

ORAL STATEMENTS

MINUTES OF THE PUBLIC SITTINGS

held at the Peace Palace, The Hague, on 21, 22 and 23 October, and on 20 December 1980, The President, Sir Humphrey Waldock, presiding

EXPOSÉS ORAUX

PROCÈS-VERBAUX DES AUDIENCES PUBLIQUES

*tenues au palais de la Paix, La Haye,
les 21, 22 et 23 octobre et le 20 décembre 1980,
sous la présidence de sir Humphrey Waldock, Président*

FIRST PUBLIC SITTING (21 X 80, 10 a.m.)

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

Also present :

For the World Health Organization :

Mr. Claude-Henri Vignes, Director, Legal Division.
Mr. H. J. Schlenzka, Senior Legal Officer.

For Egypt :

H.E. Mr. Ahmed Osman, Ambassador to Austria.
H.E. Mr. Alaa Eldin Khairat, Ambassador to the Netherlands.

For the Syrian Arab Republic :

Mr. Adnan Nachabé, Legal Adviser to the Ministry of Foreign Affairs.
Mr. Mohamad Izzat Habbal, Chargé d'affaires a.i. in Brussels ; Minister.

For Tunisia :

Mr. Abdelwahab Cherif, Counsellor at the Embassy in The Hague.
Mr. Mondher Jemail, Second Secretary at the Embassy in The Hague.
Mr. Samir Chaffai, Second Secretary at the Embassy in The Hague.

For the United Arab Emirates :

Professor Mustafa Kamil Yasseen, Special Counsellor of the Mission of the United Arab Emirates at Geneva.

For the United States of America :

Mr. Stephen M. Schwebel, Deputy Legal Adviser, Department of State.
Mr. Stephen R. Bond, Legal Adviser, United States Mission to International Organizations, Geneva.
Mr. Ralph Drury Martin, Attorney Adviser, Department of State.
Mrs. Lori Fisler Damrosch, Attorney Adviser, Department of State.

OPENING OF THE ORAL PROCEEDINGS

The PRESIDENT : The Court meets today in the case concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*. But before the proceedings in the case begin, it is my sad duty to refer to the two sudden and tragic losses which the Court has suffered in the deaths of two of its Members. On 25 September 1980, Judge Richard R. Baxter died in hospital in Boston, Massachusetts, after an illness of some months. On 4 October 1980, Judge Salah El Dine Tarazi met his death near his home in The Hague in a traffic accident.

Judge Baxter became a Member of the Court in 1979, after a distinguished career as a teacher and consultant in international law ; for 20 years he was the Manley Hudson Professor of Public International Law at Harvard University. As a member of the United States Department of State Advisory Committee on the Law of the Sea, and a member of the United States delegation to a number of international conferences, he helped to contribute to the making of international law ; as a professor and as Editor-in-Chief of the *American Journal of International Law*, he played a notable part in its dissemination and teaching. When he died, he had been a Member of the Court for little more than a year-and-a-half ; yet within that period he had already made a distinctive contribution to the work of the Court which enabled its Members to appreciate both his high qualities as an international lawyer and his warm and generous nature as a colleague.

Judge Tarazi had at the time of his death been a Member of the Court for four-and-a-half years, since February 1976. Prior to his election to the Court he had had a distinguished career, first in the academic field at the University of Damascus, and subsequently as a diplomat in the service of the Syrian Arab Republic ; in the latter capacity he played in particular an important part in the work of the United Nations Special Committee on the question of defining aggression, and in the work of the Vienna Conference on the Law of Treaties.

On joining the Court, Judge Tarazi showed himself devoted to its service ; he played his part in its administrative as well as its judicial work. By his sensitive contributions to our debates, his thoughtful individual opinions in the cases in which he took part, and the sincerity he displayed in all his work, he gained the admiration and esteem of all his colleagues.

I invite all those present at this sitting to rise and observe a minute of silence in tribute to the memory of Judge Richard Baxter and Judge Salah El Dine Tarazi.

*

The Court meets today, pursuant to Article 66, paragraph 2, of the Statute, to hear oral statements relating to the request for an advisory opinion (pp. 3-24, *supra*) submitted to the Court by the World Health Assembly. By resolution WHA.33.16, adopted on 20 May 1980, the Thirty-third World Health Assembly decided to submit two questions to the Court for its advisory opinion ; I shall ask the Registrar to read these questions.

The REGISTRAR :

"1. Are the negotiation and notice provisions of Section 37 of the Agreement of 25 March 1951 between the World Health Organization and Egypt applicable in the event that either party to the Agreement wishes to have the Regional Office transferred from the territory of Egypt ?

2. If so, what would be the legal responsibilities of both the World Health Organization and Egypt, with regard to the Regional Office in Alexandria, during the two-year period between notice and termination of the Agreement ?"

The PRESIDENT : In accordance with Article 65, paragraph 2, of the Statute of the Court, the World Health Organization has supplied the Court with a dossier of documents (pp. 27-29, *supra*) likely to throw light upon those questions ; and in accordance with Article 66 of the Statute notice of the request for an advisory opinion was given to all States entitled to appear before the Court.

By the special and direct communication provided for in Article 66 of the Statute all member States of the World Health Organization entitled to appear before the Court were notified that they were considered as likely to be able to furnish information on the questions, and that the Court was prepared to receive written statements from them within a time-limit fixed for that purpose. Within that time-limit, the following States submitted written statements : Bolivia, Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Syrian Arab Republic, United Arab Emirates, United States of America (pp. 139-210, *supra*).

The member States of the World Health Organization entitled to appear before the Court were informed of the date fixed for the present oral proceedings (pp. 329-331, *infra*), and of the possibility of making oral statements ; the Governments of Egypt, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates and United States of America have indicated their intention to make oral statements, and I note the presence in Court of the representatives of those Governments.

I note also the presence in Court of Dr. Vignes, the Legal Adviser of the World Health Organization who, in response to the President's requests, has supplied the Court, for its information, with a number of additional documents (pp. 30-120, *supra*) supplementing the dossier which the Organization has laid before the Court. The Court already has before it in the dossier the statement made by Dr. Vignes at the Thirty-third World Health Assembly on 20 May 1980 on certain legal aspects of the question in regard to which the Court's opinion has been requested ; and I understand that it is not his intention to present any oral statement in the case to the Court on behalf of the Organization. I further understand that, pursuant to Article 77 of the Constitution of the Organization, he appears before the Court as the representative of the Director-General in these proceedings in order to reply to any questions which the Court or any of its Members may desire to put. I will, however, ask Dr. Vignes if he would be so good as to confirm that these understandings are correct.

M. VIGNES : Monsieur le Président, Messieurs, vous avez posé deux questions et je voudrais, à cette occasion, apporter deux éclaircissements. Au préalable, je voudrais vous informer que le Directeur général m'a prié de transmettre à la Cour l'expression de ses sentiments de profond respect. Il remercie par avance la Cour de l'aide qu'elle apportera à l'Organisation en donnant les réponses appropriées aux deux questions qui lui ont été posées par l'Assemblée

mondiale de la Santé. En raison de la nature même de ces questions qui reflètent la divergence d'opinions existant entre certains Etats membres de l'Organisation, le Directeur général n'a jugé possible ni de prendre position en faveur de l'une des thèses en présence, ni d'exposer en son nom propre les arguments respectifs – arguments qui ont déjà fait l'objet d'exposés écrits et qui seront sans nul doute développés par les représentants des divers Etats membres présents aujourd'hui. Conformément aux dispositions de l'article 77 de la Constitution, le Directeur général s'est chargé de soumettre l'affaire à la Cour et il lui a transmis, conformément aux dispositions de son Statut, tous documents pouvant servir à élucider la question qu'il a pu découvrir. Sans doute, le Directeur général a conscience que la documentation qui se trouve entre les mains de la Cour laisse subsister des ombres sur certains détails d'ordre historique. Ceci résulte de deux facteurs : en premier lieu, la disposition qui fait l'objet de la demande d'avis consultatif s'est bornée à reprendre purement et simplement une disposition analogue figurant dans l'accord entre la Suisse et l'OMS de 1948, lequel accord reprenait également une disposition identique figurant dans l'accord conclu entre le BIT et la Confédération suisse en 1946. Ceci explique que le texte en question n'ait pas fait l'objet de discussions approfondies lors de son adoption car il reproduisait une clause déjà bien connue. En second lieu, les documents en cause datent de plus de trente ans et il faut reconnaître que le système d'archivage de l'Organisation à cette époque n'était pas aussi parfait qu'on aurait pu le souhaiter.

Cependant, le Directeur général a déployé tous ses efforts pour soumettre à la Cour tous les documents pertinents qu'il a découverts. Ces documents, de l'avis du Directeur général, permettent de suivre l'essentiel de la genèse de la section 37, ainsi que de l'accord du 25 mars 1951 ; ils permettent également de connaître les discussions ayant amené à la sélection du siège régional ainsi que le processus ayant conduit à l'intégration dans l'Organisation du Bureau sanitaire existant préalablement à Alexandrie.

Il va sans dire que le Directeur général est à l'entière disposition de la Cour pour répondre à toutes les questions qu'il lui plairait de poser et qu'il s'efforcera de lui fournir tous les éclaircissements additionnels qui seraient nécessaires. Mais pour l'instant il ne pense pas qu'il soit utile que l'Organisation présente une quelconque argumentation.

The PRESIDENT : After consultations between the President of the Court and the representatives of the States which have expressed an intention to make oral statements, the Court has decided to call upon those representatives in the following order : United Arab Emirates ; Republic of Tunisia ; United States of America ; Syrian Arab Republic ; Arab Republic of Egypt.

EXPOSÉ ORAL DE M. YASSEEN

REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT DES ÉMIRATS ARABES UNIS

M. YASSEEN : Monsieur le Président, je voudrais tout d'abord m'associer, si vous le permettez, à tout ce que vous avez dit à l'égard de M. Tarazi et de M. Baxter, les deux éminents juges que la Cour internationale de Justice vient de perdre et que j'avais le privilège de connaître et d'admirer. Au nom des Emirats arabes unis et en mon nom, j'exprime à la Cour et aux familles des disparus les condoléances les plus sincères.

J'apprécie hautement l'honneur qui m'échoit de soumettre à la Cour internationale de Justice au nom des Emirats arabes unis quelques brèves remarques concernant l'avis consultatif sollicité par l'Assemblée mondiale de la Santé.

Il s'agit d'une question purement juridique : l'interprétation de la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et le Gouvernement de l'Egypte en vue d'en déterminer la portée et de savoir précisément si cette section s'applique au transfert du Bureau régional d'Alexandrie.

On a parlé à cet égard de l'excellent fonctionnement de ce Bureau au cours de ses longues années d'existence et de l'attitude coopérative exemplaire du Gouvernement égyptien à l'égard de ce Bureau. Mais qu'il me soit permis de ne point aborder ces questions et pour cause. Je suis d'avis que leur examen ne saurait aider à élucider le point juridique dont il s'agit, à savoir la portée de la compétence de l'Organisation mondiale de la Santé de transférer son Bureau régional d'Egypte à la lumière du droit international, en général, et des instruments appropriés, en particulier.

Nous nous bornerons à faire quelques remarques sur l'un des aspects de la question posée, à savoir la possibilité de l'Organisation mondiale de la Santé de transférer son Bureau régional hors du territoire égyptien. C'est précisément cet aspect qui a été la cause directe de la requête de l'avis consultatif dont la Cour internationale de Justice est saisie.

Nous parlerons de l'accord du 25 mars 1951 et précisément de la portée de sa section 37 mais naturellement il convient d'abord de connaître l'attitude du droit international général en ce qui concerne le transfert du siège d'une organisation internationale.

Il faut donc parler tout d'abord de l'attitude du droit international général en ce qui concerne le transfert du siège d'une organisation internationale.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, l'organisation internationale ne peut, selon le droit international, être obligée à maintenir son siège là où il se trouve qu'en vertu d'une disposition particulière. Nous pensons, qu'en droit international, le principe est que l'organisation garde toute liberté de transférer son siège ou son bureau régional à moins qu'il n'en soit convenu autrement.

Ce principe a été quelques fois incorporé dans certains instruments internationaux. En effet, certains accords reconnaissent expressément à l'organisation la liberté de transférer son siège, comme l'accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies du 26 juin 1947 avec les Etats-Unis ¹, l'accord de l'Agence

¹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 11, p. 11.

internationale de l'énergie atomique du 11 décembre 1957 avec l'Autriche¹, l'accord de l'Organisation de l'aviation civile internationale du 14 avril 1951 avec le Canada², et tant d'autres. Mais peut-être ces dispositions qui reconnaissent expressément aux organisations la liberté de transférer leur siège ont-elles été rendues utiles pour dissiper tout doute, parce que ces accords prévoient que les sièges de ces organisations se situent dans des pays déterminés.

Mais ce principe vaut même en cas de silence, quand il n'y a pas de texte qui confirme la liberté de l'organisation de transférer son siège. Ce principe se présume, car il se justifie, étant nécessaire au bon fonctionnement des organisations internationales, il peut à ce titre refléter raisonnablement l'intention commune des parties. Comme il n'est pas possible de présumer des restrictions à la souveraineté de l'Etat, il n'est pas possible de présumer des restrictions à la compétence constitutionnelle de l'organisation internationale. L'organisation internationale n'est pas une entité figée mais une institution dynamique. En l'admettant sur son territoire, l'Etat hôte ne peut l'empêcher, sur la base d'allégations équivoques, de prendre les décisions qu'elle juge nécessaires à son bon fonctionnement.

Priver une organisation internationale de la liberté de transférer son siège peut aboutir à une véritable paralysie. L'efficacité d'une organisation internationale peut, en effet, dépendre du lieu où est situé son siège.

La liberté d'une organisation internationale de transférer son siège ne saurait donc être restreinte qu'en vertu d'une disposition particulière. Mais, quoique possible, une disposition qui restreint directement ou indirectement la liberté d'une organisation internationale de transférer son siège est considérée comme une anomalie. Le Statut de la Cour internationale de Justice est l'un des rares instruments internationaux qui contiennent une disposition pareille. Il est dit dans son article 22 : « Le siège de la Cour est fixé à La Haye. » Or la Cour internationale de Justice, examinant son Statut en vertu du pouvoir conféré par l'article 70 de ce Statut, a considéré cette disposition comme une anomalie et a recommandé en 1969 un amendement qui permet à l'Assemblée générale des Nations Unies de récupérer sa liberté de transférer, si besoin est, le siège de la Cour sur une recommandation de celle-ci. L'amendement proposé par la Cour est ainsi conçu : « Le siège de la Cour est fixé à La Haye ou en tout autre lieu que l'Assemblée générale pourra déterminer à tout moment, sur la recommandation de la Cour. »

Il paraît éminemment utile de nous référer à quelques passages de ce que la Cour a dit à ce propos dans sa note explicative :

« Si la Cour est amenée aujourd'hui à proposer un amendement à l'article 22 de son Statut et diverses modifications qui en découlent pour les articles 23 et 28, c'est aussi parce que la disposition selon laquelle « le siège de la Cour est fixé à La Haye » constitue une anomalie. Aucun des autres organes principaux de l'Organisation des Nations Unies et aucune des institutions spécialisées (pas plus que l'Agence internationale de l'énergie atomique) n'a son siège fixé en un lieu nommément désigné.

La Cour, en proposant un amendement à l'article 22 et certains amendements connexes aux articles 23 et 28, ne recommande pas actuellement que son siège soit fixé ailleurs qu'à La Haye. Il s'agit simplement de lui laisser la latitude dont jouissent les Nations Unies elles-mêmes, leurs autres

¹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 339, p. 111.

² *Ibid.*, vol. 96, p. 155.

organes principaux et toutes les institutions spécialisées, de s'établir à tout endroit quel qu'il soit, où, avec le temps, il apparaîtrait qu'elle peut s'acquitter le plus harmonieusement et le plus efficacement de ses fonctions ¹.»

Aussi est-il juste de conclure que la liberté d'une organisation internationale de transférer son siège ne peut être restreinte qu'en vertu d'une disposition particulière. Or, semblable disposition constitue une anomalie. Elle ne se présume donc pas, car il est évident qu'une anomalie ne se présume jamais.

Où est donc la disposition en vertu de laquelle on veut priver l'OMS de sa liberté, à tout moment, de transférer le siège de son Bureau régional ?

Cela nous amène à examiner l'accord du 25 mars 1951 et à examiner surtout la portée de sa section 37.

La section 37 de l'accord du 25 mars 1951 est ainsi conçue :

« Le présent accord peut être révisé à la demande de l'une ou l'autre partie. Dans cette éventualité, les deux parties se consultent sur les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions du présent accord. Au cas où, dans le délai d'un an, les négociations n'aboutiraient pas à une entente, le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans. »

Cette disposition n'est pas unique, une disposition analogue se trouve dans les accords que l'Organisation mondiale de la Santé a conclus avec d'autres États, dont le Danemark ², les Philippines ³ et la Suisse ⁴ et que l'Égypte a conclu avec d'autres organisations internationales, dont l'Organisation de l'aviation civile internationale ⁵.

Il est évident que cette section concerne exclusivement l'accord du 25 mars 1951, elle concerne précisément la révision des dispositions de cet accord. Il faut donc savoir si cet accord règle le choix du siège du Bureau régional et le transfert de ce siège.

Nous constatons que cet accord ne traite ni de l'un ni de l'autre de ces deux points. Par conséquent, sa section 37 ne peut leur être appliquée.

Comme le dit son titre, c'est un accord « pour déterminer les privilèges, immunités et facilités » accordés en Égypte par le gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires.

Le préambule confirme cette réalité :

« Désireux de conclure un accord ayant pour objet de déterminer les privilèges, immunités et facilités qui devront être accordés par le Gouvernement de l'Égypte à l'Organisation mondiale de la Santé, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires, notamment en ce qui concerne les arrangements pour la région de la Méditerranée orientale, ainsi que de régler diverses questions connexes... »

L'examen minutieux du texte de l'accord démontre clairement que cet accord

¹ *Rapport de la Cour internationale de Justice*, 1^{er} août 1968-31 juillet 1969. Assemblée générale, supplément n° 5 (A.G.7605).

² La section 35 de l'accord signé à Genève le 29 juin 1955 et à Copenhague le 7 juillet 1955.

³ La section 35 de l'accord du 22 juillet 1951.

⁴ L'article 29 de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation mondiale de la Santé, *Recueil des traités*, vol. 26, 1949, p. 346.

⁵ La section 37 de l'accord du 27 août 1953.

n'a pour objet que des privilèges, immunités et facilités. Aucune disposition ne détermine le choix du siège. Le paragraphe v) de l'article 1 relatif aux définitions mentionne, il est vrai, le Bureau régional à Alexandrie :

« les termes « organes principaux ou subsidiaires » doivent être entendus comme comprenant l'Assemblée mondiale de la Santé, le Conseil exécutif, le Comité régional de la région de la Méditerranée orientale et toute subdivision de ces divers organes de même que le Secrétariat et le Bureau régional à Alexandrie. »

Mais certainement il s'agit là non pas d'une disposition qui décide l'établissement du Bureau à Alexandrie, mais d'une simple constatation que le Bureau existait déjà. Il n'y a rien surtout dans cet accord qui oblige l'Organisation mondiale de la Santé à maintenir son Bureau régional en Egypte.

L'accord du 25 mars 1951 doit de toute façon être interprété à la lumière de la constitution de l'OMS. Or, il est difficile d'admettre que l'Organisation mondiale de la Santé, en concluant un accord pour déterminer les privilèges, les immunités et les facilités qu'on doit accorder à l'Organisation, aux représentants de ses membres ou à ses fonctionnaires, ait voulu restreindre la compétence que la Constitution reconnaît à l'Assemblée de la Santé en ce qui concerne le choix du siège d'un bureau régional. L'Etat qui conclut un tel accord avec l'Organisation mondiale de la Santé, surtout quand cet Etat est membre de cette Organisation, est censé connaître la portée de cette compétence.

Quoi qu'il en soit, le Bureau régional pour la Méditerranée orientale existait avant la conclusion de l'accord du 25 mars 1951. Il a été établi à Alexandrie par un processus juridique antérieur à la conclusion de cet accord.

C'est l'article 44 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé qui concerne la détermination des régions géographiques et l'établissement des organisations régionales.

Cet article dispose que :

« a) l'Assemblée de la Santé, de temps en temps, détermine les régions géographiques où il est désirable d'établir une organisation régionale ;

b) l'Assemblée de la Santé peut, avec le consentement de la majorité des Etats membres situés dans chaque région ainsi déterminée, établir une organisation régionale pour répondre aux besoins particuliers de cette région. Il ne pourra y avoir plus d'une organisation régionale dans chaque région. »

L'article 46 précise par ailleurs que : « Chacune des organisations régionales comporte un comité régional et un bureau régional. »

Il est donc clair que d'après la Constitution l'établissement d'une organisation régionale, y compris évidemment le choix du siège de son bureau, relève, avec le consentement des Etats membres situés dans chaque région, de la compétence de l'Assemblée de la Santé.

C'est conformément à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé que le siège du Bureau de la région de la Méditerranée orientale a été établi. Dans sa résolution (WHA1.72)¹ de juillet 1948, l'Assemblée de la Santé a délimité les régions géographiques, dont la région de la Méditerranée orientale, et a décidé :

¹ *Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif*, vol. 1, 1948-1972, p. 315.

« de charger le Conseil exécutif : 1) de constituer des organisations régionales en tenant compte de la délimitation des régions géographiques établies, dès que sera acquis le consentement de la majorité des Etats membres situés dans lesdites régions... »

Le Comité régional pour la Méditerranée orientale a tenu sa première session au Caire, du 7 au 10 février 1949, et a recommandé le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau de la région de la Méditerranée orientale. Le Conseil exécutif a examiné le rapport sur cette session et a adopté sa résolution (EB3.R30)¹ de mars 1949, dans laquelle il :

« 1) Approuve sous condition le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, cette décision devant être soumise aux Nations Unies ;

2) Prie le Directeur général de remercier le Gouvernement égyptien d'avoir généreusement mis l'emplacement et les locaux d'Alexandrie à la disposition de l'Organisation pour une période de neuf ans, moyennant un loyer nominal de 10 piastres par an ;

3) Approuve la création d'un Bureau régional pour la Méditerranée orientale qui commencera à fonctionner le 1^{er} juillet 1949, ou vers cette date ;

4) Approuve la résolution du Comité régional demandant que « les fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie soient intégrées à celles de l'organisation régionale de l'Organisation mondiale de la Santé. »

C'est ainsi que le Comité a été créé et le Bureau établi en 1949. Le Bureau a en effet commencé à fonctionner en 1949, bien avant la conclusion de l'accord du 25 mars 1951 sur les privilèges, immunités et facilités.

C'est donc par un acte unilatéral des organes compétents de l'Organisation mondiale de la Santé selon la Constitution de cette Organisation que le siège du Bureau de la région de la Méditerranée orientale a été déterminé. Pour être opposable à l'Egypte, naturellement, cet acte a dû être accepté par elle. Mais cette acceptation n'a point pour effet de changer le statut juridique de l'acte, et surtout de faire dépendre le transfert du siège de la volonté de l'Egypte. Et cela se comprend. L'Egypte est supposée savoir, en acceptant cet acte unilatéral, que la détermination du siège d'une organisation régionale appartient, selon la Constitution de l'OMS, à l'Assemblée de la Santé. On peut même supposer que la détermination du siège se réalise par un accord. L'Etat où l'organisation veut établir son siège conclut, en acceptant la décision de l'organisation, un accord avec celle-ci. On peut supposer que le siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale a été établi à Alexandrie par un accord qui résulte de l'acceptation par l'Egypte de la décision des instances compétentes de l'OMS. Cet accord n'est certes pas l'accord du 25 mars 1951, et c'est un accord en forme simplifiée qui ne contient pas de clause concernant sa dénonciation. Or, selon le droit international :

« Un traité qui ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ne peut faire l'objet d'une dénonciation à moins qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou que le droit de dénonciation ne puisse être déduit de la nature du traité. »

¹ *Ibid.*, p. 332.

C'est la règle reconnue en droit international, c'est une règle coutumière.

C'est le paragraphe premier de l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités qui énonce cette règle que la Commission du droit international a confirmé plus tard dans le paragraphe 1 de l'article 56 de son projet sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

Au reste, la Commission du droit international dans son commentaire sur cet article donne, comme exemple typique où le droit de dénonciation peut être déduit de la nature du traité, les accords de siège.

Voici un passage de ce commentaire :

« Parmi les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, il est une catégorie de traités qui, en l'absence de clause ayant cet objet, semblent dénonçables, ce sont les accords de siège conclus entre un Etat et une organisation. En effet, le choix de son siège par une organisation internationale correspond pour elle à l'exercice d'un droit dont il est normal de ne pas immobiliser l'exercice. D'ailleurs, le fonctionnement harmonieux d'un accord de siège suppose entre l'organisation et l'Etat hôte des relations d'une nature particulière dont le maintien ne peut être assuré par la volonté d'une partie seulement ¹. »

La doctrine a déjà été très claire dans ce sens. Le professeur Philippe Cahier dit que :

« Certains accords de siège ne prévoient pas de dénonciation de l'accord... Dans ce cas-là il semble que la possibilité de dénonciation n'est qu'unilatérale, c'est-à-dire que c'est l'organisation qui est titulaire de ce droit qu'elle peut exercer en changeant de siège, mais que l'Etat lui-même ne saurait le faire. Cette règle vaut aussi pour l'accord de siège entre l'Unesco et la France qui ne prévoit ni la dénonciation, ni le changement de siège, étant donné qu'une organisation doit toujours être libre de déplacer son siège comme elle l'entend. »

A supposer donc que l'établissement du siège du Bureau de la région de la Méditerranée orientale ait été réalisé en 1949 en vertu d'un accord, en forme simplifiée, cet accord, quoique ne prévoyant pas qu'on puisse le dénoncer, est par nature dénonçable.

Ainsi nous pouvons conclure que l'accord du 25 mars 1951 ne contient rien qui oblige l'OMS à maintenir son Bureau régional à Alexandrie.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, certains croient cependant que la section 37 de cet accord s'applique au transfert du Bureau régional. Ils s'efforcent d'appeler cet accord un accord de siège ². C'est ce que je lis dans l'exposé écrit du Gouvernement de l'Egypte. On s'efforce d'appeler cet accord un accord de siège pour prouver qu'il concerne le Bureau régional. Mais qu'importe un nom ? Un nom ne peut changer la nature des choses, il ne peut surtout pas faire figurer dans l'accord une disposition qui n'y existe pas. De plus cet accord concerne, en effet, le Bureau régional. Mais il est conclu pour faciliter le fonctionnement du Bureau et ne contient rien qui restreigne la liberté de l'Organisation mondiale de la Santé de transférer le Bureau régional hors d'Egypte. Appeler cet accord un accord de

¹ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente et unième session, *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II, p. 434.

² Exposé écrit du Gouvernement de l'Egypte, p. 157 et suiv.

siège ne peut donc pas cacher une réalité évidente, à savoir l'absence de toute disposition qui concerne l'établissement du Bureau et son transfert.

D'aucuns ne s'arrêtent pas seulement au nom, mais invoquent une certaine méthode d'interprétation pour faire dire à cet accord ce qu'il ne dit pas, c'est ce que je lis dans l'exposé écrit du Gouvernement des Etats-Unis. Ils invoquent le principe d'interprétation *ut res magis valeat quam pereat*, souvent désigné sous le nom du principe de l'effet utile.

Mais ils admettent que :

« L'accord n'est peut-être pas suffisamment bien rédigé pour lever tout doute sur le point de savoir si la section 37 s'applique au retrait du Bureau régional, mais rien ne permet d'y déceler une intention délibérée d'autoriser un retrait ou une expulsion sans préavis ¹. »

Mais que signifie le principe de l'effet utile ? Quelle en est la portée exacte ?

On a cité à ce propos un passage de sir Hersch Lauterpacht :

« This is a major principle, in the light of which the intention of the parties must be interpreted even to the extent of disregarding the letter of the instrument and of reading into it something which, on the face of it, it does not contain — so long as that 'something' is not contradicted by available and permissible evidence of the intention of the parties ². »

Cela donne vraiment l'impression qu'il s'agit d'un principe qui autorise une interprétation téléologique très libérale, mais si l'on continue à citer ce grand auteur on voit qu'il s'agit vraiment d'une garantie contre une interprétation extensive, car, tout de suite après, sir Hersch Lauterpacht dit :

« If any lesson can be derived, in this respect, from the experience of the work of the International Court, it is this : Governments cannot rely on the Court that it will countenance evasion from the *vincula juris* into which they seem to have entered, unless they can show that the legal obligation thus expressed does not correspond to their intention. Subject to the latter consideration, the Court will extract from them every reasonable measure of effectiveness. »

De toute façon on sait que l'illustre internationaliste que fut sir Hersch Lauterpacht étendait au-delà des limites acceptées par le droit international positif la notion de l'interprétation. On sait surtout qu'il a confondu d'abord l'interprétation d'après le principe *ut res magis* et l'interprétation extensive. En 1950, dans son premier rapport sur l'interprétation des traités, à l'Institut de droit international, il dit dans le projet de résolution :

« Dans la mesure où, en se fondant sur des considérations de bonne foi et sur la nécessité de remplir l'objet essentiel du traité, on peut invoquer le principe de l'effet utile parfois appelé la règle de l'interprétation extensive. »

Mais, au cours de la session de Sienné, en 1952, il remplace l'« interprétation extensive » par « l'interprétation effective » dans le projet définitif de résolution, et Henri Rolin, au cours de cette même session, dit à ce propos qu'« il faut éviter

¹ Exposé écrit des Etats-Unis d'Amérique, ci-dessus, p. 195.

² H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, p. 228 (1958) ; exposé écrit des Etats-Unis, ci-dessus p. 193.

en ce qui concerne la règle de l'effet utile le terme *interprétation extensive* ». Et c'est aussi l'opinion de lord McNair qui montre dans son célèbre livre sur *The Law of Treaties* la différence entre le principe *ut res magis* et la règle de l'interprétation extensive¹. Le principe *ut res magis* ne vise pas, en effet, à étendre le domaine d'application du traité. Selon sa conception généralement acceptée, il ne permet pas de donner au texte, à l'une quelconque de ses composantes, un effet qui n'est pas le sien, même si cet effet pouvait être qualifié d'utile. Ce principe est surtout invoqué contre une interprétation restrictive, il peut ainsi être considéré comme une garantie contre une interprétation restrictive sans toutefois justifier une interprétation extensive.

De toute façon, la doctrine qui vise à donner au principe *ut res magis* une portée qui dépasse ces limites ne reflète pas le droit international positif. Cette doctrine n'a donc pas été acceptée ni par l'Institut de droit international, dans sa résolution sur l'interprétation des traités, ni par la Commission du droit international dans son projet sur le droit des traités, ni par la conférence de Vienne sur le droit des traités dans la convention de Vienne sur le droit des traités.

La portée exacte du principe *ut res magis* a été énoncée dans un article 72 intitulé « L'interprétation des termes du traité en fonction de l'effet utile *ut res magis valeat quam pereat* » que sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial sur le droit des traités, a proposé à la Commission du droit international dans son troisième rapport en 1964².

D'après cet article :

« Tout terme d'un traité doit être interprété de manière à lui donner tout le poids et tout l'effet compatibles

- a) avec son sens naturel et ordinaire et avec celui des autres termes du traité ;
- b) et avec l'objet et le but du traité »,

or il est difficile d'après le principe *ut res magis* ainsi compris de conclure que la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 s'applique au transfert du Bureau, c'est-à-dire à une question qui n'est prévue par aucune des dispositions de cet accord.

Qui plus est, il est évident que ledit accord a pour objet de déterminer des privilèges, immunités et facilités afin de permettre à l'Organisation d'exercer ses fonctions et d'atteindre ses objectifs pleinement et efficacement. Il n'entre surtout pas dans l'objet et le but de cet accord de restreindre la compétence de l'Assemblée mondiale de la Santé en ce qui concerne l'établissement du Bureau régional et son transfert.

De toute façon, le principe de l'effet utile ne va pas, comme certains le pensent, jusqu'à permettre d'interpréter un accord selon l'intention des parties, si cette intention n'est point reflétée par le texte de cet accord. L'intention des parties qui n'est pas exprimée dans le texte ne fait certainement pas partie du traité. Mais même quand l'intention des parties peut quelquefois être prise en considération, quand précisément l'interprétation du traité, de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, laisse le sens ambigu ou conduit à un résultat qui est

¹ Lord McNair, *The Law of Treaties*, p. 383-386.

² Pour plus de détails sur le principe *ut res magis*, voir M. K. Yasseen, « L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. III, 1976, p. 71 et suiv.

manifestement absurde ou déraisonnable, il ne s'agit pas de l'intention d'une partie quelconque, mais de l'intention commune. Or il n'est pas sûr que l'Etat hôte, en concluant un accord qui reconnaît à l'organisation des privilèges, immunités et facilités, ait eu l'intention de restreindre la compétence constitutionnelle que l'Assemblée mondiale de la Santé a de transférer son bureau régional.

Mais, de toute façon, l'OMS ne pouvait pas, en concluant cet accord, avoir l'intention de restreindre de quelque manière que ce soit ladite compétence.

Ajoutons que, quoique l'article 72 proposé ait énoncé la portée exacte du principe *ut res magis*, il n'a pas été accepté par la Commission du droit international, il n'a pas été jugé nécessaire étant implicite dans le principe de la bonne foi¹. C'était l'opinion du regretté professeur Verdross ; c'est aussi l'opinion du professeur Castrén. Et il a été dit que :

« la règle de l'article 72 n'a pas sa place dans le projet. L'interprétation d'un traité a pour but de déterminer le sens véritable et la portée exacte du texte, ce qui signifie que l'on doit donner aux stipulations des parties tout leur poids et leur plein effet. Cette exigence n'est pas seulement imposée par la bonne foi : c'est la notion fondamentale sur laquelle repose toute interprétation². »

C'est pour ainsi dire le sens même de l'interprétation.

De surcroît, certains membres de la Commission du droit international, parmi lesquels je me permets de mentionner M. Ago et M. Ruda, ont estimé que la non-inclusion de cet article dans le projet était préférable pour éviter le risque que qu'un article de ce genre, entendu dans un sens excessif, puisse être invoqué en faveur d'une interprétation extensive³.

Signalons, enfin, sur le plan pratique, que ce qui est utile relativement à une situation particulière peut être controversé. Mais il est certain que lorsqu'on pense à l'effet utile d'un accord il ne faut pas avoir une vision limitée et il ne convient surtout pas de s'efforcer de donner artificiellement à l'accord du 25 mars 1951 un prétendu effet utile en exigeant une négociation d'une année et un préavis de deux ans pour le transfert du Bureau régional. Du reste, cet effet rend inutile l'existence même du Bureau pendant quelques années. Il ne faut pas oublier, à cet égard, que la très grande majorité des Etats membres du Bureau ont notifié au Directeur général de l'OMS qu'ils ne peuvent pas coopérer avec le Bureau s'il continue à avoir son siège à Alexandrie. Qu'on ne pousse pas le zèle, pour sauver artificiellement l'accord, jusqu'au point de sacrifier le Bureau lui-même.

Monsieur de Président, Messieurs de la Cour, j'ai parlé de l'absence de lien juridique entre l'accord du 25 mars 1951 et le problème du transfert du Bureau. Peut-être convient-il de parler brièvement de l'absence de ce que je pourrais appeler le lien logique entre cet accord et ledit problème ?

Le transfert du Bureau n'est pas lié à la dénonciation de l'accord ; le Bureau peut être maintenu malgré cette dénonciation et rien n'empêche l'Organisation de renoncer aux privilèges, immunités et facilités qui lui sont reconnus et d'en dispenser l'Etat hôte.

¹ Voir dans ce sens Verdross, *Annuaire de la CDI*, 1964, vol. I, p. 301, n° 71 ; Castrén, *op. cit.*, p. 302, n° 72 et suiv.

² M. K. Yasseen, *op. cit.*, p. 302, n° 79.

³ M. Ago, *op. cit.*, p. 303, n° 91 et n° 102 et suiv. ; M. Ruda, *op. cit.*, p. 303, n° 97.

De plus, le transfert du siège d'une organisation internationale n'est souvent pas le résultat d'un différend sur les privilèges, immunités et facilités. Toutes sortes de raisons qui n'ont aucun rapport avec ceux-ci, et que l'organisation a exclusivement le droit d'apprécier, peuvent déterminer le transfert de ce siège.

N'est-il donc pas illogique d'exiger d'une organisation internationale qui veut transférer son siège pour d'autres raisons que la portée des privilèges qui lui sont reconnus qu'elle négocie avec l'Etat hôte en vue de reviser un accord sur ces privilèges ? En effet, l'Etat hôte peut s'engager à donner le maximum imaginable de privilèges sans que cela puisse affecter la décision de l'organisation à cette fin.

Au terme de cet exposé, je voudrais confirmer les conclusions que les Emirats arabes unis, au nom desquels j'ai l'honneur de parler, ont déjà formulées dans leur exposé écrit.

L'accord du 25 mars 1951 a été conclu entre l'OMS et l'Egypte pour déterminer les privilèges, immunités et facilités accordés en Egypte par le gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires. Cet accord ne concerne nullement le transfert du Bureau. Sa section 37, qui prévoit les conditions de la révision de l'accord, n'est donc pas applicable au cas où l'OMS souhaite que le Bureau régional soit transféré hors du territoire égyptien.

EXPOSÉ ORAL DE M. CHÉRIF

REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT TUNISIEN

M. CHÉRIF : Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, j'ai l'honneur de vous présenter ci-après les observations du Gouvernement de la République tunisienne au sujet de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte*.

En vertu de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, de l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'article X, paragraphe 2, de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé, la trente-troisième Assemblée de la Santé a adopté, le 20 mai 1980, la résolution WHA33.16, par laquelle elle a demandé à votre honorable Cour de rendre un avis consultatif sur les questions suivantes :

« 1. Les clauses de négociation et de préavis énoncées dans la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte sont-elles applicables au cas où l'une ou l'autre partie à l'accord souhaite que le Bureau régional soit transféré hors du territoire égyptien ?

2. Dans l'affirmative, quelles seraient les responsabilités juridiques tant de l'Organisation mondiale de la Santé que de l'Égypte en ce qui concerne le Bureau régional à Alexandrie, au cours des deux ans séparant la date de dénonciation de l'accord et la date où celui-ci deviendrait caduc ? »

La requête en avis consultatif présentée par l'Organisation mondiale de la Santé à l'honorable Cour trouve son origine dans la session extraordinaire du sous-comité A du Comité régional de la Méditerranée orientale, tenue à Genève le 9 mai 1980. Durant cette session, le sous-comité A a recommandé à l'Assemblée mondiale de la Santé, à la quasi-unanimité de ses membres (19 voix contre 1), « le transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale à Amman, en Jordanie. »

Cette requête porte sur deux questions : la première question est une interrogation quant à l'application de la section 37 dans le cas où l'une ou l'autre des parties exprimerait le souhait de voir transférer le Bureau régional de la Méditerranée orientale hors du territoire égyptien ; la seconde question concerne les responsabilités juridiques qui incomberaient aux deux parties durant la période séparant la date de dénonciation de l'accord de sa date d'extinction.

La section 37 dispose :

« Le présent accord peut être révisé à la demande de l'une ou l'autre partie. Dans cette éventualité, les deux parties se consultent sur les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions du présent accord. Au cas où, dans le délai d'un an, les négociations n'aboutiraient pas à une entente, le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans. »

De ce qui précède, il ressort clairement que l'accord comporte à la fois une clause de révision et une clause de dénonciation.

Toutefois, la section 37 prévoit la possibilité de dénonciation de l'accord, mais

seulement dans le cas où des négociations préalables entre les deux parties sur la revision n'auraient pas abouti à une entente dans le délai d'un an. La dénonciation de l'accord dépend donc de la question de sa revision. Elle lui est, en fait, étroitement subordonnée.

La question du transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale rentre-t-elle dans le cadre d'une revision de l'accord de 1951 ou bien relève-t-elle d'un domaine de compétence autre que celui défini par la section 37 sinon par l'accord lui-même et, dans l'affirmative, de quel domaine ?

Pour que la question du transfert du Bureau régional puisse se voir valablement opposer d'éventuelles réserves de la part des parties à l'accord, il faudrait que ledit accord traitât, en l'un de ses articles, de la question du siège du Bureau régional, ce qui n'est pas du tout le cas. En effet, le Bureau régional d'Alexandrie n'est mentionné qu'à l'alinéa 5 de l'article 1 de l'accord. Cette mention prouve que le Bureau régional d'Alexandrie existait bien antérieurement à la date de conclusion de l'accord en question.

L'accord du 25 mars 1951 a, en fait, un tout autre objet que celui de prévoir l'établissement d'un bureau régional, puisque son titre énonce clairement qu'il s'agit d'un « accord pour déterminer les privilèges, immunités et facilités accordés en Egypte, par le Gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires ».

Le préambule de l'accord est rédigé comme suit :

« Désireux de conclure un accord ayant pour objet de déterminer les privilèges, immunités et facilités qui devront être accordés par le Gouvernement de l'Egypte à l'Organisation mondiale de la Santé, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires, notamment en ce qui concerne les arrangements pour la région de la Méditerranée orientale, ainsi que de régler diverses autres questions connexes. »

Ce préambule vient, d'ailleurs, confirmer cette constatation.

Il apparaît donc que, non seulement la section 37 mais l'accord lui-même n'est pas opposable à l'une ou l'autre des parties à l'accord qui exprimerait le souhait de voir transférer le Bureau régional de la Méditerranée orientale.

Il reste dès lors à déterminer dans quel domaine de compétence entre la question du transfert du siège du Bureau régional.

A l'origine, le choix du siège du Bureau pour la région de la Méditerranée orientale résulte d'une décision de l'Assemblée mondiale de la Santé, en entière conformité avec la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, qui prévoit en son article 44 :

« a) l'Assemblée de la Santé, de temps en temps, détermine les régions géographiques où il est désirable d'établir une organisation régionale ;

b) l'Assemblée de la Santé peut, avec le consentement de la majorité des Etats Membres situés dans chaque région ainsi déterminée, établir une organisation régionale pour répondre aux besoins particuliers de cette région. Il ne pourra y avoir plus d'une organisation régionale dans chaque région. »

Par ailleurs et conformément à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, le Conseil exécutif, dûment habilité par l'Assemblée de la Santé, a approuvé le choix du siège du Bureau pour la région de la Méditerranée orientale et ce par la résolution EB3.R30 de mars 1949 stipulant en son premier alinéa que ce Conseil « approuve sous condition le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, cette décision devant être sou-

mise aux Nations Unies ». En outre, l'alinéa 3 de la même résolution dispose que le Bureau régional « commencera à fonctionner le 1^{er} juillet 1949, ou vers cette date ».

Le Bureau régional pour la Méditerranée orientale a donc été créé, antérieurement à l'accord du 25 mars 1951, par un acte unilatéral de l'Assemblée mondiale de la Santé, accepté comme tel et en toute souveraineté par l'Etat hôte.

Le transfert du siège ainsi créé devrait, par conséquent, et conformément au droit international, être effectué par un acte de même nature, relevant exclusivement de la compétence de l'Assemblée de la Santé.

En outre, la recommandation du sous-comité A du Comité régional de la Méditerranée orientale, susmentionnée, a été dictée par une situation de fait qui met le Bureau régional actuel dans l'incapacité de remplir la mission qui lui est dévolue.

Il convient en effet de rappeler à cet égard la raison essentielle qui a présidé à l'établissement d'un Bureau régional pour la Méditerranée orientale, à savoir : mettre à la disposition des pays intéressés un organisme pour les assister efficacement dans le domaine de la santé. Or, cet objectif ne peut être réalisé que sur la base d'une coopération effective et étroite entre le Bureau en question et les Etats concernés.

Il est incontestable que les circonstances actuelles ont créé un contexte qui empêche une telle coopération conforme aux buts et principes de l'Organisation mondiale de la Santé, altérant ainsi gravement le bon fonctionnement du Bureau régional qui ne se trouve plus à même de remplir sa mission.

En conclusion et pour les raisons exposées plus haut, le Gouvernement de la République tunisienne est d'avis que l'accord du 25 mars 1951 conclu entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Egypte n'a eu pour objet que de déterminer « les privilèges, immunités et facilités accordés en Egypte par le Gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires ». Il ne constitue nullement un instrument en vertu duquel le Bureau régional pour la Méditerranée orientale a été créé ou peut être transféré. Et, par conséquent, la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 n'est pas applicable à la question du transfert de ce Bureau hors du territoire égyptien.

L'audience, suspendue à 11 h 20, est reprise à 11 h 30

ORAL STATEMENT BY MR. SCHWEBEL

REPRESENTATIVE OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Mr. SCHWEBEL : Mr. President and Members of the Court. On behalf of my Government I would like to associate myself with the expression of grief of which you, Mr. President, spoke this morning at the tragic deaths of Judge Baxter and of Judge Tarazi. I was not privileged to know Judge Tarazi but having known Richard Baxter I can say that he will be painfully missed, not only professionally by the world of international law but personally by all those who were fortunate enough to know him.

I profoundly appreciate the privilege of presenting the views of the Government of the United States of America on the questions which have been submitted to the Court.

These questions may appear to be narrow in scope. Actually they raise legal issues of profound importance concerning the law of treaties and the law of international organizations. The States which have submitted their views on the questions before the Court are divided into two groups. Some States support an affirmative answer to the first and primary question. Other States support a negative answer to that question.

Those who support a negative answer appear essentially to do so on the theory that the relevant relationship between the World Health Organization and Egypt does not rest upon the Host Agreement of 25 March 1951 but on some prior or collateral agreement. They see the Host Agreement of 1951 as an Agreement limited to regulation of privileges and immunities.

Those who support an affirmative answer see the Host Agreement of 1951 as encompassing if not the whole of the arrangements between the Organization and Egypt, then so large and essential a part that it is not possible to remove the Regional Office from the territory of Egypt without complying with the terms of that Agreement. Among those terms are those of Section 37.

As the Court is aware from the Written Statement of the United States, the United States supports an affirmative answer to the primary question before the Court. This oral statement will accordingly be directed towards providing the Court with further submissions favouring such a conclusion. I shall proceed as follows :

First, I should like to set out certain salient facts of the case, especially those that relate to the origins of the Eastern Mediterranean Regional Office of the World Health Organization in Alexandria, and to the origins of the Host Agreement of 1951.

Second, I shall invite the Court to consider what is the most natural and compelling conclusion to be drawn from these facts, namely, that the Host Agreement of 1951 is the relevant text governing every material aspect of the relationship between the World Health Organization and Egypt. In so doing I shall address the arguments which have been made on behalf of the Governments of the Hashemite Kingdom of Jordan, the United Arab Emirates, Iraq, Kuwait, Tunisia and the Syrian Arab Republic.

I shall suggest that the conclusions which the States in the negative espouse are not those which may be naturally or obviously drawn from the facts.

I shall show as well that, even if, contrary to my Government's analysis, the Host Agreement of 1951 is not controlling, it still does not follow that the Organization is free to remove the Regional Office on less than two years' notice. For, under the general international law of treaties, the Organization in any event is bound to give Egypt reasonable notice of removal of the Regional Office. And in the circumstances of this case that notice can be no less than two years.

Third, I shall recapitulate why the Government of the United States is of the view that the negotiation and notice provisions of Section 37 of the Host Agreement of 1951 between Egypt and the World Health Organization apply in the event that either party to that Agreement wishes to have the Organization's Regional Office transferred from the territory of Egypt. I shall also summarize the legal responsibilities of the parties that would arise during the two-year period which must elapse between any notice and the termination of the Agreement.

I. THE ORIGINS OF THE WHO REGIONAL OFFICE IN ALEXANDRIA

Mr. President, having concluded these introductory remarks, I wish to set out certain salient facts. These facts are dry but vital. The questions before the Court are not general. They are particular questions whose answers must turn on the facts and law of the particular relationship between the World Health Organization and Egypt.

In order to interpret the Host Agreement of 1951 in its context and in the light of its object and purpose, it will be useful initially to sketch the origins of the Regional Office of the World Health Organization in Alexandria. I hope that the Court will accordingly permit what may at first sound like an historical digression. As I proceed, I shall show that the origins of the Office are pertinent to the expectations of the parties when they concluded the Host Agreement of 1951. For the presence of the Office in Alexandria is no accident. On the contrary, it is a consequence of direct and relevant historical antecedents.

The Alexandria Office is not a recent creation of the World Health Organization. Rather it is an institution with roots in the modern history of the Middle East, and in the history of man's endeavours to marshal international co-operation for the purpose of maintaining his health. With its antecedents it is "probably the oldest international health body in the world". The quotation is from Dr. Neville M. Goodman's authoritative book, *International Health Organizations and Their Work*, 1952, at page 235.

As the Court is aware, every year, for many centuries, many thousands of Muslims have made pilgrimages to visit the Holy Places in and around Mecca. They come from much of the world – from West Africa to the East Indies, from Central Asia to the most southerly islands of the Indian Ocean. In years past, pilgrims from some areas sometimes brought cholera, plague and smallpox with them to Mecca. In the overcrowded and sometimes unsanitary conditions in which the pilgrims found themselves these diseases were often passed on to other pilgrims who later returned home via Egypt. As a result, terrible epidemics, usually originating in the East, spread to Egypt and through Egypt to the West.

In 1831, Mehmet Ali, the ruler of Egypt, established a general Board of Health to protect Egypt against these epidemics. In 1835, as the result of a great cholera epidemic of 1833, the Board was enlarged by the addition of representatives of the Powers which possessed capitulatory rights in Egypt. The purpose of this

enlargement was to permit enforcement of quarantine regulations against foreign ships, which, under the capitulations, could only be done through the consular courts. In 1852, the first international sanitary convention recognized the Board as an international authority.

In 1881 the title of the Board was changed to the "Conseil sanitaire maritime et Quarantenaire d'Alexandrie". Internal health affairs were split off and entrusted to a purely Egyptian Council. The Conseil Sanitaire – usually known as the Egyptian Quarantine Board – was given full power over quarantine and other health matters related to shipping.

The International Sanitary Convention of Venice of 1892 made the Quarantine Board an international institution. Over Egyptian objections, the number of international representatives on the Board was increased while the number of Egyptian representatives was sharply reduced. The Board was also entrusted with the administration of the sanitary régime of the Suez Canal. It administered its own finances; funds came from a grant from the Egyptian Government, and from sanitary dues and fines paid by ships and pilgrims. The Board essentially functioned as an international health agency. None of its Executive Directors was Egyptian. A delicate but efficient balance was maintained between international claims and Egyptian sovereign interests.

In 1927, the Egyptian Quarantine Board entered into an agreement with the Office international d'hygiène publique, a forerunner of the World Health Organization. By virtue of this agreement, the Board became a regional bureau of that international organization and the official centre in the Near East for the exchange of information relating to epidemic diseases.

By 1927, then, the Board was an international organization in the modern sense, or rather, a regional bureau of such an organization. But it is important to note that from the time of Mehmet Ali, Egypt had considered the international influence on, and later control of, the Quarantine Board to be an infringement of its sovereignty. On more than one occasion, the Egyptian Government attempted to regain control over sanitary policing in Egypt. Finally, in 1938 the International Sanitary Convention was modified to transfer the functions of the Quarantine Board to the Egyptian Government. At that time, the Board became the Alexandria Sanitary Bureau. For its part, the Egyptian Government was to assume the duties of the international regional bureau, to form a commission including representatives of the affiliated countries, and to negotiate a new agreement with the Office international d'hygiène publique.

The outbreak of the Second World War prevented the planned establishment of international ties by the Alexandria Sanitary Bureau. Shortly after the war, however, the Arab League decided to utilize the Alexandria Sanitary Bureau as a centre for the exchange of epidemiological information. The League formed a new organization, called the Pan Arab Regional Health Organization, which quickly became a functioning regional health organization. Even though this international organization was administered by the Alexandria Sanitary Bureau, the Bureau itself remained under the authority of the Government of Egypt.

In 1946, the World Health Conference met in New York in order to establish the World Health Organization. It set up an Interim Commission, which prepared the First World Health Assembly which met in June 1948. The Constitution of the World Health Organization came into force on 7 April 1948. Chapter XI deals with regional arrangements. Article 46 provides that each Regional Organization "shall consist of a Regional Committee and a Regional Office". Article 51 provides that, subject to the general authority of the Director-General of the Organization, the Regional Office shall be the administrative

organ of the Regional Committee. It shall carry out, within the region, the decisions of the Health Assembly and Board.

Article 54 of the Constitution is particularly pertinent to the questions before the Court. It provides that the Pan American Sanitary Organization

“and all other inter-governmental regional health organizations in existence prior to the date of signature of this Constitution, shall in due course be integrated with the Organization. This integration shall be effected as soon as practicable through common action based on mutual consent of the competent authorities expressed through the organizations concerned.”

In February 1949, in Cairo, at the First Meeting of the World Health Organization's Regional Committee for the Eastern Mediterranean, the Egyptian delegation offered to transfer the functions, files and records of the Alexandria Sanitary Bureau to the World Health Organization. The Organization's Executive Board accepted the offer shortly thereafter. The Alexandria Sanitary Bureau commenced operations as the World Health Organization's Regional Office for the Eastern Mediterranean on 1 July 1949.

The Organization chose to make the Alexandria Sanitary Bureau into its Regional Office for the simple reason that, as stated by the President of the Organization's Interim Commission, Professor Stampar,

“An outstanding and by now secure, tradition in sanitary work of the required type has given Alexandria an incomparable advantage over any other place with regard to the choice of the seat of a Regional Health Organization for the Near and the Middle East.” (A. Stampar, *Report on the Sanitary Bureau at Alexandria*, WHO, *Official Records*, No. 12, p. 65.)

Indeed, Professor Stampar's Report to the First World Health Assembly concluded, “The conditions which predestinate Alexandria to be the centre of the future Regional Health Organization for the Near and Middle East are literally unique”, at page 71. To maximize the functional effectiveness of a Regional Office of the World Health Organization, Alexandria clearly was the only obvious choice.

Now, at the time the Alexandria Sanitary Bureau was converted into the Eastern Mediterranean Regional Office, no host agreement existed between the World Health Organization and Egypt concerning the Regional Office. But plans already existed to conclude such an agreement. In fact, the “model host agreement” which is before the Court and which was to be used as a basis for negotiating the Host Agreement of 1951 had been drafted the year before the Regional Office was opened in 1948. That fact is established by the Report of the Second Meeting of the Organization's Working Group on the Question of the Transfer of the Regional Office for the Eastern Mediterranean Region, which, at page 12, states that “. . . a model of a draft agreement between the World Health Organization and a ‘host’ government of a Regional Office was developed in 1948”. Negotiations with Egypt to conclude a host agreement based on the Organization's model began *before* the date the Regional Office commenced operations on 1 July 1949. That instructive fact is established by resolution WHA2.82 of June 1949 which, a month before the Regional Office opened, requested the Director-General “to continue” negotiations with the Government of Egypt “in order to obtain an agreement”. In the meantime, the Organization requested Egypt, which had not yet acceded to the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, to extend the provisions of that agreement to the Regional Office until a host agreement could be concluded. On

25 March 1951, the Host Agreement was signed. It went into effect, after ratification by Egypt, on 8 August 1951.

This history establishes three facts which I believe will be of use to the Court in establishing the intentions of the parties to the Host Agreement and in interpreting the terms of that Agreement. First, the Regional Office in Alexandria is the latest manifestation of what is probably the oldest international health body in the world, a body which is not to be lightly uprooted. Second, Egypt was long concerned with carefully limiting the extent to which this body would be allowed to encroach upon its sovereignty or adversely affect its interests. Third, the World Health Organization and Egypt, at the time Egypt turned over control of the Alexandria Sanitary Bureau to the Organization, contemplated that a host agreement would be signed. The substance of that host agreement was already in view, for a draft had been prepared by the Organization based upon its headquarters agreement with Switzerland. That draft had been communicated to Egypt before the Regional Office commenced operations.

I shall return to these facts in the course of the contentions I shall now submit to the Court.

II. THE ARGUMENTS AGAINST THE APPLICABILITY OF SECTION 37 OF THE HOST AGREEMENT

I turn now to the arguments made in support of the contention that the Regional Office may be moved from Egypt without notice to Egypt under the provisions of Section 37 of the Host Agreement. Though these arguments appear to be simple and straightforward, they do not, in the respectful submission of the United States, withstand analysis.

1. The Argument that the Host Agreement Is not a Headquarters Agreement but Merely an Agreement on Privileges and Immunities

The States that support a negative answer to the primary question put to the Court initially argue that the Host Agreement of 1951 between the World Health Organization and Egypt is not a headquarters agreement at all. They maintain that it is merely an agreement governing the privileges and immunities to be extended by Egypt to any activities of the Organization in Egypt. Thus the United Arab Emirates' Written Statement maintains "... that the Agreement is concerned solely with privileges, immunities and facilities ..." (at p. 144, *supra*) and Professor Yasseen reiterated that contention this morning. Similarly, the Written Statement of the Syrian Arab Republic contends that the Host Agreement's provisions "concern only the privileges, immunities and facilities granted in Egypt by the Egyptian Government to the Organization, the representatives of its Members, its experts and its officials" (at p. 209, *supra*).

Now, before considering whether the facts support this argument, let us consider what the significance is of the contention that the Host Agreement is no more than an agreement on privileges and immunities. It raises the complementary question of the significance of the contrasting contention of Egypt and the United States that the Host Agreement is a headquarters agreement. The distinction between a headquarters agreement and an agreement on privileges and immunities is not semantic. We are concerned with the fundamental question of the role and the content of the Host Agreement of 1951. It is the contention of the United States that the Host Agreement of 1951 provides the full and compre-

hensive legal basis for the continuing presence and operation of the Regional Office in Alexandria. This is not a situation in which the 1951 Host Agreement regulates an ancillary aspect of a pre-existing and independent legal relationship. The function of the Host Agreement is to place on a proper and enduring legal footing the establishment, maintenance and operation of the Regional Office. *Mutatis mutandis*, the Host Agreement is the particular international convention which, in the words of Article 38 of the Statute of this Court, establishes the "rules expressly recognized by the Contesting States". When we speak of the Host Agreement as a headquarters agreement, we use a kind of legal shorthand which expresses the essence of our argument. Similarly, when the States that seek a negative answer from the Court speak of an agreement on privileges and immunities they use a kind of legal shorthand which expresses the essence of their argument.

Now, if the characterizations of the Host Agreement as an agreement on privileges and immunities were correct, there would have been no need for the Host Agreement. At the time the Host Agreement was signed the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations was in force. Egypt was asked by the Second World Health Assembly provisionally to apply it and apparently did, pending its accession on 28 September 1954 (*UNTS*, Vol. 199, p. 314). Moreover, the Organization and Egypt had already entered into a bilateral privileges and immunities agreement in connection with the Organization's provision of services in Egypt. That agreement was concluded on 25 August 1950. Thus if the *only* purpose of the 1951 Host Agreement was to regulate privileges and immunities, it would have been superfluous.

The Host Agreement is undeniably concerned with privileges and immunities but clearly it goes beyond that concern. The fact is that Egypt and the Organization decided, before the establishment of the Regional Office, to conclude an agreement governing its establishment and maintenance. That agreement is a headquarters agreement in form and content. To be sure, the Host Agreement of 1951 is not entitled "headquarters agreement". It does not expressly provide that the Organization's Regional Office "shall be established and maintained in Alexandria". Nevertheless, it is clear that the parties in concluding the Host Agreement contemplated maintenance of a permanent seat of the Organization for and in its Eastern Mediterranean Region. They did not have in mind a legal régime of privileges and immunities for officials of the Organization passing through or temporarily assigned to Egypt. The Organization and Egypt assumed, understood and expressed their mutual accord that this seat would be physically located in Egypt, specifically in Alexandria.

Thus in the Agreement the parties refer to "the Regional Office in Alexandria" (sec. I, para. V), "the premises of the Organization in Egypt" (sec. 6), and "the seat of the Organization" (sec. 30). These are references to a physical location of the Eastern Mediterranean Regional Office at its Alexandria headquarters. They are references to a permanent location contained in an agreement of indefinite duration. Moreover, under the Host Agreement, the obligations of the parties embrace the establishment, operation and maintenance of physical facilities in Alexandria. For example, section 30 provides for electricity, gas and water supply, refuse removal, and police protection. These are the earmarks of a headquarters agreement, not a privileges and immunities agreement. If this Host Agreement is compared with other headquarters agreements, their essential identity of content is manifest, as the Written Statements of the United States and Egypt demonstrate. May I draw the Court's attention to pages 196-199,

supra, of the Written Statement of the United States and pages 159-162, *supra*, of the Written Statement of Egypt.

The intentions of the parties accordingly are clear from the terms of the Agreement itself. But further evidence of the parties' intentions is abundantly available. The negotiating history of the Agreement, including the development of the models on which it was based, suggest that there was never any doubt in the minds of the negotiators that a permanent headquarters régime was being established.

In support of this submission, the Court's attention is respectfully drawn to the following considerations.

First, the Host Agreement of 1951 was based upon and closely follows the World Health Organization's "model host agreement" of 1948. As the report of the Working Group of the Organization's Executive Board on the question of the transfer of the Regional Office for the Eastern Mediterranean points out, and as Mr. Vignes has confirmed this morning, the Organization's model host agreement was drawn from the World Health Organization's headquarters agreement with Switzerland. That latter agreement, in turn, was modelled upon the headquarters agreement of the ILO with Switzerland. No one has ever doubted — and there is no room for doubt — that the headquarters agreements of the World Health Organization and of the ILO with Switzerland are indeed headquarters agreements. If these parents of the Egyptian Host Agreement are headquarters agreements, why is not their immediate offspring also a headquarters agreement? It cannot be because the Host Agreement is not entitled "headquarters agreement". The headquarters agreements of the World Health Organization and of the ILO with Switzerland also are not entitled "headquarters agreements". Nor can it be because the substance of the three agreements differs decisively. On the contrary, while there are differences, their substance is very much the same. Moreover, it is undeniable that Section 37 of the Host Agreement of 1951 is literally based on the notice and denunciation provision of the Organization's headquarters agreement with Switzerland. It is no less obvious that, in turn, that notice and denunciation clause is literally based on the clause pioneered by the then legal adviser of the ILO, Dr. Wilfred Jenks, and Professor Paul Guggenheim, who was the representative of Switzerland, and other distinguished international lawyers, in the ILO headquarters agreement with Switzerland.

Second, it is plain from the history of the negotiations between Egypt and the Organization that the parties believed that they were negotiating a headquarters agreement for the Eastern Mediterranean Regional Office. Let me speak first to the understanding of Egypt. Consider the "Memorandum on the Privileges, Immunities and Exemptions of the Regional Office of the World Health Organization" prepared by the *Contentieux* of the Egyptian Ministries of Foreign Affairs and Justice (pp. 53-64, *supra*). It begins by referring to the draft agreement submitted by the World Health Organization "in connection with the institution of a Regional Office of that Organization in the Egyptian Kingdom, at Alexandria". It notes the *Contentieux* introduced several amendments to the draft in view of the "requirements of the host State as regards its safety, sovereignty and security". The Memorandum continues that, in examining the Organization's draft, the *Contentieux* not only consulted the United Nations General Convention on Privileges and Immunities and the comparable Convention of the Specialized Agencies, but also consulted "agreements concluded, or in course of conclusion between a number of States and certain Specialized Agencies on the occasion of the latter taking up any of the said States as their seats or

upon the establishment of Regional Offices in their territories". Clearly this quotation indicates that, in the mind of the Egyptian negotiators, what the parties were negotiating was a headquarters agreement. The memorandum of the *Contentieux* proceeds "in particular" to cite the following precedents as those pertinent to its consideration of the Organization's draft of the Host Agreement :

- the agreement between France and Unesco upon Unesco's taking Paris as its seat ;
- the agreement concluded between Switzerland and the World Health Organization when the Organization "took Geneva as its seat" ;
- the draft agreement between France and the International Civil Aviation Organization following the establishment of a European Regional Office of that Organization in Paris ; and
- the draft agreement between Peru and that Organization following the establishment of ICAO's Regional Office in Lima.

Throughout the Memorandum of the *Contentieux* there is reference to "the corresponding text" in the headquarters agreement "concluded between the WHO and Switzerland" and to the headquarters agreement of Unesco with France and of ICAO with France and with Peru. The Memorandum of the *Contentieux* refers to the "premises of the Organization" in respect of their not serving as a place of refuge for a person under warrant of arrest. It refers to premises whose expropriation may be required. It refers to "Meetings of the Regional Office". It speaks of the normal residence of the Regional Director and his Deputy "in Egyptian territory, at the seat of the Regional Office".

Third, let us turn from the process of negotiation to the circumstances of Egyptian ratification. The Host Agreement did not receive *pro forma* ratification by the Government of Egypt. Rather, the Host Agreement was the subject of vigorous debate in the Egyptian Chamber of Deputies (pp. 173-181, *supra*). Some Members of the Chamber raised the question of whether the Host Agreement would not subject Egypt to a kind of modern régime of capitulations. The Minister of Foreign Affairs replied :

"When such agencies set up offices in a certain country, they request that country to grant them privileges and immunities similar to those accorded to the [United Nations] itself.

No one can claim that the United States of America . . . accepted to commit itself to the granting of privileges to foreigners similar to those hateful privileges which Egypt had rid herself of, just because it accepted to be host to the United Nations Organization and granted it such privileges and immunities.

Similarly, it cannot be said that Egypt, which has accepted to be the host to the WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean, is inaugurating a new era of foreign privileges if it grants this Office the privileges and immunities according to international practice."

And that is excerpted from the Minutes of the 33rd Open Meeting of the Egyptian Chamber of Deputies of 25-27 June 1951 provided to the Court by the Government of Egypt, at page 178, *supra*.

Moreover, in urging acceptance of the Agreement, the Minister of Foreign Affairs told the House that : "It must be borne in mind that many countries are trying to get the WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean moved to their territory."

These passages demonstrate Egypt's understanding of the bargain involved : as the *quid pro quo* for Egypt's agreement to grant privileges, immunities and facilities in derogation from its sovereign rights, Egypt would obtain the benefits of maintenance of the Regional Office in its territory. It is crystal clear that Egypt, in ratifying the Host Agreement, believed that it was ratifying a Headquarters Agreement governing the definitive establishment and indefinite maintenance of the Regional Office of the World Health Organization in Alexandria.

It is submitted that the Court should give this Egyptian understanding particular weight. It was reached in an atmosphere of evocation of the régime of capitulations. It was an understanding on the basis of which a government, sensitive to sometimes arbitrary behaviour by foreign elements in the past, wished to make a fair agreement which would ensure its future freedom from arbitrary treatment. It may be recalled that this Court gave weight to the intentions of the Parliament of the Government of Iran in a not wholly dissimilar situation, which also related to the former régime of capitulations. I refer to the Court's Judgment in the *Anglo-Iranian Oil Co. case (Jurisdiction)*, *I.C.J. Reports 1952*, pages 93, 105-107. The Court will wish to be no less sensitive to Egyptian interests in this case.

Let us turn now from the expectations of Egypt to those of the World Health Organization. Nothing in the record of the negotiation and adoption by the World Health Organization of the Host Agreement with Egypt suggests that, for its part, the Organization viewed the Host Agreement as anything but the headquarters agreement for its Regional Office in Alexandria. In fact, the Organization's treatment of the Host Agreement indicates that, from the earliest stages, it regarded it as a local headquarters agreement and thereafter it continued so to regard it.

This is illustrated by discussions which took place in the Interim Commission of the World Health Organization as early as 1947. May I draw the Court's attention to the Statement of the United States representative, Mr. Hayes, who noted that the problem of agreements between the World Health Organization and States in this sphere should be divided into two parts : "One concerning a general convention on privileges and immunities, and the other a special convention which might be called a Convention on Site and Headquarters Immunities." The second convention would deal with the immunities of an Organization at the place where it has its headquarters. He read out a statement prepared by the Office of the Legal Adviser of the Department of State noting that the proposed provisional agreement between the Interim Commission and the Swiss Government is in "the nature of a special site or headquarters agreement . . . A special agreement between a host State and an international organization . . .". The statement goes on to say :

"It will be the function therefore of the Health Assembly to approve such special arrangements with the host State or States as may be required in connection with the establishment of Headquarters and of Regional Offices." (See the *Provisional Summary Minutes of the Second Meeting of the Interim Commission of the World Health Organization*, WHO.IC/Min.3/2 of 1 April 1947, pp. 5-6.)

No other representative recorded any dissent from the Statement I have just read out.

When negotiations between the Organization and Egypt on a Host Agreement took place, the Organization proffered a draft based on a model agreement which

in turn was based on its own main headquarters agreement. (See the Written Statement of the United States, at p. 186, *supra*, and the sources there cited.) If the Organization believed that it was negotiating not a headquarters agreement but solely an agreement regulating privileges and immunities, this was a strange way for it to proceed.

Thereafter, when the Host Agreement with Egypt came before the World Health Assembly, the Secretariat spokesman, Mr. Antoine Zarb, said that the proposed agreement between the Egyptian Government and the Organization was similar in content if not in form to that concluded between the World Health Organization and the Government of Switzerland. He noted that the negotiations with Egypt had resulted in the replacement of certain provisions of the model draft with the corresponding provisions in the agreement between the Swiss Government and the World Health Organization.

For his part, the Egyptian representative stated, with regard to the Host Agreement, that his Government "was very happy to have a WHO Office on its territory and would lose no opportunity of serving it". (*Official Records of the Fourth World Health Assembly*, No. 35, p. 314.)

Finally, Mr. President, it is important to note the consistency of the Organization's position, its consistency in regarding the Host Agreement as a headquarters agreement. The distinguished Special Rapporteur of the International Law Commission, Professor Paul Reuter, addressed a questionnaire to international organizations, among them, the World Health Organization, in connection with the drafting of articles on treaties between States and international organizations or between international organizations. In its reply, the World Health Organization spoke of its regional "accord de siège" — with all that implies.

I should like now to pass from the argument that the Host Agreement is not a headquarters agreement to another argument made by the States who maintain that Section 37 of the Host Agreement does not apply to the question of removal of the Regional Office from Alexandria.

2. *The Claim that the Alexandria Office Was Established by an Agreement other than and Anterior to the 1951 Host Agreement*

The States that deny the applicability of Section 37 point out that the Regional Office for the Eastern Mediterranean "existed before the conclusion of the Agreement of 25 March 1951". They maintain that it was established in Alexandria "through a legal procedure prior to the conclusion of the Agreement". (These quotations are from the Written Statement of the United Arab Emirates, p. 144, *supra*, a similar argument is made in that of Kuwait at p. 152, *supra*.) They argue that the establishment of a Regional Office of the World Health Organization falls within the competence of the World Health Assembly.

Therefore, they maintain, the site of the Regional Office was determined "by a unilateral act". While Egypt had to accept this act, that acceptance did not change the legal status of the act, nor make the transfer of the site of the Regional Office dependent upon Egypt's will. It is accepted in this argument that the site of the Regional Office was established in Alexandria by an agreement resulting from Egypt's acceptance of the decision of the World Health Organization. But, the argument continues: "That agreement was certainly not the agreement of 25 March 1951: it was an agreement in simplified form" containing no denunciation clause. Accordingly, denunciation is possible if it may be implied from

the nature of the treaty. May I refer to the Written Statement of the United Arab Emirates, page 146, *supra*, and that of Kuwait, page 154, *supra*.

Now, there are elements of this argument with which the United States agrees. This argument recognizes that no international organization can establish a headquarters or office in the territory of a State unilaterally, for, while the argument begins with the contention that it was by a unilateral act of the organs of the WHO competent in accordance with the Constitution of that Organization that the site of the Regional Office for the Eastern Mediterranean was determined, it immediately adds that, to be opposable to Egypt, that act had to be accepted by it. Accordingly, the United Arab Emirates and Kuwait maintain that Egypt's acceptance of the Organization's decision constitutes an international agreement in simplified form.

The United States not only agrees that no international organization can establish a headquarters in the territory of a State without the agreement of that State, but with the United Arab Emirates and Kuwait, it accepts as well that Egypt and the World Health Organization concluded a headquarters agreement and that it remains in force. It agrees that in order for the World Health Organization to move the Regional Office from Egypt, it must denounce the agreement. And it agrees that denunciation is governed by international law. On all these important propositions, the views of the United States and those of the United Arab Emirates and Kuwait are concordant.

Where we differ with our distinguished colleagues from the United Arab Emirates and Kuwait is in this : we do not agree that the governing headquarters agreement is anything else but the Host Agreement between the Organization and Egypt of 25 March 1951.

We cannot agree that the 1949 decision of the Executive Board of the Organization and its acceptance by Egypt constitutes the governing international headquarters agreement. If this be the governing international agreement, where is it to be found ? It is not printed in the United Nations *Treaty Series* or in the publications of the World Health Organization. It has not been presented to the Court. There appears to be no written record of such an agreement anywhere, even in an exchange of letters between the Organization and the Egyptian Government. The terms of any such agreement are unknown. And most importantly for these proceedings and for this Court, this alleged agreement has not been registered with the Secretariat of the United Nations pursuant to Article 102 of the United Nations Charter. Consequently, it cannot be invoked before the Court by any party to it, nor presumably, by a third State on behalf of any such party.

It cannot be believed that any government would permit the indefinite establishment on its territory of a regional headquarters of an international organization on the basis of so simple a simplified agreement. Still less can it be believed that Egypt would so agree. The sensitivity of Egypt to several legal problems dealt with in the negotiations between Egypt and the Organization over the terms of the 1951 Agreement demonstrates that Egypt was not prepared lightly to agree to the indefinite establishment and maintenance of an international organization on its territory. The parliamentary debates to which I have referred and their preoccupation with capitulations, as well as the history of the Alexandria Sanitary Bureau and its predecessors, graphically show that Egypt did not ever treat the emplacement of an international organization on its territory casually, as, for example, a matter to be dealt with in a summary resolution of an international organization to which Egypt would manifest unwritten consent. On the contrary, beginning early in 1949, Egypt carefully considered the Host Agreement and

meticulously negotiated it. And, for the reasons which I have earlier described, both Egypt and the Organization plainly regarded the Host Agreement as the governing headquarters agreement for the Eastern Mediterranean Regional Office at Alexandria.

It may be useful, if at this point I set forth the pertinent chronology because, in the submission of the United States, it lays to rest the contention that the relationship between Egypt and the World Health Organization is based on an agreement separate from and anterior to the Host Agreement of 1951.

In July of 1948 the First World Health Assembly recommended that the Alexandria Sanitary Bureau be integrated into the Organization as soon as possible. (Resolution WHA1.72.)

That same month, the Assembly approved the draft headquarters agreement between the Organization and Switzerland. (Resolution WHA1.83.)

In 1948 the model host agreement was prepared, modelled on the Swiss headquarters agreement. (Final Report of the Working Group on the Transfer of the Regional Office for the Eastern Mediterranean, EB65/19, Rev.1, Annex 2, p. 7.)

In November 1948 the Executive Board requested the Director-General to continue negotiations with the Government of India in order to conclude a host agreement with it — an agreement whose terms when concluded reflect those of the model host agreement. (Resolution EB2.R49.)

In February 1949 the Regional Committee for the Eastern Mediterranean Region held its first session. It adopted a resolution recommending that, "in establishing the Regional Organization and the Regional Office for the Eastern Mediterranean the functions of the Alexandria Sanitary Bureau be integrated within those of the Regional Organization . . .". At this meeting, the Committee noted that the Director-General would negotiate a Host Agreement with the Government of Egypt. (Report on the First Session of the Regional Committee for the Eastern Mediterranean, paras. 9 and 10, WHO, *Official Records*, No. 17, p. 45.)

In March 1949 the Executive Board adopted a resolution establishing the Eastern Mediterranean Regional Office. (Executive Board resolution 3.R30.)

In June 1949 the Second World Health Assembly approved the draft host agreement with India and authorized the Director-General to sign it. The very next resolution it adopted requested the Director-General to continue negotiations with the Government of Egypt for the host agreement for the Eastern Mediterranean Region. (Resolution WHA2.82.)

In July 1949 the Eastern Mediterranean Regional Office commenced operations. (Resolution EB3.R30.)

In May 1950 the Third World Health Assembly approved the Host Agreement with Egypt and authorized the Director-General to sign it. (Resolution WHA 3.83.)

And in March 1951 the Host Agreement was finally signed. Upon ratification by Egypt, it came into force on 8 August 1951.

This chronology shows that, when the Regional Committee for the Eastern Mediterranean first considered the question of establishing a regional office, the model host agreement had been drafted and used in negotiations with India. In recommending to the Executive Board that Alexandria be chosen as the site of the Regional Office, the Regional Committee noted that the Director-General would negotiate a host agreement with Egypt. These negotiations must have begun shortly thereafter because, three months later, and a month before the Regional Office commenced operations, the World Health Assembly requested

the Director-General "to continue" the negotiations. Less than a year after the Regional Office began operation, negotiations had been completed, and the Assembly approved the Host Agreement.

It cannot be emphasized too strongly that these facts refute the contention that there was a separate, anterior agreement, apart from the Host Agreement, which was intended to regulate the location and maintenance of the Regional Office in Egypt. They show that, well before the Regional Office was approved or began operations, the parties contemplated that a host agreement would be negotiated and signed which would be the headquarters agreement for the Eastern Mediterranean Regional Office and which would set out their rights and responsibilities respecting that office.

To be sure, the Regional Office was actually installed in 1949, before the Host Agreement came into force in 1951. But the fact that the Host Agreement was ratified in 1951 by no means proves that the Host Agreement is not the governing headquarters agreement. All it shows is that, in 1949, Egypt permitted the conversion of the long-established Alexandria Sanitary Bureau into the Regional Office of the World Health Organization in view of the continuing negotiation of a host agreement based on the existing model host agreement. That is to say, Egypt was prepared to agree to the selection of Alexandria as the site of the Regional Office for the Eastern Mediterranean area which the Executive Board had conditionally approved, and to integrate the functions of the Alexandria Sanitary Bureau into, and to transfer that Bureau's files to the Regional Office upon the commencement of its operations. But, both Egypt and the Organization well knew that the preliminary measure of agreement indicated by the Organization's resolution and Egypt's actions was reached in contemplation of the parties completing negotiations for a host agreement — as in fact they did. And when they concluded that Host Agreement, the preliminary understandings evidenced by the Executive Board's resolution and Egypt's acts were merged and integrated into the Host Agreement. That integration is definitive. It alone, in the terms of the Host Agreement, fully and adequately expresses the intentions of the parties concerning the location and regulation of the seat of the Regional Office. The Host Agreement of 1951 is a complete and formal headquarters agreement which contains a denunciation clause. Accordingly, that clause, rather than a non-existent clause in a non-existent agreement, governs any disestablishment of the Alexandria Office.

That the Host Agreement of 1951 integrates and displaces any prior understanding about the establishment and maintenance of the Regional Office is confirmed by a statement made to the World Health Assembly as it was about to adopt the Agreement. That statement was made by the member of the Secretariat who was perhaps most informed, Mr. Antoine Zarb, who subsequently served as the Organization's Legal Adviser. In explaining the background of the proposed host agreement, Mr. Zarb

"... stressed the fact that the Egyptian Government had so far shown a large measure of understanding and had in fact accorded the Organization most of the facilities necessary for the proper functioning of the regional office at Alexandria. However, although the Organization thus enjoyed the most courteous treatment, it would be highly desirable for such treatment to be accorded *de jure* and not only *de facto*." (WHO, *Official Records*, No. 35, Fourth World Health Assembly, p. 315.)

The remarks at the same session of the Egyptian representative, Dr. Hashem, are also suggestive :

"His Government was very happy to have a WHO office on its territory and would lose no opportunity of serving it. Nevertheless, when it came to formulating a long-term agreement, the Egyptian Government had to become cautious . . ." (*Ibid.*, p. 314.)

The Written Statements of the United Arab Emirates and Kuwait also argue that this "anterior agreement", which we do not believe exists, is subject to denunciation. They support this agreement with a reference to Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, and to Article 56 of the draft articles on treaties concluded between States and international organizations or between two or more international organizations which recently have been adopted on first reading by the International Law Commission. Those provisions state that a treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal, or a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty. Article 56 also provides that : "A party shall give not less than twelve months' notice of its intention to denounce or withdraw from a treaty" pursuant to the foregoing provisions. The United Arab Emirates and Kuwait then quote the following passage from the commentary of the International Law Commission on draft Article 56 :

"Treaties between one or more States and one or more international organizations include a class of treaties which, although having no denunciation clause, seem to be denounceable : the headquarters agreements concluded between a State and an organization. For an international organization, the choice of its headquarters represents a right whose exercise is not normally immobilized ; moreover, the smooth operation of a headquarters agreement presupposes relations of a special kind between the organization and the host State, which cannot be maintained by the will of one party only."

This quotation is supplemented by a quotation from a leading work by Professor Philippe Cahier, which notes that :

"Certain headquarters do not provide for the denunciation of the agreement . . . In such a case, it seems that the possibility of denunciation is unilateral only, i.e., the organization has this right which it can exercise by changing its headquarters, but the State itself cannot do so."

The passage from the commentary of the International Law Commission is arresting, but it in no way buttresses the arguments of those who deny the applicability of Section 37 of the Host Agreement. It may parenthetically be noted that the passage in question does not appear in the report of the distinguished Special Rapporteur on the subject, in this or any other form. The point it makes was not made in the course of the International Law Commission's discussion of the draft article or its commentary. There is no indication as to whether it reflects customary international law or is a proposed progressive development of that law. No authority in its support is found in the Commission's report. The Court is of course free to weigh this passage on the basis of such intrinsic merit as it may have.

The reasons why the United States respectfully submits that, in any event, this passage from the Commission's commentary on draft Article 56 does not assist the case of those who deny any period of notice are two. First, this passage

applies by its terms only to a case in which a headquarters agreement contains no denunciation clause. That is not the case of the Host Agreement of 1951 which contains a denunciation clause, namely Section 37. Second, Article 56 itself provides that, where there is no denunciation clause, a treaty may not be denounced unless certain conditions are met and then may be denounced only on 12 months' notice.

That is to say, Article 56 sustains our contentions on the essential point at issue : that notice of denunciation is required. Article 56 in no way supports the view that an international organization may denounce a headquarters agreement without notice ; on the contrary, it specifies that one year's notice is required. But, where the agreement does contain a denunciation clause then that clause governs. Accordingly, in the case before the Court, the two years' notice specified in Section 37 applies, a period which begins to run in the event that negotiations over revision of the Agreement do not result in an understanding within one year.

The quotation from Professor Cahier's learned work is likewise consistent with the position of the United States. It addresses headquarters agreements which do not provide for denunciation, whereas the Host Agreement of 1951, unquestionably a headquarters agreement, unquestionably *the* headquarters agreement, does contain a denunciation clause.

It may be added that reliance by the United Arab Emirates and Kuwait on Professor Cahier's distinguished monograph is not as complete as it might be. In a section on revision and denunciation of headquarters agreements, Professor Cahier writes :

"The purpose of these conventions [on privileges and immunities] is in fact to apply the articles and charters of international organizations which require States to grant privileges and immunities to those organizations. Consequently, as long as the State is a member of an organization it must also respect the general conventions on privileges and immunities which it has ratified. The possibility of denunciation by means other than withdrawal from the organization would present too many dangers for the organization. The same does not hold true for headquarters agreements. In the event of denunciation the organization can always relocate its headquarters, and, inconvenient as that may prove, it will not thereby lose its privileges. That is why most headquarters agreements provide for unilateral denunciation by the host State as well as the organization if the revision procedure is not successful because of a lack of agreement between the two parties. The organization is, however, provided with the assurance that the agreement will remain in force for a period varying, according to the agreement, from one to two years. It is worth emphasizing that the time-limit should be reasonable and permit the organization the time necessary to transfer its headquarters ; from that standpoint the headquarters agreement between the UN and Switzerland (final article) appears open to criticism." (P. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, 1959, pp. 388-389 ; translation by the United States.)

In this passage Professor Cahier recognizes that headquarters agreements may and usually do reciprocally provide for denunciation, and permit relocation of the headquarters only after reasonable notice.

Let us assume for the moment that the contentions of the States that deny the applicability of Section 37 are essentially right on the key question at issue. Let us

assume, for the purposes of argument, that the Host Agreement of 1951 is not controlling, and that what is controlling is some kind of anterior, simplified agreement based on Egypt's acceptance of the Organization's decision to situate the Regional Office in Alexandria. It still does not follow that that Agreement is subject to denunciation without notice.

This is so because that Agreement, whose terms do not appear to be written, does not contain a denunciation clause. This is acknowledged by the United Arab Emirates and Kuwait. There thus can be denunciation only if it may be implied by the nature of the treaty. Let us also assume, *arguendo*, that headquarters agreements so imply, that they are a class of treaties which is denounceable. In that event, under general international law, they are denounceable only on notice. How much notice? The Vienna Convention on the Law of Treaties, which is prospective in operation, specifies a period of one year. But the undated agreement between Egypt and the Organization, if there be one, long antedates the Vienna Convention and cannot be governed by it. Thus we are thrown back on the general international law of treaties which surely defines notice as reasonable notice — reasonable in the particular circumstances. What would be reasonable in this case? The Court has not far to look. It should look to the terms of Section 37 of the Host Agreement. For even if, *arguendo*, the Host Agreement is not the governing agreement but an ancillary agreement, surely the two-year term set in this ancillary but related agreement for its denunciation is the reasonable term to apply to denunciation of the anterior agreement.

It is accordingly submitted that, in any event, should the World Health Organization decide to remove from Alexandria its Regional Office, the Government of Egypt is entitled to notice of no less than two years.

The Court rose at 1 p.m.

SECOND PUBLIC SITTING (22 X 80, 10 a.m.)

Present : [See sitting of 21 X 80.]

Mr. SCHWEBEL : Mr. President and Members of the Court. Yesterday I was privileged to address two of the arguments advanced by those who deny the applicability of Section 37 of the Host Agreement : namely, that the Host Agreement is not a headquarters agreement, but merely an agreement on privileges and immunities and that the Alexandria office was established by an agreement other than, and anterior to, the Host Agreement of 1951. Before examining further arguments which deny the applicability of Section 37, I would like to amplify yesterday's observations in a few respects.

I venture to amplify yesterday's submissions to take account of evidence newly submitted to the Court by the World Health Organization. The United States was informed of the existence of this information only after the arrival of its representatives in The Hague.

There are two passages of interest in the material which the World Health Organization has now brought to the Court's attention. Both are found in the records of the first meeting of the Regional Committee for the Eastern Mediterranean Region, which took place in February 1949. The Court will recall that it was stated yesterday that it was at that meeting that the Regional Committee noted that the Director-General would negotiate a host agreement with the Government of Egypt. May I draw your attention to the verbatim record of yesterday's sitting at page 241, *supra*.

Now the summary record of the Regional Committee's meeting of 8 February 1949 is revealing in this precise respect. It contains the following :

"The Director-General stated he wished to inform the members that such a draft [host] agreement had been produced and handed to the Egyptian Government, where it was under study in the legal department. He also pointed out that the WHO, though always considering the necessary formalities, never allowed them to interfere with health work."

The delegate of Egypt remarked that should there be any discrepancy of opinion between the World Health Organization and his Government's legal experts, it could be settled by negotiation. (*Summary Minutes of the Fourth Session of the Regional Committee Meeting*, 8 February 1949, pp. 3-4.)

The foregoing quotation confirms that by February 1949, five months before the Regional Office commenced operations in Alexandria, Egypt had under study the Organization's draft of the Host Agreement for the Regional Office in Alexandria. It thus confirms our contention that that Host Agreement, when concluded, integrated the preliminary working understandings of the parties, which through conversion of the Alexandria Sanitary Bureau permitted the Regional Office to commence operations on 1 July 1949.

It is also worthwhile noting that the material newly submitted to the Court shows that when the Director-General addressed the Regional Committee on 4 February 1949, he stated that :

"It is essential that the Bureau's integration in the WHO should not result

in an impairment of functions which had been carried out efficiently for many years." (WHO doc. RC/EM/7, p. 1.)

Thus, when the Host Agreement between the Organization and Egypt was early in the process of negotiation the Organization manifested its concern that integration of the Alexandria Sanitary Bureau should not disrupt that Bureau's work. This is suggestive in two respects. It shows the importance of the office's historical antecedents and established functions, which I sketched yesterday. And it infers that, if the Organization was concerned about disruption which could result from integration of the Office, how much more must it have been concerned about disruption which would certainly result from removal of the Office. Accordingly, it is the more plausible that the parties would have wished to minimize any such disruption by providing for a period of notice for any removal of the Office, or other manner of denunciation of the arrangements which they then were negotiating.

3. The Contention that the Organization May Unilaterally Change a Decision it Has Taken in Exercise of Its Exclusive Authority

Mr. President, Members of the Court. Permit me now please to turn to a third argument of those who deny the applicability of Section 37.

In the Written Statement of the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan, at page 141, *supra*, it is argued that the Eastern Mediterranean Regional Office was established by a decision of the World Health Assembly, and that its establishment is not based on the Host Agreement of 1951. Thus, it is said, any transfer of the Regional Office comes squarely within the sole jurisdiction of the Assembly. Under the Organization's Constitution, the Assembly is entrusted with establishing regional organizations, which shall consist of a regional committee and a regional office. It is argued that the Regional Office in Alexandria was set up "by a unilateral act of the World Health Organization", as the Written Statement of the United Arab Emirates puts it at page 145, *supra*. It therefore is inferred that the World Health Assembly alone may, as it pleases, decide to transfer that Office without notice to Egypt or without regard to the provisions of Section 37 of the Host Agreement. It is further argued that, in concluding the Host Agreement, the Organization could not have meant to have restricted the competence which its Constitution grants to the World Health Assembly with respect to choosing the site of a Regional Office. Egypt, it is argued, must be deemed to have known of and to have accepted the scope of the Organization's competence when it accepted the Host Agreement.

It is submitted that there are flaws in this argument which are so substantial that they vitiate it.

The first flaw is the contention that the Regional Office in Alexandria was established by a unilateral act. Since those who argue that the so-called anterior agreement is governing apparently maintain that it was proposed by the Organization and accepted by Egypt, it is difficult to see what unilateral act is in question. Alternatively, scrutiny of the terms of the Host Agreement of 1951 destroys the contention that it is a unilateral act, conferring all rights on the Organization and all obligations on Egypt.

It is plain that the Host Agreement of 1951 embodies a mutual exchange of rights and obligations. The obligations of the Organization are principally established by Sections 21, 26, 31, 33 and 34 of the Host Agreement.

For example, the Organization has the duty to waive the immunities of officials where immunity would impede the course of justice and can be waived

without prejudice to the Organization. The Organization is required to co-operate with the Egyptian authorities to facilitate the administration of justice, and must make appropriate provision for settlement of contractual and other disputes. The Organization is obliged to collaborate with the Egyptian authorities to avoid any prejudice to the security of Egypt resulting from the Organization's activity. In light of obligations such as these, it is clear that the Agreement embodies an exchange of benefits and burdens.

Furthermore, the denunciation clause contained in Section 37 is phrased in undeniably reciprocal terms. It clearly states that the Agreement may be revised at the "request of either party", and that after a one-year negotiation period the Agreement may be denounced by either party giving two years' notice. If the parties intended that only the Organization could denounce the Agreement, they surely would never have used this language. They could, if they had wished, have followed the example of Section 23 of the Headquarters Agreement between the United Nations and the United States, which provides that: "The seat of the United Nations shall not be removed from the headquarters district unless the United Nations should so decide." Egypt and the World Health Organization chose not to do so. They included in their reciprocally binding headquarters agreement a mutually beneficial exchange of rights and obligations and a reciprocal denunciation clause.

Much is made of the so-called "sovereign will" of the Organization. It may be noted that, in fact, the Organization enjoys no sovereignty but only the authority given it by treaty. In any event, Egypt's sovereignty must be considered. For the reasons which I yesterday set forth, it is plain that Egypt acted with care in the negotiation of the terms of the Host Agreement to safeguard its sovereignty. Furthermore, the security guarantee contained in Article X, Section 31, of the Host Agreement, referred to in the Written Statement of Syria, at page 209, *supra*, is surely inconsistent with the notion that the Organization may do what it likes on Egyptian territory free of any obligation to Egypt. As the Egyptian Written Statement has properly noted, at pages 161-162, *supra*, the changes made in the draft Host Agreement from the prior models prepared by the Organization point in the direction of ensuring that Egypt would be protected from possible abuses by the Organization.

One abuse would be an abrupt decision of the Organization to remove its Regional Office without making provision for placement of local employees and substitution for local programmes. It was entirely proper for Egypt to take adequate precautions against such an abuse by stipulating a mandatory notice period during which transition arrangements could be negotiated. It is worth *emphasizing that such a notice period protects both the Organization and the host country*, and makes eminently good sense. As Professor Cahier points out, it is found in many headquarters agreements.

Now permit me to return to the argument that the Organization does not have the competence to enter into a headquarters agreement requiring two years' notice prior to removal of the Office. Article 44 of the Organization's Constitution is cited, which gives the World Health Assembly the right to establish regional organizations "with the consent of the majority of the Members situated within each area". This provision is interpreted as precluding any agreed limitation on the extent of the power it confers. It is argued that an international agreement purporting to constrain the Organization's flexibility to relocate an office would be *ultra vires* and unconstitutional. Egypt, it is suggested, should have known that such an agreement would have been beyond the Organization's competence and should not have signed it if it thought the Agreement had this

effect. To these arguments Professor Yasseen, the distinguished representative of the United Arab Emirates, yesterday added another : that it is not possible to presume restrictions on the constitutional competence of an international organization.

With all respect, I suggest that these arguments miss the mark. No one questions the authority of the Organization to designate appropriate geographic regions, to establish a regional organization with the consent of the majority of the Members of the region, and to locate – and relocate – a regional office within that region. Equally there can be no question that the Organization may enter into international agreements regulating the exercise of those powers. Whenever an international organization enters into a treaty relationship, it voluntarily gives up the legal right to act in derogation of the terms of that agreement. In essentially the same manner, States agree to exercise their authority in a prescribed measure or means when they agree to be bound by the terms of a treaty. These elemental propositions raise no question about the constitutional power of the Organization to conclude appropriate agreements with host governments. As the International Law Commission has put it :

“the possibility exists for an international organization to bind itself by treaty in regard to the exercise of its functions and powers. Not to recognize this would simply be to deny the organization the right to bind itself otherwise than under purely discretionary conditions.” (*Report of the International Law Commission on the Work of Its Twenty-ninth Session, A/32/10*, pp. 292-293.)

If the Organization enters into an international agreement with a host government, that agreement is fully binding on both parties as long as it remains in force. This proposition equally is so well established that it requires no citation of authority, but I would note that the draft articles on treaties between States and international organizations of the International Law Commission restate this rule of *pacta sunt servanda* and make no exception for headquarters agreements.

The way for the Organization to relieve itself of its obligations under a host or headquarters agreement is to terminate the agreement in accordance with its notice provisions, not to purport to declare the agreement unconstitutional. The opposing argument boils down to the proposition that any international organization is free to disregard its solemn commitments at will, upon an allegation that the duly empowered representatives of the Organization did not have the authority they appeared to have. Such a proposition should not be accepted by this Court. It could not only lead to considerable uncertainty as to the validity of this host agreement but also would place in question the treaty-making capacity of international organizations at large. It is a contention which cannot be reconciled with the terms of Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Nor can it be reconciled with Article 46 of the International Law Commission's draft articles and commentary on treaties concluded between States and international organizations or between international organizations.

It bears repeating that the fact that the Constitution of the Organization empowers the World Health Assembly to establish regional offices in no way precludes the Organization from entering into agreements which impose obligations upon it in the exercise of that power. In fact, in order to give effect to its authority, the Organization necessarily must be able to enter into agreements with host States governing the conditions of establishment and maintenance of

its regional offices. Without the consent of the host State, no regional office would be possible. That is why the Organization has entered into five host agreements with countries in which its regional offices are located.

That is what this Court said of a "principle of law" applicable to the United Nations must apply to the Organization, a United Nations Specialized Agency :

"Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties." (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, I.C.J. Reports 1949, pp. 174, 182.)

In another advisory proceeding, on the *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, it was argued that an implied power to impose legal limitations upon the General Assembly's express Charter powers is not legally admissible. The Court was unable to accept this contention. The Court also held that, by establishing the Administrative Tribunal, the General Assembly was not delegating the performance of its own functions ; it was exercising a power which it had under the Charter to regulate staff relations (I.C.J. Reports 1954, pp. 47, 59, 61). Similarly, in this case, by entering into the Host Agreement which limits the manner in which the parties can denounce that Agreement, the World Health Assembly was not delegating its function to establish regional organizations and their regional offices ; it was simply exercising its constitutional powers in a wholly appropriate way. A question of presumed restrictions on the constitutional competence of the World Health Organization simply does not arise.

In still another advisory proceeding, this Court held that :

"... when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not *ultra vires* the Organization" (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, pp. 151, 168).

If we are to speak of presumptions this is the presumption we submit is in point.

Equally, when the World Health Organization takes action in pursuance of its constitutional authority to establish a regional office of the Organization, and, to that end, concludes a host agreement with the State which receives the office, the presumption is that the terms of that agreement are not *ultra vires* the Organization. Host agreements are clearly entered into by the Organization to fulfil its purpose of creating and maintaining viable regional offices. For the reasons set out in the Written Statements of Egypt and the United States, the requirement of a two-year notice period before removal of the Office is an entirely sensible and appropriate provision in aid of that purpose. Accordingly, we submit that there is nothing unconstitutional or *ultra vires* about an interpretation of the Host Agreement which requires such notice.

Nor, it may be added, is there ground for questioning the constitutional authority of the Organization to enter into a host agreement. Under Article 19 of the Constitution, the Health Assembly has the authority to adopt conventions or agreements with respect to any matter within the competence of the Organization.

Under Article 54, agreements by the Organization with pre-existing regional health organizations are clearly contemplated.

In the final analysis, the argument made by Jordan, the United Arab Emirates and Kuwait on this point is, if we may say so, unpersuasive on its face. They maintain that, merely because the Organization's Constitution gives the Assembly the power to establish regional offices, that same Assembly may not approve agreements which in any way limit its power to disestablish offices. That is like arguing that, since the Director-General has the authority to hire members of the Secretariat, it is unconstitutional for him to accept any limitations on his authority to fire members of the Secretariat. Or it is like arguing that, because the constitution of a State gives an organ of that State the power to declare or wage war, the State is precluded from making a treaty in which it agrees not to wage war. The citations which I have provided to the Court's opinion in the *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal* lend further emphasis to the unpersuasiveness of such an argument.

I should like to make one last point under this head of my argument. Yesterday the distinguished representative of the United Arab Emirates, Professor Yasseen, maintained that an international agreement or other instrument which permanently establishes the headquarters of an international organization in a particular location is an anomaly. Be that as it may, it is in any event not relevant to the issue before the Court. No one contends that the World Health Organization is precluded from relocating the site of the Regional Office for the Eastern Mediterranean. The sole questions before the Court are whether, in the event that the Organization or Egypt should decide to remove the Office, the provisions of Section 37 of the Host Agreement are applicable, and, if so, what legal obligations follow.

4. The Argument that a Decision to Transfer the Regional Office from the Territory of Egypt Does not Entail Revision or Denunciation of the Host Agreement

I turn now to a fourth argument of those who deny the applicability of Section 37, the argument that a decision to transfer the Regional Office from the territory of Egypt does not entail revision or denunciation of the Host Agreement.

In their written statements, the United Arab Emirates (at p. 144, *supra*) and Kuwait (at p. 152, *supra*) state that Section 37 of the Host Agreement refers specifically to revision of the provisions of that Agreement, and declare that: "It is therefore necessary to establish whether that Agreement governs the choice of the site (siège) of the Regional Office and the transfer of such site." The United Arab Emirates and Kuwait thereby appear inferentially to concede that, if the Host Agreement were found to govern the choice of site and its transfer, Section 37 would apply to such transfer.

For the reasons which have been presented to the Court, it is clear that the Host Agreement did and does govern the establishment and maintenance of the Organization's Regional Office in Alexandria. It follows then, by application of the reasoning of the United Arab Emirates and Kuwait, that Section 37 applies to any decision to transfer that Office from the territory of Egypt.

Nevertheless, there remains a question worth examining. Section 37 provides that the present Agreement "may be revised" at the request of either party. If negotiations between the parties concerning the modifications to be made in its provisions do not result in an understanding within one year, the Host Agree-

ment "may be denounced" by either party giving two years' notice. That poses the question whether a decision to transfer the Regional Office from the territory of Egypt is a revision or denunciation of the Agreement, or is tantamount to such a revision or denunciation.

In its Written Statement, at page 188, *supra*, the United States maintains that removal of the Eastern Mediterranean Regional Office from Egypt, "by rendering the Agreement almost entirely ineffective, would be tantamount to denunciation. Section 37 makes clear that such action was contemplated only upon two years' notice to the other party."

The Written Statement of the Government of Egypt deals with the question more fully and with particular insight. It points out at page 165, that "a transfer of this Regional Office would strike at the heart and *raison d'être* of the Agreement and would constitute a denunciation of it by depriving it of its subject-matter". And it adds that, even if this obvious conclusion were not to be accepted, the transfer of the Regional Office from Alexandria would at least necessitate the revision of those parts of the Host Agreement which refer specifically to the Regional Office in Alexandria, the seat of the Organization, and the Regional Director in Egypt, "which would become without object ; it would thus still fall within the ambit of Section 37 of the Agreement". The reference is to page 165, *supra*, at note 1.

The Egyptian Written Statement is equally cogent in disposing of any argument that Section 37 is not a denunciation but just a revision clause. It points out at page 166, *supra*, that, if in case of a request for revision, even a minor one,

"the Agreement provides serious guarantees and time-limits, in the form of a requirement to negotiate for a year, before the party can give two years' notice for denunciation, it would be absurd to maintain that such guarantees do not apply in case of a denunciation *tout court*, which is . . . the most radical form of revision by annihilation. In other words [the Egyptian statement goes on], if the Agreement surrounds minor threats to its stability with a set of guarantees, these guarantees apply *a fortiori* in case of the major threat of denunciation."

The United States has nothing to add to this compelling analysis, except to point out that it finds support in two sources. First, the quotation from Professor Cahier's book which I ventured to read to the Court yesterday is directly supportive ; it squarely applies a revision and denunciation clause exactly like that contained in this Host Agreement to change of location of headquarters.

Second, the material which has been provided by the International Labour Organisation (pp. 121-136, *supra*) is illuminating in this and in other respects. In view of the length of this statement, I shall refrain from setting out and fully analysing this material (see pp. 305-306, *infra*). Let me simply draw the Court's attention to three conclusions which may reasonably be drawn from a study of it.

In the first place, the ILO papers indicate that removal of the ILO's Headquarters was a possibility considered in connection with termination of the ILO Agreement. In the second place, the negotiating history of the ILO Agreement suggests that the parties were aware that denunciation of the Agreement would be required in order to remove the Headquarters. I may parenthetically note that if removal of the ILO Headquarters had been intended as an additional and alternative method of termination of the Agreement which was exempt from the notification and denunciation provision, the Swiss proposal surely would not have been worded as it was. And in the third place, this history in the ILO papers

suggests that notice would be required if the ILO Headquarters were to be removed.

It is apparent that these conclusions further weaken the contention that removal of the Regional Office from Alexandria is not embraced by Section 37 of the Host Agreement of 1951. For, if exactly the same language in its antecedent Agreement, the Swiss ILO Agreement, was understood to encompass removal of the ILO's Headquarters, there is no reason why the same language on denunciation in the Host Agreement of 1951 should not also be understood to encompass removal.

5. The Alleged Legal Effect of the Breach of Diplomatic Relations with Egypt

I come now to the final argument of those who deny the applicability of Section 37 of the Host Agreement, the alleged legal effect of the breach of diplomatic relations with Egypt. That final argument is grounded on the political situation which for the time being exists in the Middle East between Egypt and most other Arab States. Thus the Written Statement of the Kingdom of Jordan contends at pages 141-142, *supra*, that, since the States of the region have already decided to boycott the Regional Office, the very idea of establishing the Regional Office will be defeated if the Office stays in Egypt. The Written Statement of the Syrian Arab Republic contends, at page 209, *supra*, that the World Health Assembly is bound to defer to the desires of the majority of the States of the region to remove the Regional Office from Alexandria.

The distinguished representative of Tunisia made a similar point in his oral argument yesterday.

With respect, the precise legal thrust of these points is unclear. Even if, which is not conceded, the World Health Assembly should find it desirable to move the Regional Office, it does not follow that it should do so without regard to the obligations binding upon the Organization under Section 37. In any event, the political attitudes of some of the Organization's Members can have no effect on the legal relationship entered into between the Organization and Egypt in the Host Agreement of 1951.

It has and will often be the case that the government acting as host to an international organization will not have diplomatic relations with some of the members of the organization. It is a commonplace that delegations of States Members of the United Nations that do not enjoy diplomatic relations with the United States take part in United Nations meetings at its New York Headquarters. Some of the very States that now argue against the applicability of Section 37 chose to sever diplomatic relations with the United States in 1967 but never for a moment did they cease to send delegations to United Nations Headquarters in New York. Thus the severance of diplomatic relations among a few or even many of the members of an international organization cannot change the legal relationship between the host government and the organization. In fact, one of the principal purposes of a host agreement such as that between Egypt and the World Health Organization is to ensure that the legal régime remains stable regardless of political winds affecting the character of intergovernmental relations.

There is no reason to believe that the Alexandria Regional Office cannot function in the absence of diplomatic relations between Egypt and most States of the region. And, it is these States which have caused the very situation which they now invoke as a justification for removal of the Office. If there be any problem, it is caused by their political decision to refrain from performance of their own

obligation to the Organization, under Article 50 of its Constitution, to "supervise the activities of the Regional Office". But no legal or practical obstacle prevents them from sending delegations to Alexandria and performing that supervisory task. There is no legal or practical obstacle to the Regional Committee meeting in Alexandria, or, as it frequently has, at other cities in the region. Only the political objectives of these States, which are extraneous to those of the Organization, stand in their way. In fact, they have created this difficult situation for reasons unrelated to any limitations on their actual ability to operate in Alexandria, or to any purpose of the World Health Organization.

Moreover, it is established international law reflected in Article 63 of the Vienna Convention on the Law of Treaties that severance of diplomatic relations does not affect treaty relations "except in so far as the existence of diplomatic or consular relations is indispensable for the application of the treaty". The absence of diplomatic relations between some States and a host government may make day-to-day dealing more cumbersome, but it can hardly be said that the existence of diplomatic relations is "indispensable" to the on-going functioning of the Organization in the territory of the host.

Nor is a changed circumstance rationale for invalidating the Agreement's notice provision applicable here. As our Written Statement establishes in some detail at pages 201-203, *supra*, the doctrine of *rebus sic stantibus* has little relevance to treaties containing provision for termination upon relatively short notice, such as two years. The purpose of the doctrine is to provide an implied escape clause for treaties of indefinite or lengthy duration that do not otherwise establish a mechanism for revision or termination as circumstances change. Since Section 37 of the 1951 Host Agreement is exactly such a mechanism, it must be followed if either party wants the Office to re-locate.

Furthermore, the doctrine of changed circumstances can only be invoked in the event of an unforeseeable change that "radically" transforms obligations under the treaty. For the reasons discussed in our Written Statement, these requirements cannot be established in the present case. As the Court well appreciates, the burden of establishing invalidity of a treaty obligation on these or any other grounds, must be on the party seeking to be excused from performance under the treaty. I respectfully suggest that it has not been established that the Organization can carry this burden.

It may be added that the history of the Host Agreement also indicates that the parties contemplated that the lack of formal relations should not be a bar to participation in the activities of the Regional Organization. While the Agreement was being negotiated, the Egyptian Government proposed the following reservation to the Agreement :

"Notwithstanding the provisions of section 27 and in accordance with section 31, the Egyptian Government may take, as regards nationals of the countries whose relations with Egypt are not normal, all precautions necessary for the security of the country." (WHO, *Official Records*, No. 35, Ann. 7.)

In the Legal Sub-Committee of the Fourth World Health Assembly Egypt was criticized for proposing this reservation on the ground that, as stated by the representative of India, another host State :

"He could not understand the creation of a new category - nationals of countries whose relations with Egypt were not normal - who were to be treated differently from nationals whose relations with Egypt were normal.

If this reservation remained, such people would be placed in an invidious position compared with others . . ." (*Ibid.*, p. 314.)

Nonetheless the Legal Sub-Committee voted to approve the Agreement with this reservation, but only after assurances from Egypt, upon the understanding that the reservation "neither extends nor restricts the scope of section 31 of Article X of the Agreement or any other provision thereof" (*ibid.*, No. 35, pp. 318-319).

When the Fourth Health Assembly itself approved the Host Agreement it approved this interpretation of the reservation and further invited Egypt to reconsider the reservation entirely (WHA resolution 4.59). On 16 December 1953 the Organization received from Egypt a letter withdrawing the reservation (WHO doc. A7/AFL/4).

This history shows that while Egypt has been vigilant in protecting its right to act to preserve its security, the Host Agreement does not permit the mere lack of normal relations to justify the exclusion from Egypt of persons with legitimate business with the Regional Office. The parties to the Host Agreement clearly anticipated that representatives of States whose relationships with Egypt were not normal would attend to regional business in Alexandria and, in fact, expressly rejected the concept that such people might be routinely excluded. It can hardly be said, therefore, that the rupture of relations is a "changed circumstance" unforeseen by the parties to the Host Agreement.

The United States deeply regrets the emergence of a situation in which States Members of an international organization invoke political considerations as the basis for urging that the Organization not recognize commitments embodied in the Host Agreement. This situation is all the more to be regretted since the objective of the World Health Organization is not political, but as Article I of its Constitution provides, "The attainment by all peoples of the highest possible level of health". It is the function of this Court to uphold the rule of law by confirming that the Organization must apply the Agreement notwithstanding the changing political views of some of its members.

*Summary of the Argument in Favour of the Applicability
of Section 37*

Mr. President and Members of the Court. I have concluded the presentation of the substantive sections of the submissions of the United States. I should now like to recapitulate in the most summary terms the essential elements of our position.

It appears to us that there are two alternative ways of looking at the problem. The first is by application of the terms of the Host Agreement of 1951, including in particular Section 37. It is our conviction that this is the most natural approach to the facts.

The alternative is to posit the existence of some arrangement established before the Host Agreement of 1951 and collateral to it. This appears to be the starting point of those who call for a negative answer to the primary question submitted to the Court. For the reasons I have set forth, we cannot subscribe to the argument of an anterior, governing agreement which antedates the Host Agreement of 1951. But even if we were prepared to acknowledge the possibility of such an argument, we would emphasize that that argument cannot free the Organization of the obligation to give Egypt two years' notice of any decision to remove the Regional Office from the territory of Egypt because, on the facts of

this case, the reasonable notice owed to Egypt would not be less than two years.

Now as to the first alternative – the applicability of the Host Agreement of 1951 – our principal points are these :

First, the Host Agreement of 1951 between Egypt and the Organization is not solely a privileges and immunities agreement, but is a typical headquarters agreement, imposing mutual obligations on the parties concerning the location, maintenance and operation of a specific office in a specific place – that is, the Eastern Mediterranean Regional Office of the World Health Organization in Alexandria.

Second, the Host Agreement is the only international instrument defining the obligations of the parties with respect to that Regional Office. The historical evidence submitted to the Court has shown that from the outset the Organization and Egypt viewed the Host Agreement as the definitive expression of the decision to locate the Office in Egypt. It has shown that, although for reasons of convenience the Office was actually installed before the Host Agreement was concluded, the parties intended to express their long-term rights and obligations in the Host Agreement and through the Host Agreement alone.

Third, the Host Agreement does not make sense if it is interpreted as my colleagues from Syria, Kuwait, Tunisia, the United Arab Emirates, Iraq and Jordan would wish, because its terms would not be effective.

Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties codifies the fundamental principle of general international law that treaties shall be interpreted in good faith. This paramount principle embraces the principle of effectiveness, which the Vienna Convention encompasses in the following magisterial formula : “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

In deciding this case this Court must choose between two conflicting interpretations of the Host Agreement between Egypt and the Organization. One of those interpretations would allow the parties to terminate the effectiveness of virtually all provisions of the Agreement without observing the notice requirement of Section 37. The other would give full effect to that requirement. One interpretation would allow either party to disrupt any orderly transition during removal of the Office ; the other interpretation would require that a prescribed transition period remain in effect.

In such circumstances, the International Law Commission has forthrightly stated which is the choice to be made. “Where a treaty is open to two interpretations, one of which does and the other does not enable the treaty to have appropriate effects, good faith and the object and purpose of the treaty demand that the former interpretation should be adopted.” This passage is cited in the Written Statement of the United States at page 194, note 2, *supra*.

It is incontestable that the object of the Host Agreement is the Regional Office in Alexandria. The purpose of this treaty is to set out the terms by which Egypt and the Organization agreed to establish, maintain and regulate the Office.

Any interpretation of the Agreement which would allow the object and purpose of the treaty to be vitiated without regard to the two-year transition period specified by Section 37 renders Section 37 illusory. Since there is nothing in the language or history of the Host Agreement to suggest that the parties intended such a result, it must be presumed that they intended the contrary, that is, intended Section 37 of the treaty to be effective.

It must be borne in mind that removal of a major regional office of a large international organization is not a minor matter. The cost of moving reaches the millions of dollars. Removal of the office would remove several additional millions from the economy of the host State. It simply does not make sense to conclude that the parties to the Host Agreement could have intended that the same language which provides for a two-year notice period to deal with unresolved differences over privileges and immunities would simultaneously allow the object of the Agreement to be removed, at a large cost, without notice at all.

International organizations and host States have generally undertaken, by agreement, to provide for the orderly disestablishment of any headquarters which is removed from a host State. The terms of the Host Agreement of 25 March 1951, its history, and the applicable principles of treaty interpretation, all indicate that the Host Agreement of 25 March 1951 is such an agreement.

Finally, Mr. President, I would like to make one last point. It is important to note that interpreting this Agreement as its language and history indicate that it should be interpreted – to apply to removal of the Office – imposes no extraordinary burden on the parties to the Agreement.

Simply as a practical matter, removal of an office is not something that can be successfully accomplished overnight. It took a year for the Organization's working group merely to study the question. It could easily take as long or longer for the actual move to be accomplished.

It is believed that the only legal obligations imposed by Section 37 are those discussed in the Written Statement of the United States. Namely, the parties would have to keep the existing legal régime in effect for two years; they would have to negotiate in good faith for the gradual disestablishment of the Office over the two-year period. These are not onerous burdens. They are in fact probably nothing more than what would, as a practical matter, in any event be required in order to secure an orderly removal of the Office. This fact apparently is recognized by our distinguished colleagues from the Syrian Arab Republic, whose Written Statement contains the following sentence concerning transfer of the Regional Office:

“Of course, for reasons of expediency and convenience and once the decision to transfer the Office is taken, the provisions of the Agreement . . . can continue to be applied until a date to be agreed between the two parties for its termination.” (Pp. 209-210, *supra*.)

Where, it is submitted, this statement misses the mark is in its failure to appreciate that the parties have already arranged for these provisions to continue until an agreed date, and that date is two years from the official notification of the decision to move the Office. Why does it surprise our colleagues from Syria that Egypt and the Organization could have perceived in 1951, as Syria perceives in 1980, that when a regional office is moved, expediency and convenience require continuation of the existing legal régime for a period of time? It is not difficult to see that Egypt and the Organization assumed, in 1951, that it was in the interest of both to provide for binding legal obligations which would assure an orderly removal of the Office, rather than to leave such an important matter to whatever goodwill the parties might summon in the midst of the tensions which undoubtedly surround any unilateral removal.

There is no question that an abrupt and arbitrary removal of the Regional Office from Egypt would work hardship on Egypt and therefore serve the political purpose of those States which press for removal. I submit, however, that

it has been demonstrated to the Court that it was just this type of hardship – the precipitous removal of an office without time to prepare for cushioning its effects – that the Organization and Egypt agreed to avoid almost 30 years ago.

For all these reasons, Mr. President and Members of the Court, the Government of the United States submits that the answer to the primary question put by the World Health Assembly to the Court must be in the affirmative.

EXPOSÉ ORAL DE M. NACHABÉ

REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE

M. NACHABÉ : Monsieur le Président, je tiens tout d'abord à vous remercier pour les paroles élogieuses que vous avez bien voulu prononcer à l'adresse de notre regretté M. Salah El Dine Tarazi, juge de cette éminente Cour. Je regrette aussi la disparition de M. Richard Baxter, que j'avais connu personnellement.

Je voudrais, en même temps, vous transmettre, au nom du Gouvernement syrien, sa profonde gratitude pour vos condoléances réconfortantes ainsi que pour l'aide et assistance accordées par le Greffe à la famille du défunt et qui ont permis le transfert, dans les meilleures conditions, de sa dépouille vers son pays natal.

Nos remerciements et notre reconnaissance vont aussi au Gouvernement néerlandais qui, dans ces moments difficiles et pénibles, n'a épargné aucun effort d'assistance et de soutien.

L'exposé écrit présenté par le Gouvernement de la République arabe syrienne à l'éminente Cour au sujet de la requête pour avis consultatif concernant l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte* contient ses points de vue et détermine son attitude sur cette affaire.

Il n'est pas dans notre intention de reprendre, au cours de cette phase orale, tous ces points, mais plutôt d'essayer de développer certains d'entre eux afin d'y apporter quelques précisions.

Cet exposé comportera donc deux parties dans lesquelles nous démontrerons et nous affirmerons :

1. Que l'accord pour déterminer les privilèges, immunités et facilités en Egypte par le gouvernement à l'OMS, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires, signé au Caire le 25 mars 1951, n'est pas un accord de siège.

En effet, cet accord, comme l'indique d'ailleurs son titre, porte *uniquement* — et je souligne ce mot — sur les privilèges, immunités et facilités accordés par le Gouvernement égyptien à l'OMS, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires.

En outre, la teneur des accords de siège qui est aujourd'hui bien connue dans la pratique internationale écarte toute équivoque. Qu'il nous suffise de faire allusion à certains d'entre eux : celui, par exemple, signé à Lake Success, le 26 juin 1947, entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Organisation des Nations Unies. Le titre porte la mention expresse d'« accord de siège ». Son article II (section 2) est ainsi formulé : « le siège de l'Organisation des Nations Unies est le district administratif » et l'annexe I de l'accord définit de la manière la plus précise ce district administratif, sis dans la ville de New York, à Manhattan. Quant au transfert du siège, l'accord lui consacre la plus grande partie de son article X.

Je citerai aussi l'accord de siège signé le 2 juillet 1954 entre le Gouvernement français et l'Unesco qui porte à son titre la même allusion au siège et dans lequel sont consacrés au siège les paragraphes 3 et 4 de son préambule relatifs à l'établissement du siège et son article 2, complété par l'annexe A de l'accord, où sont définis et délimités les terrains consacrés à ce siège.

Faut-il aussi citer comme autre exemple d'accord de siège celui signé le 11 décembre 1957, entre la République d'Autriche et l'Agence internationale de l'énergie atomique, et qui, après avoir indiqué à son préambule le désir des deux parties d'établir le siège de l'Agence « dans la ville de Vienne ou dans ses environs », stipule à l'article II, section 2 a), de l'accord que « le siège permanent de l'AIEA est établi dans le district du siège, il ne sera pas transféré hors de ce district à moins que l'AIEA n'en décide ainsi : Le transfert temporaire du siège en un autre lieu ne constitue pas un transfert du siège permanent, sauf décision expresse de l'AIEA à cet effet ». Je souligne, en passant, l'autorité accordée aux organisations internationales lorsqu'il s'agit du transfert de leurs sièges.

Je me limiterai, Monsieur le Président, à ces quelques exemples. J'ai voulu par là démontrer que la teneur de ces accords, à commencer par celui signé entre les Etats-Unis d'Amérique et l'ONU en 1947, c'est-à-dire conclu à une date antérieure à l'établissement du bureau régional d'Alexandrie en 1949, sont aujourd'hui bien connus dans la pratique internationale et leurs objet et but sont clairement définis, soit dans leur titre soit dans la teneur de leurs textes.

Les tenants de l'opinion contraire ont cependant prétendu que l'accord de 1951 est bien un accord de siège, puisque son article premier, paragraphe V, parle : « du Bureau régional à Alexandrie ». A cet argument, nous répondons que ce n'est là qu'une simple constatation dans un article marginal consacré aux simples définitions et non au fond. Nous y voyons plutôt, de notre part, une autre preuve qui confirme que le Bureau régional existait déjà avant la signature de l'accord de 1951 et par un autre processus légal concernant son établissement.

Il arrive donc à ma première conclusion, à savoir que l'accord du 25 mars 1951 n'est pas un accord de siège et que, par conséquent, les clauses de négociation et de préavis énoncées dans sa section 37 ne sont pas applicables au transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale hors du territoire égyptien.

2. Je passe maintenant à la deuxième partie de cet exposé, à savoir que le Bureau régional de la Méditerranée orientale a été établi à Alexandrie en vertu d'un accord en forme simplifiée, que par conséquent la dénonciation de cet accord doit s'effectuer selon les règles établies et reconnues du droit international.

Je commence par signaler certains faits notoires. Tout d'abord, l'Assemblée mondiale de la Santé, par sa résolution WHA1.72 de juillet 1948, a délimité les régions géographiques, dont la région méditerranéenne. A la suite de cette résolution, le Comité régional pour la Méditerranée orientale a recommandé, au mois de février 1949, le choix de la ville d'Alexandrie comme siège du Bureau de la région de la Méditerranée orientale.

Plus tard, le Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la Santé a examiné cette recommandation et a adopté sa résolution EB3.R30 de mars 1949, dans laquelle il approuve le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, comme il approuve la création d'un Bureau régional pour la Méditerranée orientale qui commencera à fonctionner : « le 1^{er} juillet 1949 ou vers cette date ».

A la lueur de ces faits et de leur déroulement chronologique, ce Bureau fut donc établi en fait en 1949. Comment ? Eh bien, grâce aux décisions susmentionnées prises en bonne et due forme par les organes compétents de l'Organisation mondiale de la Santé, conformément à sa Constitution et, surtout, et c'est là un fait particulièrement important à signaler, grâce à l'acceptation du Gouvernement égyptien de l'époque. Acceptation qui s'est manifestée par la mise de l'emplacement des locaux sanitaires d'Alexandrie à la disposition de l'Organisation

mondiale de la Santé afin de lui permettre d'appliquer ses résolutions susmentionnées.

Le Bureau régional à Alexandrie a donc pu commencer à fonctionner en 1949, sur la base non d'un accord de siège de type classique tel que décrit plus haut, mais sur la base d'un accord d'établissement en forme simplifiée. Plus tard, presque deux ans après, l'accord de 1951 fut signé pour accorder des privilèges, immunités et facilités en Egypte par le gouvernement à l'Organisation mondiale de la Santé.

Tels sont les faits et, étant donné que l'accord en forme simplifiée ne contient pas une disposition concernant sa dénonciation, la question de la possibilité de cette dénonciation se pose lorsque le transfert du Bureau régional est réclamé par les Etats de la région qu'il dessert.

Dans ce contexte, il y a lieu d'évoquer, comme l'ont fait d'autres représentants, l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule et je cite encore une fois :

« qu'un traité qui ... ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ... ne peut faire l'objet d'une dénonciation ... à moins :

- a) qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ... ; ou
- b) que le droit de dénonciation ... ne puisse être déduit de la nature du traité ».

Mais ce dispositif ne donnera pas une réponse satisfaisante à ma question que s'il est complété par le commentaire, aujourd'hui bien connu, de la Commission du droit international sur l'article 56 de son projet sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations. Ce commentaire, je le cite encore une fois, est ainsi libellé :

« parmi les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, il est une catégorie de traités qui, en l'absence de clause ayant cet objet, semblent dénonçables : ce sont les accords de siège conclus entre un Etat et une organisation : en effet, le choix de son siège par une organisation internationale correspond pour elle à l'exercice d'un droit dont il est normal de ne pas immobiliser l'exercice. D'ailleurs, le fonctionnement harmonieux d'un accord de siège suppose entre l'organisation et l'Etat hôte des relations d'une nature particulière dont le maintien ne peut être assuré par la volonté d'une partie seulement. »

A ce commentaire qui rend complète, à notre avis, et satisfaisante la réponse à la question sur la possibilité de dénonciation de l'accord en forme simplifiée vient s'ajouter l'appui de la doctrine. En effet, dans son *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, M. Philippe Cahier, pour ne citer que lui, dit clairement, comme l'ont mentionné d'autres représentants :

« Certains accords de siège ne prévoient pas de dénonciation de l'accord...

Dans ce cas-là il semble que la possibilité de dénonciation n'est qu'unilatérale, c'est-à-dire que c'est l'organisation qui est titulaire de ce droit qu'elle peut exercer en changeant de siège, mais que l'Etat lui-même ne saurait le faire. Cette règle vaut aussi pour l'accord de siège entre l'Unesco et la France qui ne prévoit ni la dénonciation, ni le changement de siège, étant donné qu'une organisation doit toujours être libre de déplacer son siège comme elle l'entend. »

De tout ce qui précède, nous sommes donc amenés à conclure :

– Que les clauses de négociation et de préavis de l'accord du 25 mars 1951 ne sont point applicables au transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale établi à Alexandrie.

– Que l'Assemblée mondiale de la Santé, dans le choix d'un nouveau siège pour ce Bureau desservant les Etats de la Méditerranée orientale, exerce une compétence souveraine conformément à l'article 44 de la Constitution de l'OMS, qui ne saurait subir les limites de temps fixées aux clauses de négociation et de préavis de l'accord de 1951.

– Que pour des raisons d'opportunité et de commodité – qui, de ce fait, ne sont pas des raisons de légalité dépendant de l'appréciation de la Cour – les dispositions de l'accord de 1951 pourront continuer d'être mises en application à la suite du transfert décidé de l'OMS du Bureau régional, hors du territoire égyptien, jusqu'à une date à convenir entre les deux parties pour l'extinction de cet accord. Mais ce transfert doit se faire aussitôt que la décision de l'Assemblée mondiale de la Santé aura été prise. (M. le représentant des Etats-Unis d'Amérique a, tout à l'heure, mal interprété notre attitude sur ce point.)

– Que les considérations relatives à l'importance historique des locaux sanitaires d'Alexandrie, évoquées hier par l'honorable représentant des Etats-Unis d'Amérique, ne sauraient prévaloir sur les raisons de légalité qui sont seules à même de déterminer l'attitude de la Cour.

– Que les dispositions de l'accord de 1951, citées par lui, à la section 1, paragraphe v) de l'article I, à la section 6 de l'article IV et à la section 30 de l'article IX, pour soutenir sa thèse que cet accord est un accord de siège, ne sont que des constatations prouvant, au contraire, que le Bureau régional existait et fonctionnait déjà, non du fait de l'accord de 1951, mais bien par un autre procédé légal, ainsi que nous l'avons démontré.

– Nous concluons aussi que l'argument de l'honorable représentant des Etats-Unis d'Amérique selon lequel l'accord en forme simplifiée, constitué par l'acceptation du Gouvernement égyptien de mettre l'emplacement des locaux sanitaires d'Alexandrie à la disposition de l'OMS, n'ayant pas été enregistré conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, ne pourra être invoqué devant un organe de l'Organisation, que cet argument – dis-je – ne saurait, à nos yeux, être retenu puisque cet accord s'est traduit, en fait, matériellement, par la mise effective des locaux à la disposition de l'Organisation mondiale de la Santé et ne constitue pas un texte écrit pouvant être enregistré.

Enfin que l'argument avancé par M. le représentant des Etats-Unis d'Amérique en ce qui concerne l'effet de la rupture des relations diplomatiques n'est pas, à notre avis, convaincant, si l'on tient compte du fait de la normalisation des rapports entre l'Egypte et Israël à la suite d'un traité de paix séparé, fait évoqué dans l'exposé écrit du Gouvernement de la République arabe syrienne et dans lequel il est dit :

« Comment, alors que l'état de belligérance persiste entre les Etats arabes et Israël et tandis que le Gouvernement égyptien traite directement avec ce dernier, un esprit de collaboration confiante et une atmosphère de sécurité certaine peuvent-ils régner au sein du Bureau régional à Alexandrie ? »
(Ci-dessus p. 69.)

L'audience, suspendue à 11 h 30, est reprise à 11 h 45

EXPOSÉ ORAL DE M. OSMAN

REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN

M. OSMAN : Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, tout d'abord je voudrais au nom du Gouvernement de la République arabe d'Egypte et en mon nom personnel présenter nos sincères condoléances pour la disparition des deux éminents juges de la Cour, Richard Baxter et Salah El Dine Tarazi. Ma peine est d'autant plus grande que j'ai connu personnellement les deux juges.

Monsieur le Président, ayant déjà représenté l'Egypte devant tous les autres organes principaux des Nations Unies, je ressens aujourd'hui un grand honneur de m'adresser à l'organe judiciaire principal des Nations Unies à un moment de l'histoire où le monde a plus besoin que jamais du droit et de la justice.

Nous, pays arabes, africains et non-alignés avons un grand intérêt à voir régner dans le monde le droit et la justice. Car sur la base de ces deux valeurs suprêmes on peut forger un monde capable de garantir la paix, la sécurité et la prospérité à l'humanité. Votre auguste Cour a un grand rôle à jouer à cet égard.

L'avis consultatif qui sera rendu par cette Cour est d'une grande importance pour la communauté internationale car il constituera un précédent juridique capital dans les relations entre les organisations internationales et les Etats hôtes.

La République arabe d'Egypte étant l'hôte du Bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé pour la Méditerranée orientale a un intérêt tout particulier à ce que les questions juridiques régissant les relations entre les organisations internationales et les pays hôtes soient conformes aux principes et règles du droit international aussi bien qu'aux accords conclus à cet égard.

Qu'il me soit permis une fois de plus de répéter devant cet auguste tribunal que la République arabe d'Egypte en tant qu'hôte du Bureau régional de l'OMS s'est toujours acquittée loyalement et scrupuleusement de ses obligations, telles qu'elles découlent de l'accord de siège.

L'Egypte est et restera toujours disposée à s'acquitter de toutes les obligations qui sont les siennes en vertu de cet accord.

Permettez-moi toutefois d'exprimer le souci de mon gouvernement quant à la possibilité de dislocation abrupte d'arrangements institutionnels établis de longue date et fonctionnant d'une manière efficace et ceci pour des raisons passagères qui n'ont rien à faire avec l'objet et les buts des organisations en question.

Dans son exposé écrit, le Gouvernement de la République arabe d'Egypte a développé en détail son point de vue sur la première question posée à la Cour pour son avis consultatif.

Aujourd'hui, nous ne reviendrons pas sur les faits et les arguments déjà analysés dans notre exposé écrit, pour nous concentrer principalement sur les points soulevés depuis lors dans certains autres exposés écrits ou oraux ; et cela dans la mesure où ces points n'ont pas déjà été réfutés totalement ou partiellement dans notre exposé écrit.

Pour étayer leur thèse en faveur de la légalité d'un transfert immédiat du siège régional de l'Organisation mondiale de la Santé pour la Méditerranée orientale

hors de la République arabe d'Égypte, les partisans de ce transfert immédiat se sont basés sur trois arguments principaux.

Ces arguments visent tous à étayer la conclusion que la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et la République arabe d'Égypte ne s'applique pas au transfert du siège d'Alexandrie.

Nous allons répondre à chacun de ces arguments, et cela en nous basant principalement sur deux éléments :

- a) les règles générales du droit international applicables en la matière ;
- b) la pratique de l'Organisation mondiale de la Santé quant au choix et à l'établissement du siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, ainsi que des autres bureaux régionaux de l'OMS.

Le premier argument invoqué par les partisans de la possibilité d'un transfert immédiat du siège se présente en réalité en trois versions légèrement différentes les unes des autres.

La première version : l'accord du 25 mars 1951 ne peut pas juridiquement régler la question du choix et de l'établissement du siège du Bureau régional d'Alexandrie.

La deuxième version : l'accord du 25 mars 1951 n'a pas pour effet d'établir le siège à Alexandrie.

La troisième version : l'accord du 25 mars 1951 règle une autre question que celle du choix et de l'établissement du siège, à savoir celle des privilèges, immunités et facilités à accorder au Bureau régional d'Alexandrie.

Adressons-nous maintenant à chacune de ces trois versions.

1. L'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et la République arabe d'Égypte ne peut pas régler la question du choix et de l'établissement du siège du Bureau à Alexandrie pour la raison simple que l'article 44 de la Constitution de l'OMS a investi l'Assemblée mondiale de la Santé d'une compétence exclusive et souveraine en cette matière. Il s'ensuit de cette affirmation qu'il est légalement impossible que l'accord de 1951 puisse de quelque façon que ce soit limiter la compétence de l'Assemblée à cet égard, en lui interdisant par exemple de transférer immédiatement et unilatéralement le Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale hors d'Alexandrie.

Cet argument de la compétence exclusive et souveraine de l'Assemblée, aussi simple et séduisant qu'il soit à première vue, ne résiste pas à un examen un peu plus approfondi.

En effet, l'examen de la pratique de l'Assemblée de l'OMS dans l'exercice de sa compétence en la matière révèle clairement les limites de cette compétence, comme nous allons le prouver immédiatement.

La première question à laquelle a dû faire face l'Assemblée mondiale de la Santé a été de définir le rôle que les Nations Unies doivent jouer dans le choix du siège à côté de l'OMS.

Le document du secrétariat de l'OMS daté du 19 janvier 1949 (cote RC/EM/6) intitulé « *Emplacement du Bureau régional de l'OMS dans la région de la Méditerranée orientale* » et qui a été présenté à la première session du Comité régional pour la Méditerranée orientale a répondu d'une manière claire et précise à cette question :

« Il semble ressortir des termes de l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé que toute décision concernant l'emplacement du Bureau régional de la Méditerranée orientale devra être subordonnée à des négociations avec les Nations Unies et, par conséquent,

que toute décision prise par le Comité régional de ce Bureau aura nécessairement un caractère provisoire jusqu'au moment où elle aura été ratifiée. » (Ci-dessus p. 45.)

De cette constatation il ressort clairement que lorsqu'il s'agit du choix de l'emplacement du Bureau régional la compétence de l'Assemblée mondiale de la Santé se trouve partagée avec les Nations Unies. Ainsi toute décision de l'Assemblée en la matière est subordonnée à des négociations avec les Nations Unies et la décision de l'Assemblée mondiale de la Santé à cet égard est provisoire jusqu'au moment où elle aura été ratifiée par les Nations Unies.

La pratique révèle ainsi déjà que la prétendue compétence exclusive et souveraine de l'Assemblée mondiale de la Santé en la matière est battue en brèche par un texte conventionnel, à savoir l'accord entre l'OMS et les Nations Unies.

Qu'en est-il de la pratique de l'Assemblée vis-à-vis de l'autre partenaire avec lequel elle doit traiter, à savoir l'Etat sur le territoire duquel le siège est choisi et le Bureau régional établi ?

A-t-elle effectué le choix du siège par un acte unilatéral, souverain et autoritaire ? Et l'a-t-elle imposé à la volonté de l'Etat en question, qui ne pouvait qu'obtempérer ? Et plus tard l'OMS, par le même type d'acte unilatéral, souverain et autoritaire, pourrait-elle désaffecter subitement et inconditionnellement le siège qu'elle a choisi pour son Bureau régional ?

En d'autres termes, quelle a été la ligne de conduite de l'OMS et de ses différents organes à l'égard de la République arabe d'Egypte à propos du choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional ? Si nous examinons le long processus du choix et de l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie, qui a finalement abouti à la conclusion de l'accord du 25 mars 1951, nous voyons que l'OMS ne s'est pas érigée en super-Etat délivrant des diktats et créant des bureaux régionaux là où bon lui semblait dans les régions géographiques qu'elle a définies.

Au contraire, la Commission intérimaire de l'OMS chargée de préparer le travail de la première Assemblée mondiale de la Santé a considéré que le choix du siège du bureau régional est une question ouverte et que l'avis des Gouvernements désirant accueillir le siège d'un bureau régional était indispensable. Sur l'initiative de la Commission intérimaire, son secrétaire exécutif a adressé le 6 mars 1947 une lettre circulaire¹ aux gouvernements désireux de voir le siège de l'OMS ou un bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé placé sur leur territoire les invitant à faire part de leur désir et à indiquer les installations qu'ils pourraient offrir, non seulement pour le siège central, mais aussi pour les bureaux régionaux.

Il est important de souligner ici la raison qui a motivé l'envoi de cette lettre par la Commission intérimaire aux gouvernements. En effet, le comité chargé des questions du siège a jugé qu'il ne pouvait mener à bien sa tâche et qu'il n'était pas en mesure de présenter des recommandations appropriées à la Commission intérimaire, et par l'intermédiaire de celle-ci à l'Assemblée mondiale de la Santé, s'il n'obtenait pas communication des intentions des gouvernements désireux de voir le siège ou un bureau régional de l'OMS placé sur leur territoire¹. Cela prouve que dès le début la volonté du pays désireux d'avoir un bureau régional sur son territoire était un facteur dont l'Assemblée devait tenir compte. Ce qui est conforme aux règles générales du droit international.

¹ Cf. résumé des débats de la troisième session de la Commission intérimaire, OMS, *Actes officiels*, n° 5, Genève, p. 65 (annexe 20).

La réponse des autorités égyptiennes à cette lettre circulaire ne tarda pas à venir. Elles expriment et je cite, « le vif intérêt qu'elles portent à voir s'établir un bureau régional à Alexandrie. Ce bureau pourra traiter toutes les questions relevant de l'OMS pour tout le Moyen-Orient ¹ ».

Cette réponse des autorités égyptiennes a en réalité déclenché le processus du choix et de l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie, grâce à l'offre qu'elle contenait faite par la République arabe d'Egypte à l'OMS. Ce long processus a été marqué par la suite par une intense activité de la part de l'OMS, d'une part, et de l'Egypte, d'autre part, pour concrétiser cette offre en fait et en droit.

Ce n'est donc pas un processus unilatéral, mais bien un processus bilatéral qui a consacré le régime juridique régissant le choix de l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie, régime dont la culmination a été l'accord du 25 mars 1951 conclu entre l'OMS et la République arabe d'Egypte.

Ce processus bilatéral cadre parfaitement avec les réalités juridiques contemporaines. Car peut-on vraiment concevoir qu'un Etat, même membre d'une organisation internationale, puisse accepter définitivement le choix et l'établissement sur son territoire du siège d'un bureau d'une telle importance et d'engager sa responsabilité internationale et sa responsabilité interne tant sur le plan législatif, que budgétaire, exécutif, etc., par une simple décision de l'Assemblée mondiale de la Santé ?

Prétendre qu'une opération juridique de cette ampleur puisse être concrétisée purement et simplement par un acte unilatéral de la part de l'OMS est inconcevable selon les principes généraux du droit international et découle d'une conception erronée de la compétence de l'Assemblée mondiale de la Santé. Car que veut dire juridiquement et institutionnellement que l'Assemblée mondiale de la Santé a compétence pour déterminer le choix et l'établissement du siège du bureau régional sur le territoire d'un Etat membre ? Que veut dire juridiquement et institutionnellement cette compétence ? Cela veut dire que dans l'ordre juridique interne de l'Organisation, c'est l'Assemblée qui a autorité pour prendre cette décision et que cette décision lie les autres organes de l'OMS, qui en prennent note et agissent en conséquence le moment voulu. Mais cela ne veut pas dire que cette décision est obligatoire en dehors de l'ordre juridique interne de l'OMS, c'est-à-dire sur le plan du droit international général vis-à-vis des autres sujets de ce droit. Car l'OMS ne se meut pas dans un vide juridique hormis sa Constitution et les résolutions qu'elle peut adopter. L'OMS, en tant que sujet de droit international, doit tenir compte et respecter les règles générales du droit international public applicables en la matière.

Nous pouvons ainsi conclure qu'en exerçant sa compétence en matière du choix et de l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie, l'Assemblée mondiale de la Santé ne jouissait pas d'une compétence exclusive et souveraine en dehors de son ordre juridique interne, c'est-à-dire en dehors de la formation de la volonté de l'Organisation en la matière. Car pour que cette volonté produise un effet juridique sur le plan du droit international général elle doit rencontrer une volonté identique de l'autre sujet de droit intéressé, c'est-à-dire l'Etat sur le territoire duquel le siège doit s'établir, l'Egypte en l'occurrence.

C'est ce qui s'est produit dans les faits par la négociation, la signature et la ratification d'un accord bilatéral conclu en bonne et due forme selon les règles du droit international, à savoir l'accord du 25 mars 1951.

¹ OMS, *Actes officiels*, n° 7, p. 135 (21 janvier-7 février 1948).

2. J'en viens maintenant à la deuxième version des arguments qui ont été présentés pour justifier le transfert immédiat du Bureau d'Alexandrie. Cette autre version de ce premier argument est de prétendre que l'accord du 25 mars 1951 n'a pas eu pour objet de fixer le siège du Bureau régional à Alexandrie.

Dans notre exposé écrit nous avons répondu amplement à cette allégation en nous basant sur l'analyse du contenu de l'accord qui démontre clairement que la raison d'être de l'accord du 25 mars 1951 est l'existence du Bureau régional à Alexandrie, conclusion qui est clairement corroborée par l'intention manifeste et l'interprétation commune des parties lors de la conclusion de l'accord. Il n'y a pas lieu de répéter ici les arguments que nous avons déjà développés à cet égard. Mais comme les exposés écrits des partisans du transfert immédiat du siège ont insisté sur ce point, qu'il nous soit permis de revenir quelque peu en arrière dans l'historique des négociations, ce qui nous permettra de montrer que la corrélation entre le choix du siège et son établissement d'une part et l'accord de mars 1951 d'autre part existe bien dans l'esprit des deux parties dès le début de leurs contacts à ce sujet. Pour cela il faut répondre à cette question où, quand et comment ont eu lieu les premiers contacts entre l'Égypte et l'OMS à propos du choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional. Ces premiers contacts ont eu lieu lors de la première session du Comité régional pour la Méditerranée orientale qui s'est réunie au Caire du 7 au 10 février 1949. Cette date marque en effet le début du long processus dans lequel l'Égypte et l'OMS se sont engagées pour échauffer le régime juridique régissant l'établissement et l'existence du siège du Bureau régional à Alexandrie ; processus qui a culminé dans la signature de l'accord du 25 mars 1951.

Que s'est-il passé à cette première session du Comité régional pour la Méditerranée orientale ?

Le Comité régional à cette première session a recommandé au Conseil exécutif, sous réserve de consultation des Nations Unies, le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional.

Pour faciliter le travail du Bureau le délégué égyptien a annoncé au Comité régional que le conseil des ministres égyptien, en sa séance du 6 février 1949, a accepté, sous réserve de la ratification du Parlement égyptien, de louer à l'Organisation mondiale de la Santé à l'usage du Bureau régional pour la Méditerranée orientale la parcelle de terrain et le bâtiment y élevé, occupés alors par l'administration de la quarantaine et par le Bureau sanitaire d'Alexandrie, et cela pour une durée de neuf ans à un loyer nominal annuel de dix piastres.

À la même session où le Comité régional a recommandé Alexandrie comme siège — c'est un premier acte de l'OMS — et après que le délégué égyptien eut annoncé que les locaux du Bureau régional d'Alexandrie étaient mis au service du nouveau Bureau régional le point suivant était inscrit à l'ordre du jour : « Projet d'accord avec le Gouvernement égyptien » et en anglais *Draft Agreement with the Host Government*. Sous ce point de l'ordre du jour le Directeur général a informé les membres du Comité que le projet d'accord avait été présenté au Gouvernement égyptien et qu'il l'avait mis à l'étude du Contentieux. Le délégué de l'Égypte pour sa part observa qu'en cas de divergences d'opinions entre l'OMS, d'une part, et les experts juridiques du Contentieux égyptien, d'autre part, les difficultés pourraient être réglées par un échange de vues¹.

¹ Résumé du procès-verbal de la 4^e séance tenue le 8 février 1949, p. 4 (ci-dessus p. 51).

La conclusion qui s'impose est que la question du choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional de l'OMS a été soulevée, discutée et approuvée par le Comité régional à la même session où était inscrit à l'ordre du jour un point intitulé « Accord avec le Gouvernement égyptien », *Agreement with the Host Country*, et sous ce point le Directeur général a informé officiellement les membres du Comité qu'il avait déjà établi un premier contact avec le gouvernement hôte et lui avait présenté un projet d'accord à cet égard.

Que signifie cette simultanéité, si ce n'est que l'accord mentionné vise le siège du Bureau régional et que cet accord est un élément essentiel dans le choix du siège et de son établissement à Alexandrie.

Si quelques doutes pouvaient encore subsister à propos du fait que pour l'OMS le choix même du siège est lié à un accord entre l'OMS et le pays hôte, il suffit de lire les décisions du Conseil exécutif à propos des deux derniers bureaux régionaux dont le siège restait encore à choisir, à savoir les bureaux d'Afrique et d'Europe.

En ce qui concerne le bureau régional d'Afrique, le Conseil exécutif a approuvé en janvier 1952 le choix de Brazzaville comme siège du bureau régional pour l'Afrique ¹.

En juin 1952, le Conseil exécutif lui-même, après avoir pris acte du rapport du Directeur général sur la situation du bureau régional de l'Afrique, l'a prié de prendre les mesures nécessaires pour hâter la conclusion d'un accord au sujet du bureau régional de l'Afrique entre l'OMS et le Gouvernement de la France en tant que pays hôte, cet accord, et je souligne la phrase suivante, devant contenir des dispositions similaires à celles des accords du même ordre déjà existants auxquels l'OMS faisait partie.

De même, pour ce qui est du bureau régional en Europe, le Conseil exécutif ² a approuvé, dans le même paragraphe, le choix de Copenhague sous réserve d'un accord avec le Gouvernement du Danemark en tant que pays hôte.

Le cas du Danemark qui est le dernier bureau régional établi par l'OMS est la consécration la plus explicite de la politique de l'OMS suivie, depuis le précédent égyptien, d'établir un lien ferme entre le choix de l'emplacement des bureaux régionaux et la conclusion d'un accord de siège entre l'OMS et le pays hôte.

3. J'en viens maintenant à la troisième version de ce premier argument qui consiste à dire que l'accord du 25 mars 1951 vise autre chose que l'établissement d'un siège ; il aurait pour objet les privilèges, immunités et facilités à accorder au Bureau régional mais ne réglerait pas le choix de l'établissement ou le transfert du siège. En effet l'exposé écrit du Gouvernement égyptien répond suffisamment à cet argument pour ne pas y revenir ici.

Toutefois le professeur Yasseen, dans son exposé oral d'hier, a soutenu le point de vue qu'il n'y a pas de lien logique nécessaire entre les privilèges et immunités et le maintien du siège sur le territoire d'un Etat.

Sur le plan de la logique pure, cette proposition pourrait être concevable. Cependant, nous avons une autre logique, nous avons la logique de l'OMS elle-même qui est plus adaptée à ses besoins et à ses préoccupations. Quelle est cette logique ?

En effet, l'OMS a toujours considéré les privilèges et immunités comme un facteur déterminant et une condition *sine qua non* dans le choix du siège.

¹ EB9.R37 et EB10.R27 dans *Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif*, vol. I, 1948-1972, p. 319.

² EB14.R17 dans *Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif*, vol. I, 1948-1972, p. 330.

Il suffit pour s'en rendre compte de se référer à la résolution adoptée par la Commission intérimaire au moment où elle étudiait la question du siège de l'OMS et des bureaux régionaux en novembre 1947.

Cette résolution dispose :

« That a committee of five be appointed by the Interim Commission to make studies regarding the location of the headquarters of the Organization.

That in making studies the Committee would amongst other considerations pay special attention to the privileges which would be granted by the host State, the internationalization of the seat, accessibility from and to the world at large, etc., the other considerations which should be taken into account.

Later on, the Committee on headquarters for the WHO asked specifically Governments willing to see either the headquarters or a regional office of the World Health Organization placed within their territory to state :

1. The material facilities in the way of buildings for offices, etc. ;
2. The privileges and immunities which they would be willing to grant members of the staff and the directing and the technical bodies of the World Health Organization. »

Il est clair de ce qui précède que la question des privilèges et immunités et facilités était dans l'esprit de ceux qui étaient chargés de préparer le travail de l'Assemblée mondiale de la Santé. C'était premièrement un élément indispensable dans le choix du siège et l'établissement du bureau régional, deuxièmement qu'elle jouissait d'une place prépondérante par rapport aux autres facteurs à considérer dans le choix des sièges.

Si je voulais commenter la raison d'être de cet intérêt primordial de la Commission intérimaire pour les privilèges et immunités dans le choix du siège, je dirais que les privilèges et immunités garantissaient le libre exercice de leur fonction par les bureaux régionaux. Les bâtiments matériels sont importants, mais sans le libre exercice par les bureaux régionaux de leur fonction, le bureau régional ne serait que de l'encre sur du papier. C'est pour cela que, si je voulais commenter ou expliquer cette raison d'être de l'intérêt manifesté par la Commission intérimaire sur les privilèges et immunités, je dirais que c'était pour garantir le libre exercice des fonctions du bureau et sans libre exercice, il n'y a pas en réalité de bureau.

J'en viens maintenant au deuxième argument visant à exclure le transfert du siège du champ d'application de la section 37 de l'accord de 1951, qui est de postuler l'existence de deux accords. Voici comment cet argument est formulé dans l'exposé écrit du Gouvernement des Emirats arabes unis et réitéré hier par le professeur Yasseen et présenté encore aujourd'hui par le distingué délégué de la Syrie, M. Adnan Nachabé :

« On peut accepter que le siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale a été établi à Alexandrie par un accord qui résulte de l'acceptation, par l'Egypte, de la décision des instances compétentes de l'OMS. Cet accord n'est certes pas l'accord du 25 mars 1951, et c'est un accord en forme simplifiée qui ne contient pas de clause concernant sa dénonciation. » (Ci-dessus p. 146.)

Selon les tenants de cet argument, les éléments constitutifs d'un présumé premier accord semblent être, d'une part, l'offre faite implicitement à l'Egypte par

la résolution du Conseil exécutif de mars 1949 qui approuve le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, et, d'autre part, l'acceptation par l'Égypte de cette décision des instances compétentes de l'OMS.

Ils concluent que l'accord concernant la détermination du siège résulte d'un projet antérieur à la conclusion de l'accord du 25 mars 1951 et que par conséquent la clause de dénonciation figurant dans la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 ne peut certainement pas s'appliquer à cet accord antérieur de 1949 qui régit selon eux l'établissement (et par conséquent le transfert) du Bureau régional pour la Méditerranée orientale.

Cette thèse, des deux accords, si élégante soit-elle ne résiste ni à la réalité historique ni à une analyse juridique sérieuse. Tout d'abord, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, l'offre d'accueillir le siège du Bureau régional à Alexandrie n'est pas venue de l'OMS mais bien de l'Égypte, et cela déjà en février 1948. S'il y a eu acceptation elle serait celle de l'OMS dans la résolution du Conseil exécutif précitée. De toute manière cette acceptation ne pouvait pas sceller l'accord, car la résolution de mars 1949 (EB3.30 invoquée) était conditionnelle, devant être soumise à l'approbation des Nations Unies. Elle ne représentait qu'une étape dans le processus du choix et de l'établissement du siège du Bureau régional, mais ne pouvait pas être, comme semble vouloir le dire les partisans du transfert immédiat, l'élément définitif et constitutif de l'accord, qui concorderait avec l'offre égyptienne. L'acceptation définitive s'est produite de la part de l'OMS par la résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé adoptée à sa quatrième session en mai 1951 (WHA4.59) (voir *Recueil des résolutions*, p. 357), quand elle a approuvé l'accord de siège et autorisé le Directeur général à procéder aux formalités requises, avec communication officielle de la résolution à l'Égypte ; et c'est cette résolution qui a entériné définitivement l'accord signé le 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte.

La question se pose, qu'est ce qu'il y a eu entre le choix du siège et cet entérinement définitif, entre le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau en 1949 et la ratification de l'accord en 1951 ? Le Bureau régional s'est installé et a commencé à fonctionner progressivement, et même officiellement, sur la base d'un *modus vivendi* clairement provisoire et conditionné par l'aboutissement des négociations en cours entre l'Égypte et l'OMS.

Il suffit ici de lire la déclaration de M. Antoine Zarb, représentant de l'OMS, déjà citée dans notre exposé écrit, ci-dessus page 164. Que dit M. Zarb ?

« Le secrétaire souligne que le Gouvernement égyptien a, jusqu'ici, fait preuve d'une très large compréhension et a pratiquement accordé à l'Organisation toutes les facilités nécessaires au fonctionnement satisfaisant du Bureau régional d'Alexandrie. Toutefois, bien que l'Organisation jouisse ainsi d'un régime de courtoisie, il serait fort désirable que *cette situation de fait devienne une situation de droit*. »

Il apparaît clairement de cette citation que même pour l'OMS il n'y avait aucun doute qu'il ne s'agissait pas d'un accord en forme simplifiée ou autre, mais d'une simple situation de fait, d'un régime de courtoisie ou de tolérance de la part de l'Égypte, situation que l'Organisation s'efforçait de transformer en situation de droit, autrement le Bureau régional de l'OMS serait un bureau étranger soumis aux lois égyptiennes. Pour qu'il ait un statut international et jouisse des privilèges et des immunités, il fallait qu'un accord international signé et ratifié en bonne et due forme puisse lui donner ce statut. Donc il n'existe pas d'accord en

forme simplifiée antérieure à l'accord de 1951 qui reste en fait comme en droit le seul accord qui régit le choix et l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie.

Le troisième argument invoqué par la thèse de ceux qui veulent transférer le Bureau immédiatement d'Alexandrie consiste à dire que, par sa teneur même, la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 ne s'appliquerait pas au cas du transfert hors d'Egypte du Bureau régional d'Alexandrie car son champ d'application est limité exclusivement aux cas de dénonciation faisant suite à une demande de révision.

Dans notre exposé écrit nous avons soutenu que tout transfert du Bureau régional pour la Méditerranée orientale en un autre lieu touche à l'essence même et à la raison d'être de l'accord et constitue une dénonciation de celui-ci du fait qu'il le prive d'objet.

Nous avons également montré que l'article 56 du projet d'articles sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ne s'applique cependant pas à l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Egypte dans la mesure où cet accord contient une clause de dénonciation, à savoir la section 37 de l'accord.

Nous avons réfuté également enfin l'interprétation selon laquelle la section vise seulement la dénonciation de l'accord de 1951 qui interviendrait à la suite d'une demande de révision.

Hier, dans son exposé oral, le professeur Yasseen, en essayant de défendre l'interprétation restrictive de la section 37, nous a dit que l'organisation internationale ne peut être obligée de garder un siège sur le territoire d'un Etat qu'en cas de dispositions expresses mais que de telles dispositions doivent être considérées comme une anomalie.

Cette dernière qualification est empruntée à la Cour qui décrivait ainsi la fixation de son siège dans l'article 22 de son Statut. Or, l'analogie entre cet exemple et le cas qui nous intéresse ici est déplacée car dans le cas de la Cour il s'agit de fixer le siège de l'organe ou de l'organisation dans son traité constitutif lui-même, et non pas dans un accord de siège. La différence entre les deux cas est fondamentale car dans le premier cas un changement au transfert éventuel du siège demanderait un amendement constitutionnel sur le plan de l'ordre juridique interne de l'organisation, ce qui est toujours très difficile, en plus de l'ajustement des arrangements conventionnels existants avec l'Etat du siège. D'ailleurs il serait excessif de considérer les arrangements conventionnels, tels que la section 37 de l'accord de 1951, comme une abrogation de la compétence constitutionnelle de l'organisation de fixer ou de transférer son siège, car l'organisation peut décider le transfert à tout moment, mais elle doit le faire d'une manière ordonnée, c'est-à-dire en respectant la procédure et le délai qu'elle a elle-même prévus et acceptés en tant que sujet de droit international traitant avec un autre sujet de droit international, l'Etat territorial, en concluant l'accord de siège.

Pour étayer son interprétation restrictive, le professeur Yasseen a invoqué, toujours par analogie, le principe d'interprétation selon lequel on ne peut pas présumer des limites à la liberté des Etats, c'est la soi-disant présomption en faveur de la souveraineté, présomption fortement réfutée dans la doctrine et la jurisprudence.

Cependant, et bien qu'il nous paraisse excessif d'assimiler une compétence, même exclusive, d'un organe international à la souveraineté étatique, qu'il nous soit permis d'évoquer à ce propos ce que la Cour permanente de Justice internationale a dit dans son premier arrêt dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon* :

« La Cour se refuse de voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle implique à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. » (*Vapeur Wimbledon, arrêt*, 1923, *C.P.J.I. série A n° 1*, p. 25.)

Si cela vaut pour la souveraineté, cela vaut a fortiori pour la compétence toute exclusive qu'elle soit de tel ou tel autre organe.

Il est enfin utile d'ajouter ici un élément supplémentaire qui renforce notre interprétation de la section 37 et qui a été porté à notre connaissance depuis lors grâce au matériel fourni à la Cour par le conseiller juridique de l'OIT.

Dans sa déclaration à la quinzième séance plénière du 20 mai 1980 de la trente-troisième Assemblée mondiale de la Santé (A33/VR/15), le conseiller juridique de l'OMS affirme que les travaux préparatoires de l'accord de 1951 ne contiennent aucune indication spécifique pouvant éclairer le sens de la section 37 de l'accord ; de même pour ce qui est de l'accord de siège entre la Suisse et l'OMS qui lui a servi de modèle.

Cependant la clause de dénonciation dans l'accord Suisse-OMS a été modelée à son tour sur la clause figurant dans l'accord entre la Suisse et l'Organisation internationale du Travail, clause qui a servi de modèle à tous les accords de siège de l'OMS. C'est dire l'importance que porte le matériel fourni par le conseiller juridique de l'Organisation internationale du Travail concernant les travaux préparatoires de la clause de dénonciation dans l'accord Suisse-OIT.

En effet, dans les documents que le conseiller juridique a communiqués à la Cour se trouve un procès-verbal de négociation (ci-dessus p. 122) basé sur des notes des fonctionnaires de l'Organisation internationale du Travail durant les négociations sur l'article 30 de l'accord entre la Suisse et l'Organisation internationale du Travail. Cet article est identique à la section 37 de l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Egypte. Dans ce procès-verbal, il est fait mention qu'au début des négociations, en mars 1946, les négociateurs suisses et ceux de l'OIT ont soumis chacun un projet d'accord possible. Le projet suisse contenait un article intitulé « Durée de l'accord » et dont les termes étaient les suivants :

« Le présent arrangement restera en vigueur aussi longtemps que le siège de l'Organisation internationale du Travail sera maintenu sur le territoire suisse.

Il pourra être dénoncé de part et d'autre pour la fin d'une année, sur préavis donné six mois à l'avance. »

Le projet de l'Organisation internationale du Travail contenait pour sa part la disposition suivante : « La présente convention restera en vigueur, dans les termes qui précèdent, aussi longtemps qu'elle n'aura pas été modifiée d'un commun accord entre les parties. »

Donc on peut dire que la philosophie du texte de la partie suisse repose sur la possibilité de la terminaison de l'accord par le transfert du siège hors de la Suisse et sur la possibilité de dénonciation. La philosophie du texte de l'OIT repose, elle, sur l'expectative d'une durée illimitée de l'accord tant qu'il n'aura pas été modifié d'un commun accord entre les parties, tout en écartant, et ceci est très important, la possibilité d'une dénonciation unilatérale. On voit dans le texte de l'Organisation internationale du Travail, et c'est légitime pour une organisation, plus que

dans le texte suisse, le souci marqué de protéger la sécurité et la stabilité de l'accord.

Quelle a été la réaction des deux parties devant ces deux textes de projet ? Le professeur Guggenheim, représentant la Suisse, reprend la préoccupation de son gouvernement de voir figurer dans l'accord une clause de dénonciation. M. Jenks, représentant l'OIT,

« propose que l'on recherche une formule permettant de procéder à une revision par l'accord des deux parties. Si l'on ne parvient pas à une telle formule, l'on devrait aboutir à des dispositions donnant à chaque partie un droit de dénonciation avec un préavis d'une durée suffisante. »

Cette proposition est acceptée par la Suisse.

Si nous nous adressons à l'économie du texte de l'article 30 tel qu'il a été conçu et accepté par les parties, nous remarquerons que ce texte est un compromis entre deux tendances. La tendance suisse, je le rappelle, mettait l'accent sur la dénonciation, alors que la tendance de l'OIT le mettait sur la revision. Le texte finalement accepté contient un élément de chacune. La tentative d'une revision devient un préalable à toute possibilité de dénonciation, et c'est seulement si elle n'aboutit pas au bout d'un an que la procédure de dénonciation entre en jeu avec un préavis de deux ans.

Voilà ce que les auteurs de ce texte de compromis ont envisagé. Donc nous n'avons plus besoin d'aller chercher l'article 56 du projet d'articles sur les traités entre Etats et organisations internationales, nous n'avons pas besoin d'aller faire une interprétation restrictive, nous n'avons pas besoin d'aller chercher ou invoquer la prétendue catégorie de contrats unilatéraux. Nous avons l'intention commune des deux parties dans le texte de l'article 30 dans l'accord entre l'OIT et la Suisse qui est devenu l'article 37 de l'accord du 25 mars 1951. Leur intention confirme que plutôt que de limiter la clause de dénonciation au cas d'une demande de revision, c'est la procédure préalable de revision qui a été superposée à tous les cas de dénonciation ; et cela en vue d'accroître la stabilité et la sécurité de l'accord (c'est la renégociation de l'accord agissant ainsi comme un moyen d'éviter sa dénonciation) et je trouve cela tout à fait légitime pour une organisation internationale. Les organisations internationales comme l'OMS, après avoir défini les régions géographiques et dans chaque région géographique avoir choisi le siège avec tout le matériel, les fonctionnaires, la technique à investir, ne sont pas en mesure de s'exposer à un transfert tous les deux, trois ans. Elles ne peuvent pas s'offrir ce luxe.

Ce qui confirme encore une fois la thèse du Gouvernement égyptien quant à la réponse à donner à la première question, à savoir, que le transfert du siège du Bureau régional d'Alexandrie doit se faire conformément aux dispositions de la section 37 de l'accord du 25 mars 1951.

En ce qui concerne la seconde question posée à la Cour pour avis consultatif, la réponse qui s'impose nous paraît suffisamment claire pour ne pas demander trop d'élaboration.

Il s'agit ici d'un cas d'extinction d'un traité en vertu de ses propres dispositions (article 54 de la convention de Vienne). L'accord reste donc en vigueur et continue à lier les parties et à produire tous ses effets juridiques, en application du principe fondamental *Pacta sunt servanda*, jusqu'à la fin de la période de deux ans. En d'autres termes les droits et obligations des parties restent les mêmes après comme avant la dénonciation ; ils sont exigibles et doivent être remplis de bonne foi pendant toute la période du préavis. C'est là une simple application de l'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

Selon le commentaire de la Commission du droit international sur le projet de l'article 23, devenu l'article 26 de la convention de Vienne, la bonne foi exige *inter alia* que tant que l'accord est en vigueur (c'est-à-dire pendant les deux ans dans le cas d'espèce) les parties doivent s'abstenir de tout acte qui priverait le traité de son objet et de son but ; de même les obligations des parties ne peuvent pas être évitées par une simple application littérale des dispositifs.

A cela s'ajoute une autre conséquence de la bonne foi qui découle du contexte spécifique de cette période de préavis. En effet, la raison d'être de cette période est de permettre aux parties l'ajustement ordonné de leurs positions dans la perspective de la terminaison de leurs rapports conventionnels ; rapports qui ont duré plus de trente ans dans le cas d'espèce. L'exécution en bonne foi de l'accord, et en particulier de la section 37, implique nécessairement une obligation pour les parties de coopérer et de négocier en bonne foi la liquidation des séquelles du transfert du siège en dehors de l'Egypte, si jamais une pareille décision est prise.

A la lumière de ce qui précède, les conclusions que le Gouvernement égyptien soumet respectueusement à la Cour, sont :

Pour la première question :

La section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte est applicable à tout transfert du siège du Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale en dehors de l'Egypte, et

Pour la seconde question :

Pendant la période de deux ans suivant une éventuelle dénonciation l'accord reste en vigueur et déploie tous ses effets vis-à-vis des parties, qui sont tenues de l'exécuter de bonne foi. En plus, elles doivent pendant cette période coopérer et négocier de bonne foi la liquidation ordonnée des séquelles du transfert du siège du Bureau régional en dehors de l'Egypte.

**QUESTIONS BY THE PRESIDENT AND JUDGES ODA,
SETTE-CAMARA AND MOSLER**

The PRESIDENT : I have certain questions which on behalf of myself and some of my colleagues, I wish to put to the Legal Adviser of the World Health Organization and to the representative of the Government of Egypt.

1. Will the Legal Adviser of the World Health Organization please inform the Court :

- (a) whether "integration" is a word used in the practice of the Organization as expressing a specific concept ;
- (b) in any event, what that word was intended to mean and entailed in the case of the Sanitary Bureau in Alexandria.

2. The Legal Adviser of the WHO will have heard the statements of the representatives of the United States and of the Arab Republic of Egypt concerning the process by which the integration of the Sanitary Bureau in Alexandria within the Organization was effected. Would he please inform the Court whether he has anything to add to or any comment to make upon those statements.

3. Will the representative of the Government of Egypt and the Legal Adviser of the WHO please inform the Court what negotiations, if any, concerning the regional office in Alexandria there were prior to July 1949 between the WHO and Egypt, outside the World Health Organization's proceedings in Geneva.

4. Will the Government of the Arab Republic of Egypt please say whether the question of accepting the World Health Organization's Regional Office for the Eastern Mediterranean in Egypt was submitted to the Egyptian Parliament for approval before July 1949, and if so in what terms.

5. Will the Legal Adviser of the World Health Organization be kind enough to furnish the Court with a complete list of agreements concluded by the World Health Organization concerning its Regional Office in Egypt and indicate the relation between these agreements.

Judge ODA : In addition to your questions there is another which I wish to put to the Director of the Legal Division of the World Health Organization. As one of the six regional offices of the World Health Organization, a Regional Office for the Americas exists in Washington DC. The text, if any, of a headquarters agreement with the United States for this Regional Office has not been supplied to us. The question is whether there is such an agreement or if the Regional Office for the Americas functions without having a specific headquarters agreement with the United States. Would the Director of the Legal Division of the World Health Organization be so kind as to supply any text or relevant information.

Judge SETTE CAMARA : The Legal Adviser of the World Health Organization in a declaration before the Thirty-third World Health Assembly, which appears in document A33/VR/15, page 6 of the English version, has stated :

"... on a strict interpretation the actual wording of Section 37 precludes its application to a situation in which one of the parties is not seeking to make changes to the existing arrangements between an agency and a host government, but in which it is rendering those arrangements null and void by transferring away from the host country the institution whose presence constitutes the reason for the existence of the agreement".

In the light of Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, inasmuch as it embodies rules of general international law on interpretation of treaties, what does the Legal Adviser of WHO mean exactly, in the above context, by the words "on a strict interpretation"?

M. MOSLER : Monsieur le représentant du Gouvernement égyptien vient de parler dans son exposé de ce matin d'un processus qui a commencé en 1948 par un *modus vivendi* entre l'OMS et l'Egypte et qui a culminé en 1951 par la conclusion de l'accord dont l'article 37 doit être interprété par la Cour. Je voudrais donc lui demander quel est à son avis la position, dans ce processus, de l'accord entre le Gouvernement égyptien et l'Organisation mondiale de la Santé concernant la fourniture de services en Egypte par l'Organisation mondiale de la Santé signé à Alexandrie le 25 août 1950.

The PRESIDENT : Representatives of any of the States which have appeared before the Court in the present proceedings are also invited, should they so wish, to present their views on the appropriate answers to those questions. If they wish to avail themselves of that opportunity will they please inform the Registrar.

The Court rose at 1.05 p.m.

THIRD PUBLIC SITTING (23 X 80, 3 p.m)

Present : [See sitting of 21 X 80.]

The PRESIDENT : The Court meets today for the purpose of hearing the responses to certain questions which were put by myself and by other Members of the Court at the conclusion of the session held yesterday. I shall first call upon the Legal Adviser of the World Health Organization and then on the representatives of the Arab Republic of Egypt, United States of America and United Arab Emirates in that order. The representatives of the Syrian Arab Republic and Tunisia have informed me that it is not their present intention to address the Court for the purpose of submitting any observations in regard to those questions.

EXPOSÉ ORAL DE M. VIGNES

REPRÉSENTANT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OMS

M. VIGNES : Monsieur le Président, Messieurs, la Cour a posé hier huit questions dont deux sont adressées directement au représentant de l'Égypte, une est adressée conjointement à l'Égypte et à l'Organisation mondiale de la Santé, cinq enfin sont adressées directement à l'OMS. Je répondrai donc aux questions dans lesquelles l'OMS, seule ou conjointement, est en cause, mais je formulerai également une brève observation à l'égard de la question n° 4 adressée au Gouvernement de l'Égypte.

Pour la clarté de l'exposé, le mieux est peut-être de reprendre successivement, dans l'ordre chronologique, les questions qui ont été posées.

Première question posée par la Cour :

« Le conseiller juridique de l'Organisation mondiale de la Santé voudrait-il avoir l'obligeance d'indiquer à la Cour :

- a) si le mot *intégration* est employé dans la pratique de l'Organisation comme exprimant une idée précise ;
- b) en toute hypothèse, quelles étaient les intentions derrière l'emploi de ce terme et ses conséquences dans le cas du Bureau sanitaire d'Alexandrie ? »

La première question posée par la Cour, on le voit, comporte en réalité deux parties différentes auxquelles deux réponses distinctes seront apportées.

Examinons d'abord si le mot *intégration* mentionné dans la première partie de la question exprime une idée précise à la lumière de la pratique suivie par l'Organisation dans ce domaine.

Poser la question en ces termes conduit à décrire au préalable la pratique de l'Organisation dont l'étude seule permet d'apporter des éléments de réponse. Par là même, il est nécessaire de rappeler très brièvement le processus ayant conduit à la création de l'Organisation mondiale de la Santé sous la forme qu'elle revêt aujourd'hui, c'est-à-dire sous cette forme d'organisation internationale universelle ayant néanmoins des structures régionales fortement développées. L'architecture même de l'Organisation mondiale de la Santé résulte, en partie du moins, de circonstances historiques. Bien qu'ils aient eu entre eux cette « communauté d'âme » chère à Ernest Renan, les rédacteurs de la Constitution étaient partagés entre deux courants d'idées divergentes : d'une part, l'on voulait créer une organisation internationale unique et puissante ; il fallait, d'autre part, tenir compte des institutions sanitaires régionales qui étaient en place au moment de cette création. Le principe de la régionalisation fut adopté pour permettre de concilier ces deux tendances, mais encore fallait-il déterminer jusqu'à quel point les organisations régionales préexistantes devaient être absorbées par la nouvelle Organisation. Et c'est dans ce contexte historique que se situe le problème de l'intégration qui fait précisément l'objet de la question posée par la Cour.

Pour certains, les organisations régionales devaient être purement et simplement absorbées par l'Organisation. Pour d'autres, elles devaient conserver leur autonomie. Ces diverses tendances furent finalement concrétisées dans deux propositions présentées à la Commission technique préparatoire au cours de sa

réunion de Paris, tenue du 18 mars au 5 avril 1946. L'une de ces propositions stipulait que le nécessaire devait être fait à l'égard des organisations régionales préexistantes de santé « en vue de leur transformation aussi rapide que possible en bureau régional de l'Organisation ». L'autre proposition stipulait que des arrangements spéciaux devaient intervenir à l'égard de ces mêmes institutions régionales « en vue de l'utilisation aussi large que possible de leurs services administratifs en tant que bureaux régionaux de l'Organisation » (OMS, *Actes officiels*, n° 1, p. 73 et 74). L'unanimité ne put se faire en faveur de l'une ou l'autre de ces propositions qui toutes deux furent soumises à la conférence internationale de la santé, tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946.

La même divergence d'opinions se manifesta au cours de cette conférence. Un premier groupe de pays se déclara en faveur du maintien des organisations régionales avec leur propre individualité. Un second groupe de délégations insista pour que les institutions sanitaires régionales existantes soient transformées en bureaux régionaux de l'OMS. Un troisième groupe, enfin, se déclara en faveur de l'intégration progressive des institutions existantes dans l'OMS. Un texte transactionnel fut donc élaboré, tenant compte de ces diverses tendances, et c'est précisément le texte actuel de l'article 54 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, *Actes officiels*, n° 2, p. 23 et 24).

Cet article mentionne à deux reprises le mot *intégration*. En indiquant, d'une part, que l'Organisation sanitaire panaméricaine et toutes autres organisations régionales intergouvernementales de la santé existant avant la date de la signature de la Constitution seront « intégrées » dans l'Organisation, en mentionnant, d'autre part, que cette « intégration s'effectuera dès que possible ».

Lors de l'adoption de cet article 54, certains délégués s'interrogèrent sur le sens qu'il fallait donner au mot *intégration*. Devant la Cinquième Commission, l'un d'entre eux, le délégué du Canada (qui, ultérieurement d'ailleurs, devait devenir le premier Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé) fit une déclaration dont il est indispensable de rappeler le passage essentiel :

« L'élément décisif de cet article est dans la définition du mot *intégrer* et le délégué du Canada estime que la Conférence devrait définir formellement la signification exacte de ce mot, qui doit être, selon lui, pris au premier sens que lui donne le dictionnaire, à savoir celui de « rendre total » ou « devenir entièrement partie d'une organisation unique » (OMS, *Actes officiels*, n° 2, p. 60, contenant les débats et les actes finals de la conférence internationale de la santé.)

Les *Actes officiels* de l'Organisation poursuivent en mentionnant qu'à l'issue des débats concernant cet article 54 « aucune objection n'ayant été faite à la définition du terme *intégrer* donnée par le délégué du Canada, le Président met aux voix l'article D et déclare que celui-ci est adopté à l'unanimité » (*ibid.*).

On pourrait donc en conclure qu'implicitement la Commission a fait sienne la définition donnée par ce délégué et que, par voie de conséquence, c'est à la lumière de cette définition que devrait être interprété l'article 54 de la Constitution.

La mise en œuvre pratique de cet article est illustrée principalement par le processus ultérieurement suivi pour déterminer les liens entre l'Organisation panaméricaine de la Santé et l'OMS. Le 24 mai 1949, fut signé, entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation panaméricaine de la Santé, un accord dont le texte figure dans les *Documents fondamentaux* de l'OMS, page 38. L'interprétation de cet accord, et plus particulièrement de son préambule, permet d'apporter des éléments de réponse au problème qui a été posé. Mais il faut

reconnaître que les explications qui vont suivre sont fort complexes et d'avance je sollicite l'indulgence de la Cour.

Ce préambule contient un certain nombre d'affirmations. Première affirmation : l'Organisation panaméricaine de la Santé sera intégrée dans l'OMS ; deuxième affirmation : cette intégration s'effectuera par une action commune basée sur le consentement mutuel des autorités compétentes ; troisième affirmation : les mesures destinées à réaliser cette action commune (et non pas les mesures *réalisant* cette action commune) seront prises lorsque quatorze pays américains auront ratifié la Constitution ; quatrième affirmation : quatorze pays américains ayant ratifié la Constitution, les mesures destinées à réaliser cette action commune sont prises et l'accord est signé.

Dès lors, et c'est là la conséquence logique à tirer des quatre affirmations qui précèdent, l'accord de 1949 constitue l'une des mesures destinées à réaliser cette action commune, mais en soi, cet accord ne constitue pas l'action commune réalisant l'intégration dont parle l'article 54 de la Constitution.

En d'autres termes, l'accord de 1949 peut être considéré comme ne réalisant pas l'intégration qui est le but ultime de l'évolution, mais constitue l'une des étapes devant conduire à cette intégration totale.

La preuve de cette affirmation peut être trouvée dans le fait qu'aujourd'hui encore le budget de l'Organisation panaméricaine de la Santé est distinct de celui du bureau régional de l'OMS, que le personnel de l'Organisation panaméricaine de la Santé est administrativement distinct du personnel de l'OMS bien que les deux catégories de personnel OPS/OMS soient confondues sur le plan fonctionnel. Enfin, que jusqu'à une date récente la composition de l'Organisation panaméricaine de la Santé était différente de celle de la région des Amériques en ce qui concerne les Etats membres faisant partie de ces deux organisations régionales. Il semble donc possible de conclure que la pratique de l'Organisation, du moins en ce qui concerne l'Organisation panaméricaine de la Santé, ne peut être considérée comme l'application pure et simple de la définition de l'intégration telle qu'elle a été énoncée au cours des débats de la conférence internationale de la santé. Telles sont les observations que je désirais formuler à l'égard de la première partie de la question posée par la Cour.

Qu'en est-il à l'égard du Bureau sanitaire d'Alexandrie qui fait précisément l'objet de la seconde partie de la question posée par la Cour. Le Bureau sanitaire d'Alexandrie n'a pas, quant à lui, fait l'objet d'arrangements semblables à ceux concernant l'Organisation panaméricaine de la Santé. Lorsque le Bureau régional de la Méditerranée orientale a été établi, le Bureau sanitaire d'Alexandrie a cessé d'avoir une existence propre et son nom même a disparu. Il semble bien dans ce cas que l'on ait assisté à une absorption totale de l'organisation régionale préexistante par l'organisation nouvellement créée. C'est en tout cas ainsi que l'on pourrait interpréter le processus qui a conduit à la situation actuelle et qu'il faut très brièvement rappeler.

La question d'une éventuelle intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie dans le Bureau régional de la Méditerranée orientale a été pour la première fois soulevée au cours des débats de la Commission technique préparatoire par le délégué égyptien, le 1^{er} avril 1946 (OMS, *Actes officiels*, n° 1, p. 29). Elle a été ensuite reprise au cours de la conférence internationale de la santé de juin-juillet 1946 (OMS, *Actes officiels*, n° 2, p. 23), mais c'est surtout de 1947 à 1949 que le problème fait l'objet d'études plus approfondies. En 1947, le ministre égyptien de la santé établit une note décrivant en détail les origines et les fonctions du Bureau d'Alexandrie (OMS, *Actes officiels*, n° 6, p. 173). En 1948, l'Assemblée mondiale de la Santé décide de charger le Conseil exécutif « d'in-

tégrer aussitôt que possible le Bureau régional d'Alexandrie dans l'OMS » (résolution WHA1.72, *Recueil des résolutions*, vol. I, p. 315). En février 1949 figure à l'ordre du jour de la réunion du Comité régional de la Méditerranée orientale un point, le point n° 11, intitulé « Intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie » (ci-dessus p. 38). Sous ce point le Comité est saisi d'une note du Directeur général de l'OMS décrivant les fonctions de ce Bureau ainsi que d'un projet de résolution recommandant au Conseil exécutif l'intégration de ce Bureau. Au cours des débats de ce Comité, le délégué de l'Egypte informe le Comité que son gouvernement a accepté de louer à l'OMS le terrain et les bâtiments actuellement occupés jusqu'alors par le Bureau sanitaire d'Alexandrie, et il informe le Comité que les attributions et les dossiers ainsi que les documents de ce Bureau seront également transférés à l'OMS à partir du début du fonctionnement de ce nouveau Bureau régional. Ceci résulte de deux notes en date du 7 février 1949 (documents RC/EM/9 et RC/EM/11). Le projet de résolution recommandant l'intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie est adopté par le Comité régional au cours de sa quatrième séance du 8 février 1949. En mars 1949, le Conseil exécutif de l'OMS, par sa résolution EB3.R30 (*Recueil des résolutions*, vol. I, par. 332), approuve la résolution du Comité régional recommandant l'intégration et en même temps indique que le nouveau Bureau régional commencera à fonctionner le 1^{er} juillet 1949. C'est donc à partir de cette date que l'intégration est devenue effective. Il semble donc possible de considérer, à la lumière de cette évolution, que l'intégration en ce qui concerne le Bureau sanitaire d'Alexandrie a consisté en l'absorption de cet organisme dans l'organisation régionale nouvellement créée.

Ceci a eu un certain nombre de conséquences pratiques. Le Bureau régional a occupé le terrain et les bâtiments loués par le Gouvernement de l'Egypte, il a pris possession des archives et des dossiers qui s'y trouvaient, il en a, du moins au début, assumé les fonctions.

En effet, une observation doit être faite à ce propos. L'on sait que les attributions du Bureau sanitaire d'Alexandrie étaient essentiellement consacrées à la réception et à la transmission des informations épidémiologiques prévues dans les conventions sanitaires internationales en vigueur à l'époque. L'adoption, en 1952, du Règlement sanitaire international, qui reprend l'ensemble des conventions sanitaires préexistantes pour les fondre en un texte unique et qui, partant, les remplace, devait centraliser à Genève les informations et notifications concernant les maladies mentionnées dans le règlement ; les diverses revisions de ce Règlement sanitaire international n'ont pas modifié cet état de choses.

En conclusion sur cette première question l'on pourrait considérer : 1) que l'intégration a fait l'objet, au cours des débats préparatoires, d'une définition précise ; 2) que la pratique de l'Organisation montre que dans certains cas, et notamment dans le cas de l'Organisation panaméricaine de la Santé, les mesures qui ont été prises ne répondent pas exactement à la définition de l'intégration qui avait été donnée au cours des débats ; 3) qu'en revanche, en ce qui concerne le Bureau sanitaire d'Alexandrie, la situation a été différente puisque ce Bureau a été absorbé par l'organisation régionale nouvellement créée. Tels sont les éléments de réponse que je suis en mesure de fournir aux deux parties de la première question soulevée par la Cour.

Abordons maintenant la deuxième question posée par la Cour.

Dans cette question, la Cour demande au conseiller juridique de l'OMS d'indiquer s'il a quelque chose à ajouter ou s'il a des observations à formuler au sujet des déclarations du représentant des Etats-Unis et du représentant de la Répu-

blique arabe d'Egypte au sujet du processus par lequel le Bureau sanitaire d'Alexandrie a été intégré à l'Organisation. Il s'agit donc ici de formuler des observations ou des adjonctions à l'égard des déclarations de ces deux représentants relatives au processus par lequel le Bureau sanitaire a été intégré. C'est uniquement sur ce point précis que je formulerai des commentaires à l'exclusion de tout autre.

Tout d'abord, j'ai attentivement relu les déclarations de ces représentants relatives à ce point spécifique, telles qu'elles apparaissent ci-dessus dans les procès-verbaux établis par le Greffe et plus particulièrement à la page 233 ci-dessus en ce qui concerne les Etats-Unis et à la page 267 en ce qui concerne l'Egypte. Pour répondre à la Cour je suis en mesure de déclarer que les phases qui ont été énoncées par les deux représentants dans les paragraphes précités au sujet du processus d'intégration du Bureau d'Alexandrie dans l'OMS concordent avec les éléments historiques fournis par les archives de l'Organisation, éléments qui ont été repris dans la réponse que j'ai apportée à la première question posée par la Cour. Je n'ai donc aucune observation à formuler au sujet de ces déclarations sur ce point précis.

D'autre part, la Cour m'a demandé si j'avais quelque chose à ajouter à ces déclarations. Là encore je prie la Cour de se reporter aux informations additionnelles qui sont contenues dans la réponse que je viens de présenter à la première question qui m'avait été posée par la Cour. Cependant, je voudrais saisir l'occasion qui m'est offerte pour apporter une précision de détail à l'égard de la déclaration du représentant du Gouvernement des Etats-Unis. En relisant le procès-verbal, j'ai noté qu'à deux reprises, à la page 246 ci-dessus, l'on mentionne : « *evidence newly submitted to the Court by the World Health Organization . . .* » et « *the material newly submitted to the Court* » est également mentionné. Pour écarter toute ambiguïté, je crois de mon devoir de préciser à cet égard que les documents en question, bien que découverts postérieurement au premier envoi de l'OMS, ont été néanmoins transmis par l'OMS à la Cour par lettre exprès du 9 septembre 1980 (ci-après p. 328-329).

J'en ai donc terminé à l'égard de cette seconde question.

Troisième question : Cette question est conjointe et elle est adressée à la fois au représentant de la République arabe d'Egypte et à l'Organisation. Pouvons-nous dire « *quelles négociations se seraient éventuellement déroulées entre l'OMS et l'Egypte au sujet du Bureau régional d'Alexandrie avant juillet 1949, en dehors des débats de l'OMS à Genève ?* » La rédaction même de la question n° 3 montre clairement que le Bureau régional visé par la question est bien le Bureau de l'OMS et non pas le Bureau sanitaire existant avant juillet 1949 à Alexandrie, qui lui a été mentionné en tant que tel dans les questions n° 1 et n° 2. Les négociations avant juillet 1949 sur lesquelles la question porte sont donc celles qui ont abouti finalement à la signature de l'accord du 25 mars 1951. Trois éléments peuvent ici être mentionnés :

Premier élément : il faut rappeler tout d'abord la déclaration faite par le Directeur général le 8 février 1949 à la quatrième séance de la première réunion du Comité régional, tenue au Caire (on peut voir à ce sujet le procès-verbal qui a été soumis à la Cour le 9 septembre 1980, ci-dessus p. 51). A l'occasion de cette séance, le Directeur général a informé les membres du Comité que le projet d'accord avait été présenté au Gouvernement égyptien, qui l'avait soumis au Contentieux. En réponse, le délégué de l'Egypte observa qu'en cas de divergence d'opinion entre l'OMS et les juristes du Contentieux la difficulté pourrait être réglée par un échange de vues. Il en résulte que selon toute probabilité la

négociation ainsi engagée avait été commencée avant le 1^{er} juillet 1949 par le docteur Choucha qui était à l'époque sous-secrétaire d'Etat du ministère de la santé publique de l'Egypte et qui, à partir du 1^{er} juillet 1949, allait occuper le poste de directeur régional de l'OMS. Il semble donc très probable compte tenu des indications figurant dans ces procès-verbaux qu'avant même le 1^{er} juillet 1949 le docteur Choucha avait discuté et négocié certains aspects de l'accord à conclure et du bail pour le bâtiment.

Deuxième observation qui confirme la précédente : trois lettres figurent dans les archives de l'OMS à Alexandrie, dont la substance ne concerne pas la section 37 qui fait l'objet de la demande d'avis mais qui permet de supposer qu'il y avait une négociation antérieure au 1^{er} juillet 1949. Ces lettres qui émanent des autorités égyptiennes portent respectivement les dates des 4 mai, 29 mai et 4 juin 1949 (ci-dessus p. 65-67).

Troisième observation : le 4 juin 1949 le docteur Choucha, agissant en sa qualité de sous-secrétaire d'Etat, transmettait au Directeur général de l'OMS le memorandum du Contentieux du ministère des affaires étrangères et de la justice avec son annexe A contenant le projet d'accord révisé (ci-dessus p. 53-64).

Tels sont les éléments qui permettent de répondre aux problèmes posés par la troisième question.

Quatrième question : Elle est adressée au Gouvernement de l'Egypte. Je voudrais à son égard formuler une très brève observation. Il sera peut être utile à la Cour de savoir que dans une lettre en date du 4 juin 1949 adressée au Directeur général de l'OMS par les autorités égyptiennes il est fait mention de l'existence de la loi égyptienne n° 66 de 1949 autorisant le bail des locaux du Bureau sanitaire d'Alexandrie au Bureau régional de l'OMS.

J'en arrive maintenant à la question n° 5 posée par la Cour :

« Le conseiller juridique de l'OMS aurait-il l'obligance de fournir à la Cour une liste complète des accords conclus avec l'OMS au sujet de son Bureau régional en Egypte et d'indiquer quelle est la relation entre ces accords ? »

En répondant à cette question je me laisserai guider par le désir de fournir à la Cour une information aussi complète que possible et je prendrai donc le terme *accord* dans le sens le plus large couvrant aussi bien les documents signés par les deux parties que les déclarations unilatérales séparées mais concordantes faites par ces parties. Ceci posé la Cour demande d'abord la liste des accords, elle demande ensuite la relation entre ces accords.

Tenant compte de la remarque préliminaire qui a été faite, la liste des accords au sens le plus large peut être présentée de la façon suivante :

Premièrement, on pourrait mentionner la déclaration unilatérale du Gouvernement égyptien en date du 7 février 1949 qui figure dans le document RC/EM/11. Cette déclaration porte sur le transfert des attributions des dossiers et des documents du Bureau sanitaire d'Alexandrie, déclaration qui a été acceptée par les paragraphes 4 et 5 de la résolution EB3.R30 du Conseil exécutif du mois de mars 1949. Conformément à la volonté exprimée par les deux parties ce transfert a pris effet au moment où le Bureau régional a commencé à fonctionner au début du mois de juillet 1949.

Deuxième élément, l'accord et l'échange de note du 25 mars 1951 entre l'OMS et le Gouvernement de l'Egypte pour déterminer les privilèges, immunités et facilités accordés en Egypte par le gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires.

Troisièmement, le contrat de bail pour le bâtiment occupé par le Bureau régional qui a été signé le 25 avril 1955 (ci-dessus p. 70-71) et qui a été renouvelé le 15 septembre 1957 et le 29 mai 1958.

Quatrièmement, les représentants des gouvernements qui se sont adressés avant moi à la Cour ont avancé des thèses divergentes quant à l'existence d'un accord sur l'établissement du Bureau régional en Egypte, accord antérieur à celui du 25 mars 1951. La Cour comprendra que l'OMS ne prenne pas position sur cette question d'interprétation juridique des faits qui ne peut être tranchée que par la Cour elle-même. Cependant, dans le souci de mettre à la disposition de la Cour tous les éléments de fait qui pourraient, même de façon marginale, être pertinents, je voudrais signaler qu'avant la conclusion de l'accord du 25 mars 1951 le Gouvernement égyptien avait transmis le 23 juin 1949 pour information à l'OMS une décision du conseil des ministres accordant au Bureau régional et à ses fonctionnaires des exemptions douanières en attendant l'adhésion de l'Egypte à la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (ci-dessus p. 65-67).

Cinquièmement, en outre, il existe entre l'OMS et le Gouvernement égyptien un accord en date du 25 août 1950 intitulé « Accord concernant la fourniture de services en Egypte par l'Organisation mondiale de la Santé ». On notera que cet accord porte sur l'exécution de projets de coopération technique de la même manière que les accords analogues conclus avec d'autres Etats membres de l'OMS, qu'ils aient ou non sur leur territoire un bureau de l'OMS.

Ayant ainsi dressé cette liste, il me faut essayer, pour donner satisfaction à la Cour, de fournir quelques indications sur les relations entre ces instruments. Tout particulièrement mes commentaires porteront sur les relations entre les trois premiers instruments qui ont fait l'objet des trois premières observations, à savoir les documents relatifs d'abord au transfert à l'OMS des fonctions, dossiers et documents de l'ancien Bureau sanitaire d'Alexandrie, en second lieu de l'accord du 25 mars 1951, en troisième lieu des contrats de bail.

Pour la clarté de l'exposé l'on examinera d'abord les relations entre les déclarations unilatérales de 1949 et l'accord de 1951 ; l'on verra ensuite les relations entre l'accord de 1951 et le contrat de bail.

Quelles sont, ou quelles peuvent être les relations entre le transfert des fonctions et dossiers de l'ancien Bureau sanitaire d'Alexandrie et l'accord de 1951 ? On notera au préalable que l'accord de 1951 est tout à fait semblable aux accords de même nature conclus avec d'autres Etats où se trouvent des bureaux régionaux. Ceci posé, on observera que les déclarations unilatérales de 1949 au sujet du transfert ne spécifient pas qu'Alexandrie est le siège du nouveau Bureau régional. L'accord de 1951 ne fait, lui, aucune mention du Bureau sanitaire qui avait existé préalablement, pas plus qu'il ne fait mention de ses fonctions, ou du transfert de ses dossiers. Selon la teneur même des déclarations unilatérales de 1949 le transfert aura lieu à un moment défini. L'accord du 25 mars 1951, en revanche, établit des obligations continues réglant la conduite des parties pour un avenir non défini. Ces différences entre ces deux types d'instruments et l'absence de tout renvoi réciproque dans chacun d'entre eux laissent supposer qu'il s'agit de deux transactions conventionnelles qui, sur le plan juridique, sont distinctes et n'ont pas de relation entre elles. L'intégration de l'ancien Bureau d'Alexandrie fut effectuée semble-t-il en vertu de l'article 54 de la Constitution de l'OMS et l'accord avec le pays hôte fut probablement conclu en vertu de l'article 68 de la Constitution et de la section 39 de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Voyons maintenant les relations entre l'accord de 1951 et le contrat de bail. Sur

ce point il y a fort peu à dire. Le contrat de bail contient dans son paragraphe 10 un renvoi aux privilèges, immunités et facilités reconnus à l'Organisation en vertu de l'accord du 25 mars 1951. Sans vouloir entrer dans des détails, il semble que ce renvoi puisse être pris comme une indication que le contrat de bail constituait un instrument subordonné à l'accord du 25 mars 1951.

Tels sont les éléments de réponse que je désirais apporter aux questions posées par la Cour. Il importe maintenant de répondre aux questions qui ont été soulevées par certains juges.

Et tout d'abord la réponse à la question posée par M. Oda. Cette question est ainsi formulée :

« Il existe un bureau régional de l'OMS pour les Amériques à Washington D.C., qui constitue l'un des six bureaux régionaux de l'OMS. Le texte d'un accord de siège avec les Etats-Unis concernant ce bureau n'a pas été produit, mais un tel accord existe-t-il, ou bien le bureau régional en question fonctionne-t-il sans accord de siège exprès ? »

On le voit, cette question comporte en réalité trois éléments distincts.

Le premier élément concerne l'existence d'un bureau régional ; le deuxième élément met en cause l'existence d'un accord ; le troisième élément soulève le problème du fonctionnement de ce bureau en l'absence éventuelle d'un accord exprès.

Reprenons successivement chacun de ces éléments.

Il existe en effet un bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé pour les Amériques à Washington. Pour des raisons longuement développées dans la réponse apportée à la première question posée par la Cour, l'Organisation sanitaire panaméricaine qui, ultérieurement est devenue l'Organisation panaméricaine de la Santé, fut appelée à jouer le rôle d'organisation régionale de l'OMS dans cette partie du monde. Il fut convenu que l'organe délibérant de l'Organisation panaméricaine de la Santé remplirait les fonctions de comité régional de l'OMS, que l'organe administratif de cette organisation (le bureau sanitaire panaméricain) jouerait le rôle de bureau régional de l'OMS, ainsi qu'il est indiqué dans l'accord de 1949 qui a fait l'objet tout à l'heure de commentaires particuliers.

Cette observation étant faite, il faut maintenant prendre le second élément de la question. Un accord existe-t-il entre le bureau régional de l'Organisation et les Etats-Unis ? La réponse à cette question est négative car aucun accord n'a été signé entre l'OMS et le Gouvernement des Etats-Unis au sujet du statut du bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé pour les Amériques. Mais cette réponse doit être complétée par les observations que suscite le troisième élément de la question posée, qu'il faut à présent examiner.

Le bureau régional fonctionne-t-il sans accord de siège exprès ? A proprement parler, il n'y a pas en effet d'accord exprès, mais l'Organisation panaméricaine de la Santé, qui joue le rôle d'organisation régionale de l'OMS dans cette partie du monde, bénéficie quant à elle, à l'égard du Gouvernement américain, d'un statut juridiquement protégé ainsi qu'il résulte de trois textes : l'*International Organizations Immunities Act* de 1945 ; un *Executive Order* de 1946 complété par un *Executive Order* de 1949.

Il me reste à envisager la question posée par M. Sette-Camara qui m'est adressée directement. A l'égard de cette question je suis amené à formuler une observation liminaire. La partie citée par le juge de la déclaration que j'ai faite à la quinzième séance plénière de la trente-troisième Assemblée mondiale de la Santé doit en effet être replacée dans son contexte. Au cours de mon intervention,

j'avais comparé les dispositions de la section 37 de l'accord du 25 mars 1951, signé entre l'OMS et l'Egypte, aux dispositions de deux autres accords signés entre l'OMS et l'Egypte le 25 août 1950 et entre la FAO et l'Egypte le 17 août 1952. De la comparaison, d'une part, de ces deux accords Egypte/OMS de 1950 et Egypte/FAO de 1952 et, d'autre part, de l'accord du 25 mars 1951, il ressort que dans le premier cas (celui des deux accords 1950 et 1952) il y a deux dispositions séparées dans les textes, dispositions consacrées l'une à la modification, l'autre à la dénonciation de l'accord. Dans le deuxième cas, celui de l'accord Egypte/OMS du 25 mars 1951, il n'y a qu'un paragraphe unique, paragraphe traitant à la fois de la modification et de la dénonciation de l'accord. En mettant en lumière cette différence de présentation dans les textes, je déclarais :

« Si l'on veut bien se souvenir du texte de l'accord de 1950 pour la fourniture de services en Egypte par l'Organisation et du texte de l'accord de siège entre la FAO et l'Egypte, lesquels contiennent deux dispositions séparées consacrées l'une à la revision, l'autre à la dénonciation, on peut conclure que *stricto sensu* les termes mêmes de la section 37 excluent son application à une situation où l'une des parties ne cherche pas à apporter des changements au régime existant entre une institution et un pays hôte, mais où elle rend ce régime caduc en transférant hors du pays hôte l'institution dont la présence constitue la raison d'être de l'accord. »

Ce faisant, j'exprimais non pas l'interprétation personnelle du conseiller juridique de l'Organisation mondiale de la Santé, mais l'une des interprétations possibles que l'on pouvait éventuellement déduire de cette différence formelle de présentation.

Cette précision indispensable étant apportée, l'on peut maintenant essayer de répondre à la question telle qu'elle apparaît dans le deuxième alinéa du texte qui m'a été soumis, texte qui se lit ainsi :

« Vu l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, et pour autant que cet article consacre des règles de droit international général sur l'interprétation des traités, qu'entendez-vous exactement, dans le contexte évoqué ci-dessus, par l'expression « selon une interprétation stricte » ? »

A cet égard il n'est peut-être pas inutile de rappeler les commentaires contenus dans le rapport de la Commission du droit international à l'égard du projet de l'article 27 qui allait devenir ultérieurement l'article 31 de la convention de Vienne sur les droits des traités. Citant la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 1956, la Commission du droit international déclarait :

« 2. Les juristes diffèrent aussi, dans une certaine mesure, dans leur attitude fondamentale à l'égard de l'interprétation des traités, selon l'importance relative qu'ils attachent :

- a) au texte du traité en tant qu'expression authentique des intentions des parties ;
- b) aux intentions des parties en tant qu'élément subjectif distinct du texte ;
- c) à l'objet et au but déclarés ou apparents du traité.

Certains font surtout porter l'accent sur les intentions des parties et, par conséquent, admettent qu'on fasse amplement appel aux travaux préparatoires et à d'autres preuves des intentions des parties, en tant que moyens

d'interprétation. D'autres attachent beaucoup d'importance à l'objet et au but du traité et sont par conséquent plus disposés, notamment dans le cas de traités multilatéraux généraux, à admettre des interprétations téléologiques du texte allant au-delà ou s'écartant même des intentions primitives des parties telles qu'elles sont exprimées dans le texte. Cependant, la plupart soulignent la primauté du texte comme base d'interprétation des traités, tout en accordant une certaine place, en tant que moyens d'interprétation, aux preuves extrinsèques des intentions des parties et à l'objet et au but du traité. »

C'est en tenant compte de cette dernière attitude que j'envisageais qu'il serait possible pour certains de donner de la section 37 de l'accord une interprétation rigide. Cette interprétation aurait consisté à considérer que dans ce paragraphe unique, sans aucun alinéa, les trois phrases qui y figurent auraient dû être lues ensemble, chacune étant reliée à la phrase précédente. La section 37 aurait ainsi pu être interprétée dans un sens étroit en en limitant la portée. Pour décrire les choses de façon imagée l'on pourrait prétendre que la mesure de la section 37 devait être battue à trois temps. Premier temps, « le présent accord peut être révisé à la demande de l'une ou l'autre partie » ; deuxième temps, « dans cette éventualité, les deux parties se consultent sur les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions du présent accord » ; troisième temps, « au cas où, dans le délai d'un an, les négociations n'aboutiraient pas à une entente, le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans ».

Mais les partisans d'une interprétation plus large auraient quant à eux pu prétendre que les divers temps pouvaient être dissociés les uns des autres et que le temps de la dénonciation pouvait être séparé de celui de la révision. C'est cette idée que j'avais voulu, sans doute de façon maladroite, exprimer au cours des débats. Mais une fois encore je ne mentionnais qu'une possibilité parmi d'autres et à cet égard il n'est peut-être pas inutile de rappeler qu'à la fin de mon intervention, et la Cour, je l'espère, me pardonnera de me citer moi-même, je déclarais :

« Il y a en effet plusieurs interprétations possibles. La section 37 *stricto sensu* peut être considérée comme ne s'appliquant pas au cas en cause, mais l'on pourrait prétendre que l'interprétation stricte ne devrait pas être retenue. »

EXPOSÉ ORAL DE M. OSMAN
REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN

M. OSMAN : Monsieur le Président, je vais être bref et répondre aux questions qui m'ont été adressées exclusivement et la question qui m'a été adressée conjointement avec le conseiller juridique de l'OMS qui est la question n° 3 qui dit :

« Le représentant de la République arabe d'Égypte et le conseiller juridique de l'OMS peuvent-ils dire à la Cour quelles négociations se seraient éventuellement déroulées entre l'OMS et l'Égypte au sujet du Bureau régional d'Alexandrie avant juillet 1949, en dehors des débats de l'OMS à Genève ? »

En réponse à cette question, je voudrais référer la Cour aux résumés des procès-verbaux et aux documents de la première session du Comité régional pour la Méditerranée orientale qui a eu lieu au Caire, du 7 au 10 février 1949 (ci-dessus p. 38).

En ce qui concerne la question n° 4 posée par le Président de la Cour et qui dit :

« Le représentant de la République arabe d'Égypte aurait-il l'amabilité de préciser si la question d'accepter l'établissement en Égypte du Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale a été soumise pour accord au Parlement égyptien avant juillet 1949 ? »

La réponse à cette question à ma connaissance est que la question de l'approbation de l'établissement en Égypte du Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale n'a pas été soumise au Parlement égyptien avant juillet 1949. Le conseiller juridique de l'OMS vient de faire mention, quelques minutes plus tôt, de la loi n° 66 autorisant le bail de l'office du Bureau régional à Alexandrie. Je voudrais faire deux observations sur cette loi. Cette loi entre dans le cadre des actes préparatoires émanant du régime de courtoisie pratiqué par l'Égypte envers le Bureau régional, acte préparatoire qui a précédé l'accord du 25 mars 1951.

Deuxième observation, cette loi est rendue nécessaire par les exigences budgétaires et financières du droit interne égyptien qui veut que le bail d'une telle importance ne peut être approuvé à un prix nominal même à un individu ou à une société que par le Parlement lui-même.

J'en viens maintenant, Monsieur le Président, à la troisième question qui m'a été adressée par M. Mosler. Je lis la question :

« Monsieur le représentant du Gouvernement égyptien vient de parler dans son exposé de ce matin d'un processus qui a commencé en 1948 par un *modus vivendi* entre l'OMS et l'Égypte et qui a culminé en 1951 par la conclusion de l'accord dont l'article 37 doit être interprété par la Cour.

Je voudrais donc lui demander quel est à son avis la position, dans ce processus, de l'accord entre le Gouvernement égyptien et l'Organisation mondiale de la Santé concernant la fourniture de services en Égypte par l'Organisation mondiale de la Santé signé à Alexandrie le 25 août 1950. »

La réponse à cette question est que cet accord n'occupe aucune place dans le processus conduisant à l'accord du 25 mars 1951, car il s'agit ici de deux processus ou deux types d'accord totalement différents quant à leur but et à leur objet. Il suffit de se référer à l'accord du 25 août 1950 qui règle la fourniture des services sanitaires par l'OMS à l'Egypte ; en d'autres termes c'est un accord d'assistance technique entre l'Organisation et l'Etat bénéficiaire en cette qualité, non pas en tant qu'hôte du Bureau régional. C'est un type très courant d'accord d'organisations internationales qui n'a rien à faire avec les accords de siège qui sont un type tout à fait différent.

Il est vrai que l'accord parle des privilèges et immunités des organes de l'OMS en Egypte, mais ces privilèges et immunités sont engagés dans la fourniture d'assistance ; et il parle de même de son droit d'établir un ou plusieurs bureaux en vue de réaliser son programme en Egypte. Mais ce programme, nous le répétons, est le programme d'assistance technique de l'OMS en Egypte. C'est une question tout à fait distincte de celle de l'établissement du Bureau régional qui est destiné à servir de cadre de coopération et de canal d'activités de l'OMS au niveau de toute la région de la Méditerranée orientale.

L'audience, suspendue à 16 h 15, est reprise à 16 h 30

ORAL STATEMENT BY MR. SCHWEBEL

REPRESENTATIVE OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Mr. SCHWEBEL : Mr. President and Members of the Court. On behalf of the United States I would like to thank the Court for affording the participating States the opportunity to comment on the issues which you, Sir, and other Members of the Court raised at the end of the session yesterday in asking questions of the Legal Adviser of the World Health Organization and the representative of Egypt.

I do not propose to comment on each of the questions posed, but I would like to add to the comments of Dr. Vignes and Ambassador Osman by drawing to the Court's attention certain considerations in which the United States has a particular interest.

I intend in a moment to address the first question you posed yesterday which concerned the concept of integration as used in the practice of the World Health Organization. But with your permission I would like first to comment on Judge Oda's question concerning the functioning of the Organization's Regional Office in Washington. I believe this manner of proceeding will enable me to present a more satisfactory response to your first question since I shall be able to show certain relevant differences between the "integration" of the Alexandria Sanitary Bureau and the "integration" of the Pan American Sanitary Bureau with the World Health Organization. I shall then conclude with some brief remarks pertaining to other questions put to Dr. Vignes, and his reply to them.

Yesterday Judge Oda noted that no headquarters agreement between the United States and the World Health Organization has been supplied to the Court, notwithstanding the presence in Washington of a regional office of the World Health Organization. Our written statement alluded briefly to the history and special legal status of the Washington Office in a footnote on page 185, *supra*. It may be useful if I give the Court a somewhat fuller explanation of the unique régime governing that Office.

The Washington Office, to use Professor Yasseen's term, might be called an "anomaly". Indeed if the status of international organizations headquartered in the United States is any guide, the number of what might be termed "anomalies" is considerable. I might note, by way of giving an idea of the range of these anomalies, that the United States is host to several organizations that have no right under their constitutions to remove their headquarters from Washington. Two examples are the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development, which are governed by provisions in their respective constitutional instruments specifying that the headquarters shall be located in the country holding the largest quota or the greatest number of shares in the organization, which from the inception of each organization has been the United States, at least to date. (Articles of Agreement of the International Monetary Fund, *UNTS*, Vol. 2, p. 39. Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, *UNTS*, Vol. 2, p. 134.)

Thus it is not necessarily unusual for an organization to be "immobilized" in its choice of headquarters site, if the drafters of its constitution sufficiently valued the stability and security stemming from this "immobilization".

In this sense the Washington Regional Office of the World Health Organi-

zation is "immobilized". The reasons are historical. The predecessor of the Office was established by agreement of 15 American States meeting in Mexico in January 1902 at the Second International American Conference. In their resolution concerning International Sanitary Police of 29 January 1902, those States created a permanent executive board with responsibility for sanitary matters and continued: "The said executive board to be known as the International Sanitary Bureau with permanent headquarters at Washington DC" (*Actas y Documentos de la Segunda Conferencia Pan Americana*, p. 812). The resolution made no provision for future relocation of the headquarters.

The Bureau, which came to be known as the Pan American Sanitary Bureau, was formally organized later the same year by the Pan American Sanitary Conference meeting in Washington from 2 to 4 December 1902. It was regulated by successive Pan American (or inter-American) sanitary conferences meeting approximately every four years. These conferences adopted detailed conventions and codes governing the functioning of the Bureau as the executive arm of the Pan American Sanitary Organization. In 1927, a resolution of the Eighth Pan American Sanitary Conference provided that the Bureau should act as a regional bureau of the Office International d'Hygiène Public, and it so functioned through the Second World War.

With the creation of the World Health Organization interest was expressed from many quarters in integrating the Pan American Sanitary Organization into the WHO. But, as were so well set forth earlier today by Dr. Vignes, there were differences of opinion on how this should be done. At the preparatory commission meeting in Paris in March 1946 two distinct schools of thought emerged. On the one hand there were those who wanted immediate and complete absorption; on the other hand there were those who wished to preserve a separate identity for the pre-existing and highly successful Pan American institution. As might be expected, a compromise was reached at the World Health Conference in New York the following July. As Dr. Neville M. Goodman describes it in his treatise, *International Health Organizations and Their Work*, at page 250, the compromise was reached "by substituting that 'blessed word' 'integration' — of whose meaning no one was very clear — for either absorption or continued independence". I shall return to this concept of integration in my comments on the first question posed by the Court.

The principle of integration was prescribed by Article 54 of the Constitution of the World Health Organization, as the Court is aware. But the principle also had to be accepted by the Pan American Sanitary Organization and an implementing agreement had to be worked out. The position of the Pan American Sanitary Organization was that a formal agreement should not be concluded until two-thirds of its member States had ratified the Constitution of the World Health Organization. This condition was satisfied on 22 April 1949. The agreement between the two international organizations was signed on 24 May and became effective on 1 July of the same year. (*Basic Documents of the Pan American Health Organization*, pp. 43-46.) Article 2 of the Agreement provides:

"The Pan American Sanitary Conference, through the Directing Council of the Pan American Sanitary Organization and the Pan American Sanitary Bureau, shall serve respectively as the Regional Committee and the Regional Office of the World Health Organization for the western hemisphere, within the provisions of the Constitution of the World Health Organization. In deference to tradition, both Organizations shall retain their respective names, to which shall be added 'Regional Committee of the World

Health Organization' and 'Regional Office of the World Health Organization' respectively."

On the basis of this history I should like to make these observations. First, the Office in Washington is not a creation of the World Health Organization, nor is it a creation of the United States. Rather it began as an inter-American institution and retains its identity as a member of the family of inter-American institutions to the present day. Indeed, the year after the Agreement between the World Health Organization and the Pan American Sanitary Organization was signed, the Pan American Sanitary Organization also concluded an agreement with the Organization of American States. That agreement recognizes both that the Pan American Sanitary Organization is an inter-American specialized organization and that it acts as a regional organization of the World Health Organization in the western hemisphere (Articles I and II of the Agreement between the Council of the Organization of American States and the Directing Council of the Pan American Health Organization, *Basic Documents of the Pan American Health Organization*, p. 48.)

Second, the choice of Washington as the headquarters site was made in 1902 in Washington by agreement among several American States. The document expressing that agreement described the choice as "permanent". Should the Pan American Organization (which in 1948 was renamed the Pan American Health Organization, or PAHO) wish to change that choice, an appropriate decision would have to be taken by PAHO itself. A unilateral decision by the WHO could not remove the PAHO Office from Washington; indeed given the integration provision of Article 54 of the WHO Constitution, the consummation of integration through the Agreement between the WHO and the Pan American Sanitary Organization, and the prohibition in Article 44 of the WHO Constitution against more than one regional organization in each area, it seems that any effort by the WHO to relocate the Office or establish a new office without the consent of PAHO would be inconsistent not only with the Agreement between the WHO and the Pan American Sanitary Organization but also with the Constitution of the WHO.

Third, the absence of an agreement between the WHO and the United States on the model of the Host Agreement of 1951 between the World Health Organization and Egypt, or the other Host Agreements, is no accident or oversight. Indeed the absence of such an agreement tends further to support the position that the WHO-Egyptian Agreement of 1951 is a true headquarters agreement intended to govern the selection and maintenance of the site of the Office. The WHO and the United States recognized that they were not the proper parties for an agreement governing the headquarters of an institution of the inter-American family and thus did not conclude an agreement to this effect. By way of contrast, since the Alexandria Bureau was an organization under the immediate authority of the Egyptian Government, the WHO and Egypt properly concluded a bilateral headquarters agreement regulating all aspects of their relationship, including the site of the Regional Office.

The history of the WHO Interim Commission's consideration of the integration of the Alexandria Sanitary Bureau indicates that this distinction — the distinction between international health bureaus on the one hand, and institutions under the sovereignty of one country, on the other — was very much taken into account in the Interim Commission. The Commission's Committee on Relations originally recommended that the WHO negotiate with the Pan Arab Sanitary Organization concerning the Alexandria Office. That recommendation was understandable in

view of the history of the Alexandria Sanitary Bureau, which I ventured to detail at the outset of these oral proceedings, because clearly the Alexandria Sanitary Bureau did partake of marked international elements. But Dr. Cavaillon, the delegate to the Commission from France, took the lead in pointing out that conclusion of the Agreement between the Pan Arab Sanitary Organization and the World Health Organization would not be appropriate. He maintained :

"negotiations should take place with the Egyptian Government and the signatory of the 1939 Convention and not with the Pan Arab Sanitary Bureau which has no legal existence . . . The Egyptian Government was the only competent body with which to conclude negotiations."

Dr. Cavaillon also explained that "the position of the Pan American Sanitary Bureau is quite different". These remarks can be found in the minutes of the fourth session of the Interim Commission, Seventh Meeting, 12 September 1947 at page 38.

Against this background, Mr. President, I now turn to the first question you posed yesterday, which concerns the concept of integration in the practice of the World Health Organization. The principle of integration is established by Article 54 of the Constitution of the World Health Organization, which I shall not read out because it has been placed in the record more than once.

In the passage I read from Dr. Goodman's book a moment ago, integration was described as that blessed word of whose meaning no one was very clear. In regard to the Pan American Sanitary Organization, which in the quote that follows he describes as PASO, and the Pan American Sanitary Bureau, which he refers to as the PASB, he says the following :

"It is clear that complete integration has not yet been effected, since the PASB retains an independent existence *qua* PASB and may carry out separate functions and programmes provided they are separately financed and consistent with the WHO programmes in the western hemisphere. Since the PASO is a statutory body, set up by treaty, and since on the one hand certain American republics have not yet ratified the WHO Constitution, while other areas in America, such as Canada and certain colonial territories, are not members of the PASB, complete fusion — which is presumably the most perfect form of integration, as the tiger might have said to the young lady from Riga — is not yet possible, and integration has been carried as far as present circumstances permit." (This is at p. 151.)

Now, it is submitted that the contrast with the history of the integration of the Alexandria Sanitary Bureau into the World Health Organization is striking. The Alexandria integration, though it took a few years finally to achieve, on our reading of the facts, was made complete in 1951 when the Host Agreement entered into force. The Alexandria Sanitary Bureau thereupon lost its former Egyptian identity and attained *de jure* international status, though since 1949, the Office had been acting *de facto* as the Regional Office of the World Health Organization. The Pan American office, on the other hand, retains to this day its own identity and its special relationship with two other international organizations.

In my oral presentation yesterday and the day before, I used the word integration in two separate but related senses. The first was the sense in which the word is used in Article 54 of the Constitution of the WHO — that is, the integration of one institution into another. The second was a concept of the law of contracts and the law of treaties. This second usage refers to the merger or

integration of prior incomplete, informal or unwritten understandings into a single, formal agreement. What is significant for present purposes, is that, in the case of the Alexandria Office, both kinds of integration were consummated by a single act — the conclusion of the Host Agreement of 1951. We submit that the historical record and sound legal analysis require the conclusion that at the moment the Alexandria Sanitary Bureau was integrated into the World Health Organization as its Eastern Mediterranean Regional Office, any prior arrangements were integrated into the Host Agreement.

Now, if I understood Dr. Vignes correctly this afternoon, he said, in responding to a question of the Court, that the Host Agreement of 1951 was concluded by the World Health Organization with Egypt on the basis not of Article 54 of the Constitution, to which I have just referred, but on the basis of Article 68. I have to ask myself whether I understood Dr. Vignes correctly, because while one can well see that Article 54 is in point, it is hard to see the relevance of Article 68. Article 54 speaks precisely of integration of the Pan American and all other inter-governmental regional health organizations in existence prior to the date of the Constitution of the WHO. Now, while the Alexandria Sanitary Bureau was under Egyptian authority, it was at the same time an inter-governmental health organization, as I showed in some detail on Tuesday. But I would respectfully submit that Article 68 has not even arguable relevance to the issues before us. It cannot be the constitutional basis for the Host Agreement of 1951. I submit this conclusion for these reasons.

First, Article 68 refers back to Article 67, providing that the legal capacity, privileges and immunities which the WHO shall enjoy "shall be defined in a separate instrument to be prepared by the Organization". That is, Article 68 speaks of one agreement, or a separate agreement, not a series of host agreements. If Article 68 is the legal basis for the 1951 Host Agreement with Egypt, what is the basis for the separate agreements with India, the Congo, etc. ?

Second, Article 68 speaks of an agreement to be prepared by the Organization in consultation with the Secretary-General of the United Nations. Nothing in the now extensive record before the Court, at any rate which I can recall, indicates that the Host Agreement of 1951 was prepared in consultation with the Secretary-General of the United Nations. There was indeed consultation with the United Nations on selection of sites, pursuant to the agreements between the several specialized agencies and the United Nations, but that is not the same as saying that there was consultation on the terms of the Host Agreement of 1951. Now, if I am in error on this point I apologize, but I can recall nothing in the record to the effect of such consultations.

But third, and most important of all, the single agreement to be prepared under Article 68 is to be concluded between the members. But since the Host Agreement of 1951 was concluded not between the members but between the World Health Organization and Egypt, I have difficulty in seeing how it can be the basis of the Host Agreement of 1951. Rather, it appears to me that Article 68 simply looks to a single agreement which would comprehensively apply to all members as necessary, i.e., the Convention on Privileges and Immunities of the Specialized Agencies which, in due course, was indeed prepared. In any event, it cannot refer to an agreement such as the Host Agreement of 1951.

A few last words, Mr. President, if I may, which, in our submission supply further evidence in support of the conclusion that no anterior agreement controls the location and maintenance of the Regional Office in Alexandria. We find this evidence in an examination of the practice of States and international organizations respecting the registration of international agreements. This practice

includes the very pertinent practice of the World Health Organization itself. We have already noted in our oral statement that an international agreement not duly registered with the United Nations Secretariat under Article 102 of the United Nations Charter may not be invoked before this highest judicial organ of the United Nations by a party to such an agreement or, presumably, by a State on behalf of such a party. We have argued that Article 102 applies to the so-called simplified agreement, which is claimed to have been the basis for the establishment of the Regional Office in Egypt.

Now the intent of Article 102 clearly is to discourage, if not indeed prevent, secret agreements. Article 102 thus provides a sanction to be imposed for failure to discharge the obligation of registration, namely, denying the possibility of invoking any such treaty or agreement before United Nations organs. See, for example, the authoritative work by Russell and Muther, *A History of the United Nations Charter*, at pages 923-924.

However, we would go further ; we believe that the absence of any simplified agreement from the treaty registry of the United Nations is also evidence of the fact that no such agreement ever existed. This conclusion can be deduced from an examination of the procedures established by the General Assembly to give effect to Article 102 of the Charter and from the practice of States and the Specialized Agencies pursuant to those procedures.

The procedures were established by General Assembly resolution 97 (I), as amended by General Assembly resolutions 364 B of the Fourth General Assembly and 482 of the Fifth General Assembly, and I refer here to the *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Volume V, pages 283-292. These procedures specify in Article I, paragraph 1, that every treaty of international agreement, whatever its form and descriptive name, entered into by one or more members of the United Nations shall be registered. Therefore Egypt clearly had an obligation to register any simplified agreement, at any rate until the World Health Organization itself did so. Given the importance Egypt attached to the presence of the Office in its territory, we can imagine no reason which would have led Egypt to fail to perform its obligation under Article 102 by failing to register the simplified agreement, other than the fact that it did not believe such an agreement to exist.

Given the object of Article 102 — the prevention of secret agreements — and the clear obligation upon member States to register agreements to which they are party, whatever their form, we respectfully submit that this Court should not lend support to an argument which would allow member States to escape the obligations and sanctions of Article 102 simply by failing to reduce an international agreement to writing.

Such an argument, in our submission, is inconsistent with the letter and the spirit of Article 102.

Finally, while the World Health Organization, as a Specialized Agency of the United Nations, is not obligated by Article 102 of the Charter itself to register international agreements, it may do so under the provisions of Article IV, paragraph 1, of the General Assembly regulations already cited, or the even broader authority of Article I, paragraph 3, of these regulations, which permit registration to be effected by any party (*Repertory of Practice*, Vol. V, pp. 302-303). It can readily be seen from the *Repertory* that the Specialized Agencies do in fact register great numbers of agreements. As reported in the *Repertory of Practice*, the Specialized Agencies registered 571 agreements between 14 December 1946 and 31 December 1954 (Vol. V, p. 282).

While we have not had the opportunity to study comprehensively the practice

of the World Health Organization in this regard, we find it implausible in the extreme to suppose that neither Egypt nor the Organization would register such a fundamental agreement as a host agreement or a headquarters agreement, especially when every other host country agreement between the World Health Organization and various countries has been registered by the World Health Organization itself. I might note that the World Health Organization filed its Host Agreement with India on 11 July 1950, before the Agreement with Egypt of 1951 entered into force. Why, I would repeat, was the notional, simplified agreement not registered? Because neither Egypt nor the World Health Organization believed it to exist. This being the case, it would not behoove the Court to find it in existence today.

EXPOSÉ ORAL DE M. YASSEEN

REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT DES ÉMIRATS ARABES UNIS

M. YASSEEN : Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, je vous remercie de m'avoir donné la parole une deuxième fois. Ayant parlé le premier j'ai besoin de faire quelques mises au point à la lumière des déclarations qui ont été faites par les distingués représentants.

Le distingué représentant des Etats-Unis, M. Schwebel, a parlé hier de l'inconstitutionnalité des accords conclus par les organisations internationales. Il me semble qu'il a pensé que j'ai invoqué l'inconstitutionnalité de l'accord du 25 mars 1951. Or, je n'ai pas invoqué l'inconstitutionnalité de cet accord pour la simple raison qu'il ne porte pas atteinte à la Constitution de l'OMS. Il convient cependant de clarifier certains points. La convention de Vienne sur le droit des traités, reflétant le droit existant, prévoit dans son article 46

« que le fait que le consentement d'un Etat a été lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit international d'importance fondamentale ».

On a peut-être tendance à procéder par analogie pour dégager la règle concernant l'inconstitutionnalité des traités conclus par les organisations internationales, mais les deux situations ne sont pas identiques. Il y a même une différence essentielle entre elles. La personnalité internationale de l'Etat ne dépend pas ou peut-être pas exclusivement de son droit interne ; mais elle dépend du droit international. Tandis que la personnalité d'une organisation internationale dépend de son droit propre, de son statut. Pour cette raison la violation par un accord international de la constitution de l'organisation internationale semble être plus importante que la violation de la constitution de l'Etat. Aussi exige-t-on pour invoquer l'inconstitutionnalité d'un accord conclu par une organisation internationale que la violation des règles de cette organisation soit manifeste. Mais c'est tout ce que l'on exige, on n'exige pas en plus que cette violation concerne une règle d'importance fondamentale. C'est ce qu'énonce la Commission du droit international dans son projet sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Qui plus est le terme *manifeste* ne peut pas avoir le même sens quand il s'agit d'un Etat que quand il s'agit d'une organisation internationale. Pour un traité conclu par un Etat une violation est manifeste selon le paragraphe 2 de l'article 46 de la convention de Vienne sur le droit des traités, « si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi ». Tandis que pour un traité conclu par une organisation internationale la violation est manifeste selon le paragraphe 4 de l'article 46 du projet de la Commission du droit international, « si elle est ou doit être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation ».

La différence d'attitude à l'égard de ces deux situations est compréhensible, parce que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est

régie par les règles pertinentes de cette organisation, et la capacité de l'Etat de conclure des traités est régie par le droit international.

A la lumière de ce que je viens de dire, je voudrais indiquer que je n'ai pas invoqué l'inconstitutionnalité de l'accord du 25 mars 1951. Tout ce que j'ai dit, s'agissant de l'interprétation dudit accord, est que l'OMS ne pouvait pas en concluant un accord sur les privilèges d'un bureau régional avoir l'intention de restreindre la compétence constitutionnelle de l'Assemblée mondiale de la Santé en ce qui concerne le transfert du siège de ce bureau. On a voulu dégager une solution qui n'est pas prévue par l'accord. On a voulu par une certaine interprétation aboutir à un sens qui ne peut être dégagé du texte. L'exposé écrit des Etats-Unis lui-même admet que :

« L'accord n'est peut-être pas suffisamment bien rédigé pour lever ce doute sur le point de savoir si la section 37 s'applique au retrait du Bureau régional, mais rien ne permet de déceler l'intention délibérée d'autoriser un retrait ou une expulsion sans préavis. » (Ci-dessus p. 195.)

C'est dans ce contexte que j'ai dit en l'absence de toute solution qui peut être raisonnablement dégagée du texte qu'il n'est pas possible de présumer que l'Organisation mondiale de la Santé a voulu en concluant un accord sur les privilèges d'un Bureau régional restreindre la compétence constitutionnelle de l'Assemblée mondiale de la Santé en ce qui concerne l'établissement et le transfert de ce Bureau.

Le distingué représentant des Etats-Unis a par ailleurs soutenu que la règle du paragraphe 1 de l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités ne s'applique pas au transfert de ce Bureau car ce paragraphe ne rétroagit pas et que le paragraphe 2 exige de toute façon un préavis d'une année. Mais il est évident que la règle du paragraphe 1 n'a pas été créée par la conférence de Vienne sur le droit des traités mais a été codifiée, énoncée par elle ; c'est une règle dont la valeur coutumière est incontestable, tandis que la règle prévue par le paragraphe 2 de cet article qui concerne le préavis ne peut pas rétroagir. Je suis d'accord sur ce point avec le distingué représentant parce que cette règle a été acceptée à titre de développement progressif du droit international, elle n'a pas encore acquis la valeur d'une règle coutumière.

Le distingué représentant de l'Egypte M. Osman a dit que j'essaie de défendre une interprétation restrictive de la section 37. Or je ne crois pas à l'existence de l'interprétation restrictive ; toute interprétation doit être déclarative ayant pour but de dégager le vrai sens du traité. M. Osman a ajouté toutefois que pour étayer mon interprétation restrictive j'ai invoqué toujours par analogie le principe d'interprétation selon lequel on ne peut pas présumer des limites à la liberté des Etats. C'est la soi-disant présomption en faveur de la souveraineté. Il a cité pour contester ce principe un passage de l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon* :

« La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle implique à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. » (*C.P.J.I. série A n° 1*, p. 25.)

Or, il ne s'agit pas de nier que l'Etat peut restreindre par un accord sa

souveraineté. On ne nie pas cette possibilité qui est un attribut de la souveraineté. Une question de mesure se pose peut-être ici : jusqu'où on peut restreindre la souveraineté et rester une entité qui peut être considérée selon le droit international comme un Etat ? mais c'est une autre question.

La règle que j'ai invoquée est une règle d'interprétation : quand il n'y a pas de texte clair qui prévoit la restriction de la souveraineté d'un Etat ou de la compétence constitutionnelle d'une organisation, on ne peut pas présumer que l'Etat a voulu restreindre sa souveraineté et que l'organisation a voulu restreindre sa compétence constitutionnelle.

Donc il ne s'agit pas de nier la possibilité pour un Etat de restreindre sa souveraineté par un accord international, ni de nier la possibilité pour une organisation internationale de restreindre sa compétence constitutionnelle. On pourrait peut être attaquer cet accord pour nullité, mais il s'agit de l'interprétation d'un texte qui implique un doute et ce doute ne peut pas être clarifié en supposant que l'Etat a voulu restreindre sa souveraineté et que l'organisation a voulu restreindre sa compétence.

C'est dans ce contexte que j'ai invoqué l'argument que j'ai avancé hier. Il s'agissait d'une question d'interprétation et il ne s'agissait nullement de nier à l'Etat la possibilité de restreindre sa souveraineté par un accord.

CLOSING OF THE ORAL PROCEEDINGS

The PRESIDENT : Before concluding the present hearing I should like to thank the representatives of the States which have appeared before the Court and the Legal Adviser of the World Health Organization for the assistance that they have given to the Court to enable the Court to discharge the task entrusted to it by the Organization. The Court, I wish to add, remains ready to receive any further observations which the Legal Adviser of the World Health Organization or the representatives of the States concerned (pp. 305-311, *infra*) may wish to submit in writing up to 6 p.m. on Wednesday next, 29 October. At the same time I ask the Legal Adviser and the representatives of the States concerned to be good enough to hold themselves at the disposal of the Court should it require any further information or explanation from them.

The Court rose at 5.20 p.m.

FOURTH PUBLIC SITTING (20 XII 80, 10.30 a.m.)

Present : [See sitting of 21 X 80.]

READING OF THE ADVISORY OPINION

The PRESIDENT : The Court meets today to deliver in open court, in accordance with Article 67 of its Statute, the Advisory Opinion requested of it by the World Health Assembly by resolution of 20 May 1980 concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*.

The opening paragraphs of the Opinion, which as is customary I shall not read, deal with the procedural history of the case.

[The President reads paragraphs 10-51 of the Advisory Opinion ¹.]

I shall ask the Registrar to read the operative clause of the Opinion in French.

[The Registrar reads paragraph 51 of the Opinion in French ².]

In accordance with Article 107 of the Rules of Court, the Advisory Opinion sets out the names of the judges constituting the majority on each vote.

Judges Gros, Lachs, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian and Sette-Camara append separate opinions to the Advisory Opinion ; Judge Morozov appends a dissenting opinion to the Advisory Opinion.

The Director-General of the WHO, when communicating to the Court the request for advisory opinion, indicated that it required an urgent answer. Accordingly, the Opinion has been read today from a stencilled text, which has been produced, to avoid delay, in only a limited number of copies. The usual printed text will be available in a few weeks' time.

(Signed) Humphrey WALDOCK,
President.

(Signed) Santiago TORRES BERNÁRDEZ,
Registrar.

¹ *I.C.J. Reports 1980*, pp. 76-97.

² *Ibid.*, pp. 96-97.

ANNEXES TO THE ORAL STATEMENTS

ANNEXES AUX EXPOSÉS ORAUX

FURTHER OBSERVATIONS OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA ¹

The *travaux préparatoires* of the Agreement of 11 March 1946 between the Swiss Federal Council and the International Labour Organisation concerning the legal status of the Organisation in Switzerland are of particular interest because that Agreement served as the model for the Headquarters Agreement concluded in 1948-1949 between the World Health Organization and Switzerland and because the latter agreement, in turn, was the model for the Host Agreement whose interpretation is before the Court. If Section 37 of the Host Agreement of 1951 is compared with Article 30 of the Swiss/ILO Agreement of 1946, it is clear that Section 37 exactly reproduces the terms of the Swiss/ILO Agreement.

The informal "*Procès-verbal des négociations*" between the ILO and Switzerland shows that, at the outset of negotiations over this clause which is common to both agreements, the Swiss representative submitted a proposal reading as follows :

"The present arrangement shall remain in force so long as the seat of the International Labour Organisation is maintained on the territory of Switzerland. It may be denounced on either side, effective at the end of a year, by six months' previous notice."

The ILO draft contained the following alternative provision :

"The present convention shall continue in force, on the foregoing terms, for so long as it shall not have been modified by agreement between the parties."

The negotiators agreed to take the ILO draft as a basis for discussion.

Thereupon, when discussion began, Professor Guggenheim emphasized on Switzerland's behalf that he would wish to see a denunciation clause included in the Agreement. Mr. Jenks proposed that a form of words be worked out to permit a revision by agreement between the two parties. If no such form of words could be found, ultimately a provision should be included for each party to have the right to denounce on sufficiently long notice. That proposal was accepted. The records provided to the Court by the ILO indicate that no further discussion of the issue is recorded.

It is submitted that this exchange shows the following.

First, it demonstrates that removal of the headquarters was a possibility to be considered in connection with termination of the Agreement. This is shown by the fact that the relationship between the Agreement and the maintenance of the headquarters in Switzerland was explicitly raised by the Swiss negotiators. It is also suggested by the covering note with which the Acting Director of the ILO submitted the draft Agreement to the Governing Body :

"It was clearly understood, during both the conversations held in London and those held in Geneva, that the provisions of the Agreement . . . do not prejudice in any way the question of the seat of the Organization."

¹ Received in the Registry 29 October 1980. [Note by the Registry.]

This public announcement evidencing the ILO's understanding that the Agreement did not affect its right to relocate its headquarters outside of Switzerland indicates that the ILO was aware that the denunciation provision embraced removal of the headquarters. This statement, however, in no way suggests that the ILO recognized that the ILO could move the office without giving the notice required by the denunciation clause.

Second, the negotiating history of the ILO/Swiss Agreement itself indicates not only that the parties were aware that removal of the headquarters would constitute denunciation of the Agreement, but also that notice would be required if the headquarters were to be removed. The ILO's proposed termination clause did not provide for termination except by agreement. The Swiss proposal, while somewhat ambiguous, appears to have required notice to terminate the Agreement, whether termination occurred by removal or otherwise. If denunciation had been intended as an additional and alternative method of termination which would have been unnecessary in the case of removal, the Swiss proposal surely would have been worded differently. For example, instead of reading :

"The present arrangement shall remain in force as long as the seat of the International Labour Organisation is maintained on the territory of Switzerland. It may be denounced on either side, . . . by six months' previous notice."

The Swiss rather would have proposed :

"The present arrangement shall remain in force as long as the seat of the International Labour Organisation is maintained on the territory of Switzerland. *In any case*, it may be denounced on either side . . ." or : "It *also* may be denounced on either side . . ."

Moreover, the history of the negotiations suggests that the parties reached agreement by combining the ILO's desire for negotiations for revision with the Swiss desire to include a provision for denunciation with notice. Accordingly, it is reasonable to assume that the negotiators intended the notice provision to have the same effect which it had in the Swiss proposal — that is, to apply to removal of the headquarters.

Indeed it appears that the negotiators departed from the Swiss language to make it clear that removal of the headquarters itself, without notice and denunciation, was not a contemplated method of terminating the Agreement. The Swiss proposal had a certain ambiguity, for the sentence, "The present arrangement will stay in force as long as the headquarters of the International Labour Organisation is maintained on the territory of Switzerland" was open to the interpretation that termination by removal and denunciation were two alternative methods of bringing the Agreement to an end. The deletion of the Swiss language made it clear that the notice requirement as finally written into the provision in question applies to all forms of denunciation — including removal.

COMPLEMENTARY STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF EGYPT¹

I. In his answer to the fifth question put to him by the Court, Dr. Vignes, the legal adviser of the WHO, explained his understanding of the meaning of the word "agreement" in that question as follows :

"je prendrai donc le terme *accord* dans le sens le plus large couvrant aussi bien les documents signés par les deux parties que les déclarations unilatérales séparées mais concordantes faites par ces parties" (p. 283, *supra*).

He then cited as a first agreement between the WHO and Egypt an agreement *for the transfer of functions* from the Alexandria Sanitary Bureau to the regional bureau of the WHO for the East Mediterranean in the following terms :

"Premièrement, on pourrait mentionner la déclaration unilatérale du Gouvernement égyptien en date du 7 février 1949 qui figure dans le document RC/EM/11. Cette déclaration porte sur le transfert des attributions des dossiers et des documents du Bureau Sanitaire d'Alexandrie, déclaration qui a été acceptée par les paragraphes 4 et 5 de la résolution EB3.R30 du Conseil exécutif du mois de mars 1949. Conformément à la volonté exprimée par les deux parties ce transfert a pris effet au moment où le Bureau régional a commencé à fonctionner au début du mois de juillet 1949." (*Ibid.*)

This declaration calls for comment. In the first place, Dr. Vignes himself makes a clear distinction between the transfer or succession in functions between the two organs on the one hand, and the establishment of the Regional Office in Alexandria in the premises of the Bureau sanitaire on the other (p. 284, *supra*) :

"les déclarations unilatérales de 1949 au sujet du transfert [des fonctions et des dossiers] ne spécifient pas qu'Alexandrie est le siège du nouveau Bureau régional".

The transfer of the functions and the dossiers could take place regardless of the location of the new Regional Office, and indeed had to take place in any case. This is because, as explained by Dr. Vignes himself on page 281, *supra*, the functions of the Alexandria Sanitary Bureau were basically related to the reception and transmission of epidemiological information in application of existing sanitary conventions then in force, functions which were intended to be absorbed by the WHO and which were ultimately centralized in its main headquarters in Geneva (in 1952).

In other words, even if we admit *arguendo* that such an implied agreement exists, it would have a purely constitutional subject-matter, namely the transmission of *functions* from one organism to another (the transfer of dossiers, though bearing on a movable material object, is of secondary importance, and is in fact both ancillary to and necessary for the transfer of functions). Such transfer of functions is usually affected by an *agreement between the two organisms or organizations*.

¹ Received in the Registry 29 October 1980. [Note by the Registry.]

But as the Alexandria Sanitary Bureau, though entrusted with international functions, was administered for the time being by the Egyptian Government, the agreement, if it did take place, was between the WHO and Egypt acting in its capacity as the administrator of the Alexandria Sanitary Bureau and not as the host State. In other words, such an agreement, relating to the functions and powers of the organs, clearly deals with matters falling within the ambit of the internal constitutional and legal order of the two organisms, and not within their external legal relations with their respective host States.

All of which demonstrates that if such an agreement existed, it would, in any case, have no relevance to, or connection with the establishment of the Regional Office in Alexandria, which is very different in object and subject-matter.

Dr. Vignes does not mention any agreement on that latter subject, i.e., on the establishment of the WHO Regional Office in Alexandria between Egypt and the WHO other than the Agreement of 25 March 1951.

Indeed, as the Egyptian Government has demonstrated in its oral statement before the Court, no explicit or implicit agreement existed on that matter before the final acceptance by the two parties of the 1951 agreement.

II. In its answer to the fourth question of the Court, the Egyptian Government stated that the Egyptian Parliament did not examine the question of the acceptance of the establishment of the WHO Regional Office in Alexandria before July 1949 (at the beginning of which the Office started materially to function). Nor did it in fact discuss the matter after that date until the question of the ratification of the 25 March 1951 agreement was put to it almost two years later. Commenting on this question (p. 283, *supra*) Dr. Vignes alluded to law No. 66 of 1949, which was passed by Parliament around that time.

This law bears the title "Loi n° 66 de 1949 relative à la location d'une parcelle de terrain du domaine de l'Etat, avec les bâtiments qui s'y trouvent, à un loyer nominal" (*Journal officiel du Gouvernement égyptien*, 1949, No. 81).

This title clearly indicates that (as was mentioned in Egypt's answer to this question) what was put before the Parliament was exclusively the request to waive revenue, accruing from the "domaine public", i.e., public revenue, which constitutionally could only be done by it.

Indeed, by obtaining these concessionary terms from Parliament, the same as the temporary customs waiver from the Council of Ministers, the Egyptian Government was taking the preparatory steps on the level of its internal law for specifying its general offer (and rendering it attractive) for the Organization to establish its Regional Office in Alexandria. But all the elements of the offer and the acceptance did not coincide, in other words, the final meeting of the definitive, specific and identical wills did not take place before 25 March 1951. This final meeting of wills was the end result of a long process reached through successive approximations, a process which had already started in the First Session of the Regional Committee when the Egyptian general offer was mentioned as well as the fact that a draft agreement was submitted to the Egyptian Government by the WHO (see oral statement of Egyptian Government).

It is to be noted that on 4 June 1949 (approximately a month before the Regional Office started materially to function), the legal advisers of the Egyptian Government (Contentieux) communicated their comments (pp. 53-64, *supra*) on the draft agreement to the WHO. In other words, when the Regional Office started to function, the negotiations were well on their way; a large part of the agreement was mutually acceptable, but some thorny questions remained to be thrashed out. There was a large measure of agreement, but there was *no agree-*

ment yet, because the wills of the parties were not yet identical, and the remaining divergences prevented them from being definitive (even on the mutually acceptable zones).

Thus we can say that there was no agreement yet, and there was *no other agreement* (even a partial agreement). It should be kept in mind that one of the outstanding issues related to Egypt's security, which clearly shows that whatever measure of agreement existed on technicalities, the outstanding issues made it impossible to assume or postulate a definitive implied or partial agreement outside the on-going negotiations.

All parts depended on the whole ; and the whole, i.e., a complete agreement, was not reached yet. Indeed, these outstanding issues proved so difficult to agree upon that it took two years to reach agreement.

That Egyptian consent was far from being definitive is revealed by two salient facts ; the first is that although the draft agreement was definitively approved by the third World Health Assembly in 1950, it had to be brought back before the fourth assembly because the Egyptian Government had attached to the text a note with its understanding (or interpretation) of five points concerning the application of certain provisions of the agreement (prominent among them the one relating to security), these points which were considered as reservations by the WHO (see WHO, *Official Records*, No. 35, p. 313).

The second salient fact is that when the agreement was finally submitted to the Egyptian Parliament in the process of ratification, it gave rise to a tumultuous debate which clearly reveals, in the first place, that the subject of the establishment of the Regional Office in Alexandria had not been examined by Parliament before ; and, in the second place, that its acceptance by Parliament was not a foregone conclusion nor a mere formal endorsement of an already established management, i.e., that until that moment the final acceptance by Egypt was not attained (*House of Representatives, Official Records of the 33rd Session*, Monday, 25 June 1951 ; a copy and translation are deposited with the Registrar (pp. 173-181, *supra*).

During the two years between the beginning of the material functioning of the Regional Office and the final acceptance of the 1951 agreement, the legal status of the Regional Office was ambiguous. Although on 1 July 1949 there was no agreement yet, a text was under negotiation, and large parts of it were mutually acceptable. Moreover, in fact, it was largely followed, while negotiations continued. It is a situation similar, but not identical, to the "provisional application of treaties". For the provisional application here is of an as yet unfinished treaty, a provisional application by anticipation, or rather a partial provisional application of these mutually acceptable parts of the draft agreement. But it was not a final partial agreement on these parts, because the importance of the outstanding issues rendered the final acceptance, even of these parts which were provisionally applied, dependent on reaching a mutually acceptable solution to the outstanding issues. Provisional application is, however, as we all know, of a voluntary nature, pending the final acceptance of the treaty ; since it can be terminated at any moment by a unilateral act of the State notifying the other party "of its intention not to become a party to the treaty" (Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 25, para. 2).

That is why Mr. Zarb, representing the WHO, declared in 1951 at the time of the final approval of the agreement by the World Health Assembly, that :

"although the Organization . . . enjoyed the most courteous treatment [in the French version : *bien que l'Organisation jouisse . . . d'un régime de cour-*

toisie], it would be highly desirable for such treatment to be accepted *de jure* and not only *de facto*".

This *de facto* situation, whether we call it provisional application by anticipation or *modus vivendi* or other, is clearly a non-binding one.

Egypt could subject the Regional Office to its national law and deal with it on that basis. It chose instead to give it a special treatment. This is clearly a tolerance or a unilateral concession. It is only when the Agreement of 25 March 1951 entered into force that the Office acquired an international status vis-à-vis Egypt, i.e., that it could be considered as legally established in that capacity in Egypt.

III. The attempt to extrapolate the existence of an agreement between the WHO and Egypt on the establishment of the Regional Office prior to that of 1951 aims at excluding, from the ambit of the latter agreement, the question of the establishment, and *in consequence* (in the opinion of the holders of this view) that of the transfer of the Regional Office from Alexandria.

In the opinion of the Egyptian Government, even if such a hypothetic and unproven agreement did exist (a hypothesis which the Egyptian Government emphatically rejects), it would not logically preclude the 1951 agreement from governing the transfer of the Regional Office from Alexandria — even if we accept *arguendo* that the establishment of the office was the subject of an implied or partial agreement prior to the 1951 agreement it can be no more than what Oppenheim calls a "preliminary treaty", which he defines as requiring "the mutual consent of the parties with regard to certain important points, whereas other points have to be settled by the definitive treaty to be concluded later", or a *pactum de contrahendo* which he describes as "an agreement upon certain points to be incorporated in a future treaty" (Oppenheim, *International Law*, Vol. 1, 8th edition by Lauterpacht, 1955, p. 890).

In either case it is clear that such an agreement would be a mere step towards the *definitive treaty*, of which the earlier agreement becomes a part and parcel once it is concluded. Thus it cannot be argued that a subject, such as denunciation, because it is not provided for in the first agreement is not covered by it, if it is regulated in the definitive treaty. The connection between the two, their relationship of a part to the whole, makes the definitive treaty the final relevant standard on the matter.

In the case at hand, it is the 1951 agreement which incarnates the definitive and comprehensive legal regulation of the régime of the Regional Office in Alexandria. Thus even if we accept *arguendo* that parts of this régime were agreed upon before, these parts are necessarily integrated within the whole legal edifice, once it is completed, and are thus conditioned by it, i.e., are subject to its general rules and clauses, especially those relating to the termination of the régime.

This is the more so, in the light of the great concern for the stability of the régime which was shown by both parties, especially by the WHO, throughout the negotiations and particularly at the time of the final adoption of the 1951 agreement (written statement of the Egyptian Government, para. 36, pp. 168-169, *supra*).

IV. In his answer to the question put to him by Judge Sette-Camara (pp. 285-287, *supra*) Dr. Vignes reiterated what he had said in his statement in the World Health Assembly about what he called "the restrictive interpretation" of Section 37 of the 1951 agreement, namely that it applied only in case of denunciation following a request for revision, but not when denunciation is not preceded by

such a request. In the World Health Assembly as before the Court, Dr. Vignes specified that this was one possible interpretation among others, not his own interpretation of Section 37.

The Egyptian Government, both in its written and oral statements, has amply demonstrated why such an interpretation has to be rejected. Suffice it to mention here once again the absurd and unreasonable results this interpretation would lead to (Article 32 of the Vienna Convention of the Law of Treaties ; see written statement of Egypt, paras. 30-33), and the new evidence drawn from the *travaux préparatoires* of the Swiss/ILO agreement, which was submitted to the Court by the legal adviser of the ILO, which clearly reveals the common intention of the parties to impose a preliminary procedure of revision (i.e., of renegotiation of the agreement) to all cases of denunciation, with a view to enhancing the stability of the agreement and avoiding its denunciation if possible (rather than limit the denunciation clause to the case of revision) (see oral statement of Egypt, 22 October 1980, pp. 271-273, *supra*).

In order to avoid this obvious and logical conclusion, Professor Yasseen, representing the United Arab Emirates, in both his oral statements of 21 and 23 October 1980 (pp. 218-220 and 298-299, *supra*), argued that as limitation on the freedom of the Organization cannot be presumed, and as the 1951 agreement does not impose an explicit obligation on the Organization to maintain its Regional Office in Alexandria, the denunciation clause of Section 37 cannot be applied to the transfer of the Office.

This argument does not stand close scrutiny, however. Indeed, it confuses the act of denunciation itself with the causes or the reasons of the denunciation. There are numerous causes which entail the denunciation of the agreement and reasons which may motivate it. These are not regulated by the agreement. Indeed, the parties are free to denounce it after an attempt at its revision, without even specifying the motivation of their act, but precisely because of this very wide latitude as regards the causes of denunciation and in order to avoid undermining the security of the agreement, the *denunciation itself* is regulated by the agreement. The parties are free to denounce the agreement for whatever cause or reason, but the denunciation is subject to the procedure and notice period provided for in Section 37.

The proper question then is not whether the agreement regulates the transfer of the Regional Office or not (although, in the opinion of the Egyptian Government, the agreement does regulate the issue, for the reasons elaborated in II and III above), but rather whether the unilateral transfer of the Regional Office is a cause necessarily entailing the denunciation of the agreement or not. And as far as this latter question is concerned, the Egyptian Government has amply demonstrated, in its written statement, that a transfer of the Regional Office from Alexandria would inexorably constitute a denunciation of the 1951 agreement, which incarnates the legal régime of the Regional Office, by depriving it of its subject-matter (see written statement of Egypt, paras. 20-27, pp. 162-165, *supra*, especially the last paragraph). Thus even if we accept *arguendo* that the agreement does not provide for the transfer as such, it does regulate, in any case, its end-product, i.e., the denunciation it entails in Section 37 of the Agreement.
