "those people who hatched plots against our Islamic movement in that place do not enjoy international diplomatic respect". He went on expressly to declare that the premises of the Embassy and the hostages would remain as they were until the United States had handed over the former Shah for trial and returned his property to Iran. This statement of policy the Ayatollah qualified only to the extent of requesting the militants holding the hostages to "hand over the blacks and the women, if it is proven that they did not spy, to the Ministry of Foreign Affairs so that they may be immediately expelled from Iran". As to the rest of the hostages, he made the Iranian Government's intentions all too clear :

"The noble Iranian nation will not give permission for the release of the rest of them. Therefore, the rest of them will be under arrest until the American Government acts according to the wish of the nation."

détention en otages de membres du personnel de l'ambassade. Donnant audience le 5 novembre à Qom, l'ayatollah Khomeini a clairement fait entendre aux personnes présentes qu'il approuvait l'occupation de l'ambassade par les militants, action à laquelle, a-t-il dit, « nos jeunes gens ont eu recours parce qu'ils ont appris que le Chah était autorisé à se rendre en Amérique ». Affirmant être instruit de ce que le « centre occupé par nos jeunes » était « un repaire d'espions et de comploteurs », il a demandé comment l'on aurait voulu « que ces jeunes gens assistent à tout cela sans rien faire ». Il a en outre formellement traité de « racines pourries » ceux qui espéraient en Iran « que nous apporterions notre médiation et dirions aux jeunes de quitter ces lieux ». Le refus de l'ayatollah d'ordonner aux « jeunes gens » de mettre fin à leur occupation de l'ambassade et aux militants de Tabriz et de Chiraz d'évacuer les consulats des Etats-Unis dans ces villes a dû paraître encore plus significatif le 6 novembre, quand l'ayatollah a enjoint aux occupants du consulat d'Irak à Kermanschah de quitter les lieux au plus tôt. La signification réelle de tout cela est apparue encore plus nettement lorsque, le lendemain, l'ayatollah a formellement interdit aux membres du conseil de la révolution et à toutes les personnalités responsables de rencontrer les représentants spéciaux envoyés par le président Carter pour essayer d'obtenir la libération des otages et l'évacuation de l'ambassade.

72. En tout cas, ainsi encouragés dans leur action, les militants de l'ambassade ont immédiatement franchi un pas de plus. Ils ont proclamé le 6 novembre que l'ambassade, dénoncée également par eux comme « centre de complots et d'espionnage des Etats-Unis », resterait sous leur occupation et qu'ils y garderaient « sous étroite surveillance » les membres du personnel diplomatique pris en otages, qu'ils traitaient de « mercenaires et espions des Etats-Unis ».

73. Le sceau de l'approbation officielle du gouvernement a finalement été donné par une décision du 17 novembre 1979 où l'ayatollah Khomeini commençait par affirmer que l'ambassade américaine était « un centre d'espionnage et de conspiration » et que « les gens qui ont fomenté des complots contre notre mouvement islamique en cet endroit n'ont pas droit au respect diplomatique international ». Il poursuivait en proclamant que la situation des locaux de l'ambassade et des otages resterait inchangée tant que les Etats-Unis n'auraient pas livré l'ancien Chah pour qu'il soit traduit en justice et n'auraient pas restitué ses biens à l'Iran. La seule atténuation apportée par l'ayatollah à cette déclaration de politique consistait à demander aux militants qui détenaient les otages de « remettre au ministère des affaires étrangères les Noirs et les femmes, s'il est prouvé qu'ils n'ont pas eu d'activité d'espionnage, afin qu'ils soient immédiatement expulsés d'Iran ». Quant au sort des autres otages, il ne laissait planer aucun doute sur les intentions du Gouvernement de l'Iran :

« La noble nation iranienne ne permettra pas la libération du reste des otages. Ceux-ci par conséquent resteront en état d'arrestation jusqu'à ce que le Gouvernement américain se plie aux désirs de la nation. »

74. The policy thus announced by the Ayatollah Khomeini, of maintaining the occupation of the Embassy and the detention of its inmates as hostages for the purpose of exerting pressure on the United States Government was complied with by other Iranian authorities and endorsed by them repeatedly in statements made in various contexts. The result of that policy was fundamentally to transform the legal nature of the situation created by the occupation of the Embassy and the detention of its diplomatic and consular staff as hostages. The approval given to these facts by the Ayatollah Khomeini and other organs of the Iranian State, and the decision to perpetuate them, translated continuing occupation of the Embassy and detention of the hostages into acts of that State. The militants, authors of the invasion and jailers of the hostages, had now become agents of the Iranian State for whose acts the State itself was internationally responsible. On 6 May 1980, the Minister for Foreign Affairs, Mr. Ghotbzadeh, is reported to have said in a television interview that the occupation of the United States Embassy had been "done by our nation". Moreover, in the prevailing circumstances the situation of the hostages was aggravated by the fact that their detention by the militants did not even offer the normal guarantees which might have been afforded by police and security forces subject to the discipline and the control of official superiors.

75. During the six months which have elapsed since the situation just described was created by the decree of the Ayatollah Khomeini, it has undergone no material change. The Court's Order of 15 December 1979 indicating provisional measures, which called for the immediate restoration of the Embassy to the United States and the release of the hostages, was publicly rejected by the Minister for Foreign Affairs on the following day and has been ignored by all Iranian authorities. On two occasions, namely on 23 February and on 7 April 1980, the Ayatollah Khomeini laid it down that the hostages should remain at the United States Embassy under the control of the militants until the new Iranian parliament should have assembled and taken a decision as to their fate. His adherence to that policy also made it impossible to obtain his consent to the transfer of the hostages from the control of the militants to that of the Government or of the Council of the Revolution. In any event, while highly desirable from the humanitarian and safety points of view, such a transfer would not have resulted in any material change in the legal situation, for its sponsors themselves emphasized that it must not be understood as signifying the release of the hostages.

* *

76. The Iranian authorities' decision to continue the subjection of the premises of the United States Embassy to occupation by militants and of the Embassy staff to detention as hostages, clearly gave rise to repeated and multiple breaches of the applicable provisions of the Vienna Conven-

74. La politique ainsi annoncée par l'ayatollah Khomeini, consistant à maintenir l'occupation de l'ambassade et la détention des otages afin de faire pression sur le Gouvernement des Etats-Unis, a été appliquée par d'autres autorités iraniennes et appuyée par elles de façon réitérée dans des déclarations faites à diverses occasions. Cette politique a eu pour effet de transformer radicalement la nature juridique de la situation créée par l'occupation de l'ambassade et la détention de membres de son personnel diplomatique et consulaire en otages. L'ayatollah Khomeini et d'autres organes de l'Etat iranien ayant approuvé ces faits et décidé de les perpétuer, l'occupation continue de l'ambassade et la détention persistante des otages ont pris le caractère d'actes dudit Etat. Les militants, auteurs de l'invasion et geôliers des otages, sont alors devenus des agents de l'Etat iranien dont les actes engagent sa responsabilité internationale. M. Ghotbzadeh, ministre des affaires étrangères, aurait d'ailleurs déclaré dans un entretien télévisé du 6 mai 1980 que l'occupation de l'ambassade des Etats-Unis était « le fait de notre nation ». Au surplus, dans l'ambiance qui régnait alors, la situation des otages a été aggravée par le fait que leur détention par les militants n'offre pas même les garanties que l'on pourrait normalement attendre de forces disciplinées de police ou de sécurité aux ordres de leurs supérieurs réguliers.

75. Au cours des six mois écoulés depuis que la décision de l'ayatollah Khomeini a créé la situation ainsi décrite, celle-ci n'a pas sensiblement évolué. L'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 15 décembre 1979, qui demandait la restitution immédiate de l'ambassade des Etats-Unis et la libération des otages, a été rejetée publiquement le lendemain par le ministre des affaires étrangères et ignorée par toutes les autorités iraniennes. Par deux fois, les 23 février et 7 avril 1980, l'ayatollah Khomeini a proclamé que les otages resteraient à l'ambassade des Etats-Unis sous la garde des militants tant que le nouveau parlement iranien ne se serait pas réuni et n'aurait pas réglé leur sort. Cette politique excluait que l'ayatollah puisse consentir à ce que les otages soient enlevés aux militants et remis au gouvernement ou au conseil de la révolution. De toute manière, si désirable eût-il été sous l'angle humanitaire ou sous celui de la sécurité, un tel transfert n'aurait pas sensiblement changé la situation juridique, ses promoteurs eux-mêmes ayant souligné qu'il ne fallait pas en conclure que les otages seraient de ce fait libérés.

* *

76. La décision des autorités iraniennes de continuer à soumettre les locaux de l'ambassade des Etats-Unis à une occupation par des militants et à détenir son personnel en otage a manifestement entraîné des manquements répétés et multiples aux dispositions applicables des conventions de

tions even more serious than those which arose from their failure to take any steps to prevent the attacks on the inviolability of these premises and staff.

77. In the first place, these facts constituted breaches additional to those already committed of paragraph 2 of Article 22 of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations which requires Iran to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of its peace or impairment of its dignity. Paragraphs 1 and 3 of that Article have also been infringed, and continue to be infringed, since they forbid agents of a receiving State to enter the premises of a mission without consent or to undertake any search, requisition, attachment or like measure on the premises. Secondly, they constitute continuing breaches of Article 29 of the same Convention which forbids any arrest or detention of a diplomatic agent and any attack on his person, freedom or dignity. Thirdly, the Iranian authorities are without doubt in continuing breach of the provisions of Articles 25, 26 and 27 of the 1961 Vienna Convention and of pertinent provisions of the 1963 Vienna Convention concerning facilities for the performance of functions, freedom of movement and communications for diplomatic and consular staff, as well as of Article 24 of the former Convention and Article 33 of the latter, which provide for the absolute inviolability of the archives and documents of diplomatic missions and consulates. This particular violation has been made manifest to the world by repeated statements by the militants occupying the Embassy, who claim to be in possession of documents from the archives, and by various government authorities, purporting to specify the contents thereof. Finally, the continued detention as hostages of the two private individuals of United States nationality entails a renewed breach of the obligations of Iran under Article II, paragraph 4, of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights.

78. Inevitably, in considering the compatibility or otherwise of the conduct of the Iranian authorities with the requirements of the Vienna Conventions, the Court has focussed its attention primarily on the occupation of the Embassy and the treatment of the United States diplomatic and consular personnel within the Embassy. It is however evident that the question of the compatibility of their conduct with the Vienna Conventions also arises in connection with the treatment of the United States Chargé d'affaires and two members of his staff in the Ministry of Foreign Affairs on 4 November 1979 and since that date. The facts of this case establish to the satisfaction of the Court that on 4 November 1979 and thereafter the Iranian authorities have withheld from the Chargé d'affaires and the two members of his staff the necessary protection and facilities to permit them to leave the Ministry in safety. Accordingly it appears to the Court that with respect to these three members of the United States' mission the Iranian authorities have committed a continuing breach of their obligations under Articles 26 and 29 of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations. It further appears to the Court that the con-

Vienne, manquements encore plus graves que le fait, pour ces mêmes autorités, de n'avoir pris aucune mesure en vue de prévenir les atteintes à l'inviolabilité des locaux et du personnel de l'ambassade.

77. En premier lieu, ces faits ont ajouté à celles déjà commises d'autres violations de l'article 22, paragraphe 2, de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qui prescrit à l'Iran d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, sa paix troublée ou sa dignité amoindrie. Les paragraphes 1 et 3 du même article ont également été et continuent d'être enfreints, puisqu'ils interdisent aux agents de l'Etat accréditaire de pénétrer sans autorisation dans les locaux de la mission ou d'y opérer toute perquisition, réquisition, saisie ou mesure semblable. En second lieu, les mêmes faits constituent des violations continues de l'article 29 de la même convention, qui interdit toute arrestation ou détention d'un agent diplomatique et toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. En troisième lieu, il n'est pas douteux que les autorités iraniennes enfreignent en permanence les dispositions des articles 25, 26 et 27 de la convention de Vienne de 1961 et les dispositions pertinentes de la convention de Vienne de 1963 relatives aux facilités pour l'accomplissement des fonctions et à la liberté de déplacement et de communication du personnel diplomatique et consulaire, ainsi que les dispositions de l'article 24 de la première et de l'article 33 de la seconde qui prévoient l'inviolabilité absolue des archives et documents des missions diplomatiques et des consulats. Cette infraction particulière est connue du monde entier par les déclarations répétées des militants qui occupent l'ambassade, affirmant que des documents tirés des archives sont entre leurs mains, et par celles de diverses autorités gouvernementales, prétendant en révéler la teneur. Enfin la détention continue en otages des deux simples ressortissants des Etats-Unis implique une violation persistante des obligations incombant à l'Iran en vertu de l'article II, paragraphe 4, du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955.

78. En recherchant si le comportement des autorités iraniennes était ou non compatible avec les prescriptions des conventions de Vienne, la Cour a été amenée inévitablement à porter avant tout son attention sur l'occupation de l'ambassade et le traitement du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis qui y était détenu. Il est toutefois évident que le même problème de compatibilité du comportement des autorités iraniennes avec les conventions de Vienne se pose à propos du traitement du chargé d'affaires des Etats-Unis et de deux membres de son personnel se trouvant au ministère des affaires étrangères depuis le 4 novembre 1979. Les faits de la cause établissent d'après la Cour que, depuis cette date, les autorités iraniennes ont refusé au chargé d'affaires et aux deux membres de son personnel la protection et les moyens nécessaires pour qu'ils puissent quitter le ministère en toute sécurité. La Cour estime donc que, pour ces trois membres de la mission des Etats-Unis, les autorités iraniennes ont commis une violation continue des obligations que leur imposent les articles 26 et 29 de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Elle estime en outre que, dans de telles

tinuation of that situation over a long period has, in the circumstances, amounted to detention in the Ministry.

79. The Court moreover cannot conclude its observations on the series of acts which it has found to be imputable to the Iranian State and to be patently inconsistent with its international obligations under the Vienna Conventions of 1961 and 1963 without mention also of another fact. This is that judicial authorities of the Islamic Republic of Iran and the Minister for Foreign Affairs have frequently voiced or associated themselves with, a threat first announced by the militants, of having some of the hostages submitted to trial before a court or some other body. These threats may at present merely be acts in contemplation. But the Court considers it necessary here and now to stress that, if the intention to submit the hostages to any form of criminal trial or investigation were to be put into effect, that would constitute a grave breach by Iran of its obligations under Article 31, paragraph 1, of the 1961 Vienna Convention. This paragraph states in the most express terms : "A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State." Again, if there were an attempt to compel the hostages to bear witness, a suggestion renewed at the time of the visit to Iran of the Secretary-General's Commission, Iran would without question be violating paragraph 2 of that same Article of the 1961 Vienna Convention which provides that : "A diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness."

* *

80. The facts of the present case, viewed in the light of the applicable rules of law, thus speak loudly and clearly of successive and still continuing breaches by Iran of its obligations to the United States under the Vienna Conventions of 1961 and 1963, as well as under the Treaty of 1955. Before drawing from this finding the conclusions which flow from it, in terms of the international responsibility of the Iranian State vis-à-vis the United States of America, the Court considers that it should examine one further point. The Court cannot overlook the fact that on the Iranian side, in often imprecise terms, the idea has been put forward that the conduct of the Iranian Government, at the time of the events of 4 November 1979 and subsequently, might be justified by the existence of special circumstances.

81. In his letters of 9 December 1979 and 16 March 1980, as previously recalled, Iran's Minister for Foreign Affairs referred to the present case as only "a marginal and secondary aspect of an overall problem". This problem, he maintained, "involves, *inter alia*, more than 25 years of continual interference by the United States in the internal affairs of Iran, the shameless exploitation of our country, and numerous crimes perpetrated against the Iranian people, contrary to and in conflict with all international and humanitarian norms". In the first of the two letters he indeed singled out amongst the "crimes" which he attributed to the United States an alleged complicity on the part of the Central Intelligence Agency in the coup d'état of 1953 and in the restoration of the Shah to the throne of Iran.

circonstances, la persistance de cette situation équivaut à une détention au ministère.

79. La Cour ne saurait enfin conclure ses observations sur la série d'actes qu'elle juge imputables à l'Etat iranien et manifestement incompatibles avec ses obligations internationales aux termes des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sans évoquer un autre fait encore : des autorités judiciaires de la République islamique d'Iran et le ministre des affaires étrangères ont souvent proféré la menace, ou se sont associés à celle qui avait été proférée en premier lieu par les militants, de faire juger certains des otages par un tribunal ou une autre instance. Ces menaces sont peut-être actuellement de simples éventualités. Toutefois la Cour juge nécessaire de souligner dès maintenant que, si l'intention de soumettre les otages à toute espèce de procès criminel ou d'enquête devait se traduire dans les faits, cela constituerait une violation grave des obligations incombant à l'Iran en vertu de l'article 31, paragraphe 1, de la convention de Vienne de 1961. Ce paragraphe est des plus formels : « L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat accréditaire. » De même, si l'on essayait de contraindre les otages à témoigner, possibilité évoquée à nouveau lors du séjour en Iran de la commission du Secrétaire général, l'Iran violerait sans nul doute le paragraphe 2 du même article 31 de la convention de 1961 suivant lequel : « L'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage. »

* *

80. Les faits de l'espèce, envisagés à la lumière des règles de droit applicables, font donc ressortir de la façon la plus nette les manquements successifs, et persistant à ce jour, de l'Iran aux obligations dont il est tenu envers les Etats-Unis en vertu des conventions de Vienne de 1961 et de 1963 ainsi que du traité de 1955. Avant de tirer de cette constatation les conclusions qui en découlent sur le plan de la responsabilité internationale de l'Etat iranien à l'égard des Etats-Unis d'Amérique, la Cour estime devoir examiner un autre point. Elle ne peut en effet ignorer que, du côté iranien, dans des formes souvent imprécises, l'idée a été avancée que le comportement de l'Etat iranien, lors des événements du 4 novembre 1979 et par la suite, pourrait être justifié par l'existence de circonstances spéciales.

81. En effet, dans ses lettres des 9 décembre 1979 et 16 mars 1980, le ministre des affaires étrangères d'Iran, comme on l'a déjà rappelé, a affirmé que la présente affaire n'est qu'« un élément marginal et secondaire d'un problème d'ensemble ». Il a soutenu que ce problème « englobe entre autres plus de vingt-cinq ans d'ingérences continuelles par les Etats-Unis dans les affaires intérieures de l'Iran, d'exploitation éhontée de notre pays et de multiples crimes perpétrés contre le peuple iranien, envers et contre toutes les normes internationales et humanitaires ». Dans la première des deux lettres, il citait notamment parmi les « crimes » qu'il imputait aux Etats-Unis la complicité qu'aurait eue l'Agence centrale de renseignements dans le coup d'Etat de 1953 et la restauration du Chah. Invoquant ces

Invoking these alleged crimes of the United States, the Iranian Foreign Minister took the position that the United States' Application could not be examined by the Court divorced from its proper context, which he insisted was "the whole political dossier of the relations between Iran and the United States over the last 25 years".

82. The Court must however observe, first of all, that the matters alleged in the Iranian Foreign Minister's letters of 9 December 1979 and 16 March 1980 are of a kind which, if invoked in legal proceedings, must clearly be established to the satisfaction of the tribunal with all the requisite proof. The Court, in its Order of 15 December 1979, pointed out that if the Iranian Government considered the alleged activities of the United States in Iran legally to have a close connection with the subject-matter of the Application it was open to Iran to present its own case regarding those activities to the Court by way of defence to the United States' claims. The Iranian Government, however, did not appear before the Court. Moreover, even in his letter of 16 March 1980, transmitted to the Court some three months after the issue of that Order, the Iranian Foreign Minister did not furnish the Court with any further information regarding the alleged criminal activities of the United States in Iran, or explain on what legal basis he considered these allegations to constitute a relevant answer to the United States' claims. The large body of information submitted by the United States itself to the Court includes, it is true, some statements emanating from Iranian authorities or from the militants in which reference is made to alleged espionage and interference in Iran by the United States centred upon its Embassy in Tehran. These statements are, however, of the same general character as the assertions of alleged criminal activities of the United States contained in the Foreign Minister's letters, and are unsupported by evidence furnished by Iran before the Court. Hence they do not provide a basis on which the Court could form a judicial opinion on the truth or otherwise of the matters there alleged.

83. In any case, even if the alleged criminal activities of the United States in Iran could be considered as having been established, the question would remain whether they could be regarded by the Court as constituting a justification of Iran's conduct and thus a defence to the United States' claims in the present case. The Court, however, is unable to accept that they can be so regarded. This is because diplomatic law itself provides the necessary means of defence against, and sanction for, illicit activities by members of diplomatic or consular missions.

84. The Vienna Conventions of 1961 and 1963 contain express provisions to meet the case when members of an embassy staff, under the cover of diplomatic privileges and immunities, engage in such abuses of their functions as espionage or interference in the internal affairs of the receiving State. It is precisely with the possibility of such abuses in contemplation that Article 41, paragraph 1, of the Vienna Convention on Diplomatic

crimes reprochés aux Etats-Unis, le ministre des affaires étrangères d'Iran estimait que la Cour ne pouvait examiner la requête des Etats-Unis en dehors de son vrai contexte qui, insistait-il, était « l'ensemble du dossier politique des relations entre l'Iran et les Etats-Unis au cours de ces vingt-cinq dernières années ».

82. La Cour doit cependant souligner avant tout que les faits allégués dans les lettres du ministre des affaires étrangères d'Iran des 9 décembre 1979 et 16 mars 1980 sont de nature telle que, s'ils étaient invoqués dans une instance judiciaire, ils devraient être clairement établis à la satisfaction du tribunal avec toutes les preuves voulues. Dans son ordonnance du 15 décembre 1979, la Cour a fait observer que, si le Gouvernement de l'Iran estimait que les activités alléguées des Etats-Unis en Iran étaient en étroite connexité juridique avec l'objet de la requête, il était loisible à l'Iran de développer à ce sujet sa propre argumentation devant la Cour comme moyen de défense contre les demandes des Etats-Unis. Or le Gouvernement de l'Iran n'a pas comparu. De plus, même dans sa lettre du 16 mars 1980, parvenue à la Cour trois mois environ après que cette ordonnance eut été rendue, le ministre des affaires étrangères d'Iran n'a fourni à la Cour aucun renseignement complémentaire sur les allégations d'agissements criminels des Etats-Unis en Iran et n'a pas non plus indiqué sur quelle base juridique il considère que ces allégations constituent une réponse pertinente aux demandes des Etats-Unis. Il est vrai que, parmi les nombreux renseignements soumis à la Cour par les Etats-Unis, on trouve certaines déclarations de personnalités iraniennes ou de militants faisant mention des actes d'espionnage et d'ingérence auxquels les Etats-Unis se seraient livrés en Iran à partir de leur ambassade de Téhéran. Toutefois ces déclarations ont le même caractère de généralité que les allégations relatives aux agissements criminels des Etats-Unis qui figurent dans les lettres du ministre des affaires étrangères et elles ne s'appuient sur aucune preuve fournie par l'Iran dont la Cour aurait été saisie. Elles ne constituent donc pas une base permettant à la Cour de se former une opinion judiciaire sur la véracité de ces allégations.

83. De toute manière, même dans l'hypothèse où les agissements criminels allégués à l'encontre des Etats-Unis en Iran pourraient être considérés comme établis, il resterait à déterminer si, de l'avis de la Cour, ils ne pourraient constituer une justification du comportement de l'Iran et par conséquent un moyen de défense opposable aux demandes des Etats-Unis dans la présente instance. La Cour ne saurait accepter cette manière de voir. En effet le droit diplomatique lui-même fournit les moyens de défense nécessaires ainsi que des sanctions contre les activités illicites de membres de missions diplomatiques ou consulaires.

84. Les conventions de Vienne de 1961 et de 1963 renferment des dispositions expresses pour le cas où des membres d'une mission diplomatique, sous le couvert des privilèges et immunités diplomatiques, se livrent à des abus de fonctions tels que l'espionnage ou l'immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat accréditaire. C'est précisément parce que de tels abus sont possibles que l'article 41, paragraphe 1, de la convention

Relations, and Article 55, paragraph 1, of the Vienna Convention on Consular Relations, provide

“Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State.”

Paragraph 3 of Article 41 of the 1961 Convention further states : “The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the missions . . .”: an analogous provision, with respect to consular premises is to be found in Article 55, paragraph 2, of the 1963 Convention.

85. Thus, it is for the very purpose of providing a remedy for such possible abuses of diplomatic functions that Article 9 of the 1961 Convention on Diplomatic Relations stipulates :

“1. The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is *persona non grata* or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared *non grata* or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.

2. If the sending State refuses or fails within a reasonable period to carry out its obligations under paragraph 1 of this Article, the receiving State may refuse to recognize the person concerned as a member of the mission.”

The 1963 Convention contains, in Article 23, paragraphs 1 and 4, analogous provisions in respect of consular officers and consular staff. Paragraph 1 of Article 9 of the 1961 Convention, and paragraph 4 of Article 23 of the 1963 Convention, take account of the difficulty that may be experienced in practice of proving such abuses in every case or, indeed, of determining exactly when exercise of the diplomatic function, expressly recognized in Article 3 (1) (d) of the 1961 Convention, of “ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State” may be considered as involving such acts as “espionage” or “interference in internal affairs”. The way in which Article 9, paragraph 1, takes account of any such difficulty is by providing expressly in its opening sentence that the receiving State may “at any time and without having to explain its decision” notify the sending State that any particular member of its diplomatic mission is “*persona non grata*” or “not acceptable” (and similarly Article 23, paragraph 4, of the 1963 Convention provides that “the receiving State is not obliged to give to the sending State reasons for its de-

de Vienne sur les relations diplomatiques, dont s'inspire l'article 55, paragraphe 1, de la convention de Vienne sur les relations consulaires, dispose :

« Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. »

L'article 41, paragraphe 3, de la convention de 1961 spécifie en outre : « Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission » ; la convention de 1963 contient des dispositions analogues concernant les locaux consulaires en son article 55, paragraphe 2.

85. C'est donc afin précisément de fournir un remède à de tels abus éventuels des fonctions diplomatiques que l'article 9 de la convention de 1961 sur les relations diplomatiques stipule :

« 1. L'Etat accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat accréditaire.

2. Si l'Etat accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission. »

On trouve, à l'article 23, paragraphes 1 et 4, de la convention de 1963, des dispositions analogues au sujet des fonctionnaires et du personnel consulaire. L'article 9, paragraphe 1, de la convention de 1961 et l'article 23, paragraphe 4, de la convention de 1963 tiennent compte de la difficulté qu'il peut y avoir en pratique à prouver de tels abus dans chaque cas ou même à déterminer exactement quand l'exercice de la fonction diplomatique, expressément visée à l'article 3, paragraphe 1 *d)*, de la convention de 1961, qui consiste à « s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire », peut être considéré comme se traduisant par des actes d'« espionnage », ou d'« ingérence dans les affaires intérieures ». Pour faire face à cette difficulté, l'article 9, paragraphe 1, prévoit expressément dans sa première phrase que l'Etat accréditaire peut « à tout moment et sans avoir à motiver sa décision » informer l'Etat accréditant qu'un membre de sa mission diplomatique est « *persona non grata* » ou « n'est pas acceptable » (de même l'article 23, paragraphe 4, de la convention de 1963 dispose que « l'Etat de

cision"). Beyond that remedy for dealing with abuses of the diplomatic function by individual members of a mission, a receiving State has in its hands a more radical remedy if abuses of their functions by members of a mission reach serious proportions. This is the power which every receiving State has, at its own discretion, to break off diplomatic relations with a sending State and to call for the immediate closure of the offending mission.

86. The rules of diplomatic law, in short, constitute a self-contained régime which, on the one hand, lays down the receiving State's obligations regarding the facilities, privileges and immunities to be accorded to diplomatic missions and, on the other, foresees their possible abuse by members of the mission and specifies the means at the disposal of the receiving State to counter any such abuse. These means are, by their nature, entirely efficacious, for unless the sending State recalls the member of the mission objected to forthwith, the prospect of the almost immediate loss of his privileges and immunities, because of the withdrawal by the receiving State of his recognition as a member of the mission, will in practice compel that person, in his own interest, to depart at once. But the principle of the inviolability of the persons of diplomatic agents and the premises of diplomatic missions is one of the very foundations of this long-established régime, to the evolution of which the traditions of Islam made a substantial contribution. The fundamental character of the principle of inviolability is, moreover, strongly underlined by the provisions of Articles 44 and 45 of the Convention of 1961 (cf. also Articles 26 and 27 of the Convention of 1963). Even in the case of armed conflict or in the case of a breach in diplomatic relations those provisions require that both the inviolability of the members of a diplomatic mission and of the premises, property and archives of the mission must be respected by the receiving State. Naturally, the observance of this principle does not mean – and this the Applicant Government expressly acknowledges – that a diplomatic agent caught in the act of committing an assault or other offence may not, on occasion, be briefly arrested by the police of the receiving State in order to prevent the commission of the particular crime. But such eventualities bear no relation at all to what occurred in the present case.

87. In the present case, the Iranian Government did not break off diplomatic relations with the United States ; and in response to a question put to him by a Member of the Court, the United States Agent informed the Court that at no time before the events of 4 November 1979 had the Iranian Government declared, or indicated any intention to declare, any member of the United States diplomatic or consular staff in Tehran *persona non grata*. The Iranian Government did not, therefore, employ the remedies placed at its disposal by diplomatic law specifically for dealing with activities of the kind of which it now complains. Instead, it allowed a group of militants to attack and occupy the United States Embassy by force, and to seize the diplomatic and consular staff as hostages ; instead, it has endorsed that action of those militants and has deliberately maintained their occupation of the Embassy and detention of its staff as a

résidence n'est pas tenu de communiquer à l'Etat d'envoi les raisons de sa décision »). En plus de ce moyen de remédier aux abus de la fonction diplomatique que peuvent commettre les membres d'une mission à titre individuel, l'Etat accréditaire dispose d'un remède plus radical si les abus prennent de graves proportions. C'est le pouvoir discrétionnaire qu'a tout Etat accréditaire de rompre les relations diplomatiques avec un Etat accréditant et de demander la fermeture immédiate de la mission coupable.

86. Bref les règles du droit diplomatique constituent un régime se suffisant à lui-même qui, d'une part, énonce les obligations de l'Etat accréditaire en matière de facilités, de privilèges et d'immunités à accorder aux missions diplomatiques et, d'autre part, envisage le mauvais usage que pourraient en faire des membres de la mission et précise les moyens dont dispose l'Etat accréditaire pour parer à de tels abus. Ces moyens sont par nature d'une efficacité totale car, si l'Etat accréditant ne rappelle pas sur-le-champ le membre de la mission visé, la perspective de la perte presque immédiate de ses privilèges et immunités, du fait que l'Etat accréditaire ne le reconnaîtra plus comme membre de la mission, aura en pratique pour résultat de l'obliger, dans son propre intérêt, à partir sans tarder. Le principe de l'inviolabilité des personnes des agents diplomatiques et des locaux des missions diplomatiques est l'un des fondements mêmes de ce régime établi de longue date et à l'évolution duquel les traditions de l'Islam ont apporté une contribution substantielle. Le caractère fondamental du principe d'inviolabilité est en outre souligné avec force par les dispositions des articles 44 et 45 de la convention de 1961 (voir aussi les articles 26 et 27 de la convention de 1963). Même en cas de conflit armé ou de rupture des relations diplomatiques, ces dispositions obligent l'Etat accréditaire à respecter l'inviolabilité des membres d'une mission diplomatique aussi bien que celle de ses locaux, de ses biens et de ses archives. Naturellement l'observation de ce principe ne veut pas dire – et le gouvernement demandeur l'a d'ailleurs expressément reconnu – qu'un agent diplomatique pris en flagrant délit d'agression ou d'autre infraction ne puisse, en certaines circonstances, être brièvement détenu par la police de l'Etat accréditaire à des fins préventives. Mais de telles éventualités n'ont aucun rapport avec ce qui s'est passé en l'espèce.

87. En l'occurrence le Gouvernement de l'Iran n'a pas rompu les relations diplomatiques avec les Etats-Unis ; répondant à une question d'un membre de la Cour, l'agent des Etats-Unis a indiqué qu'à aucun moment avant les événements du 4 novembre 1979 ledit gouvernement n'avait déclaré ou manifesté l'intention de déclarer *persona non grata* un membre quelconque du personnel diplomatique ou consulaire des Etats-Unis à Téhéran. Le Gouvernement de l'Iran n'a donc pas usé des moyens que le droit diplomatique mettait à sa disposition, afin précisément de faire face à des activités du genre de celles dont il se plaint maintenant. Il a, au contraire, laissé un groupe de militants attaquer et occuper l'ambassade des Etats-Unis par la force et prendre des membres du personnel diplomatique et consulaire en otages ; il a, au contraire, approuvé cette action des militants et délibérément laissé se prolonger leur occupation de l'am-

means of coercing the sending State. It has, at the same time, refused altogether to discuss this situation with representatives of the United States. The Court, therefore, can only conclude that Iran did not have recourse to the normal and efficacious means at its disposal, but resorted to coercive action against the United States Embassy and its staff.

88. In an address given on 5 November 1979, the Ayatollah Khomeini traced the origin of the operation carried out by the Islamic militants on the previous day to the news of the arrival of the former Shah of Iran in the United States. That fact may no doubt have been the ultimate catalyst of the resentment felt in certain circles in Iran and among the Iranian population against the former Shah for his alleged misdeeds, and also against the United States Government which was being publicly accused of having restored him to the throne, of having supported him for many years and of planning to go on doing so. But whatever be the truth in regard to those matters, they could hardly be considered as having provided a justification for the attack on the United States Embassy and its diplomatic mission. Whatever extenuation of the responsibility to be attached to the conduct of the Iranian authorities may be found in the offence felt by them because of the admission of the Shah to the United States, that feeling of offence could not affect the imperative character of the legal obligations incumbent upon the Iranian Government which is not altered by a state of diplomatic tension between the two countries. Still less could a mere refusal or failure on the part of the United States to extradite the Shah to Iran be considered to modify the obligations of the Iranian authorities, quite apart from any legal difficulties, in internal or international law, there might be in acceding to such a request for extradition.

89. Accordingly, the Court finds that no circumstances exist in the present case which are capable of negating the fundamentally unlawful character of the conduct pursued by the Iranian State on 4 November 1979 and thereafter. This finding does not however exclude the possibility that some of the circumstances alleged, if duly established, may later be found to have some relevance in determining the consequences of the responsibility incurred by the Iranian State with respect to that conduct, although they could not be considered to alter its unlawful character.

* * *

90. On the basis of the foregoing detailed examination of the merits of the case, the Court finds that Iran, by committing successive and continuing breaches of the obligations laid upon it by the Vienna Conventions of 1961 and 1963 on Diplomatic and Consular Relations, the Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights of 1955, and the applicable rules of general international law, has incurred responsibility towards the United States. As to the consequences of this finding, it clearly

bassade et la détention du personnel pour faire peser une contrainte sur l'Etat accréditant. Il s'est, en même temps, absolument refusé à discuter de la situation avec des représentants des Etats-Unis. La Cour ne peut donc que conclure que le Gouvernement de l'Iran n'a pas employé les moyens normaux et efficaces qui étaient à sa disposition, mais a eu recours à des mesures de contrainte contre l'ambassade des Etats-Unis et son personnel.

88. Dans une déclaration du 5 novembre 1979, l'ayatollah Khomeini a attribué à la nouvelle de l'arrivée de l'ancien chah d'Iran aux Etats-Unis l'origine de l'opération effectuée la veille par les militants islamiques. Ce fait peut sans doute avoir été l'ultime catalyseur du ressentiment qu'éprouvaient certains milieux d'Iran et le peuple iranien contre le Chah détrôné et les méfaits qui lui étaient reprochés, ainsi que contre le Gouvernement des Etats-Unis, accusé publiquement de l'avoir rétabli sur le trône, de l'avoir soutenu pendant de nombreuses années et de vouloir continuer à le faire. Mais, quelle que soit la vérité à ce sujet, il serait difficile de trouver là une justification à l'attaque contre l'ambassade des Etats-Unis et sa mission diplomatique. Même si l'on pouvait voir dans l'offense ressentie par les autorités iraniennes en raison de l'admission du Chah aux Etats-Unis une atténuation de la responsabilité découlant de leur propre comportement, ledit sentiment d'offense ne pouvait modifier le caractère impératif des obligations juridiques incombant au Gouvernement de l'Iran, qu'un état de tension diplomatique entre les deux Etats ne saurait amoindrir. Encore moins pourrait-on considérer que le simple refus des Etats-Unis d'extrader le Chah en Iran ou le fait de ne pas l'extrader ait modifié les obligations des autorités iraniennes, sans même parler des difficultés juridiques qu'il pourrait y avoir, en droit interne ou en droit international, à accéder à une telle demande d'extradition.

89. En conséquence la Cour conclut à l'inexistence en l'espèce de circonstances qui soient de nature à effacer le caractère fondamentalement illicite du comportement adopté par l'Etat iranien le 4 novembre 1979 et depuis lors. Cette conclusion n'exclut cependant pas que certaines des circonstances alléguées, au cas où elles seraient dûment établies, puissent se voir reconnaître ultérieurement quelque pertinence quand il s'agira de déterminer les effets de la responsabilité encourue par l'Etat iranien du fait de son comportement, encore qu'on ne puisse les tenir pour modifiant le caractère illicite de celui-ci.

* * *

90. En conclusion de l'analyse détaillée du fond de l'affaire effectuée dans les paragraphes qui précèdent, la Cour tient 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 sur les relations diplomatiques et consulaires, du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 et des règles du droit international général en la matière engagent la responsabilité de l'Iran à l'égard des Etats-Unis. Une consé-

entails an obligation on the part of the Iranian State to make reparation for the injury thereby caused to the United States. Since however Iran's breaches of its obligations are still continuing, the form and amount of such reparation cannot be determined at the present date.

91. At the same time the Court finds itself obliged to stress the cumulative effect of Iran's breaches of its obligations when taken together. A marked escalation of these breaches can be seen to have occurred in the transition from the failure on the part of the Iranian authorities to oppose the armed attack by the militants on 4 November 1979 and their seizure of the Embassy premises and staff, to the almost immediate endorsement by those authorities of the situation thus created, and then to their maintaining deliberately for many months the occupation of the Embassy and detention of its staff by a group of armed militants acting on behalf of the State for the purpose of forcing the United States to bow to certain demands. Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights. But what has above all to be emphasized is the extent and seriousness of the conflict between the conduct of the Iranian State and its obligations under the whole corpus of the international rules of which diplomatic and consular law is comprised, rules the fundamental character of which the Court must here again strongly affirm. In its Order of 15 December 1979, the Court made a point of stressing that the obligations laid on States by the two Vienna Conventions are of cardinal importance for the maintenance of good relations between States in the interdependent world of today. "There is no more fundamental prerequisite for the conduct of relations between States", the Court there said, "than the inviolability of diplomatic envoys and embassies, so that throughout history nations of all creeds and cultures have observed reciprocal obligations for that purpose." The institution of diplomacy, the Court continued, has proved to be "an instrument essential for effective co-operation in the international community, and for enabling States, irrespective of their differing constitutional and social systems, to achieve mutual understanding and to resolve their differences by peaceful means" (*I.C.J. Reports 1979*, p. 19).

92. It is a matter of deep regret that the situation which occasioned those observations has not been rectified since they were made. Having regard to their importance the Court considers it essential to reiterate them in the present Judgment. The frequency with which at the present time the principles of international law governing diplomatic and consular relations are set at naught by individuals or groups of individuals is already deplorable. But this case is unique and of very particular gravity because here it is not only private individuals or groups of individuals that have disregarded and set at naught the inviolability of a foreign embassy, but the government of the receiving State itself. Therefore in recalling yet again the extreme importance of the principles of law which it is called upon to apply

quence évidente de cette constatation est que l'Etat iranien a l'obligation de réparer le préjudice ainsi causé aux Etats-Unis. Toutefois, les violations des obligations de l'Iran persistant, les formes et le montant de la réparation ne peuvent être déterminés à la date du présent arrêt.

91. En même temps la Cour estime devoir souligner l'effet cumulatif des manquements de l'Iran à ses obligations, considérés globalement. Une véritable progression marque en effet le passage de l'absence d'opposition des autorités iraniennes devant l'attaque armée des militants et la capture des locaux et du personnel de l'ambassade le 4 novembre 1979, à la caution apportée presque immédiatement par les autorités iraniennes à la situation ainsi créée, puis au maintien délibéré pendant de nombreux mois de l'occupation de l'ambassade et de la détention de son personnel par un groupe de militants armés agissant pour le compte de l'Etat afin de contraindre par ce moyen les Etats-Unis à se plier à certaines exigences. Le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions pénibles à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Mais ce qu'il convient de souligner surtout, c'est l'ampleur et la gravité du contraste entre le comportement adopté par l'Etat iranien et les obligations que lui impose l'ensemble de règles internationales constitué par le droit diplomatique et consulaire, dont la Cour doit fermement réaffirmer le caractère fondamental. Dans son ordonnance du 15 décembre 1979, la Cour avait tenu à souligner que les obligations imposées aux Etats par les deux conventions de Vienne sont d'une importance capitale pour le maintien de bonnes relations entre Etats dans le monde interdépendant d'aujourd'hui. Comme la Cour l'a dit alors, « dans la conduite des relations entre Etats, il n'est pas d'exigence plus fondamentale que celle de l'inviolabilité des diplomates et des ambassades et ... c'est ainsi que, au long de l'histoire, des nations de toutes croyances et toutes cultures ont observé des obligations réciproques à cet effet ». L'institution de la diplomatie, a-t-elle poursuivi, « s'est avérée un instrument essentiel de coopération efficace dans la communauté internationale, qui permet aux Etats, nonobstant les différences de leurs systèmes constitutionnels et sociaux, de parvenir à la compréhension mutuelle et de résoudre leurs divergences par des moyens pacifiques » (*C.I.J. Recueil 1979*, p. 19).

92. La Cour regrette profondément que la situation ayant donné lieu à ces observations n'ait pas été corrigée depuis lors. Vu leur importance, la Cour estime essentiel de réitérer lesdites observations dans le présent arrêt. La fréquence avec laquelle, à l'époque actuelle, les principes du droit international qui régissent les relations diplomatiques et consulaires sont réduits à néant par des individus ou des groupes d'individus est déjà déplorable en elle-même. Mais l'affaire soumise à la Cour est unique et d'une gravité toute particulière parce qu'en l'occurrence ce ne sont pas seulement des individus privés ou des groupes d'individus qui ont agi au mépris de l'inviolabilité d'une ambassade étrangère ; c'est le gouvernement de l'Etat accréditaire lui-même qui l'a fait. En rappelant donc à nouveau

in the present case, the Court considers it to be its duty to draw the attention of the entire international community, of which Iran itself has been a member since time immemorial, to the irreparable harm that may be caused by events of the kind now before the Court. Such events cannot fail to undermine the edifice of law carefully constructed by mankind over a period of centuries, the maintenance of which is vital for the security and well-being of the complex international community of the present day, to which it is more essential than ever that the rules developed to ensure the ordered progress of relations between its members should be constantly and scrupulously respected.

* *

93. Before drawing the appropriate conclusions from its findings on the merits in this case, the Court considers that it cannot let pass without comment the incursion into the territory of Iran made by United States military units on 24-25 April 1980, an account of which has been given earlier in this Judgment (paragraph 32). No doubt the United States Government may have had understandable preoccupations with respect to the well-being of its nationals held hostage in its Embassy for over five months. No doubt also the United States Government may have had understandable feelings of frustration at Iran's long-continued detention of the hostages, notwithstanding two resolutions of the Security Council as well as the Court's own Order of 15 December 1979 calling expressly for their immediate release. Nevertheless, in the circumstances of the present proceedings, the Court cannot fail to express its concern in regard to the United States' incursion into Iran. When, as previously recalled, this case had become ready for hearing on 19 February 1980, the United States Agent requested the Court, owing to the delicate stage of certain negotiations, to defer setting a date for the hearings. Subsequently, on 11 March, the Agent informed the Court of the United States Government's anxiety to obtain an early judgment on the merits of the case. The hearings were accordingly held on 18, 19 and 20 March, and the Court was in course of preparing the present judgment adjudicating upon the claims of the United States against Iran when the operation of 24 April 1980 took place. The Court therefore feels bound to observe that an operation undertaken in those circumstances, from whatever motive, is of a kind calculated to undermine respect for the judicial process in international relations ; and to recall that in paragraph 47, 1 B, of its Order of 15 December 1979 the Court had indicated that no action was to be taken by either party which might aggravate the tension between the two countries.

94. At the same time, however, the Court must point out that neither the question of the legality of the operation of 24 April 1980, under the Charter of the United Nations and under general international law, nor any possible question of responsibility flowing from it, is before the Court. It must also point out that this question can have no bearing on the evaluation of

l'extrême importance des principes de droit dont elle est amenée à faire application en la présente affaire, la Cour croit de son devoir d'attirer l'attention de la communauté internationale tout entière, y compris l'Iran, qui en est membre depuis des temps immémoriaux, sur le danger peut-être irréparable d'événements comme ceux qui ont été soumis à la Cour. Ces événements ne peuvent que saper à la base un édifice juridique patiemment construit par l'humanité au cours des siècles et dont la sauvegarde est essentielle pour la sécurité et le bien-être d'une communauté internationale aussi complexe que celle d'aujourd'hui, qui a plus que jamais besoin du respect constant et scrupuleux des règles présidant au développement ordonné des relations entre ses membres.

* *

93. Avant de tirer les conclusions appropriées de ses constatations quant au fond de l'affaire, la Cour considère qu'elle ne peut laisser passer sans commentaire l'incursion en territoire iranien d'unités militaires des Etats-Unis les 24-25 avril 1980, qui est évoquée plus haut dans le présent arrêt (paragraphe 32). La préoccupation qu'a pu éprouver le Gouvernement des Etats-Unis quant au sort de ses ressortissants détenus en otages à l'ambassade depuis plus de cinq mois est certes compréhensible. Sans doute a-t-il pu éprouver aussi un sentiment de frustration compréhensible devant la détention prolongée des otages par l'Iran, en dépit de deux résolutions du Conseil de sécurité et de l'ordonnance de la Cour du 15 décembre 1979 demandant expressément leur libération immédiate. Néanmoins, dans les circonstances de la présente instance, la Cour ne peut manquer d'exprimer le souci que lui inspire l'incursion américaine en Iran. Lorsque, comme on l'a déjà rappelé, l'instance s'était trouvée en état le 19 février 1980, l'agent des Etats-Unis avait demandé à la Cour, en raison de la phase délicate que traversaient certaines négociations, de ne fixer que plus tard la date des audiences. Par la suite, le 11 mars, l'agent a informé la Cour du désir du Gouvernement des Etats-Unis d'obtenir aussitôt que possible un arrêt sur le fond de l'affaire. Des audiences ont donc eu lieu les 18, 19 et 20 mars, et la Cour délibérait sur le présent arrêt par lequel elle se prononce sur les demandes des Etats-Unis contre l'Iran quand l'opération du 24 avril 1980 s'est produite. En conséquence la Cour se sent tenue de faire observer que, quels qu'en soient les motifs, une opération entreprise dans ces circonstances est de nature à nuire au respect du règlement judiciaire dans les relations internationales ; et de rappeler qu'au paragraphe 47, 1 B, de son ordonnance du 15 décembre 1979 elle avait indiqué qu'aucune mesure de nature à aggraver la tension entre les deux pays ne devait être prise.

94. La Cour doit néanmoins souligner en même temps qu'elle n'est pas saisie de la question du caractère licite ou illicite de l'opération du 24 avril 1980 au regard de la Charte des Nations Unies et du droit international général, ou des responsabilités éventuelles qui en découleraient. Elle doit aussi souligner que cette question ne saurait influencer sur l'appréciation du

the conduct of the Iranian Government over six months earlier, on 4 November 1979, which is the subject-matter of the United States' Application. It follows that the findings reached by the Court in this Judgment are not affected by that operation.

* * *

95. For these reasons,

THE COURT,

1. By thirteen votes to two,

Decides that the Islamic Republic of Iran, by the conduct which the Court has set out in this Judgment, has violated in several respects, and is still violating, obligations owed by it to the United States of America under international conventions in force between the two countries, as well as under long-established rules of general international law ;

IN FAVOUR : *President* Sir Humphrey Waldock ; *Vice-President* Elias ; *Judges* Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara and Baxter.

AGAINST : *Judges* Morozov and Tarazi.

2. By thirteen votes to two,

Decides that the violations of these obligations engage the responsibility of the Islamic Republic of Iran towards the United States of America under international law ;

IN FAVOUR : *President* Sir Humphrey Waldock ; *Vice-President* Elias ; *Judges* Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara and Baxter.

AGAINST : *Judges* Morozov and Tarazi.

3. Unanimously,

Decides that the Government of the Islamic Republic of Iran must immediately take all steps to redress the situation resulting from the events of 4 November 1979 and what followed from these events, and to that end :

- (a) must immediately terminate the unlawful detention of the United States Chargé d'affaires and other diplomatic and consular staff and other United States nationals now held hostage in Iran, and must immediately release each and every one and entrust them to the protecting Power (Article 45 of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations) ;

comportement du Gouvernement de l'Iran depuis plus de six mois, à partir du 4 novembre 1979, qui constitue l'objet de la requête des Etats-Unis. Il s'ensuit que les conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans le présent arrêt ne sont pas modifiées du fait de cette opération.

* * *

95. Par ces motifs,

LA COUR,

1. Par treize voix contre deux,

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 du droit international général consacrées par une longue pratique :

POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président* ; M. Elias, *Vice-Président* ;
MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago,
El-Erian, Sette-Camara, Baxter, *juges*.

CONTRE : MM. Morozov et Tarazi, *juges*.

2. Par treize voix contre deux,

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 ;

POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président* ; M. Elias, *Vice-Président* ;
MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago,
El-Erian, Sette-Camara, Baxter, *juges*.

CONTRE : MM. Morozov et Tarazi, *juges*.

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 illicite 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) must ensure that all the said persons have the necessary means of leaving Iranian territory, including means of transport ;
- (c) must immediately place in the hands of the protecting Power the premises, property, archives and documents of the United States Embassy in Tehran and of its Consulates in Iran ;

4. Unanimously,

Decides that no member of the United States diplomatic or consular staff may be kept in Iran to be subjected to any form of judicial proceedings or to participate in them as a witness ;

5. By twelve votes to three,

Decides that the Government of the Islamic Republic of Iran is under an obligation to make reparation to the Government of the United States of America for the injury caused to the latter by the events of 4 November 1979 and what followed from these events ;

IN FAVOUR : *President* Sir Humphrey Waldock ; *Vice-President* Elias ; *Judges* Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara and Baxter.

AGAINST : *Judges* Lachs, Morozov and Tarazi.

6. By fourteen votes to one,

Decides that the form and amount of such reparation, failing agreement between the Parties, shall be settled by the Court, and reserves for this purpose the subsequent procedure in the case.

IN FAVOUR : *President* Sir Humphrey Waldock ; *Vice-President* Elias ; *Judges* Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Tarazi, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara and Baxter.

AGAINST : *Judge* Morozov.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-fourth day of May, one thousand nine hundred and eighty, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court, and the others transmitted to the Government of the United States of America and the Government of the Islamic Republic of Iran, respectively.

(Signed) Humphrey WALDOCK,
President.

(Signed) S. AQUARONE,
Registrar.

- 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 contre trois,

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

POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président* ; M. Elias, *Vice-Président* ;
MM. Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian,
Sette-Camara, Baxter, *juges*.

CONTRE : MM. Lachs, Morozov et Tarazi, *juges*.

6. Par quatorze voix contre une,

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.

POUR : 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*.

CONTRE : M. Morozov, *juge*.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le vingt-quatre mai mil neuf cent quatre-vingt, en trois exemplaires dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et au Gouvernement de la République islamique d'Iran.

Le Président,
(Signé) Humphrey WALDOCK.

Le Greffier,
(Signé) S. AQUARONE.

Judge LACHS appends a separate opinion to the Judgment of the Court.

Judges MOROZOV and TARAZI append dissenting opinions to the Judgment of the Court.

(Initialed) H.W.

(Initialed) S.A.

M. LACHS, juge, joint à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle.

MM. MOROZOV et TARAZI, juges, joignent à l'arrêt les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) H.W.

(Paraphé) S.A.
