

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. EL-ERIAN

*[Traduction]*

Je souscris à l'avis de la Cour. J'approuve l'analyse des faits de l'espèce, l'exposé des principes de droit applicables et les réponses claires et précises données par l'avis. Si j'écris une opinion individuelle, c'est, d'une part, pour développer certains points préliminaires et, d'autre part, pour mettre en rapport certains points soulevés dans l'avis avec le droit général des organisations internationales.

\*

Je voudrais aborder pour commencer un aspect préliminaire portant sur les motifs constitutionnels et les raisons de fond qui m'ont déterminé à donner des réponses positives à la présente requête. Les deux questions posées dans la requête sont des questions juridiques. La première a trait à l'interprétation d'un traité. La seconde vise à déterminer les responsabilités juridiques des parties au traité mentionné dans la première question en cas de réponse affirmative à ladite question.

Dans les exposés écrits ou oraux présentés à la Cour ainsi que dans les documents, un certain nombre de points relatifs à l'interprétation de certaines dispositions de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et d'autres textes juridiques ont été soulevés. Il s'agissait : 1) de l'interprétation de l'accord de siège de 1951 entre l'Égypte et l'Organisation mondiale de la Santé et des conditions applicables à sa révision et à sa dénonciation ; 2) du pouvoir qu'a une organisation internationale d'établir un bureau régional et des conditions de l'exercice de ce pouvoir ; 3) des règles régissant l'intégration dans l'OMS d'organisations régionales intergouvernementales de santé préexistantes, et 4) des principes juridiques réglementant le choix et le transfert de l'emplacement d'un bureau régional. Toutes ces questions sont de nature juridique ; elles se posent dans le cadre de l'« activité » de l'Organisation et sont de son « ressort » ; l'OMS est autorisée à « demander des avis consultatifs à la Cour » à leur sujet (art. 96, par. 2, de la Charte des Nations Unies ; art. 65, par. 1, du Statut de la Cour ; art. 76 de la Constitution de l'OMS, et art. X, par. 2, de l'accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMS).

Au cours du débat de l'Assemblée mondiale de la Santé sur le projet de résolution qui a servi de base à la présente requête, certains adversaires de ce projet ont laissé entendre que le transfert du Bureau régional d'Alexandrie était une question politique. Ce n'était pas la première fois que des requêtes pour avis consultatif transmises à la Cour suscitaient de telles objections, soit au cours de débats au sein de l'organisation internationale

demandant l'avis, soit dans les exposés écrits ou oraux présentés à la Cour. Dans l'un de ses avis, la Cour a déclaré :

« On a fait valoir que la question posée à la Cour touche à des questions d'ordre politique et que, pour ce motif, la Cour doit se refuser à donner un avis. Certes, la plupart des interprétations de la Charte des Nations Unies présentent une importance politique plus ou moins grande. Par la nature des choses, il ne saurait en être autrement. Mais la Cour ne saurait attribuer un caractère politique à une requête qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition conventionnelle. » (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 151.*)

Il convient donc de faire une distinction entre le caractère politique du problème qui donne lieu à une requête pour avis consultatif et le caractère juridique de la question qui fait l'objet de l'avis demandé. Le critère est la nature intrinsèque des questions et non les divers facteurs extrinsèques.

Mais, même si la question posée à la Cour est une question juridique, la Cour peut refuser d'y répondre. Se fondant sur ce qu'elle a appelé le « caractère permissif » de l'article 65 de son Statut, qui l'habilite à donner un avis consultatif, la Cour a dit dans l'un de ses avis qu'elle a « le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis » (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950, p. 72*). Dans un autre avis, la Cour a indiqué qu'il faudrait des « raisons décisives » pour la déterminer à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, C.I.J. Recueil 1956, p. 86*). Je ne vois aucune raison, décisive ou non, pour que la Cour s'écarte en l'espèce de sa pratique constante qui est d'accéder aux requêtes pour avis consultatif. En l'occurrence, la requête est tout à fait fondée et l'OMS a réellement besoin d'un avis juridique autorisé. Lorsque le directeur de la division juridique de l'OMS a été invité par l'Assemblée mondiale de la Santé à donner son avis sur l'interprétation de la section 37 de l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Égypte, il s'est borné à mettre en évidence les problèmes posés par cette section et à exposer les diverses interprétations possibles, s'abstenant de formuler une interprétation définitive. Le groupe de travail du Conseil exécutif de l'OMS n'est pas non plus parvenu à s'entendre sur une interprétation définitive de la section 37 de l'accord de 1951. Dans sa résolution WHA33.16 du 20 mai 1980, l'Assemblée mondiale de la Santé a noté que « le groupe de travail du Conseil exécutif n'a pas été en mesure de décider si la section 37 dudit accord [l'accord de 1951] devait ou non être appliquée ni de formuler une recommandation à ce sujet ». Au paragraphe 4.3 de son rapport, le groupe de travail déclarait « qu'il n'était pas en mesure de décider si la section 37 de l'accord conclu avec l'Égypte devait

ou non être appliquée », et que « la Cour internationale de Justice pourrait, en application de l'article 76 de la Constitution de l'OMS, également être priée de donner un avis consultatif » (WHA33/19/annexe 1, EB65/19 Rev.1, 16 janvier 1980).

\* \* \*

Je vais maintenant aborder brièvement une autre question de pratique judiciaire qui revêt à mes yeux tant d'importance qu'elle doit être tout spécialement mentionnée. Dans les débats de l'Assemblée mondiale de la Santé sur le projet de résolution proposant la requête pour avis consultatif, certains adversaires de la proposition ont prétendu qu'il s'agissait d'une manœuvre politique visant à ajourner la décision relative au transfert du Bureau régional. Je tiens à noter d'abord que la jurisprudence de la Cour a établi qu'« elle n'a point à s'arrêter aux mobiles qui ont pu inspirer cette demande » (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61* ; voir aussi *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 6 et suiv.*, et *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155*).

Mais je tiens aussi à souligner que lorsque, au cours des débats d'une organisation internationale, les conséquences juridiques d'une décision inspirent une certaine préoccupation, cette préoccupation est légitime : il faut en tenir compte et non l'écartier comme une tactique dilatoire. Il est impératif que les organisations internationales fondent leurs actions sur des motifs juridiques valables et solides et prennent leurs décisions en connaissant exactement leurs répercussions juridiques et en se laissant guider par une interprétation autorisée de leurs actes constitutifs. L'objectif prédominant doit être le respect des principes de l'organisation et l'accomplissement de ses objectifs. L'intérêt commun des Etats membres de l'organisation peut être bien défendu non par l'influence excessive de considérations politiques, qui sont de caractère passager, mais sur la base du respect des sauvegardes et des contraintes juridiques. Les Nations Unies sont invitées par leur Charte à s'acquitter de fonctions de nature éminemment politique, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le règlement des différends internationaux, en application de l'article I, paragraphe 1 : « conformément aux principes de la justice et du droit international ».

Dès l'origine, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu l'importance du rôle de la compétence consultative de la Cour dans l'interprétation des actes constitutifs des institutions spécialisées. A sa deuxième session, en 1947, l'Assemblée générale a adopté une résolution relative à la « nécessité pour l'Organisation des Nations Unies et pour ses organes d'utiliser davantage les services de la Cour internationale de Justice ». Dans sa résolution 171 (II), l'Assemblée générale notait « qu'il est de la plus haute importance que l'interprétation de la Charte des Nations Unies

et des *constitutions des institutions spécialisées repose sur des principes consacrés de droit international* » (italiques ajoutés). Elle recommandait

« aux organes de l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées d'examiner de temps à autre les points de droit difficiles et importants soulevés au cours de leurs travaux et, si ces points sont de la compétence de la Cour internationale de Justice et concernent des questions de principe qu'il est désirable de voir régler – telles que notamment des points d'interprétation de la Charte des Nations Unies ou des statuts des institutions spécialisées –, de les soumettre pour avis consultatif à la Cour internationale de Justice, pourvu que les organes ou institutions visés y soient dûment autorisés conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte. »

\* \* \*

En considérant toute la signification et la portée des questions sur lesquelles la Cour a été invitée à donner un avis, il est précisé à juste titre dans l'avis consultatif que, bien que les questions de la requête soient formulées uniquement en fonction de la section 37 de l'accord de 1951, la véritable question juridique qui se pose à l'Assemblée mondiale de la Santé et, partant, la question juridique soumise à la Cour par la requête est celle-ci : Quels sont les principes et règles juridiques applicables à la question de savoir selon quelles conditions et selon quelles modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors d'Égypte ? Je suis tout à fait d'accord avec l'affirmation figurant dans l'avis selon laquelle, pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, dans l'exercice de sa compétence consultative, la Cour doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête.

Je tiens à faire deux remarques sur le pouvoir qu'a la Cour d'interpréter une question qui lui est soumise pour avis consultatif.

La première remarque porte sur la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour actuelle. Cette jurisprudence établit que le pouvoir qu'a la Cour d'interpréter toute requête pour avis consultatif est inhérent à sa qualité d'organe judiciaire. Ledit pouvoir a été exercé par la Cour tant pour déterminer l'objet même de la question posée que pour interpréter celle-ci. Comme exemples de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour actuelle, on peut citer les affaires suivantes : *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc* ; *Statut de la Carélie orientale* ; *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron* ; *Compétence de la Commission européenne du Danube* ; *Compétence des tribunaux de Dantzig* ; *Ville libre de Dantzig et OIT* ; *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig* ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies* ; *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la*

*Roumanie ; Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité ; Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain ; Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain ; Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime ; Certaines dépenses des Nations Unies.*

Dans son ouvrage intitulé *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice* (Leyde, 1971), Kenneth James Keith présente une analyse détaillée d'affaires dans lesquelles la Cour a jugé nécessaire de remanier la question qui lui était posée afin de s'assurer de son objet réel et de sa véritable signification.

Je tiens aussi à souligner que l'interprétation suivant le principe de l'effet utile est de surcroît inhérente au but et à la raison d'être de la compétence consultative de la Cour. Dans l'une de ses résolutions demandant un avis consultatif à la Cour, l'Assemblée générale des Nations Unies a dit : « Reconnaissant qu'elle a besoin d'un avis juridique autorisé » (résolution 1731 (XVI) de l'Assemblée générale). Si la Cour doit donner cet avis, elle ne peut se borner à fournir une réponse formaliste ou simpliste fondée sur une interprétation étroite de la question telle qu'elle est rédigée. Il lui incombe d'établir qu'elle est la question véritable lorsqu'une organisation internationale envisage d'adopter une certaine ligne de conduite et demande l'éclaircissement de problèmes juridiques ainsi qu'un avis fondé sur des principes et règles juridiques.

En étudiant les buts de la compétence consultative de la Cour permanente de Justice internationale, Manley Hudson a fait ressortir notamment la contribution de la Cour aux travaux du Conseil de la Société des Nations, de l'Organisation internationale du Travail et d'autres institutions internationales qui ont pu, par l'intermédiaire du Conseil de la Société, demander des avis consultatifs. Dans ses travaux sur l'ancienne Cour, Hudson écrit :

« Plusieurs fois, les avis consultatifs ont grandement facilité les travaux du Conseil de la Société des Nations... L'avis de la Cour peut permettre d'élucider des questions difficiles concernant la compétence du Conseil ou peut trancher des questions juridiques dont dépend le processus de règlement de problèmes politiques... »

Les avis consultatifs ont aussi facilité le fonctionnement efficace d'institutions internationales autres que le Conseil. Les organes internationaux ne fonctionnent pas de manière automatique et de nombreuses questions juridiques peuvent se poser et entraver leurs activités. Dans de nombreux cas des réponses autorisées à de telles questions ont été obtenues de la Cour par l'intermédiaire du Conseil. » (Manley O. Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942, A Treatise*, 1943, p. 523.)

La contribution de la nouvelle Cour aux travaux de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées ne saurait être trop soulignée.

Compte tenu de la nouvelle relation organique existant entre la Cour et les Nations Unies (le Statut faisant partie intégrante de la Charte et la Cour étant l'un des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies), la Cour s'estime à juste titre tenue de participer, dans le cadre de sa compétence, aux activités de l'Organisation. Il en va de même pour les autres organisations internationales liées aux Nations Unies, c'est-à-dire les institutions spécialisées qui peuvent demander directement des avis consultatifs à la Cour.

L'importance, pour les travaux des organisations internationales, d'un avis juridique autorisé, se traduit par le nombre relativement élevé d'avis consultatifs portant sur la compétence des organisations internationales. Sur les quinze requêtes pour avis consultatif soumises à la Cour, pas moins de dix portaient sur l'interprétation de questions juridiques relatives à la compétence des Nations Unies et de certaines institutions spécialisées.

\* \* \*  
\* \*

J'en viens maintenant à la question du pouvoir qu'a l'OMS de choisir et de transférer le siège de l'un de ses bureaux régionaux et des conditions d'exercice de ce pouvoir. Il est à juste titre souligné dans l'avis que ce pouvoir n'est pas absolu et que l'organisation internationale est un sujet de droit international lié, en tant que tel, par toutes les obligations qui lui incombent en vertu des règles générales du droit international, de son acte constitutif ou des accords internationaux auxquels il est partie. J'ai quelques observations à faire, de manière à situer ce problème dans le contexte du droit général des organisations internationales.

Les actes constitutifs des organisations internationales comportent des dispositions établissant leurs principaux organes et habilitant ceux-ci à créer les organes subsidiaires qu'ils estimeraient nécessaires en vue d'accomplir certaines tâches. D'ordinaire, les organes subsidiaires sont établis pour mener à bien une tâche précise que leur a confiée l'un des organes principaux, et ils disparaissent une fois leur mission accomplie. Il s'agit donc d'organes subsidiaires « éphémères », chargés de procéder à des travaux préparatoires, d'enquêter sur des situations données ou d'étudier certains aspects des activités de l'organisation et d'en rendre compte. A l'inverse, il existe ce que certains auteurs ont appelé des « organismes d'exécution » fonctionnant de manière « permanente ». On trouve surtout ce type d'organisme dans le domaine des activités économiques, sociales ou techniques des organisations internationales ; on peut citer par exemple les commissions économiques régionales des Nations Unies, les bureaux régionaux du programme pour le développement, les centres régionaux d'information, et les sièges ou bureaux régionaux des institutions spécialisées. Les bureaux régionaux d'exécution sont généralement situés sur le territoire d'un Etat autre que celui qui accueille le siège de l'organisation lui-même, d'où la nécessité, outre les décisions et réglementations adoptées en vertu du droit interne de l'organisation, de conclure un accord avec

l'Etat choisi pour accueillir le bureau régional d'exécution. Ainsi, tandis que le pouvoir qu'a l'organisation d'établir un bureau régional procède de son acte constitutif et est discrétionnaire, le processus juridique met en cause l'Etat hôte sur le territoire duquel le bureau régional mène ses activités et jouit du statut juridique nécessaire à cet effet ; ce processus est appliqué dans la sphère d'action de l'Etat hôte. Par conséquent, l'établissement du bureau régional ne relève pas d'une manière tellement absolue et exclusive du pouvoir discrétionnaire de l'organisation. La disposition de la constitution d'une organisation internationale qui confère à cette organisation le droit d'établir son bureau régional ne saurait être interprétée dans l'abstrait ni dans le vide. Elle doit être interprétée compte tenu des autres éléments du processus d'établissement du bureau régional et non en dehors du déroulement réel de ce processus.

Le caractère composite du processus montre bien que l'acte juridique qui consiste à établir un bureau régional d'une organisation internationale comporte de nombreuses étapes. Une décision de principe est d'abord prise en vue d'établir ce bureau. L'un des Etats de la région se propose comme Etat hôte. L'organisation décide alors d'accepter l'invitation à titre provisoire et autorise son directeur général à mener des négociations avec l'Etat d'où émane l'invitation, de manière à préciser le statut juridique du bureau, ses privilèges et immunités, les facilités que devra accorder l'Etat hôte et les conditions de travail. Pour sa part, l'Etat hôte prend des mesures préliminaires en adoptant des dispositions législatives internes qui sont ultérieurement complétées et consacrées par l'accord d'établissement avec l'organisation. L'établissement d'un bureau régional comprend par conséquent certains actes qui ressortissent au droit interne de l'organisation et trouvent leurs origines dans les instruments constitutifs et les décisions de celle-ci. Mais cet établissement comprend aussi certains actes qui rentrent dans la sphère d'activité territoriale du bureau régional, correspondant au territoire de l'Etat hôte. Les sources de ces actes sont l'accord de siège ainsi que les engagements et arrangements contractuels s'y rapportant. En d'autres termes, deux ordres juridiques sont en jeu en l'espèce : le droit interne de l'organisation et le droit régissant les relations extérieures de l'organisation avec les Etats.

Il s'ensuit qu'un bureau régional établi par un acte juridique composite de ce genre et suivant un processus aussi complexe ne peut être supprimé sans qu'il soit dûment tenu compte de la nature de cet acte et de ce processus. La nécessité de consultations, de négociations et d'une période de préavis comme garantie de la stabilité d'arrangements complexes et anciens aux fins de l'institutionnalisation de la coopération entre Etats et comme mesure de précaution contre l'interruption brutale de ces arrangements ne peut être considérée comme limitant le pouvoir qu'a l'organisation d'établir un bureau régional.

On doit faire une distinction entre, d'une part, le pouvoir d'une organisation d'établir un bureau régional, pouvoir qu'elle possède sans aucun doute et de manière discrétionnaire, et, d'autre part, l'exercice de ce pouvoir, qui peut être soumis à certaines garanties et conditions. Il en va de

même pour l'Etat hôte. Son consentement, nécessaire à l'accueil d'un bureau régional sur son territoire, est une manifestation de sa souveraineté territoriale. Mais dès lors qu'il a donné son consentement dans un engagement ayant force obligatoire sur le plan international, l'Etat hôte doit observer les garanties prévues, quelles qu'elles soient, et notamment le préavis applicable s'il demande le transfert du bureau hors de son territoire. Un autre exemple est celui de l'Etat qui se retire d'une organisation internationale. Certes le retrait est un attribut de la souveraineté étatique ; pourtant un préavis est en général nécessaire.

\* \* \*

Qu'ils soient pour ou contre l'application de la section 37 de l'accord de 1951 en cas de transfert hors d'Egypte du Bureau régional de l'OMS, les exposés écrits et oraux présentés à la Cour semblent faire des distinctions juridiques quant à savoir si l'accord est un « accord d'établissement ou de siège » ou bien un « accord sur les privilèges et immunités » et en tirer des conclusions.

Avant de donner mon avis sur l'accord de 1951 compte tenu de sa genèse et de sa nature, de ses antécédents législatifs et de ses termes je tiens à faire la remarque suivante.

Si l'on regroupe tous les accords relatifs aux sièges d'organisations internationales, qu'il s'agisse de leur siège principal ou du siège de leurs bureaux régionaux, ainsi que les arrangements relatifs à la tenue, sur le territoire d'un Etat autre que celui où leur siège est situé, de réunions de leurs organes ou de conférences convoquées sous leurs auspices, on peut les ranger en trois catégories. La première est constituée par les « accords de siège » conclus entre les Nations Unies et des institutions spécialisées d'une part et d'autre part les Etats sur le territoire desquels ces organisations ont leur siège. La deuxième catégorie comprend les conventions générales sur les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées, qui ont été conclues en 1946 et en 1947 respectivement.

Ces deux types d'accords ont pour but et pour objet la définition du statut juridique ainsi que des privilèges et immunités de l'organisation, de ses fonctionnaires, des représentants assistant aux réunions de ses organes et aux conférences, et d'autres personnes participant à ses activités. Ils contiennent des dispositions qui reconnaissent la capacité juridique de l'organisation et accordent à celle-ci ainsi qu'à ses biens et avoirs l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire. Les locaux de l'organisation sont inviolables. Les représentants des membres jouissent des privilèges et immunités généralement accordés aux diplomates. Certains privilèges et immunités sont en outre accordés aux fonctionnaires de l'organisation et aux « experts se trouvant en mission » pour le compte de l'organisation. Par conséquent, leur nature juridique n'est pas fondamentalement différente. Il existe cependant des différences d'orientation et des nuances qui découlent du fait que les parties à l'instrument et le champ



d'application de celui-ci varient. L'accord de siège est conclu entre l'organisation et l'Etat hôte. Il définit le statut du siège de l'organisation et régit les activités de l'organisation sur le territoire de l'Etat hôte. En revanche, les conventions sur les privilèges et immunités s'adressent à tous les Etats membres et doivent s'appliquer aux activités auxquelles les organisations se livrent sur leurs territoires respectifs.

La troisième catégorie comprend ce que l'on peut en gros appeler les « accords spéciaux ». Le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V (1955), contient, dans sa section relative aux articles 104 et 105 de la Charte, une étude synoptique de ces accords spéciaux. Cette étude comprend les accords complétant ou précisant les dispositions de la convention générale, les accords relatifs à l'application des dispositions de la convention générale, s'agissant d'Etats Membres n'ayant pas encore adhéré à la convention, et les accords précisant la nature des privilèges et immunités à accorder à certains organes des Nations Unies dans les pays hôtes. (Voir aussi *Supplément n° 1*, vol. II (1959), *Supplément n° 2*, vol. III (1964) et *Supplément n° 3*, vol. IV (paru en anglais en 1973)).

Jenks donne une énumération détaillée de ces accords spéciaux et les répartit dans les catégories suivantes :

- a) Accords de siège (exemples : accords conclus par l'Organisation mondiale de la Santé pour l'établissement de bureaux régionaux avec l'Egypte, la France et le Pérou et par l'Organisation internationale du Travail avec le Mexique, le Pérou, la Turquie et le Nigéria pour l'établissement de centres d'actions).
- b) Accords relatifs à des tâches politiques spéciales (exemples : accords relatifs aux forces d'urgence des Nations Unies).
- c) Accords d'assistance technique et de fourniture.
- d) Accords relatifs à des réunions particulières (exemple : l'accord du 17 août 1951 entre les Nations Unies et la France relatif à la tenue de la sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à Paris). (C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, 1961, p. 7 à 11.)

Les textes de tous les accords susmentionnés sont rassemblés dans la série législative des Nations Unies sous le titre *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* (ST.1/LEG/SER.B10 et B11). En outre, lorsqu'un accord est un « accord de siège » ou un « accord sur les privilèges et immunités », son principal objectif est, dans l'un et l'autre cas, de régler le statut juridique de l'organisation (ou d'un organe ou d'une conférence de cette organisation) ainsi que ses privilèges, immunités et facilités sur le territoire de l'Etat hôte. Cette notion trouve son expression dans la définition des accords de siège donnée par P. Cahier, pour qui ce sont :

« des accords conclus entre une organisation internationale et un Etat dans le but d'établir le statut de cette organisation dans l'Etat où elle a

son siège et de délimiter les privilèges et immunités qui lui seront accordés, ainsi qu'à ses fonctionnaires » (*Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milan, 1959, p. 1, et *Le droit diplomatique contemporain*, Genève/Paris, 1962, p. 45).

Cahier, de même que Jenks, cite l'accord de 1951 entre l'Egypte et l'OMS parmi les accords de siège (*Etude des accords de siège...*, *op. cit.*, p. 432).

Après ces observations sur les « accords de siège » et sur les « accords sur les privilèges et immunités » en général, j'en viens à l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Egypte. Un examen détaillé des circonstances de sa conclusion, des buts recherchés par un tel instrument et une analyse de ses dispositions montrent bien qu'il s'agit d'un « accord de siège ». Il visait à définir le statut juridique et à réglementer les activités du Bureau régional à Alexandrie. Le préambule de l'accord dispose :

« 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. » (Italiques ajoutés.)

Un certain nombre de dispositions de l'accord contiennent des mentions du « Comité régional de la région de la Méditerranée orientale », du « Bureau régional à Alexandrie », du « Directeur régional en Egypte et son adjoint » et de « la surveillance de police qu'exigent la protection des locaux de l'Organisation et le maintien de l'ordre dans leur voisinage immédiat ». Il ressort de toutes ces mentions que l'un des buts fondamentaux de l'accord était de réglementer les activités du Bureau régional à Alexandrie et que cet accord est bien l'instrument régissant le régime juridique dudit Bureau.

Que le Bureau ait commencé à fonctionner avant la conclusion de l'accord de 1951 ne modifie pas la situation juridique. Dans la pratique, certains arrangements de fait précédent, à titre provisoire, l'établissement officiel de ces bureaux avant d'être incorporés dans l'accord régissant le statut juridique et consacrés par cet accord. L'accord de siège de l'Organisation des Nations Unies a lui-même été précédé d'arrangements provisoires de ce type. Le 14 février 1946, l'Assemblée générale, réunie à Londres, a accepté l'invitation du Congrès des Etats-Unis en date du 10 décembre 1945, qui lui proposait d'établir son siège sur le territoire des Etats-Unis. Les Nations Unies s'y sont dès lors établies bien que l'accord de siège n'ait pas été conclu avant le 26 juin 1947. Dans une déclaration faite au cours du débat de la quatrième Assemblée mondiale de la Santé sur

le projet d'accord entre l'OMS et l'Égypte, le représentant de l'OMS avait confirmé que les arrangements antérieurs à la conclusion de cet accord étaient des arrangements de fait ; il avait en effet souligné

« 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 » (OMS, *Actes officiels*, n° 35, p. 315).

Le transfert des fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie au Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale n'a lui non plus aucun effet juridique sur l'accord de 1951. Peu importe qu'il ait résulté d'une déclaration unilatérale du Gouvernement égyptien ou de la déclaration suivie d'acceptation, qualifiées par le directeur de la division juridique de l'OMS dans sa réponse aux questions que lui a posées la Cour de « déclarations unilatérales séparées mais concordantes faites par les parties » (audience du 23 octobre 1980). Le transfert des fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie et l'établissement du Bureau régional d'Alexandrie sont deux opérations distinctes qui ont des buts et des objets différents ; ils supposent donc deux actes juridiques distincts.

En outre, on peut difficilement admettre que l'établissement du Bureau régional à Alexandrie ait procédé d'un « acte unilatéral de l'Organisation » ou d'un « accord en forme simplifiée » résultant de l'acceptation par l'Égypte de la décision de l'Organisation. Comme je l'ai déjà précisé, l'établissement impliquait un acte juridique composite et ne pouvait être effectué par décision unilatérale de l'Organisation, dans la mesure où son champ d'application était le territoire d'un Etat dont le consentement était nécessaire. Le processus d'établissement d'un bureau régional est long ; l'Etat hôte envoie une invitation à l'organisation, lui proposant d'établir sur son territoire l'un de ses organes subsidiaires. Puis l'organisation prend une décision, à laquelle l'Etat hôte participe, s'il est membre de l'organisation, car sa volonté individuelle concourt à la volonté générale qui aboutit à la décision. Ensuite un certain nombre de mesures préliminaires sont prises et des négociations sont menées pour leur donner une forme définitive et consacrer le régime juridique qui régira l'ensemble de l'institution par un acte officiel. Un accord par lequel un Etat accueille un bureau régional jouissant de l'inviolabilité et de l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire suppose, en vertu des règles constitutionnelles de l'Etat hôte, un certain nombre de mesures législatives, qui ne peuvent être fondées (et ne le sont pas) sur un « accord en forme simplifiée ». Quant à l'organisation, elle ne peut non plus donner son assentiment définitif à l'établissement de l'un de ses organes subsidiaires avant la conclusion d'un accord final prévoyant les modalités précises de ce régime juridique et la consécration de cet accord dans un instrument ayant force

obligatoire et opposable à l'Etat hôte. Une fois que cet instrument entre en vigueur, il regroupe les actes, arrangements et ententes antérieurs et devient le droit applicable au fonctionnement de l'institution, aux modifications possibles de ses réglementations et à sa suppression éventuelle.

\* \* \*

Un autre point sur lequel j'ai des observations à faire a trait aux conditions de transfert du Bureau régional.

La section 37 de l'accord de 1951 confère aux deux parties le droit de dénoncer l'accord au cas où elles ne seraient pas parvenues à s'entendre sur certaines modifications demandées par l'une d'elles. Cette même section prescrit des garanties visant à éviter une dénonciation brusque ou une terminaison désastreuse de l'accord. Elle prévoit des consultations entre les parties au sujet des modifications à apporter aux dispositions, ainsi qu'un préavis de deux ans pour la dénonciation de l'accord au cas où, dans le délai d'un an, les négociations en vue de sa revision n'auraient pas abouti à une entente. Les conditions et garanties stipulées par la section 37 montrent à l'évidence que les parties entendaient assurer la sécurité et la stabilité d'un bureau régional établi pour une période indéterminée et dont la présence sur le territoire de l'Etat hôte devait permettre à ce dernier de continuer à mener ses activités sanitaires au niveau de la région, activités anciennes et qui remontent à 1831.

On a fait valoir dans certains des exposés présentés à la Cour que la section 37 n'est pas une clause de dénonciation mais une clause de revision. Selon ces exposés, elle s'appliquerait exclusivement à des cas de dénonciation consécutive à un désaccord sur certaines demandes de revision et non au transfert du Bureau régional. A mon sens, les thèses avancées à l'appui de cette interprétation restrictive de la section 37 ne sont ni justifiées ni très solides. Les précédents législatifs comme le droit général des organisations internationales me conduisent à opter pour l'interprétation donnant effet à la section 37.

La section 37 de l'accord de 1951 s'inspire d'une formule initialement utilisée dans l'accord de siège de 1946 entre la Suisse et l'Organisation internationale du Travail et ultérieurement reproduite dans l'accord de siège de 1948 entre la Suisse et l'Organisation mondiale de la Santé. Les documents présentés à la Cour par le conseiller juridique de l'Organisation internationale du Travail au sujet des négociations qui ont abouti à la conclusion de l'accord de 1946 donnent à penser que l'intention des parties était que la dénonciation de l'accord serait nécessaire pour le déplacement du siège.

Le transfert du siège du Bureau régional d'Alexandrie emporterait revision de l'accord de 1951 dans la mesure où il le priverait subitement de son objet. Avancer que les garanties prévues par la section 37 ne s'appliquent pas au transfert du siège équivaldrait à concéder à l'une des parties à l'accord le droit de se soustraire à ces garanties en invoquant un motif

technique lui permettant de réduire à néant l'objet même de l'accord sans respecter la procédure de dénonciation prescrite, à la suite d'une demande de révision d'une ou plusieurs des dispositions de l'accord.

L'interprétation de la section 37 selon laquelle la période de préavis stipulée serait applicable en cas de transfert du Bureau est aussi en conformité du droit général des organisations internationales. Si l'on étudie les accords de siège des organisations internationales on constate que la condition de préavis est une caractéristique commune. Les dispositions pertinentes de ces accords pourraient être considérées comme l'indication d'une règle coutumière. Le souci de préserver la sécurité et la stabilité des arrangements aux fins de l'institutionnalisation de la coopération entre Etats se traduit aussi par la règle bien établie exigeant un préavis en cas de retrait d'un Etat membre, telle qu'elle figure dans les actes constitutifs des organisations internationales.

Dans son avis, la Cour a examiné l'applicabilité de la section 37 de l'accord de 1951 à un transfert du Bureau régional dans une optique générale, considérant la question dans le « contexte juridique général dans lequel doivent être résolus les véritables problèmes de droit qui lui sont soumis. » Elle a souligné que quoi que l'on puisse penser de la question, il reste que certains principes et règles juridiques s'appliquent dans l'hypothèse d'un tel transfert. Il s'agit des consultations préalables à la décision de transfert, des négociations relatives aux conditions et aux modalités de celui-ci et de la période transitoire raisonnable entre la notification de la décision et son application éventuelle.

Je note et approuve l'une des conclusions finales de l'avis (par. 43), dans laquelle la Cour dit :

« Ce régime juridique spécial [régissant le Bureau régional], comportant des droits et obligations réciproques, est en vigueur entre l'Égypte et l'OMS depuis plus de trente ans. Il en résulte qu'il existe aujourd'hui à Alexandrie une institution de l'OMS qui emploie un personnel nombreux et s'acquitte de fonctions sanitaires importantes pour l'Organisation comme pour l'Égypte »

et que « tout transfert du Bureau régional de l'OMS hors du territoire égyptien pose nécessairement des problèmes pratiques d'une certaine ampleur ».

Je suis d'accord avec la Cour lorsqu'elle dit :

« Certes ces problèmes sont du ressort de l'Organisation et de l'Égypte plutôt que de la Cour. Mais ils concernent également la Cour, dans la mesure où ils sont susceptibles d'influer sur les conditions juridiques dans lesquelles un transfert du Bureau régional hors d'Égypte pourrait se réaliser. »

Il faut naturellement tenir compte de tout cela au cours des consultations et négociations entre l'OMS et l'Égypte concernant la détermination de ce que l'avis appelle « un laps de temps raisonnable pour que les fonctions du

Bureau d'Alexandrie soient transférées de façon ordonnée... » afin que le transfert « nuise le moins possible aux travaux de l'Organisation et aux intérêts » de l'Etat hôte.

La Cour souligne à juste titre dans l'avis que les délais précis qui peuvent être nécessaires pour s'acquitter des obligations de consultation et de négociation et le préavis de dénonciation exact qui doit être donné varient forcément en fonction des nécessités de l'espèce. La conclusion à tirer de cette déclaration de portée générale en la présente affaire est évidente dans la mesure où il s'agit en l'occurrence d'un arrangement pour une coopération institutionnalisée entre Etats, coopération ancienne et bien établie, et qui fonctionne efficacement dans l'intérêt de tous. Il est impératif de protéger le régime juridique créé par ces arrangements contre une interruption soudaine et précipitée.

Un dernier point appelle des observations de ma part ; il s'agit de ce que la Cour appelle dans l'avis « certaines indications » concernant « les délais ... qui peuvent être nécessaires » en cas de transfert du siège du Bureau régional hors du territoire de l'Etat hôte. Dans l'avis, lorsque la Cour passe en revue un certain nombre d'accords de siège conclus par des Etats avec diverses organisations internationales et contenant des dispositions variées relatives à leur révision, à leur extinction ou à leur dénonciation – accords qui ont été portés à son attention – elle distingue avec raison deux catégories principales d'accords. Les accords de la première catégorie prévoient le régime nécessaire pour le siège d'une organisation ou celui de bureaux régionaux « de caractère plus ou moins permanent ». Ceux de la deuxième catégorie définissent le régime applicable à d'autres bureaux « établis sur une base *ad hoc* et qui ne sont pas conçus comme étant de caractère permanent ». C'est à juste titre que la Cour inclut dans la première catégorie les accords de siège conclus par l'OMS pour des bureaux régionaux. La Cour a déclaré qu'on peut trouver certaines indications au sujet des délais qui peuvent être nécessaires dans les dispositions des accords de siège, y compris la section 37 de l'accord du 25 mars 1951, dans l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités et dans l'article correspondant du projet de la Commission du droit international sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Je tiens à faire observer que cette affirmation a une portée assez générale pour s'appliquer aux différentes catégories d'accords de siège. Il convient cependant de signaler que l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités et l'article correspondant du projet de la Commission du droit international sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales visent les cas où il n'y a pas de clause de dénonciation et où la règle supplétive énoncée dans ces deux articles est indispensable. Pour le Bureau régional de l'OMS en Egypte, aucune règle supplétive n'est nécessaire. L'accord de 1951 énonce une règle contractuelle que les parties ont adoptée. Cette règle exprime leur intention quant au préavis qui devrait s'appliquer s'il était mis fin aux activités du Bureau régional. En conséquence, les indications qui sont à la fois applicables et particulièrement pertinentes en l'espèce doi-

vent être recherchées dans la section 37 de l'accord de 1951 et complétées de la manière éventuellement nécessaire afin de prévoir un délai raisonnable pour que prennent fin dans l'ordre les activités du Bureau régional d'Alexandrie, organisme d'exécution dans le domaine de la santé, le plus indispensable de tous les domaines techniques de coopération entre Etats. Comme je l'ai dit, cet organisme a été créé pour une durée indéterminée ; il est bien établi, fonctionne depuis longtemps et s'est acquitté de sa tâche de manière satisfaisante dans l'intérêt de tous les Etats de la région.

*(Signé)* Abdullah EL-ERIAN.

---