



NATIONS UNIES

CONSEIL
DE TUTELLE



Distr.
LIMITEE

T/COM.10/L.367
21 novembre 1986
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMUNICATION DE Mme ANNE E. SIMON, JURISTE AU CENTRE POUR
LES DROITS CONSTITUTIONNELS, AU SUJET DU TERRITOIRE SOUS
TUTELLE DES ILES DU DES ILES DU PACIFIQUE

(Distribuée conformément à l'article 24 du règlement intérieur
du Conseil de tutelle)

CENTRE POUR LES DROITS CONSTITUTIONNELS
666 Broadway
New York, NY 10012

Le 22 novembre 1986

Objet : Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique : Accord de
libre association entre les Palaos et les Etats-Unis

Monsieur le Président,

Je suis l'un des conseils des demandeurs dans l'affaire Gibbons et Consorts
c. Salii et Consorts (No 8-86 du rôle civil de la Chambre d'appel de la Cour suprême
de la République des Palaos - 17 septembre 1986). Cette chambre d'appel (la plus
haute juridiction des Palaos) a rendu son arrêt la semaine dernière. Vous trouverez
ci-joint pour information copie de la décision.

La Cour a jugé que plusieurs paragraphes du projet d'Accord de libre
association violaient des dispositions de la Constitution des Palaos. C'est ainsi
que les paragraphes 312, 324 et 331 sont déclarés contraires à ce que la Cour a
appelé les "dispositions relatives au contrôle nucléaire" (art. II, par. 3, et
art. XIII, par. 6) de ladite constitution - voir en particulier la partie III.C de
la décision de la Cour. La Cour a en outre formulé de graves réserves quant à la
constitutionnalité des dispositions de l'Accord concernant l'utilisation de
terrains à des fins militaires aux Palaos (par. 332 de l'Accord et art. III), de
l'Accord connexe relatif à l'utilisation à des fins militaires et aux droits
d'exploitation, même si elle n'a pas rendu sur ces points des décisions obligatoires
(voir partie IV de l'arrêt).

Monsieur le Président du
Conseil de tutelle
Organisation des Nations Unies
New York, NY 10017

86-31612 8128S (F)

/...

La Cour a déclaré sans équivoque qu'en raison du conflit existant entre les dispositions de l'Accord et les dispositions constitutionnelles relatives au contrôle nucléaire il y avait lieu à cet égard de faire jouer les clauses constitutionnelles selon lesquelles l'Accord devait être approuvé à une majorité de 75 % des voix dans le cadre d'un référendum portant sur une question spécifique. La majorité voulue n'ayant pas été obtenue, "l'Accord n'a pas la valeur d'un accord conclu par la République des Palaos" (voir partie III.C.3 de l'arrêt, dernier paragraphe). En fait, a jugé la Cour, "la République des Palaos n'a pas la faculté de conclure un accord international autorisant ces 'utilisations' et 'opérations de stockage' dont il s'agit sans avoir obtenu une approbation à une majorité de 75 % des voix au titre des deux dispositions relatives au contrôle nucléaire" (voir partie III.C.3 de l'arrêt, troisième paragraphe).

J'espère que les renseignements qui précèdent seront utiles au Conseil de tutelle lorsqu'il examinera la situation du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique. Vous remerciant par avance de bien vouloir distribuer copie de la décision et de la présente lettre aux membres du Conseil conformément aux procédures établies, je reste à votre disposition le cas échéant.

Veillez agréer, etc.

(Signé) Anne E. SIMON
Juriste

Annexe

cc : Ibedul Yutaka M. Gibbons

Annexe

COUR SUPREME DE LA REPUBLIQUE DES PALAOS

CHAMBRE D'APPEL

REPUBLIQUE DES PALAOS

APPEL No 8-86
(ACTION CIVILE No 101-86)

YUTAKA M. GIBBONS, GABRIELA NGIRMANG,
JAMES ORAK ET RIKRIK SPIS,

demandeurs/défenseurs sur appel/
appelants sur demande reconventionnelle,

contre

LAZARUS SALII, Président de la République
(en sa qualité officielle), le COMITE
D'EDUCATION POLITIQUE ET LA REPUBLIQUE
DES PALAOS,

défendeurs/appelants/
défendeurs sur appel reconventionnel

ARRET

COMPARANTS

Conseils des demandeurs/défendeurs sur appel/
appelants sur demande reconventionnelle

Conseil des défendeurs/appelants/
défendeurs sur appel reconventionnel

Anne E. Simon
et
Roman Bedor, Conseil adjoint
pour la procédure orale

Philip Isaac, Attorney général
adjoint,
et
Arnold Liebowitz

En présence de : Mamoru Nakamura, Président de la Cour suprême (Chief Justice),
Loren A. Sutton, conseiller et Edward C. King*, conseiller.

* M. Edward C. King est président de la Cour suprême des Etats fédérés de
Micronésie.

Par Mamoru NAKAMURA, Président de la Cour suprême.

Le présent appel, intenté contre l'ordonnance rendue par la juridiction de première instance, le 10 juillet 1986, concernant une requête en jugement sommaire, amène à décider si l'Accord de libre association et les accords subsidiaires conclus entre la République des Palaos et les Etats-Unis (ci-après : l'"Accord") ont été dûment ratifiés comme le prévoit la Constitution de la République des Palaos et s'ils sont au demeurant conformes aux dispositions de ladite constitution.

Les défendeurs (le Président Lazarus Salii, le Comité d'éducation politique des Palaos et la République des Palaos) font appel des dispositions du jugement rendu par la juridiction de première instance sur le point 1, lesquelles font droit à la requête des demandeurs concluant à ce que cette juridiction décide, par jugement sommaire partiel, que la ratification de l'Accord devrait être approuvée à une majorité de 75 % des voix. Les demandeurs Yutaka M. Gibbons, Gabriela Ngirmang, James Orak et Rikrik Spis ont formé un appel reconventionnel concernant la partie du jugement de la juridiction de première instance faisant droit à la requête des défendeurs concluant à ce que cette juridiction prononce en leur faveur, par jugement sommaire, concernant le point 2 (mise à exécution prématurée), le point 3 (insuffisance du programme d'éducation politique et irrégularités des procédures de vote), le point 4 (défauts de la loi autorisant la tenue du référendum relatif à l'Accord - Public Law No 2-14 de la République des Palaos) et le point 5 (conflit entre l'article XIII, par. 7, de la Constitution de Palaos et les dispositions de l'Accord relatives aux sites militaires).

I

LES FAITS

Le 10 janvier 1986, l'Accord a été signé par le Président Lazarus E. Salii au nom de la République des Palaos et par l'ambassadeur Fred M. Zeder au nom des Etats-Unis. Il a été ensuite approuvé à la majorité des deux tiers par chaque chambre du Olbiil Era Kelulau, comme le prévoyait le paragraphe 3 de l'article II de la Constitution des Palaos. Le 21 février 1986, un référendum national a eu lieu, au cours duquel 72,19 % des votants ont approuvé l'Accord 1/.

1/ Il s'agissait là du troisième référendum concernant l'Accord. Le premier s'est déroulé le 10 février 1983 : 62 % des votants ont alors approuvé l'Accord dans son ensemble tandis que 53 % répondaient affirmativement aux questions séparées portant sur les dispositions de l'Accord relatives aux substances nuisibles. La Division de première instance de la Cour suprême a jugé que l'Accord n'avait pas recueilli la majorité requise en vertu des dispositions relatives au contrôle nucléaire du fait que la majorité recueillie sur la question séparée avait été inférieure à 75 % (voir Constitution des Palaos, art. XIII, par. 6; art.II, par. 3. Gibbons c. Remeliik, action civile No 67-83 - Division de première instance, août 1983. Voir également Koshiba c. Remeliik, action civile No 17-83 - Division de première instance, janvier 1983 : contestation avant référendum concernant le libellé futur du bulletin de vote).

Le deuxième référendum concernant l'Accord a eu lieu le 4 septembre 1984; il n'a pas donné la majorité requise (75 % des voix), 67 % des votants seulement s'étant prononcé en faveur de l'Accord.

Le 25 février 1986, le Président Saliu a officiellement confirmé les résultats du référendum par lettre adressée à l'ambassadeur Zeder. Peu de temps après, l'Accord a été transmis au Congrès des Etats-Unis pour examen.

Le 20 mai 1986, les demandeurs ont présenté une requête en trois points tendant à obtenir un jugement déclaratoire et des ordonnances d'injonction. Un mois plus tard environ, le 16 juin 1986, ils ont modifié leur requête en y ajoutant deux nouveaux points.

En bref, les demandeurs soutiennent (point 1) que les paragraphes 312, 313, 324 et 331 de l'Accord sont en conflit avec le paragraphe 3 de l'article II et le paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution des Palaos pour autant que ces dispositions de l'Accord permettent aux Etats-Unis ou à des nations désignées par eux d'introduire sur le territoire des Palaos, sans approbation préalable de 75 % des votants, des substances nucléaires - armes nucléaires et des navires et aéronefs à propulsion nucléaire compris.

Les demandeurs soutiennent également (point 1) que le paragraphe 461 c) de l'Accord et l'Accord subsidiaire connexe violent le paragraphe 3 de l'article II et le paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution en ce qu'ils définissent le ressort juridictionnel des Palaos plus restrictivement que ne le fait la Constitution. En conséquence, les demandeurs affirment que l'Accord ne limite en aucune manière les activités nucléaires des Etats-Unis dans le reste de la zone considérée.

Au point 2 de leur requête, les demandeurs soutiennent que les défendeurs ont prématurément mis l'Accord à exécution du fait que le Président Saliu a transmis à l'ambassadeur Zeder, le 25 février 1986, la confirmation officielle des résultats du référendum concernant l'Accord. Au point 3 de la requête, les demandeurs affirment que le programme d'éducation politique prévu par la Public Law No 2-14 n'a pas été adéquatement et loyalement mis en oeuvre. Au point 4, il est soutenu que la Public Law No 2-14 prive les demandeurs du droit à des procédures légales et du droit de vote, à cause du libellé trompeur du bulletin de vote et du fait que la période prévue pour la mise en application du programme d'éducation politique était manifestement insuffisante. Les demandeurs soutiennent en outre, toujours au point 4 de la requête, que la Public Law No 2-14 est défectueuse en ce qu'elle ne prévoit pas une question séparée touchant les paragraphes de l'Accord qui ont trait aux substances nucléaires. Enfin, les demandeurs affirment, au point 5 de leur requête, que le Gouvernement des Palaos n'est pas en mesure à la fois de respecter le paragraphe 7 de l'article XIII de la Constitution (défense d'exercer le droit d'expropriation au profit d'une entité étrangère) et de fournir des terrains aux Etats-Unis comme le prévoient les paragraphes 321 et 322 de l'Accord et l'Accord subsidiaire connexe.

Entre le dépôt de la requête originelle et celui de la requête modifiée, les demandeurs ont sollicité un jugement sommaire sur tous les points. Par la suite, ils ont demandé un jugement sommaire partiel concernant le point 1 de leur requête modifiée. La Cour a entendu les plaidoiries le 1er juillet 1986.

Le 10 juillet 1986, la juridiction de première instance a rendu une décision orale en vertu de laquelle elle faisait droit à la demande de jugement sommaire concernant les points 2 à 5 tout en déboutant les demandeurs concernant le point 1,

et elle faisait droit à leur demande de jugement sommaire partiel sur ce premier point. Les deux parties ont fait appel dans les délais des jugements rendus à leur rencontre et, le 14 juillet 1986, la Cour suprême a fait droit à la requête des demandeurs tendant à accélérer la procédure d'appel. Le 27 août 1986, les deux parties ayant déposé leurs dernières conclusions, il a été procédé aux plaidoiries. Sauf pour ce qui est du point 4 de la requête, la Cour suprême confirme la décision de la juridiction de première instance.

II

COMPETENCE DE LA COUR

Tout d'abord, la Cour suprême se déclare constitutionnellement et légalement compétente pour entendre le présent appel (art. X, par. 5, de la Constitution des Palaos; 14 PNC par. 1001). Elle déclare en outre que les demandeurs ont qualité pour comparaître étant donné que le droit de vote prévu au paragraphe 3 de l'article II et au paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution est en cause en ce qui les concerne. Le moment est venu de rendre une décision sur les demandes : si la Cour suprême ne les examine pas maintenant et si l'Accord entre en vigueur, il ne sera plus jamais possible d'y donner suite.

La Cour suprême conclut en outre qu'elle a l'obligation et le devoir, en tant qu'organe judiciaire, d'interpréter des traités tels que l'Accord, quand bien même la décision a des ramifications considérables sur le plan politique.

Les tribunaux ont pouvoir d'interpréter les traités et les accords et il va sans dire que les tribunaux fédéraux sont souvent amenés à interpréter les textes législatifs adoptés par le Congrès. Nous ne pouvons pas écarter cette responsabilité au seul motif que notre décision peut avoir une connotation politique marquée. (Association japonaise de chasse à la baleine c. American Cetacean Society, _____ US _____, 34 U.S.L.W. 4929, 4931 - U.S., 30 juin 1986.) Voir également Remeliik c. le Sénat, action civile No 62-81 (T.T. High Ct, août 1981), qui cite Etats-Unis c. Nixon, 418 U.S. 700, 703, 94 S.Ct. 3090, 41 L.Ed. 1039 (1974). ("Il est bien établi qu'il est sans conteste du ressort et du devoir du pouvoir judiciaire de dire le droit"); Marbury c. Madison, 1 Cranch 137, 177, 2 L. Ed. 60 (1803). Les organes judiciaires sont l'"ultime interprète de la Constitution". Article X, paragraphe 5, de la Constitution des Palaos; Remeliik c. le Sénat, voir supra.

III

LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTROLE NUCLEAIRE

Nous examinons d'abord si le paragraphe 324 de l'Accord autorise les Etats-Unis à mener des activités qui, en vertu des dispositions relatives au contrôle nucléaire de la Constitution des Palaos - article II, paragraphe 3 et article XIII, paragraphe 6 - doivent être approuvées dans un référendum à une majorité de 75 % des voix. Nous passerons ensuite aux arguments du demandeur selon lesquels d'autres dispositions de l'Accord - plus précisément les paragraphes 312 et 331 qui permettent aux Etats-Unis d'inviter les forces armées d'autres nations aux Palaos et le paragraphe 461 c) qui définit le territoire relevant de la juridiction des Palaos aux fins de l'Accord - doivent être approuvées à une majorité de 75 % des voix en vertu de l'article II, paragraphe 3 et de l'article XIII, paragraphe 6.

L'article II, paragraphe 3 de la Constitution des Palaos se lit comme suit :

Les principales attributions de l'Etat - notamment en matière de défense, de sécurité ou d'affaires étrangères - peuvent être déléguées par traité, accord ou autre type d'arrangement conclu entre la République souveraine des Palaos et une autre nation souveraine ou une organisation internationale, à condition que ce traité, accord ou arrangement soit approuvé par au moins 2/3 (deux tiers) des membres de chaque chambre de l'Olbiil Era Kelulau et par la majorité des voix exprimées lors d'un référendum organisé à l'échelle de la nation à cette fin, étant entendu que tout accord de ce genre qui autorise l'utilisation, l'essai, le stockage et le déstockage d'armes nucléaires, chimiques, toxiques, de gaz ou d'armes biologiques destinés à des fins militaires, doit être approuvé à une majorité des 3/4 (trois quarts) au moins des votes exprimés lors d'un tel référendum.

L'article XIII, paragraphe 6 de la Constitution des Palaos prévoit ce qui suit :

Des substances nocives telles qu'armes nucléaires, armes chimiques, gaz ou armes biologiques, destinés à des fins militaires, les centrales nucléaires et les déchets de celles-ci, ne seront pas utilisés, essayés, stockés et déstockés dans les zones relevant de la juridiction des Palaos sans approbation expresse à une majorité des 3/4 (trois quarts) au moins des votes exprimés lors d'un référendum sur cette question spécifique.

A. Questions d'interprétation

Lues séparément, ces dispositions concernant le contrôle nucléaire semblent s'appliquer clairement et sans ambiguïté à toute utilisation, à tout essai, à tout stockage ou déstockage des armes et des déchets identifiés dans ces dispositions. Considérées ensemble, toutefois, elles ne sont pas complètement dénuées d'ambiguïté. Les défenseurs font valoir que la présence de deux dispositions semblables prouve que ces dispositions ont des buts et des applications différents. En particulier, ils affirment que l'article XIII, paragraphe 6 a trait seulement aux activités entreprises directement par le Gouvernement de la République des Palaos ou ses agents, et non à un accord international autorisant des actions par une autre nation souveraine ou par une organisation internationale.

Les défenseurs font ensuite valoir que les centrales nucléaires n'étant pas expressément interdites par l'article II, paragraphe 3, il s'ensuit que la République des Palaos n'a pas besoin d'obtenir l'approbation de 75 % des votants pour conclure un accord autorisant des navires militaires à propulsion nucléaire d'une autre nation à manoeuvrer dans les eaux des Palaos.

Une troisième question d'interprétation se pose lorsqu'on examine les termes du paragraphe 324 de l'Accord en conjonction avec ces dispositions constitutionnelles relatives au contrôle nucléaire. Le paragraphe 324 de l'Accord se lit comme suit :

Dans l'exercice aux Palaos des pouvoirs et des responsabilités que lui confère le présent titre, le Gouvernement des Etats-Unis ne procédera pas à l'utilisation, à l'essai, au stockage ou au déstockage d'armes nucléaires, chimiques, toxiques, de gaz ou d'armes biologiques destinés à des fins

militaires - et le Gouvernement des Palaos garantit au Gouvernement des Etats-Unis qu'en s'acquittant de ses responsabilités en matière de sécurité et de défense en vertu du présent Titre, ce dernier a le droit de manoeuvrer des navires et des aéronefs équipés d'engins nucléaires ou à propulsion nucléaire dans les zones relevant de la juridiction des Palaos, sans avoir à confirmer ou nier la présence ou l'absence de telles armes dans ladite juridiction.

Les mots "utilisation" et "stockage" ont toute une gamme de significations 2/. D'un point de vue logique, la structure de la phrase du paragraphe 324 - où les Etats-Unis acceptent dans la première clause de ne pas utiliser ou stocker des armes nucléaires - juxtaposée à la seconde clause qui permet aux Etats-Unis de manoeuvrer des navires équipés d'engins nucléaires dans la zone relevant de la juridiction des Palaos, attribue un sens relativement restreint aux verbes "utiliser" et "stocker" 3/. L'apparente symétrie des termes figurant au paragraphe 324 de l'Accord et de ceux des dispositions constitutionnelles pertinentes exige un examen minutieux pour déterminer si les mots "utiliser" et "stocker" ont le même sens étroit qu'ils ont dans l'Accord et sont donc compatibles avec un texte dans lequel il serait admis que des navires transportant des armes nucléaires et capables de s'en servir peuvent manoeuvrer dans la zone relevant de la juridiction des Palaos.

B. Histoire constitutionnelle

On a reconnu depuis longtemps que dans des affaires impliquant l'interprétation de dispositions constitutionnelles ambiguës, les tribunaux peuvent invoquer des "faits survenus précédemment, des circonstances particulières et d'autres éléments de preuve extrinsèques, pour s'assurer que les dispositions soient interprétées conformément aux intentions des auteurs de la Constitution et de ceux qui l'ont

2/ Le Random House Dictionary of the English Language (1973-1974) (édition non abrégé, 1966) donne quelque 26 significations du mot "use" (utilisation, usage, emploi). La première est "emploi dans un but donné". Nous notons que les puissances nucléaires ont longtemps fait valoir que la détention d'armes nucléaires a pour but principal de dissuader la partie opposée de commettre une agression militaire. M. Bundy, G. Kennan, R. McNamara, G. Smith, Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance, 60 Foreign Affairs 753 (1983). Selon ce point de vue, il n'est pas nécessaire de tirer avec de telles armes pour les "utiliser". Leur fonction est la dissuasion et elles sont utilisées là où elles se trouvent.

De même les navires transportant des armes nucléaires en assurent le stockage, au sens large du mot. The Random House Dictionary, supra, p. 1401-02.

3/ Les défenseurs ne contestent pas que le paragraphe 324 ait pour but de confirmer le droit des Etats-Unis à transporter des armes nucléaires dans la zone relevant de la juridiction des Palaos. Ceci se déduit des termes "équipés d'engins nucléaires". En plus, la déclaration du contre-amiral en retraite Eugene Carroll Jr. de la marine des Etats-Unis confirme que les armes nucléaires font couramment partie des déploiements de forces militaires et de navires équipés d'engins nucléaires des Etats-Unis. Cette déclaration n'a pas été contestée dans le dossier.

adoptée". Remelick v. The Senate, supra, citant Knowlton v. Moore 178 U.S. 41, 20 S. Ct. 747, 44 L. Ed. 960, (1900). Nous allons examiner ici non seulement les dossiers de la Convention constitutionnelle mais également les effets combinés de la rédaction de l'Accord et de la Constitution, et les divers plébiscites constitutionnels.

1. La Convention constitutionnelle - Les membres de la Convention constitutionnelle des Palaos ont été choisis par le peuple des Palaos au cours d'une élection spéciale. La Convention a commencé ses travaux le 28 janvier 1979 et est restée en session jusqu'au 2 avril de cette même année.

L'article XIII, paragraphe 6 de la Constitution des Palaos est tiré du projet de proposition 91. Selon le Comité des dispositions générales, le but de la proposition 91 était, en général, de protéger l'environnement des Palaos 4/ en rendant très difficile l'introduction de substances nucléaires ou nocives :

Le Comité a estimé que l'environnement de Belau, qui comprend la terre, la mer et l'air, mais n'y est pas limité, constitue un patrimoine appartenant à tous les citoyens des Palaos - vivants ou à naître. A ce titre, Belau est obligé de faire en sorte d'assurer au mieux la protection de l'air, de l'eau et des autres ressources naturelles contre la pollution, la dégradation et la destruction. Belau, en tant que gardien du patrimoine, doit en outre protéger le droit fondamental inaliénable de tous les citoyens de vivre dans un environnement sain.

Le Comité, reconnaissant les principes ci-dessus, estime que les substances nocives doivent être interdites de manière spécifique, à moins que le peuple n'en décide autrement dans le cadre d'un référendum. Le but de cette proposition (No 91) est de prévenir l'introduction de substances nocives, et notamment de substances radioactives, sauf approbation à la majorité des trois quarts des électeurs inscrits lors d'un référendum portant sur cette question précise.

[Rapport No 29 du Comité permanent (3 mars 1979), 1-2 (ci-après dénommé "Rapport du Comité permanent", abrégé RCP)].

Les commentaires des membres du Comité concernant la proposition 91 sont peu nombreux, ceux qui l'ont présentée ayant simplement déclaré que "les modalités rigoureuses d'approbation visent à interdire l'introduction de substances nocives aux Palaos".

(Trente-sixième Journée. Journal abrégé de la Convention constitutionnelle (4 mars 1979) p. 8.)

Il n'existe toutefois dans les comptes rendus quotidiens aucune indication selon laquelle la Convention constitutionnelle ait jamais renoncé à son intention - exprimée dans le RCP No 29 - de donner à la population des Palaos le contrôle sur l'introduction de substances nucléaires.

4/ Palaos et Belau sont synonymes. "Palaos" est utilisé communément dans la langue anglaise; "Belau" est l'expression correspondante en belauan.

2. Le télégramme Rosenblatt - La proposition d'interdiction des substances nucléaires a très tôt suscité l'attention des parties qui négociaient l'Accord. Le 15 mars 1979, Roman Tmetuchl, Président du Comité chargé des négociations sur le statut des Palaos, a adressé une lettre à l'ambassadeur des Etats-Unis, Peter Rosenblatt, l'invitant à formuler des observations sur les diverses propositions examinées par la Convention. Dans un télégramme en date du 22 mars 1979, l'ambassadeur Rosenblatt a répondu en exprimant sa reconnaissance pour "l'occasion ainsi offerte d'oeuvrer de concert avec la Convention constitutionnelle pour les Palaos en vue d'éviter toutes les embûches qui pourraient entraver l'établissement des liens politiques étroits que nous sommes en train de forger dans le cadre des négociations sur le statut".

Le télégramme de l'ambassadeur Rosenblatt transmettait également un long message suggérant la révision ou la suppression d'un certain nombre de propositions dont la Convention était alors saisie. Pour ce qui est de la proposition 91 5/, les vues des Etats-Unis étaient les suivantes :

Les Etats-Unis ont clairement indiqué que toute interdiction visant des armes nucléaires ou classiques, à laquelle ils ne sauraient souscrire dans l'Accord, les empêcherait de s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent en matière de sécurité et de défense d'une zone quelconque. La proposition 91 telle qu'elle est libellée risque en effet d'empêcher le transit par les Palaos des navires de guerre et aéronefs américains aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Nous demandons instamment que cette proposition soit abandonnée (comme cela a été le cas pour les îles Marshall). Si les dirigeants de la Convention en font la demande (sic), les Etats-Unis sont disposés à collaborer étroitement avec eux à la rédaction d'une autre formule. Cette proposition, si elle n'est pas supprimée ou remaniée, risque de créer des problèmes extrêmement graves pour les Etats-Unis (non souligné dans le texte) :

3. Réponse de la Convention - Le télégramme Rosenblatt a été distribué aux délégués à la Convention. Tout en comprenant les soucis exprimés par les Etats-Unis, les délégués à la Convention ont refusé d'y répondre en modifiant de quelque façon que ce soit la proposition 91 6/. En fait, les délégués à la Convention ont non seulement conservé en substance le même libellé pour le paragraphe 6 de l'article XIII, mais après avoir reçu le télégramme ils ont également inséré dans la proposition 364 sur les accords internationaux une

5/ Le télégramme Rosenblatt mentionne la deuxième version (2) du projet de proposition 91 qui prévoyait alors : "Les matériaux radioactifs, les produits chimiques toxiques, les gaz neurotoxiques, les substances biologiques ou toute autre substance nocive destinée à des fins militaires ne seront pas utilisés, essayés, stockés ou déversés dans les zones relevant de la juridiction territoriale des Palaos sans l'approbation expresse des trois quarts des électeurs inscrits exprimée lors d'un référendum sur cette question spécifique." Id. 4.

(Voir note 6/ page suivante)

disposition analogue concernant le contrôle des substances dangereuses. Jusqu'alors, la proposition 364, qui est finalement devenue le paragraphe 3 de l'article II, passait sous silence les substances nucléaires ou autres substances dangereuses.

Ce premier projet de constitution représentait à l'époque un engagement de la part de la Convention constitutionnelle de s'opposer énergiquement à tout amendement visant à assurer aux Etats-Unis le droit de faire transiter par le territoire palaosien des navires à propulsion nucléaire, des aéronefs ou des armes.

4. Le premier plébiscite constitutionnel - Le 9 juillet 1979, le premier projet de constitution a été approuvé par 92 % des électeurs.

Toutefois, la Législature des Palaos, inquiète des négociations avec les Etats-Unis sur l'Accord, a abrogé la loi d'habilitation de la Convention constitutionnelle et partant annulé dans les faits les résultats du premier plébiscite constitutionnel. En dépit de vigoureuses objections, la Haute Cour du Territoire sous tutelle a entériné la décision de la Législature et le processus d'élaboration d'une constitution a été repris. Voir Alfonso c. Silmai, Civ. Act. No 71-79 (T.T. High Court Tr. Div. juillet 1979).

5. Le second plébiscite constitutionnel - Après l'annulation du premier référendum constitutionnel, la Législature a créé la Commission de la rédaction de la Constitution des Palaos et cette commission a été chargée d'aplanir, d'annuler ou d'éliminer toute contradiction ou incompatibilité entre la constitution invalidée et le statut politique de libre association avec les Etats-Unis qui était envisagé. RPPL No 6-8-18.

La Commission de rédaction a soutenu officiellement que "la Convention constitutionnelle n'a jamais eu l'intention de limiter le droit de transit". Rapport de la Commission de rédaction à la Législature des Palaos (21 août 1979) (voir 4/). Toutefois, la Commission de rédaction n'a pas motivé sa position et les amendements qu'elle a proposés résultaient sans conteste du fait qu'elle s'était rendu compte que le texte initial de la Constitution pouvait être interprété comme interdisant le transit "par exemple, un sous-marin à propulsion nucléaire en transit dans les eaux territoriales palaosiennes pourrait être considéré comme utilisant un réacteur nucléaire et comme stockant les missiles nucléaires qu'il transporte normalement". Id. 3 (souligné dans le texte).

6/ Après avoir reçu le télégramme de l'ambassadeur Rosenblatt, les délégués à la Convention n'ont apporté que des modifications mineures à l'énoncé de la proposition 91 qui est devenue le paragraphe 6 de l'article XIII. Les seules différences entre le paragraphe 6 de l'article XIII et la proposition 91 visée dans le télégramme sont les suivantes : 1) les termes "armes nucléaires" et "centrales nucléaires et déchets en provenance de celles-ci" remplacent désormais l'expression "matériaux radioactifs"; 2) l'expression "destinés à la guerre" est substituée aux termes "à des fins militaires"; et 3) dans la clause concernant la majorité requise, les mots "trois quarts de tous les électeurs inscrits" ont été remplacés par "trois quarts de tous les votes exprimés".

La Commission de rédaction a proposé d'importantes modifications du paragraphe 3 de l'article II 7/ et du paragraphe 6 de l'article XIII 8/.

Selon la Commission de rédaction, ces amendements visaient à assurer que "l'interdiction des substances nocives n'entravent pas le transit des navires et des aéronefs étant donné que de l'avis des Etats-Unis, ces droits sont essentiels à l'exercice des droits en matière de défense et de sécurité qui leur sont conférés par le projet d'accord de libre association". Id. p. 1.

Il ressort de ce rapport et des amendements proposés que les modifications proposées par la Commission de rédaction aux dispositions concernant le contrôle nucléaire visaient uniquement à donner au Gouvernement palaosien le droit

7/ La Commission de rédaction a proposé de modifier le paragraphe 3 de l'article II de la façon suivante (les termes entre crochets ont été supprimés et les termes soulignés ont été ajoutés) :

Article 3

Les principales attributions de l'Etat [notamment] en matière de défense et de la sécurité [ou d'affaires étrangères] peuvent être déléguées par traité, accord ou tout autre type d'arrangement conclu entre la République souveraine des Palaos et une autre nation souveraine ou une organisation internationale, à condition que le traité, accord ou arrangement soit approuvé par au moins [deux tiers (2/3)] la moitié des membres de chaque chambre de l'Olbiil Era Kelulau et à la majorité des votes exprimés lors d'un référendum organisé à l'échelle de la nation à cette fin. [Etant entendu que tout accord de ce genre qui autorise l'utilisation, l'essai, le stockage et le déstockage d'armes nucléaires chimiques toxiques, de gaz ou d'armes biologiques destinées à des fins militaires doit être approuvé à une majorité des trois quarts (3/4) au moins des votes exprimés lors d'un référendum de ce type.]

8/ La Commission de rédaction a proposé de modifier l'énoncé du paragraphe 6 de l'article XIII de la façon suivante (les termes entre crochets ont été supprimés et les termes soulignés ont été ajoutés) :

Des substances nocives telles qu'armes nucléaires, armes chimiques, gaz ou armes biologiques destinées à la guerre, [les centrales nucléaires et les déchets de celles-ci ne seront pas utilisés, essayés, stockés ou déstockés dans les zones relevant de la juridiction des Palaos sans approbation expresse à une majorité des trois quarts des votes exprimés lors d'un référendum portant sur cette question spécifique] et les déchets des centrales nucléaires ne pourront pas être utilisés, testés ou déversés dans les zones relevant de la juridiction des Palaos.

L'utilisation ou le stockage de substances nocives, telles que les matériaux radioactifs, toxiques, chimiques ou biologiques destinés à la guerre et l'utilisation ou la mise à l'essai de centrales nucléaires sont interdits dans les zones relevant de la juridiction des Palaos, sauf pour le transit et les escales de navires et le transit et le survol d'aéronefs.

d'autoriser l'exploitation dans les eaux territoriales palaosiennes de navires à propulsion nucléaire ou de navires de transport de missiles nucléaires des Etats-Unis, sans avoir à obtenir d'approbation à une majorité de 75 %.

La version de la constitution proposée par la Commission de rédaction a été soumise aux Palaosiens lors d'un second plébiscite qui a eu lieu le 23 octobre 1979 et n'a recueilli que 31 % des suffrages.

L'importance de ce vote négatif a été manifeste. Dans un message télex en date du 26 octobre 1979, adressé à l'ambassadeur Rosenblatt et à d'autres personnalités micronésiennes et américaines, M. Roman Tmetuchl, alors Président de la Commission du statut politique des Palaos chargée des négociations sur l'Accord avec les Etats-Unis, a reconnu ce qui suit :

La Constitution révisée des Palaos qui a été rejetée lors du référendum du 23 octobre, permettait la libre association. Les amendements avaient pour objet de permettre aux Palaosiens de choisir entre une constitution compatible avec le projet d'Accord de libre association et une constitution déclarée non compatible avec l'Accord par le Gouvernement des Etats-Unis dans sa déclaration de principe du 30 avril 1979. En rejetant la version révisée de la Constitution, la population s'est prononcée sans ambages pour une constitution interdisant le transit des navires de guerre américains dans les eaux territoriales palaosiennes ainsi que l'utilisation du territoire palaosien par des unités militaires américaines.

6. Le troisième référendum constitutionnel - Comme le projet de constitution du Comité de rédaction a été rejeté sans ambiguïté, la législature des Palaos a rétabli les dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaires telles qu'elles figuraient dans le premier projet de constitution. Le troisième projet de constitution, qui est à peu près identique au premier, a été soumis le 9 juillet 1980 au suffrage des électeurs qui l'ont adopté à une majorité de 78 %. Le troisième projet de constitution est devenu la loi suprême du territoire le 1er janvier 1981.

C. Application des résultats aux problèmes à l'examen

Les intentions qu'avaient les comités et les délégués lors de la rédaction, de la révision et de l'adoption par un vote des dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire sont claires. Il s'agissait de subordonner l'introduction quelconque de substances nocives à un vote du peuple des Palaos (voir SCR No 29, supra). Même si la documentation relative à la Convention avait pu laisser subsister des doutes, ceux-ci auraient été dissipés par l'intensité des pressions auxquelles la Convention a donné lieu. Lorsque le peuple des Palaos a approuvé la présente Constitution, il s'est trouvé confronté, tout en y participant, à un débat extrêmement animé au sujet de la suppression ou du maintien de la formulation en question. Ces activités elles-mêmes ont confirmé et renforcé les termes des dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire.

Les événements déterminants auxquels nous pensons sont les suivants : la crainte des Etats-Unis, manifestée par le télégramme de M. Rosenblatt, que la proposition 91 n'ait pour effet d'empêcher les navires de guerre des Etats-Unis de transiter dans les eaux des Palaos; le maintien par la Convention constitutionnelle

des Palaos de la formulation contre laquelle les Etats-Unis s'étaient élevés et l'insertion de la même formulation dans les dispositions restreignant le droit du Gouvernement des Palaos de conclure des accords avec d'autres pays; l'adoption du premier projet de constitution par une majorité écrasante de 92 % des électeurs des Palaos; la décision de la Législature d'annuler les résultats du premier référendum constitutionnel et de créer un comité de rédaction pour "concilier" le projet de constitution et le statut politique de libre association; le rapport du Comité de rédaction qui indique explicitement que les amendements apportés par celui-ci aux dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire visaient à permettre aux navires de guerre et aéronefs des Etats-Unis de transiter dans les eaux et l'espace aérien des Palaos; le rejet massif du projet de constitution établi par le Comité de rédaction qui n'a recueilli que 31 % des suffrages; le télégramme que le Président de la Commission de négociation du statut des Palaos a adressé à l'ambassadeur Rosenblatt pour reconnaître que le rejet massif du projet révisé de constitution indiquait que le peuple des Palaos était favorable à une "constitution qui interdise le transit des navires de guerre des Etats-Unis dans les eaux des Palaos"; et l'approbation par 78 % des électeurs du projet originel de constitution lors du troisième référendum constitutionnel.

Il s'est passé trop de choses et il est maintenant trop tard pour revenir en arrière et se contenter de déclarer, comme la République des Palaos et les Etats-Unis ont cherché à le faire, que les dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire, qui étaient au centre de tous ces événements, n'ont en fait jamais eu d'effet, et continuent de ne pas en avoir, sur le droit de la République des Palaos d'autoriser les Etats-Unis à faire transiter dans les eaux des Palaos des navires à propulsion nucléaire ou des aéronefs et navires équipés d'engins nucléaires.

Bien au contraire, ces événements indiquent manifestement que ce qui comptait avant tout pour l'électorat et d'autres acteurs majeurs de ce drame constitutionnel était de convenir que la formulation des dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire tendait à subordonner à un vote du peuple des Palaos le droit de transit de navires nucléaires, ainsi que tout projet d'introduction de substances nocives. Que cela plaise ou non, ce sont les partisans du contrôle par l'électorat des activités de transit qui ont remporté la victoire.

Les défenseurs suggèrent que nous ayons recours à une démarche pragmatique pour interpréter les dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire. Au fond, ce que les défenseurs demandent c'est que nous remettions en question la sagesse des délégués à la Convention et des électeurs qui ont approuvé le paragraphe 3 de l'article II et le paragraphe 6 de l'article XIII. Or, cela nous est impossible. La Constitution nous a investis du devoir de faire respecter la lettre et l'esprit de ces dispositions auxquelles le peuple des Palaos a souscrit d'une façon aussi répétée et massive. C'est avec ce mandat à l'esprit que nous revenons à l'examen des questions déjà mentionnées.

1. Les deux dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire sont applicables. Comme on l'a vu, la proposition 91 de la Convention constitutionnelle des Palaos est devenue le paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution. C'est la proposition 91 qui a suscité la communication de M. Rosenblatt et qui a lancé les débats relatifs au transit ainsi qu'à la compatibilité avec le statut politique

de libre association. Il est clair qu'à l'époque tous les intéressés reconnaissaient que la proposition 91 était applicable au pouvoir du Gouvernement des Palaos d'autoriser les Etats-Unis à exercer des activités militaires dans le cadre de l'Accord.

Lorsqu'une formulation similaire concernant les mesures de contrôle nucléaire a été introduite dans la proposition 364 - le précurseur du paragraphe 3 de l'article II - cette même formulation a été encore retenue dans la proposition 91. Le texte inséré dans la proposition 364 a explicitement démontré que les dispositions relatives aux mesures de contrôle nucléaire devaient s'appliquer à l'Accord. L'insertion dans la proposition 364 de la formulation concernant les mesures de contrôle nucléaire ne porte pas atteinte à la formulation de la proposition 91 et rien n'indique, dans les archives de la Convention, que tel était l'objet de cette insertion.

De plus, le Comité de rédaction, s'efforçant de concilier le projet de constitution et le statut de libre association, a révisé le paragraphe 6 de l'article XIII ainsi que le paragraphe 3 de l'article II pour assurer un droit de transit non subordonné à l'approbation de 75 % des électeurs.

Par conséquent, le débat public a reposé, tout au long de la procédure relative au troisième référendum constitutionnel, sur l'hypothèse selon laquelle le paragraphe 6 de l'article XIII et le paragraphe 3 de l'article II délimitaient le droit de la République des Palaos à autoriser les navires de guerre des Etats-Unis à transiter dans les eaux des Palaos. Rien n'indique dans les travaux préparatoires à la Constitution que le paragraphe 6 de l'article XIII ait été jugé inapplicable aux types d'accords internationaux énumérés au paragraphe 3 de l'article II.

Il est également pertinent qu'une section de cette même cour se soit prononcée par deux fois, dans un contexte relatif à un projet d'accord, sur la nature de la clause de la "question spécifique" découlant du paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution. Dans l'affaire Koshiba c. Remeliik, Civ. Act. No 17-83 (Tr. Div. août 1983), la formulation à laquelle les Etats-Unis tenaient en ce qui concerne la "question spécifique" n'a pas été jugée répondre aux critères de la loi No 1-43 qui a été promulguée pour que le référendum qui allait alors être organisé sur l'Accord satisfasse aux conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article II et au paragraphe 6 de l'article XIII. De plus, dans l'affaire Gibbons c. Remeliik, voir supra note 1, l'Accord a été invalidé parce que la question spécifique requise au paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution n'a pas été approuvée par 75 % des électeurs.

Il y a lieu de noter que dans les deux affaires susmentionnées, aucune des parties n'a cherché à soutenir que la clause de la question spécifique énoncée au paragraphe 6 de l'article XIII ne s'appliquait pas au processus d'approbation de l'Accord.

L'analyse que nous venons de développer amène nécessairement à conclure que le paragraphe 6 de l'article XIII s'applique à un accord international tel que l'Accord mais il existe une autre raison qui milite logiquement en faveur d'une telle conclusion. Les défenseurs reconnaissent que faute d'approbation par 75 % des électeurs, le Gouvernement n'est pas autorisé, aux termes du paragraphe 6 de

l'article XIII, à utiliser des centrales nucléaires dans le territoire relevant de la juridiction des Palaos. Or, si les défendeurs avaient raison de soutenir que le paragraphe 6 de l'article XIII ne s'applique pas aux accords internationaux et que le paragraphe 3 de l'article II n'a pas d'effet sur l'utilisation des centrales nucléaires, la conclusion illogique qui découle de leur argument est que le Gouvernement des Palaos pouvait autoriser d'autres pays à exercer dans le territoire relevant de la juridiction des Palaos des activités que le Gouvernement lui-même ne pouvait entreprendre.

Pour ces motifs, nous soutenons que les deux dispositions de la Constitution relatives aux mesures de contrôle nucléaire, et notamment la clause de la question spécifique figurant au paragraphe 6 de l'article XIII, sont applicables à tout accord international conclu par la République des Palaos et relevant des activités et des domaines régis par ces dispositions.

2. Le paragraphe 6 de l'article XIII s'applique aussi aux navires à propulsion nucléaire - Il n'y a aucune raison de soustraire les navires à propulsion nucléaire du champ d'application du paragraphe 6 de l'article XIII, relatif à l'obligation de consulter les électeurs au sujet des centrales nucléaires. Nous notons que le rapport No 67 du Comité permanent (en date du 21 mars 1979) stipulait qu'aux termes de la proposition 91, "les navires militaires à propulsion nucléaire ne peuvent passer à moins de 200 milles des Palaos... (p. 1 du rapport). Bien que ce rapport, rédigé par le Comité de rédaction (Committee on Style and Arrangement) révèle une certaine méconnaissance du régime alors en vigueur et des détails de la proposition 91, et qu'il soit truffé de contradictions internes, l'existence dans les dossiers de la Convention d'une telle déclaration incontestée suggère fortement qu'il s'agit d'une déclaration d'intention fidèle. Associée au reste de l'histoire constitutionnelle examinée plus haut, cette déclaration incontestée confirme l'intention à la base de la proposition 91.

Par conséquent, nous considérons que le Gouvernement palaosien peut ne pas accepter que des navires à propulsion nucléaire manoeuvrent dans les eaux palaosiennes sans le vote favorable, dans le cadre d'un référendum organisé préalablement à cet effet, de 75 % des électeurs, conformément à l'article XIII, paragraphe 6 de la Constitution.

3. "L'utilisation" et le "stockage" - Enfin, nous concluons que les termes "utilisation" et "stockage", activités interdites aux termes de l'article II, paragraphe 3, et de l'article XIII, paragraphe 6, peuvent ne pas être interprétés de manière aussi restrictive qu'il le faudrait aux termes du paragraphe 324 de l'Accord pour autoriser constitutionnellement les Etats-Unis à "exploiter des navires et des aéronefs à capacité nucléaire dans des zones relevant de la juridiction des Palaos".

Il est manifeste que les habitants des Palaos ont eu le sentiment, lors de chacun des référendums constitutionnels, de voter sur la question du "transit" des navires équipés d'engins nucléaires. Ils n'ont pas vu les nuances et ont parfois fait fi des différences de syntaxe qui sont nécessaires pour soutenir la position des défendeurs au sujet du paragraphe 324. Plus précisément, les dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires approuvées par la population ne permettaient pas au Gouvernement palaosien de conclure avec quelque pays que ce soit, en particulier avec les Etats-Unis, un accord autorisant l'exploitation de

navires équipés d'engins nucléaires ou à propulsion nucléaire dans les eaux palaosiennes, sauf vote favorable préalable de 75 % des électeurs.

Nous considérons en particulier que les quatre termes "utilisation, essai, stockage ou déstockage" qui figurent dans les dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires tendaient à être une brève récapitulation de tout ce qui pouvait être fait avec les substances radioactives - en bref, une interdiction générale d'introduire des substances radioactives aux Palaos. En conséquence, ces quatre termes interdisent le transit des navires à propulsion nucléaire ou des navires équipés de missiles nucléaires. Il en résulte que la simple propulsion nucléaire équivaut à une "utilisation" de centrale nucléaire et, si ladite "utilisation" a lieu dans les zones relevant de la juridiction des Palaos, elle est interdite aux termes de l'article XIII, paragraphe 6, de la Constitution. En outre, le transport d'un missile nucléaire équivaut à une "utilisation" et à un "stockage" au sens des deux dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires. En résumé, nous considérons que la République des Palaos ne peut pas conclure un accord international autorisant ces opérations d'"utilisation" et de "stockage" sans un vote favorable préalable de 75 % des électeurs, aux termes des deux dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires.

Ce faisant, nous sommes pleinement conscients qu'il existe, au regard du droit international, un droit généralement reconnu de passage inoffensif en vertu duquel les navires d'un pays qui naviguent en surface peuvent traverser les eaux territoriales d'un autre pays. Le paragraphe 4 de l'article premier de la Constitution des Palaos garantit expressément le droit de passage inoffensif, internationalement reconnu, dans les termes suivants :

Aucune disposition du présent article (définissant les frontières territoriales des Palaos) ne peut être interprétée comme violant le droit de passage inoffensif et la liberté de haute mer internationalement reconnue.

Nous reconnaissons également que le droit de passage inoffensif est généralement reconnu aux navires à propulsion nucléaire ainsi qu'à ceux qui transportent des substances ou des armes nucléaires 9/. Voir, par exemple, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (adoptée le 30 avril 1982).

Ce n'est cependant pas ce droit de passage inoffensif qui détermine ou affecte notre décision. Les dispositions de la Constitution relatives au contrôle des activités nucléaires ne concernent que les accords conclus par la République des Palaos et les mesures prises par elle. Quelque droit de passage inoffensif dont jouissent les Etats-Unis, il existe en vertu du droit international et non en vertu d'un accord ou d'une autre mesure qu'aurait prise la République des Palaos.

9/ Le droit de passage inoffensif est celui qui "ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier", art. 19, par. 1, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer; Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (10 septembre 1964). Nous ne décidons pas ici si le droit de passage inoffensif est limité ou affecté de quelque façon que ce soit par les dispositions de la Constitution relatives au contrôle des activités nucléaires.

Nous considérons que l'Accord n'a pas été approuvé comme il convient parce que la "question spécifique" requise au paragraphe 6 de l'article XIII en ce qui concerne le libellé de l'article 324 n'a pas été posée aux électeurs. En outre, moins de 75 % des électeurs se sont prononcés en faveur de l'Accord lors du plébiscite. Le fait que l'approbation exigée en ce qui concerne l'article 324 n'a pas été obtenue signifie que pour la République des Palaos, l'Accord de libre association n'est pas valable 10/.

4. Les forces armées d'autres pays - Le paragraphe 312 de l'Accord donne aux Etats-Unis le droit d'"inviter les forces armées d'autres pays à utiliser les zones et installations militaires aux Palaos, en liaison avec les forces armées des Etats-Unis et sous leur contrôle". Aux termes du paragraphe 331, les Etats-Unis auraient le droit de "bénéficier, pour ce qui concerne les Palaos, de tous les ... droits et avantages" de divers traités de défense ou autres accords internationaux de sécurité.

Ces droits des Etats-Unis prévus au paragraphe 331 sont "sous réserve des dispositions du présent Accord" mais aucune disposition de l'Accord ne vise à limiter les autorisations d'opérer à l'intérieur du territoire relevant de la juridiction des Palaos que les Etats-Unis pourraient donner à d'autres pays.

Ainsi, pris ensemble, les paragraphes 312 et 331 de l'Accord donnent aux Etats-Unis "les pleins pouvoirs" pour les questions de défense, tant aux Palaos mêmes qu'en ce qui les concerne, y compris le droit d'inviter d'autres forces armées à pénétrer dans le territoire relevant de la juridiction palaosienne. Ces droits ne sont pas subordonnés aux dispositions du paragraphe 324. Ainsi, l'Accord permet à d'autres pays, agissant en vertu d'une autorisation des Etats-Unis, d'exploiter des navires et aéronefs militaires transportant des armes nucléaires et des navires à propulsion nucléaire à l'intérieur du territoire relevant de la juridiction des Palaos, et ne prévoit aucun recours contre une telle éventualité. Les dispositions actuelles de l'Accord relatives aux forces armées d'autres pays supposent également l'accord préalable de 75 % des électeurs des Palaos, dans le cadre d'un référendum organisé conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article II et du paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution.

10/ Il semble qu'en vertu de l'article II, paragraphe 3, de la Constitution, la non-approbation du paragraphe 324 entraîne l'invalidation de l'ensemble de l'Accord.

En outre, cet accord international est le résultat de plus de 15 années de négociations entre deux parties, dont une seule est représentée devant la présente Cour. Les renseignements qui nous ont été présentés ne sont pas suffisants pour nous permettre d'évaluer sérieusement l'importance relative des différentes clauses de l'Accord. En tout état de cause, l'historique de la Constitution donné dans le présent avis indique que le paragraphe 324 était une disposition importante, et probablement capitale, de l'Accord. On ne peut donc envisager en pareil cas de supprimer une seule clause et de laisser le reste intact et opérationnel (Voir aussi Gibbons, supra).

5. Le problème territorial - Enfin, les requérants soutiennent qu'une violation supplémentaire résulte de la disparité entre les définitions du territoire des Palaos dans la Constitution et dans l'Accord. La Constitution stipule que le territoire des Palaos s'étend jusqu'à "deux cents (200) milles marins à partir de la ligne de base archipélagique droite" (Constitution des Palaos, art. premier, par. 1).

Or, l'Accord prévoit une zone de 200 milles mais ne reconnaît pas la ligne de base archipélagique. Tel qu'il est défini dans l'Accord, le territoire des Palaos est donc plus petit que celui défini dans la Constitution.

Les requérants soutiennent que cette différence a pour résultat que les limitations prévues au paragraphe 324 ne s'appliquent qu'au territoire plus petit défini dans l'Accord, lequel donne dès lors aux Etats-Unis les pleins pouvoirs pour faire ce que bon leur semble à l'extérieur de cette zone, mais toujours à l'intérieur du territoire relevant de la juridiction des Palaos tel qu'il est défini dans la Constitution.

Telle n'est pas notre lecture de l'Accord. Ni l'autorisation prévue au paragraphe 312 ni la limitation prévue au paragraphe 324 ne définissent leur zone d'application. Tous ces paragraphes ont vraisemblablement le même champ d'application spatial. Les limitations prévues au paragraphe 324 s'appliquent donc chaque fois que les Etats-Unis veulent exercer leur autorité en vertu de l'Accord. La disparité territoriale ne produit pas une violation supplémentaire des dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires.

6. Les dispositions relatives au contrôle des activités nucléaires : conclusions -

Cette affaire nous venant en appel d'un jugement sommaire rendu par la juridiction inférieure, nous exposons ici nos conclusions précises. Nous considérons que la Constitution a valeur suprême aux Palaos et qu'elle l'emporte sur tout accord ou autre instrument international. Nous ne voyons aucun point de fait à juger pour ce qui est de la demande I. En droit, le paragraphe 324 et les paragraphes 312 et 331 pris ensemble requièrent une majorité des trois quarts (3/4) dans le cadre d'un référendum portant sur la question précise de savoir si leur ratification est acceptable en vertu de la Constitution. Nul ne contestant que l'Accord n'a reçu que 72,19 % des voix et que la (les) question(s) précise(s) nécessaire(s) concernant les dispositions en question n'a (n'ont) pas été soumise(s) aux électeurs, la juridiction concernée a eu raison de considérer que la demande I était recevable en droit.

IV

LE DROIT D'EXPROPRIATION

A. Les dispositions de l'Accord concernant les sites militaires

Le paragraphe 321 de l'Accord donne aux Etats-Unis le droit d'"établir et d'utiliser des sites militaires aux Palaos" et de "désigner à cet effet des secteurs de terre et de mer et de les améliorer conformément aux dispositions d'un accord distinct qui entrera en vigueur en même temps que le présent accord".

Cet accord distinct est l'Accord sur les utilisations militaires et les droits d'exploitation dans lequel on désigne divers secteurs spécifiques 11/. Chaque fois que les Etats-Unis souhaiteront établir un "site militaire" spécifiquement identifié dans l'accord distinct mentionné au paragraphe 321, ils en informeront le Gouvernement palaosien qui mettra le site désigné à leur disposition..." (par. 322, alin. a) de l'Accord). Ni le moment où l'on mettra le site "à la disposition [des Etats-Unis]" ni la méthode utilisée pour ce faire n'est spécifié.

Il est vrai que le Gouvernement palaosien a le droit, aux termes du paragraphe 322, alin. b), de désigner d'autres terrains, mais si les Etats-Unis ne trouvent pas ces derniers acceptables, les premiers sites désignés devraient être mis à la disposition des Etats-Unis "dans les 60 jours suivant la désignation initiale" (art. III, par. 3 de l'Accord sur les utilisations militaires et des droits d'exploitation).

Les requérants font valoir que la procédure prévue au paragraphe 322, alin. b) est contraire à l'article XIII, paragraphe 7 de la Constitution, qui donne au Gouvernement national "le pouvoir de saisir des biens pour usage public contre paiement d'une indemnité juste", mais stipule ensuite que "ce pouvoir ne sera pas exercé au profit d'une entité étrangère. Ce pouvoir sera utilisé avec modération et uniquement en dernier recours, après que tous les moyens de négociation de bonne foi avec le propriétaire du terrain aient été épuisés."

Les requérants insistent sur le fait que le délai de 60 jours est trop court pour permettre aux Palaos d'épuiser toutes les possibilités de négociation de bonne foi et rendrait pratiquement inévitable le recours au droit d'expropriation dans presque tous les cas, et ne représenterait pas un "dernier recours" utilisé "avec modération" (art. XIII, par. 7 de la Constitution palaosienne). Les requérants avancent en outre que si le Gouvernement exerce son droit d'expropriation pour fournir des sites aux Etats-Unis, cela est en violation de la clause touchant le "profit d'une entité étrangère" visé à l'article XIII, paragraphe 7.

Les dispositions ne sont pas anticonstitutionnelles à première vue

Ces dispositions de l'Accord de libre association sont profondément troublantes et ne manqueront pas d'éveiller le spectre d'une future crise constitutionnelle. Nous avons cependant conclu que le Gouvernement pourrait en fait s'acquitter de ses obligations de mettre les sites désignés à la disposition des Etats-Unis aux termes du paragraphe 322, alinéa b) de l'Accord sans violer les dispositions du paragraphe 7 de l'article XIII de la Constitution.

11/ Ces secteurs comprennent environ 26 hectares adjacents au terrain d'aviation d'Airai et 16 hectares de terres submergées et de "terres fermes" dans le port de Malakal, réservées à l'usage exclusif des Etats-Unis. Les Etats-Unis ont également affecté le terrain d'aviation d'Airai et tous les mouillages du port de Malakal et leurs eaux adjacentes à l'usage commun. On mentionne également d'autres utilisations, par exemple les secteurs utilisés pour l'entraînement et les manoeuvres, ainsi que pour les activités d'appui logistique et de base.

Diverses possibilités s'offrent au Gouvernement pour s'acquitter de son obligation de mettre le terrain voulu à la disposition des Etats-Unis dans un délai de 60 jours. L'une de ces possibilités est, bien entendu, d'engager des négociations avec les propriétaires du terrain et d'obtenir un accord sur un prix d'achat satisfaisant. Une subvention de 5,5 millions de dollars doit être fournie par les Etats-Unis aux termes du paragraphe 213 de l'Accord pour aider les Palaos à s'acquitter de leurs obligations dans ce domaine. Il est donc possible que le Gouvernement palaosien disposera de fonds suffisants pour faire des offres exceptionnellement attrayantes aux propriétaires fonciers. Si tel est le cas, il n'y aura sans doute aucune difficulté à obtenir les terrains requis.

Si le propriétaire du terrain désigné par les Etats-Unis demeure intraitable, le Gouvernement palaosien peut suggérer aux Etats-Unis de choisir un autre site. Cela donnerait à ce gouvernement la possibilité de chercher d'autres propriétaires fonciers qui seraient plus disposés à céder leur terrain.

La faisabilité de cette approche dépend d'autres facteurs que nous ne connaissons pas, comme par exemple, combien de terrains les Etats-Unis demanderont, combien d'argent la République des Palaos est disposée à affecter à l'acquisition des terrains, et si les Etats-Unis accepteront de donner suite aux demandes de la République des Palaos de prendre des terrains différents.

Nous ne pouvons pas conclure officiellement qu'à première vue l'engagement pris par les Palaos conformément aux dispositions du paragraphe 322, alinéa b) de l'Accord de libre association de l'article III, paragraphe 3 de l'Accord sur les utilisations militaires et les droits d'exploitation est anticonstitutionnel, mais nous ne saurions pour autant minimiser le risque d'anticonstitutionnalité inhérent à ces dispositions. La superficie de terrains que les Etats-Unis pourraient désigner pour leur propre usage n'est pas limitée. Les Etats-Unis ne sont pas obligés d'accepter un autre terrain suggéré par les Palaos, mais peuvent au contraire insister qu'on fasse droit à leur demande initiale. Après que l'on aura épuisé les 5,5 millions de dollars fournis aux termes du paragraphe 213 de l'Accord, la République des Palaos assumera la pleine responsabilité de tout paiement supplémentaire aux propriétaires fonciers [Accord sur les utilisations militaires et les droits d'exploitation, art. III, par. 4].

En outre, le calendrier prévu dans l'Accord est extrêmement court. Le délai de 60 jours donné au Gouvernement pour mettre le terrain à la disposition des Etats-Unis commence à courir au moment de la désignation initiale. Ce délai n'est ni modifié ni prolongé lorsque l'on suggère un autre terrain. Il semble donc hautement probable, voire inévitable, que les Palaos seront obligées de payer des prix exorbitants pour amener les propriétaires réticents à vendre leurs terrains. Ces difficultés pourraient être aggravées, ou même rendues insurmontables, s'il y a litige quant aux titres de propriété sur le terrain désigné. (Voir également l'article XIII, par. 10 de la Constitution des Palaos concernant la restitution des terrains publics.)

Ce n'est pas toutefois à la présente Cour qu'il revient d'évaluer la sagesse de l'Accord de libre association, ni d'élaborer des stratégies pour permettre au Gouvernement de s'acquitter des obligations qu'il a assumées au titre de cet accord.

C'est manifestement la responsabilité de l'exécutif agissant avec l'avis et le consentement de l'Olbiil Era Kelulau (Congrès national des Palaos) [art. VIII, par. 7, al. 2, art. IX, par. 5, al. 7 de la Constitution palaosienne]. Nous n'avons ici qu'un rôle limité : évaluer la constitutionnalité de l'Accord proposé.

Il nous semble évident que les dispositions touchant les sites militaires risquent en fin de compte de mettre le Gouvernement palaosien dans une position où, quoi qu'il fasse, il risque soit de violer la Constitution, soit de contrevenir à l'Accord. Mais il n'est pas encore parvenu à cette position et il est possible que ce choix fatidique ne se présente jamais. L'Accord, par ses termes, n'exige pas l'exercice du droit d'expropriation. Il serait donc prématuré et déplacé de notre part de supposer seulement qu'une telle situation se produira.

B. Les avantages

Lorsque nous reconnaissons que le Gouvernement pourra peut-être s'acquitter de ses obligations concernant les sites militaires de façon constitutionnelle, nous voulons être sûrs d'être bien compris. Du fait de notre décision d'aujourd'hui, il faudra de nouveaux efforts avant que l'on puisse adopter un accord constitutionnel, et des précisions s'imposent.

Dans ce litige, le Gouvernement a à maintes reprises et constamment soutenu : 1) que l'Accord est avantageux pour les Palaos; 2) que c'est au profit des Palaos que les Etats-Unis assurent la défense du territoire; et 3) que par conséquent l'utilisation par les Etats-Unis de terrains comme sites militaires se fait au profit des Palaos et non à celui des Etats-Unis. En conséquence, le Gouvernement conclut que l'exercice par les Palaos du droit d'expropriation pour fournir des terrains aux Etats-Unis à des fins de défense ne se pose pas en violation de l'interdiction constitutionnelle d'user du droit d'expropriation au profit d'une entité étrangère.

Le Gouvernement ne cherche pas à montrer que tout usage particulier proposé aux termes de l'Accord profiterait directement à la population palaosienne. En fait, la position du Gouvernement revient à dire que le simple fait qu'il ait décidé de participer à l'Accord établit d'une certaine façon que l'exercice du droit d'expropriation aux termes de l'Accord se ferait au profit des Palaos et non pas des Etats-Unis.

Ce raisonnement enlèverait donc tout sens à l'interdiction constitutionnelle d'exercer le droit d'expropriation au profit d'une entité étrangère. Il s'agit ici d'un pouvoir exercé par l'exécutif, et le mot "profit" a manifestement été utilisé pour brider les pouvoirs de l'exécutif. Ainsi, il est évident que le Gouvernement n'invoquerait le pouvoir d'exercer son droit d'expropriation qu'après avoir conclu que l'exercice de ce pouvoir serait profitable à la population palaosienne. La position du Gouvernement est, fondamentalement, que cette clause empêche le Gouvernement d'exercer ces pouvoirs pour fournir des terrains à une entité étrangère, sauf si ce gouvernement a décidé qu'il serait profitable de ce faire. Ce n'est pas ce que dit le paragraphe 7 de l'article XIII.

Cette clause interdit sans équivoque l'usage du droit d'expropriation en faveur d'une entité étrangère. Pour le moins, cela signifie que si le terrain en question doit être utilisé par une nation étrangère, le Gouvernement de la

République des Palaos se retrouve face à une tâche fort ardue s'il veut prouver des circonstances extraordinaires établissant que cet usage particulier se révélera être au seul profit de personnes ou d'entités palaosiennes.

C. Entité "étrangère"

Nous avons envisagé la possibilité qu'étant donné les relations étroites prévues avec la République des Palaos en vertu de l'Accord de libre association, les Etats-Unis ne soient pas réputés être une entité "étrangère" aux fins de l'interdiction figurant dans le paragraphe 7 de l'article XIII. Nous avons été forcés de rejeter cette possibilité.

Il n'y a aucune indication en ce sens où que ce soit dans la Constitution ou dans l'histoire constitutionnelle. Le Comité des dispositions générales de la Convention constitutionnelle, lorsqu'il a proposé cette disposition a dit : "L'expression 'entité étrangère' utilisée dans la présente section désigne toute entité autre qu'une personne, un gouvernement, une société ou un autre groupe ou association qui n'est pas citoyen de Belau ou qui n'appartient pas dans son intégralité à des citoyens de Belau." SCR No 30 (4 mars 1979). De toute évidence, le Gouvernement des Etats-Unis répond à cette définition d'une entité étrangère.

En fait, d'autres éléments de l'histoire de l'adoption de cette clause confirment que le peuple des Palaos envisageait précisément le cas des Etats-Unis et de l'Accord de libre association proposé.

Le télégramme Rosenblatt du 22 mars, qui demandait que des modifications soient apportées au projet de constitution pour éviter des conflits avec l'Accord mettait également l'accent sur cette disposition. Le télégramme était libellé comme suit :

"La phrase 'L'utilisation à des fins publiques ne comprend pas l'utilisation par une entité étrangère' pourrait être incompatible avec les responsabilités et les pouvoirs confiés aux Etats-Unis par l'Accord pour la défense des Palaos. La suppression de ce membre de phrase ne porterait pas atteinte à une notion chère aux Palaosiens suivant laquelle les Etats-Unis traiteraient avec les dirigeants locaux plutôt qu'avec le gouvernement central sur les questions de baux ou d'options. En fait, l'utilisation du droit d'expropriation est soigneusement limitée dans le restant de ce paragraphe. Toutefois, ce membre de phrase peut se voir donner une interprétation ayant pour effet d'empêcher totalement l'exercice des droits et responsabilités des Etats-Unis en matière de défense et de sécurité et la suppression de ce membre de phrase est recommandée."

Télégramme de Rosenblatt à Tmetuchl (22 mars 1979), p. 5 et 6.

Il est donc instructif du point de vue de l'application de la Constitution aux Etats-Unis qu'après réception du télégramme Rosenblatt la Convention constitutionnelle ait décidé de préciser encore la phrase comme suit : "Ce droit [d'expropriation] ne sera pas utilisé au profit d'une entité étrangère."

Après le premier plébiscite constitutionnel annulé, dans lequel 92 % des votants ont approuvé la constitution contenant cette phrase, la Commission de rédaction a proposé de supprimer cette phrase du paragraphe 7 de l'article XIII.

Il était expliqué dans le rapport de la Commission de rédaction que "le maintien de cette disposition [sic] compromettrait gravement l'aptitude du Gouvernement constitutionnel des Palaos à s'acquitter des obligations qui lui incomberaient en vertu d'un accord de libre association et empêcherait ainsi des rapports politiques de libre association". Report to the Palau Legislature from the Palau Constitutional Drafting Commission (21 août 1979), p. 6.

Comme on l'a déjà noté, les questions concernant une incompatibilité éventuelle entre le projet de constitution et l'Accord avaient déjà été définies clairement au moment où les habitants des Palaos ont pris part aux plébiscites constitutionnels. Les électeurs ont indiqué clairement qu'ils voulaient empêcher le Gouvernement des Palaos d'accepter d'exercer le droit d'expropriation dans les négociations qu'il menait en vue d'un accord de libre association.

D. Conclusion concernant le droit d'expropriation

Nous considérons par conséquent que les dispositions de l'Accord concernant un site militaire ne sont pas inconstitutionnelles a priori et qu'eu égard aux faits exposés ici, la question de savoir si une décision particulière envisagée par le gouvernement serait constitutionnelle ou non ne peut encore être tranchée. Nous confirmons donc la décision prise par la juridiction de première instance de faire droit à une demande de jugement sommaire sur le point 5.

Par ailleurs, nous avertissons le Gouvernement des Palaos qu'il lui sera impossible d'exercer le droit d'expropriation quand il cherchera à s'acquitter des obligations lui incombant en vertu de l'Accord de mettre des terrains à la disposition des Etats-Unis. Nous suggérons que cette section de l'Accord soit évaluée attentivement avant que d'autres mesures soient prises pour faire approuver celui-ci.

V

LES AUTRES POINTS

Les autres points appellent peu d'observations. La seule preuve avancée par les demandeurs au titre du point 2 pour faire valoir que l'Accord a été mis à exécution prématurément est la lettre adressée par le Président Salii à l'ambassadeur Zeder pour confirmer que 72,19 % des votants avaient approuvé l'Accord. Nous considérons que sur le plan juridique, une telle lettre ne constitue exécution de l'Accord. Par conséquent le rejet du point 2 par la juridiction de première instance est confirmée.

Etant donné que nous considérons, au titre du point 1, que l'Accord n'a pas été dûment ratifié, le point 3 devient académique et il n'y a plus à examiner si la juridiction de première instance a rejeté à juste titre la plainte du demandeur concernant le programme d'éducation politique.

De même, le point 4 ne peut être réglé en grande partie sauf qu'il découle de notre décision sur le point 1 que la Public Law No 2-14 était défectueuse en ce sens qu'elle ne satisfaisait pas à l'exigence précise de la section 6 de l'article XIII.

VI

CONCLUSIONS

LE TRIBUNAL REND PAR CONSEQUENT LE JUGEMENT SUIVANT :

1. Les jugements sur les points 1, 2 et 5 sont confirmés.
2. Il n'est pas pris de décision concernant le jugement sur le point 3 qui est devenu sans objet.
3. Le jugement sur le point 4 est annulé et il n'est fait droit à la requête des demandeurs qu'en ce qui concerne la disposition du paragraphe 6 de l'article XIII de la Constitution des Palaos se rapportant à l'approbation requise pour une question séparée.

Fait le 17 septembre 1986.

Mamoru NAKAMURA
Président de la Cour suprême

Loren A. SUTTON
Conseiller

Edward C. KING
Conseiller
