

OPINION INDIVIDUELLE DE M. LACHS

[Traduction]

Après avoir analysé les différentes thèses en présence, la Cour laisse de côté l'accord conclu entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte le 25 mars 1951, ainsi que l'applicabilité d'une de ses dispositions (la section 37), ou plutôt d'une partie de celle-ci, au cas où l'OMS ou l'Égypte souhaite que le Bureau régional, actuellement situé à Alexandrie, soit transféré hors d'Égypte.

Ainsi que l'indique son titre, l'accord dont il s'agit est un « accord entre l'Organisation mondiale de la Santé et le Gouvernement de l'Égypte 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 » et, comme le précise le préambule, « notamment en ce qui concerne les arrangements pour la région de la Méditerranée orientale », formule qui désigne le Bureau régional à Alexandrie. Ledit accord appartient à cette catégorie d'instruments qui se sont multipliés, ces dernières années, avec la naissance et le développement des organisations internationales, et qui ont été conclus entre ces organisations et les États sur le territoire desquels se trouvent leurs bureaux. Mais même en ne jetant qu'un regard rapide sur ces nombreux accords, on parvient à la conclusion qu'ils constituent un ensemble des plus hétérogènes. En conséquence, quelles que soient les analogies qu'on puisse établir entre ces accords, elles ne changent rien au fait que celui de 1951 ne consacre aucune décision portant établissement du Bureau à Alexandrie. L'accord se distingue de beaucoup d'autres instruments dont le but proclamé est l'établissement et l'emplacement d'un siège, comme l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique en vue d'assurer l'exécution de la décision d'établir « le siège de l'Organisation des Nations Unies dans la ville de New York, et de régler les questions soulevées par cette décision » (préambule ; voir aussi art. 2). Il ressort d'une analyse plus poussée qu'un très grand nombre des dispositions de l'accord de 1951 sont identiques à celles de la convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, que l'Égypte ne devait ratifier qu'en 1954. D'autre part, si le Bureau régional n'est mentionné qu'incidemment dans l'accord de 1951, c'est bien parce que la présence de ce Bureau à Alexandrie y est considérée comme un fait accompli – ce que l'accord ne fait que confirmer implicitement – et que l'établissement proprement dit appartient au passé. Il s'ensuit que cet instrument ne concernait en rien l'établissement du Bureau.

Cette opinion est confirmée par le déroulement des faits, dont il ressort que l'établissement du Bureau régional à Alexandrie a pour origine une invitation faite en 1946 par le Gouvernement égyptien. Divers organes de

l'OMS y ont donné suite en se fondant en particulier sur un rapport du Comité régional de la Méditerranée orientale ; et ce processus était achevé lorsque le Bureau a commencé finalement à fonctionner le 1^{er} juillet 1949. Ainsi donc, à la suite d'une série d'actes de l'OMS et de l'Égypte, accomplis depuis 1946, l'OMS a hérité un bureau préexistant, par voie d'intégration, au moment où ce bureau est devenu partie intégrante d'une organisation régionale, en 1949. Compte tenu des conséquences juridiques nécessaires de ces actes des autorités compétentes, pris en eux-mêmes, il est vain de parler d'un accord imparfait comportant des lacunes criantes ou d'une situation de fait à régulariser. On peut donc considérer l'accord de 1951 comme apportant la dernière touche, du point de vue des facilités dont l'OMS devait disposer en Égypte, sans le considérer comme un élément indispensable de l'établissement du Bureau régional. Cet accord peut avoir facilité les choses. Ce n'était pas un acte constitutif dont dépendait le fonctionnement du Bureau d'Alexandrie.

Le corollaire de ce qui précède est que l'accord de 1951 ne joue pas s'il est mis fin à l'activité du Bureau d'Alexandrie, que ce soit par transfert de ses fonctions ou autrement. De même que cet accord n'est pas applicable dans son ensemble en pareil cas, ses différentes parties, y compris sa section 37, ne le sont pas davantage. Il est à noter pourtant que, dans l'accord, c'est la section 37 qui cerne de plus près le problème de l'extinction, encore que celle qui vise le mot « dénoncé » n'est pas la fin des fonctions du Bureau régional mais, en fait, l'expiration des dispositions spéciales relatives aux privilèges, immunités et facilités dont l'OMS jouit en Égypte, en plus de ceux de la convention de 1947. Il faut donc supposer que la Cour a été invitée, par la requête pour avis consultatif, à rechercher si le transfert du Bureau régional obligerait à mettre effectivement fin à l'accord de 1951 et, dans l'affirmative, si la section 37 entrerait en jeu.

Il est raisonnable de se poser ces questions, que l'accord de 1951 régit ou non les conditions d'un tel transfert ; en effet, comme je l'ai dit, la cessation des activités du Bureau d'Alexandrie n'entraînerait pas inéluctablement l'extinction de l'accord. Les rares dispositions de celui-ci qui deviendraient alors sans objet seraient largement compensées en nombre par celles qui pourraient encore s'appliquer.

C'est peut-être parce que la formulation de la section 37 est le résultat d'un compromis longuement recherché que le sens de cette disposition a suscité des divergences de vues. Son analyse ne soulève pourtant pas de graves difficultés. Certes, le libellé est elliptique : d'une phrase à l'autre, on passe des « consultations » sur les « modifications » aux « négociations ». Cette terminologie changeante fait penser que la deuxième phrase de la section 37, qui en est un élément constitutif, vise des discussions harmonieuses relatives à des modalités, tandis que la troisième envisage une seconde phase, sur laquelle plane un risque d'échec, à laquelle on peut mettre un point final moyennant préavis de deux ans.

Or la question posée à la Cour ne porte que sur les clauses de négociation

et de préavis. On peut donc en déduire que la condition de consultation n'entre pas en jeu. Mais en détachant la dernière phrase de la première on fausse l'ensemble de la section, laquelle vise surtout des consultations sur d'éventuelles modifications de l'accord, étant sous-entendu que celui-ci reste en vigueur. Il importe au surplus de ne pas négliger la phrase relative aux consultations, puisque c'est cette phrase qui précise dans quelle « éventualité » la section joue. Cette « éventualité » est celle où l'une ou l'autre partie demande une révision de l'accord du 25 mars 1951. Même s'il faut donner au terme « révision » un sens très large, proche de l'acte par lequel on « revoit » un accord — comme d'aucuns le prétendent — la portée en est ici sensiblement restreinte par l'emploi du mot « modifications » ; en effet, ce dernier terme ne peut viser que des changements apportés à des dispositions particulières.

En définitive, la dernière phrase de la section 37 ne peut pas être isolée, ni considérée comme renfermant des dispositions sur les « négociations et le préavis » applicables en dehors de toute demande de révision par modification, par opposition à un préavis de dénonciation ou à un acte visant à mettre fin en pratique à l'accord. Telle semble être la conclusion incontestable découlant du sens ordinaire à attribuer aux mots, considérés dans tout leur contexte. Imposer une autre interprétation de ces termes serait défier la grammaire, la logique et le bon sens.

Je me suis appesanti sur l'interprétation de la section 37 parce que, d'après moi, l'avis consultatif ne met pas suffisamment l'accent sur le fait élémentaire que, pour qu'une partie quelconque de la section 37 soit applicable au cas où l'on « souhaite » transférer le Bureau régional hors d'Égypte, il faut que l'expression d'un tel souhait puisse être assimilée à une demande de « révision » par « modification » de l'accord.

A mon avis, et j'espère que l'analyse qui précède l'a bien montré, cette possibilité n'existe pas, si bien que, si la première question avait été laissée sous sa forme originale, j'y aurais répondu négativement.

La Cour, comme je l'ai dit au début, a toutefois choisi de laisser de côté l'accord de 1951 et toutes ses dispositions pour examiner un problème de portée plus générale, sur lequel je voudrais ajouter quelques observations.

En l'espèce, on se trouve devant le désir de la majorité des Etats membres d'une organisation régionale de l'OMS de voir le siège de cet organe administratif de l'Organisation transféré dans un autre pays. Or, ce transfert n'est plus négociable compte tenu des motifs invoqués à son appui. Il s'agit de toute évidence de motifs politiques qui traduisent un profond désaccord entre l'Etat hôte et d'autres Etats de la région, désaccord souligné tant au cours des réunions tenues par l'OMS qu'au cours de la présente procédure. Il faut toutefois rappeler que la Cour n'a pas été invitée à donner son avis sur la valeur, juridique ou autre, de la proposition de transfert, ni sur la question de savoir si ce transfert est possible ou souhaitable ; la Cour n'a tout au plus à connaître que de ses conditions et modalités. Cela étant entendu, elle a laissé de côté l'accord de 1951 et défini sa tâche comme consistant en un examen des principes et règles juridiques

applicables en cas de transfert. La Cour a cherché à formuler ces principes et règles sur une base à la fois plus large et plus concrète, à savoir en fonction de la relation existant par le passé entre l'OMS et l'Égypte.

Dire qu'une organisation intergouvernementale, en tant que nouveau sujet de droit international créé par des États, acquiert de ce fait un statut spécial par rapport à ces États, c'est énoncer une évidence. Alors qu'elle demeure sous leur dépendance, dans la mesure où elle représente leur volonté collective et est soumise à cette volonté, ses décisions risquent de s'opposer, et de fait s'opposent souvent, à la volonté de certains de ses membres. Son siège et ses autres bureaux étant en général situés non dans un *no man's land* mais sur le territoire d'un État, cela crée des relations qui ne peuvent qu'être le reflet des accords ou, parfois, des désaccords mutuels. Lorsque l'organisation détermine, éventuellement en consultation avec des pays hôtes possibles, les conditions dans lesquelles son siège ou un bureau régional pourrait s'établir dans une localité donnée, ou les conditions de transfert d'un pays dans un autre, et lorsqu'elle prend les décisions correspondantes, cette organisation donne simplement suite à la volonté collective de ses membres. Il faut donc la considérer comme devant agir non sous une quelconque tutelle, mais uniquement selon des règles de droit : lorsqu'il existe un accord établissant le siège, conformément à cet accord ; en l'absence d'accord applicable, conformément aux principes de droit découlant de cette nouvelle institution, l'organisation internationale, et de ses rapports avec certains États. Un nombre considérable d'accords actuellement en vigueur, bien que différents dans leurs détails, précisent que l'organisation a le droit de décider de transférer un siège (qu'il s'agisse de son siège ou de celui d'un bureau régional). Ce siège n'est donc pas immobilisé et les États hôtes doivent en être conscients.

En l'espèce, l'Organisation mondiale de la Santé se trouve confrontée au souhait de dix-neuf membres de l'organisation régionale de la Méditerranée orientale qui demandent le transfert du Bureau de cette organisation dans un autre pays. Si l'Assemblée mondiale de la Santé approuve cette recommandation, l'Organisation devra suivre une ligne de conduite raisonnable. En particulier, il ne faudra pas perdre de vue tous les accords relatifs à la cessation des services d'un certain nombre de fonctionnaires, tous les accords locaux relatifs aux bâtiments, les baux et autres arrangements du même ordre. Tout en conservant son entière indépendance pour ce qui est de l'adoption de la décision de base, l'Organisation mondiale de la Santé devra consulter l'Égypte sur les modalités et les aspects techniques du transfert. Le pays hôte, pour sa part, devra faciliter la mise en œuvre d'une telle décision, attendu qu'en tant que membre de l'Organisation il est dans son intérêt, élément de l'intérêt collectif, de réduire à un minimum les perturbations des services en cause, une fois le transfert décidé. Considérant qu'une telle décision traduit la volonté collective de l'Organisation, je doute qu'il y ait une obligation ou même une nécessité de négocier avec l'État hôte. Affirmer le contraire est selon moi inconciliable avec le statut

des Etats membres au sein d'une organisation. Par contre, il est en principe réellement nécessaire de procéder à des consultations en vue de mettre fin dans l'ordre aux tâches accomplies et, partant, d'en permettre la reprise rapide au nouveau siège.

Il faut rappeler que la requête pour avis consultatif a été soumise à la Cour alors que la question était examinée par plusieurs organes de l'OMS. Le 12 mai 1979, le sous-comité A de la Méditerranée orientale était convoqué à Genève à la demande d'un certain nombre de gouvernements ; la question était déjà inscrite à l'ordre du jour du Conseil exécutif de l'OMS et d'un groupe de travail chargé d'étudier tous les aspects de la question. Le rapport du groupe de travail a été soumis à la dernière Assemblée mondiale de la Santé et le sous-comité A susmentionné, après avoir examiné les renseignements contenus dans ce rapport, a adopté une résolution demandant le transfert du Bureau régional à Amman. A noter que cette résolution, soumise à l'Assemblée, parle d'un transfert « le plus tôt possible », ce qui donne de toute évidence à entendre que la décision doit être appliquée dans des conditions raisonnables.

Il est donc clair que, un comité régional de l'OMS ayant exprimé le souhait de transférer le siège de son organe administratif, l'Assemblée mondiale de la Santé doit maintenant étudier la question et prendre une décision conformément aux dispositions de sa Constitution et de son règlement. Si l'Assemblée décide le transfert, les organes exécutifs de l'OMS devront l'effectuer de manière ordonnée, en mettant fin aux activités du Bureau d'Alexandrie dans un délai raisonnable, lequel devrait être selon moi une question de mois, compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis que la proposition a été faite pour la première fois.

C'est en interprétant ainsi la situation que j'ai pu me rallier à la réponse de la Cour à la première question. Je ne me propose pas d'examiner la réponse à la deuxième qui, à mon avis, est redondante et a eu pour effet de donner trop d'importance à certaines conclusions, notamment celles du paragraphe 49 de l'avis consultatif.

Je terminerai par une remarque d'ordre plus général, ayant un rapport indirect avec la présente espèce. L'analyse confirme, comme je l'ai suggéré au début de mes considérations, que ce nouveau type de relations entre des Etats hôtes et des organisations internationales, entérinées par une nouvelle catégorie de traités dénommés accords de siège, comprend des éléments très hétérogènes. Un grand nombre d'accords de ce type ont été conclus et représentent un chapitre important du catalogue des traités contemporains ; ils contiennent des contradictions frappantes, certaines étant fondées, compte tenu des particularités de l'espèce, d'autres étant de toute évidence dues à un défaut de vigilance des juristes. Il ne fait pas de doute que cela peut nuire au bon fonctionnement des organisations internationales et peut constituer une source de malentendus, d'interprétations erronées, voire de conflits et pas seulement en cas de proposition de transfert. Une plus grande précision et une meilleure compréhension, un plus grand soin apporté aux formules juridiques et l'introduction d'une

certain uniformité chaque fois que cela est souhaitable seraient favorables à l'établissement de relations satisfaisantes entre Etats hôtes et organisations internationales, au bon fonctionnement de ces dernières et à l'efficacité des règles de droit.

(Signé) Manfred LACHS.
