

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. AGO

I. Je me suis rallié aux conclusions de la Cour en ce qui concerne la réponse à donner à la demande d'avis consultatif qui lui a été adressée. Ces conclusions définissent les obligations réciproques dont sont tenus en l'espèce l'Organisation concernée et l'Etat hôte, dans des termes qui correspondent dans une large mesure à ceux auxquels moi-même je parviens, bien que sur la base d'un raisonnement et de motifs partiellement différents.

La Cour a formulé dans son avis une série d'observations pertinentes au sujet de l'« établissement » d'une organisation internationale sur le territoire d'un Etat hôte. J'aurais toutefois souhaité qu'à cette occasion elle donne une définition précise et complète de la notion même de cet établissement, étant convaincu que c'eût été le meilleur moyen d'affronter le problème posé à la Cour.

Une organisation internationale est, comme un Etat, un sujet de droit international, mais possédant une capacité juridique internationale restreinte et surtout, à la différence de l'Etat, elle est un sujet dépourvu de toute base territoriale. Son « établissement » sur le territoire d'un Etat donné est donc la condition *sine qua non* pour que l'organisation puisse fonctionner en tant que telle, exercer son activité et poursuivre ses buts. Par ailleurs, pour que cette condition puisse se réaliser, il est indispensable qu'un consentement mutuel à cet effet se forme entre l'organisation elle-même et un Etat disposé à lui offrir la possibilité d'établir sur son territoire le siège principal, voire aussi un siège secondaire. La volonté manifestée par l'organisation internationale, à la suite d'une délibération de ses organes constitutifs compétents, d'établir son siège sur le territoire d'un Etat déterminé, est certes nécessaire mais elle n'est évidemment pas suffisante à elle seule. Elle doit rencontrer la volonté manifestée de leur côté par les organes constitutionnels compétents de cet Etat de l'accueillir de façon permanente sur son territoire et d'y créer les conditions nécessaires pour son fonctionnement. L'« établissement » est donc nécessairement l'objet d'un accord bilatéral entre le sujet « organisation » d'une part et le sujet « Etat hôte » de l'autre, car s'il est vrai que personne ne saurait forcer une organisation internationale à s'établir contre sa volonté sur le territoire d'un Etat plutôt que d'un autre, personne ne saurait non plus forcer un Etat à accueillir sur son territoire une organisation internationale et à lui permettre d'exercer dans les conditions indispensables l'activité prévue par son acte constitutif, si ledit Etat n'est pas disposé à le faire. En notant cela,

## SEPARATE OPINION OF JUDGE AGO

[Translation]

I. I subscribe to the Court's conclusions so far as the reply to be given to the request for advisory opinion is concerned. Those conclusions define the mutual obligations incumbent on the organization and host State in the present case, in terms which largely correspond to what I myself have found, though on the basis of grounds and reasoning which in part are different.

In its Advisory Opinion the Court has made a series of pertinent observations concerning the "establishment" of an international organization in the territory of a host State. I would however have liked it on this occasion to have given a precise and complete definition of the very concept of such establishment, for I am convinced that this would have been the best approach to the problem which the Court had to face.

An international organization is like a State, a subject of international law, but it is one which enjoys limited international legal capacity, and in particular, unlike a State, it is a subject of law which lacks all territorial basis. Its "establishment" in the territory of a given State is therefore a *conditio sine qua non* of its actually functioning as an organization, carrying on its activities and fulfilling its object and purpose. Furthermore, for this condition in turn to be met, it is indispensable that the appropriate mutual consent should crystallize between the organization in question and a State which is ready to offer it the possibility of establishing its headquarters – or a subsidiary seat – in its territory. Here, though it is certainly necessary that the international organization, following deliberations by the organs competent in the matter under its own constitution, should manifest a desire to establish its seat within the territory of a certain State, this is clearly not sufficient by itself. That intention has to be matched by an intention manifested on their side by the organs competent under that State's constitution to accommodate the organization permanently within its territory, and to create there the conditions essential to its functioning. "Establishment" is therefore necessarily the subject of a bilateral agreement between the "organization" as subject of law on the one side and the "host State" as subject of law on the other, for, while it is true that an international organization cannot be compelled to establish itself, contrary to its own wishes, in the territory of one State rather than another, neither can a State be compelled, if it is not so disposed, to welcome an international organization within its territory and permit it there to carry on, in the

je ne fais qu'élaborer en d'autres termes les remarques très appropriées qui figurent au paragraphe 37 de l'avis de la Cour.

Par là, toutefois, tout n'est pas encore dit quant à nature et au contenu spécifique de la notion d'établissement. Cette notion est une notion « juridique », et le terme « établissement » est un terme de droit. Il serait faux d'entendre l'établissement, fait juridique, comme étant l'équivalent d'une installation matérielle. Cela précisément peut amener l'erreur de croire que l'établissement est réalisé simplement parce qu'une installation de fait a eu lieu. Quant au contenu de la notion en question, elle comporte, sans aucun doute, une pluralité d'éléments, dont certains peuvent être en tout ou partie des éléments matériels, même s'ils sont prévus parfois dans des dispositions de droit. Telles sont la désignation de la ville destinée à être le siège de l'organisation, la détermination, dans cette ville, de l'endroit et des bâtiments existants ou à construire où l'organisation est censée s'installer, la prévision du calendrier et des modalités de cette installation, et enfin la réalisation même de celle-ci. Mais d'autres éléments, non moins indispensables certes, sont des éléments de droit, telle notamment la détermination du statut juridique qui sera celui de l'organisation sur le territoire de l'Etat hôte. La détermination de ce statut juridique est, à mes yeux, l'élément essentiel de l'établissement entendu comme fait juridique : c'est de lui en effet que dépend la possibilité pour l'organisation d'entreprendre ses fonctions et d'exercer son activité en pleine indépendance, sans aucune interférence de la part de l'Etat hôte, quoique dans le respect par l'organisation de la souveraineté territoriale de ce dernier.

J'estime utile de souligner tout particulièrement cet aspect, car à mon avis il serait absurde d'imaginer qu'il puisse y avoir établissement d'une organisation sur le territoire d'un Etat sans que soient définies les conditions lui permettant précisément d'exister et d'agir en tant qu'organisation internationale. C'est par une telle définition qu'est rendue possible cette coexistence des deux sujets de droit international sur un même territoire, par laquelle l'établissement se traduit. Me référant à titre d'exemple au cas concret qui a formé l'objet de l'avis de la Cour, je voudrais relever qu'il me semble évident que si l'Etat égyptien avait insisté sur certaines conditions qu'à un moment donné des négociations il aurait voulu voir figurer dans l'accord destiné à fixer le statut juridique de l'Organisation en Egypte, et si l'Organisation, de son côté, avait persisté à considérer ces conditions comme inacceptables, ce désaccord insurmontable aurait eu pour conséquence qu'il n'y aurait pas eu d'« établissement » du tout. L'installation déjà intervenue du Bureau régional de l'OMS dans les locaux du Bureau sanitaire d'Alexandrie n'aurait alors été qu'un fait provisoirement réalisé sur la base d'une prévision d'accord qui se serait ensuite révélée inconsistante : un fait destiné à disparaître tout aussi rapidement qu'il s'était produit.

Sortant de l'exemple, je voudrais ajouter qu'à mon avis il n'y a pas de véritable différence, s'agissant de définir la notion d'établissement, selon

conditions indispensable therefor, the activities laid down in that organization's constitution. In making this observation, I am simply enlarging in different language on the very appropriate remarks to be found in paragraph 37 of the Advisory Opinion.

However, this is by no means the last word on the subject of the nature and specific content of the concept of establishment. That concept is a "legal" concept, and the term "establishment" is a term of law. It would be erroneous to understand establishment, a legal fact, as being the equivalent of physical installation, because this may lead to the mistaken belief that establishment has come about simply because a *de facto* installation has taken place. As to the content of this concept, there is no doubt that it involves quite a number of elements. Among these are some with entirely or partly physical connotations, even though sometimes enshrined in legal provisions : e.g., the designation of the town fixed upon as seat and, within it, of the locality where the organization is to have its office and of the buildings, whether existing or to be erected, in which it is to be installed ; likewise the timing and planning arrangements for this installation, and its eventual execution. But there are also elements of a legal nature, which are surely no less indispensable. These include, in particular, the determination of the legal status which the organization is to enjoy in the territory of the host State. The determination of this legal status is, in my view, the essential element of establishment *qua* legal fact : for upon it depends the possibility of the organization's taking up its functions and carrying on its activities in full independence, without any interference by the host State, while at the same time respecting the latter's territorial sovereignty.

I consider it necessary to stress this aspect, because in my view it would be absurd to imagine that the establishment of an organization in the territory of a State could come about without the conditions enabling it to exist and operate there as an international organization having first been defined. It is such a definition which makes possible that co-existence of two subjects of international law in one and the same territory which establishment essentially connotes. To take as an example the concrete case with which the present Advisory Opinion is concerned, I would point out that, had the Egyptian State insisted on certain conditions which at one stage in the negotiations it wished to see included in the agreement designed to fix the Organization's legal status in Egypt, and had the Organization, for its part, persistently regarded them as unacceptable, such an insuperable disagreement would obviously, it seems to me, have resulted in there not being any "establishment" whatever. The existing installation of the WHO Regional Office in the premises of the Alexandria Sanitary Bureau would then have been no more than a fact provisionally accomplished on the basis of an expected agreement which had ultimately failed to materialize : a fact destined to vanish no less rapidly than it had arisen.

This example aside, I would add that, for the purpose of defining the concept of establishment, it makes, to my mind, no real difference whether

que les divers éléments qui y interviennent se réalisent tous en même temps et forment ensemble l'objet d'un unique instrument écrit, comme il arrive parfois, ou qu'ils apparaissent séparément au cours d'un processus successif, l'instrument écrit étant alors réservé à l'élément final et concluant de ce processus, à savoir à la détermination du statut juridique à reconnaître à l'organisation dans l'Etat hôte. Ce qui est le cas tout aussi souvent et notamment en l'espèce actuelle.

Dans la seconde hypothèse, le caractère de fait juridique complexe que revêt l'« établissement » se révèle, pourrait-on dire, plus clairement encore, et ceux d'entre nous qui partagent le point de vue rapporté au paragraphe 39 de l'avis de la Cour n'ont pas manqué de mettre en évidence que dans ce cas l'accord régissant cet établissement constitue à son tour, pour employer des termes de la Cour, une « transaction unique » mais composée de diverses ententes particulières, qui concourent toutes à un seul but et ne sauraient, l'une sans l'autre, produire leur effet. Je crois en vérité que même dans le cas où l'acte juridique prévoyant tous les divers aspects de l'établissement est constitué par un seul instrument, l'établissement comme tel reste un fait juridique complexe, ce caractère étant inhérent à la nature même de ce fait juridique. En tout cas, même en faisant abstraction de la recherche de la définition théorique la plus appropriée, ce qui compte vraiment c'est que l'établissement d'une organisation internationale sur le territoire d'un Etat hôte comporte nécessairement une réunion idéale d'éléments distincts, mais concourant tous à former un fait juridique unique, qui n'existe réellement que s'il est complet et parachevé par l'élément indispensable de la détermination du statut juridique de l'organisation.

En résumé, l'établissement d'une organisation internationale sur le territoire d'un Etat hôte est dans ma pensée un fait juridique d'origine bilatérale, ayant les caractères et le contenu indiqués, et qui – comme l'avis de la Cour le souligne à son paragraphe 43 – comporte l'instauration d'une relation juridique bilatérale permanente entre les deux sujets distincts du droit international qui, dorénavant, se trouveront coexister sur le territoire d'un Etat déterminé.

II. L'existence de la relation bilatérale ci-dessus indiquée et la nature du fait juridique qui est à son origine doivent donc être gardées présentes à l'esprit au moment où l'une ou l'autre partie manifesterait l'intention de mettre fin à ladite relation juridique. De ce point de vue là il n'y a guère de différence entre l'hypothèse où cette intention serait manifestée par l'organisation désireuse à un moment donné de transférer son siège ailleurs, ou bien par l'Etat, désireux de mettre fin à une présence sur son territoire à laquelle il n'est plus disposé à consentir à l'avenir. Quelle que soit la situation, il me semble aller de soi qu'une obligation incombe à la partie qui envisage la cessation de la relation juridique en question de saisir l'autre de son intention et des raisons qui la motivent, et que les deux parties sont alors tenues d'examiner ensemble de bonne foi les raisons qui poussent l'une d'elles à envisager la terminaison de la relation indiquée, d'examiner

its various component elements all materialize at the same time and, as sometimes happens, are lumped together in a single written instrument, or appear separately in a gradual process, with the written instrument being reserved for the final and conclusive element thereof, namely the determination of the legal status to be conferred upon the organization in the territory of the host State. This happens no less frequently and is, in fact, the present case.

It is, one may add, still more evident in the second of the two hypotheses that "establishment" is by nature a complex legal fact, and those Members of the Court who share the viewpoint described in paragraph 39 of the Advisory Opinion have made a point of stressing that in the present case the agreement governing the establishment in question, while, in the Court's words, a "single transaction", is none the less composed of various particular understandings which all converge to one goal and which, if they did not co-exist, could scarcely have effect. I believe in fact that even where the legal act covering all the various aspects of the establishment consists in a single instrument, the establishment as such remains a complex legal fact, this being intrinsically its nature. At all events, and quite aside from the search for the most appropriate theoretical definition, what really matters is that the establishment of an international organization in the territory of a host State postulates the eventual co-existence of a number of elements which, though distinct, all contribute to the crystallization of a single legal fact, which has no real existence unless and until it is completed and perfected by one indispensable element, namely the determination of the organization's legal status.

In sum, the establishment of an international organization in the territory of a host State is, to my way of thinking, a legal fact, emerging from bilateral action, possessing the characteristics and content indicated above, one which – as the Advisory Opinion points out in paragraph 43 – connotes the inception of a lasting bilateral relationship between two separate subjects of international law which are destined to co-exist in the territory of the same State.

II. It follows that the existence of this bilateral relationship, and the nature of the legal fact which underlies it, have to be kept in view whenever either party shows signs of intending to bring this legal relationship to an end. From that point of view it makes no appreciable difference whether such an intention is evinced by the organization wishing at a given moment to transfer its seat elsewhere, or by the State wishing to put an end to a presence in its territory which it is not disposed to countenance in future. Whatever the situation, I find it obvious that the party contemplating the cessation of the legal relationship in question is under an obligation to inform the other of its intention and of the reasons why it has come to harbour it, and that both jointly must then review in good faith the causes having prompted one of them to seek the termination of that relationship, consider the possibilities of overcoming any difficulty that may have arisen

éventuellement ensemble la possibilité de surmonter les difficultés survenues et, sinon, de rechercher ensemble les moyens de mettre fin à l'établissement jusqu'alors existant de la manière la plus appropriée et la moins préjudiciable aux intérêts de l'une comme de l'autre partie. Cela en gardant à l'esprit le fait qu'un changement de siège d'une organisation internationale – de son siège central ou du siège de l'un de ses bureaux principaux – doit être compris, à la lumière d'une considération objective de la nature d'une organisation internationale et des conditions de son fonctionnement, comme un fait exceptionnel et pouvant difficilement être réalisé sans que des perturbations plus ou moins profondes et plus ou moins prolongées se produisent, aussi bien dans la vie de l'organisation que dans celle de l'Etat qui lui a jusqu'alors accordé son hospitalité.

Le paragraphe 43 de l'avis souligne opportunément l'existence entre l'organisation internationale et l'Etat hôte d'un régime spécial de relations juridiques. A leur tour, les paragraphes suivants ont été amplement consacrés à une définition correcte encore que prudente des obligations de consultation, de négociation et de coopération par lesquelles ce régime spécial se traduit. Ils mettent aussi en évidence que ces obligations trouvent déjà une base sûre dans les principes du droit international général concernant la matière des organisations internationales, ainsi que de ce que l'on pourrait appeler les principes communs qui se dégagent de l'ensemble des instruments conventionnels conclus entre des Etats et des organisations internationales. A ce sujet je n'ai, pour ma part, rien à ajouter. Je voudrais, par contre, formuler encore quelques réflexions à propos du droit international conventionnel liant spécifiquement l'OMS et l'Egypte. Je suis en effet de ceux qui estiment que les dispositions de l'accord du 25 mars 1951 s'appliquent aussi à l'hypothèse d'un transfert hors d'Egypte du siège du Bureau régional de la Méditerranée orientale de l'OMS.

Je ne m'attarderai pas longtemps sur l'examen de la question du caractère d'« accord de siège » (*host agreement*) de l'accord du 25 mars 1951. Il me semble difficile de contredire à ce sujet l'opinion concordamment exprimée par l'une et l'autre des parties contractantes. A la page 357 du volume I (1948-1972) du *Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif*, les étapes successives de la conclusion de cet accord sont exposées sous le titre « Accord de siège avec le Gouvernement de l'Egypte » (« Host Agreement with the Government of Egypt » dans l'édition anglaise des *Handbook*), et la même dénomination est utilisée, aux pages 356 à 359, pour les accords de même nature conclus, d'après le même modèle d'ailleurs, avec les Gouvernements de la Suisse, de l'Inde, des Philippines, de la France et du Danemark. L'expression anglaise *host agreement* a été d'autre part employée dans la correspondance échangée en 1950 entre le Gouvernement égyptien et le Bureau régional de l'OMS au sujet de la négociation dudit accord ; c'est en tant qu'« accord de siège » (*host agreement*) que l'accord a été défini dans le décret royal présenté au Parlement égyptien et que l'approbation parlementaire a été donnée à son sujet. A ces données de caractère formel, on peut en ajouter

and, failing these, seek ways and means of bringing the hitherto existing establishment to an end in the most appropriate manner and with the least detriment to the interests of either. For it must always be borne in mind that, objectively speaking, given the very nature of an international organization and the requirements for its functioning, any change of seat on its part – whether involving its headquarters or a major office – has to be regarded as an exceptional event which can hardly be accomplished without more or less profound and protracted disturbances in the lives of both the organization and the State which has been affording it hospitality.

Paragraph 43 of the Advisory Opinion very properly emphasizes that the legal relations between an international organization and the host State constitute a special régime. The paragraphs which follow it treat at length of the obligations to consult, negotiate and co-operate which this special régime implies, defining them in correct though cautious terms. At the same time they draw attention to the solid foundation for these obligations which already exists in the principles of general international law concerning the subject of international organizations, as well as what may be called the common principles emerging from the whole body of conventional instruments concluded between States and international organizations. I have myself nothing to add on this subject. On the other hand I would like to make a few further observations with regard to the treaty-law specifically binding upon the WHO and Egypt, for I am one of those who consider that the provisions of the Agreement of 25 March 1951 also apply to the eventuality of a transfer from Egypt of the seat of the WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean.

I do not propose to dwell at any length on the question whether the Agreement of 25 March 1951 is a “host agreement” (*accord de siège*). I find it hardly feasible to contradict the opinion concordantly expressed by the two contracting parties on this point. On page 357 of Volume I (1948-1972) of the *Handbook of Resolutions and Decisions of the World Health Assembly and the Executive Board* the successive stages in the conclusion of this Agreement are set out under the heading “Host Agreement with the Government of Egypt” (“Accord de siège avec le Gouvernement de l’Egypte” in the French *Recueil*), and the same title is used on pages 356-358 for the Agreements of the same nature – based moreover on the same model – concluded with the Governments of Switzerland, India, the Phillipines, France and Denmark. The expression “host agreement” was also used in the correspondence of 1950 between the Government of Egypt and the WHO Regional Office concerning the negotiation of that Agreement ; it was as a “host agreement” that the instrument was defined in the Royal Decree submitted to the Egyptian Parliament and received parliamentary approval. In addition to these formal pointers, others may be derived from an examination of the substantive content of the agreement.

d'autres tirées de l'examen du contenu substantiel de l'accord. Il suffit de prendre en considération à cette fin des articles essentiels comme l'article III, qui garantit à l'Organisation et à ses organes principaux ou subsidiaires l'« indépendance et la liberté d'action », de même que la « liberté absolue de réunion, ... de discussion et de décision », ou encore comme l'article X qui entend garantir l'Égypte contre tout préjudice à sa sécurité du fait de l'activité de l'OMS. Il y a là indéniablement des dispositions typiques d'un accord destiné avant tout à rendre possible et efficace l'« établissement » en Égypte de cet organe principal de l'Organisation qu'était le Bureau régional de la Méditerranée orientale et non pas seulement, comme on voudrait un peu facilement le déduire de l'indication résumée de ses buts qui figure en son en-tête, à ajouter par surcroît la jouissance de certains privilèges et de certaines immunités à un « établissement » déjà réalisé et parfait sous tous ses aspects. Il me semble donc évident que dans l'accord de 1951 il faut voir un élément constitutif de cet « établissement » en Égypte du Bureau régional de la Méditerranée orientale de l'OMS dont je me suis attaché à relever le caractère de fait juridique. Il faut précisément y voir l'élément final et concluant du processus entier que recouvre le nom d'*établissement*, l'élément qui lui apporte la définition indispensable du statut juridique de l'organisation sur le territoire de l'Etat où elle établit son siège. Je ne crois pas devoir épiloguer davantage à ce sujet.

Le point sur lequel j'estime par contre utile de formuler quelques considérations complémentaires est celui qui touche à la divergence de vues – si amplement et si efficacement résumée aux paragraphes 40 et 41 de l'avis consultatif – qui s'est manifestée dans le groupe de ceux qui, tout en se trouvant unis pour reconnaître que l'accord de 1951 fait partie de la transaction, unique encore que composite, en vertu de laquelle l'établissement en Égypte du Bureau régional de l'OMS s'est réalisé, restent toutefois divisés sur une question spécifique. Leurs opinions se partagent en effet sur le point de savoir si les dispositions de la section 37 de l'article XII de cet accord peuvent ou non être considérées comme applicables à l'hypothèse d'un transfert hors d'Égypte du siège dudit Bureau.

Je reconnais que la formulation de la section 37 n'est pas un modèle de clarté. De prime abord elle peut certainement amener le lecteur à hésiter quant à la réponse à donner à la question énoncée. A la réflexion, toutefois, deux ordres de considérations m'amènent à penser que cette réponse doit être positive.

a) En premier lieu, je voudrais observer qu'un examen attentif du texte en tant que tel de la section 37 m'amène à lui seul déjà à estimer fort improbable, pour ne pas dire impossible, que les parties aient entendu prévoir une sanction aussi grave que la dénonciation unilatérale de l'accord dans son entier, rien que pour un éventuel défaut d'entente sur une revision partielle concernant telle ou telle disposition de l'accord. Une dénonciation par l'Égypte de l'accord de siège de 1951 laisserait alors le Bureau régional de la Méditerranée orientale, après l'écoulement du délai prévu à la dernière disposition de la section 37 dudit accord, complètement privé

For this purpose it is enough to take account of such essential articles as Article III, which guarantees the Organization and its principal or subsidiary organs "independence and freedom of action" as well as "absolute freedom of meeting, including freedom of discussion and decision", or again Article X, directed to guaranteeing Egypt against any prejudice to its security resulting from the activity of the WHO. These are undeniably provisions characteristic of an agreement whose primary purpose is to render possible and effective the "establishment" of that major organ of the WHO known as the Eastern Mediterranean Regional Office and not merely, as some would have it through rather facile deduction from its title's short list of purposes, to heap the enjoyment of certain privileges and immunities upon an "establishment" already realized and perfected from every point of view. I therefore find it evident that the 1951 Agreement must be seen as a component element of that "establishment" of the WHO Eastern Mediterranean Regional Office in Egypt whose nature as a legal fact I have been striving to make plain. It must in fact be seen as the final and conclusive element in the whole process covered by the expression "establishment", the element which contributes to it the indispensable definition of the legal status of the organization in the territory of the State in which it establishes its seat. I do not think that I need expatiate further on this point.

The point on which, on the other hand, I consider it desirable to make some further observations relates to the divergence of views – so amply and efficiently summarized in paragraphs 40 and 41 of the Advisory Opinion – which has come to light among those who, while agreed in recognizing that the 1951 Agreement formed part of the single though composite transaction whereby the establishment of the WHO Regional Office in Egypt was accomplished, nevertheless remain divided with respect to one specific question. Their views in fact part company on the question whether the provisions of Section 37 of Article XII of the Agreement can be considered applicable in the event of a transfer of the seat of the Office from Egypt.

I recognize that the wording of Section 37 is not a model of clarity. At first sight it can certainly lead the reader to hesitate as to the answer to the above question. On reflection, however, considerations of two kinds lead me to think that the answer must be a positive one.

(a) In the first place, I must say that a careful consideration of the text, such as it is, of Section 37 suffices in itself to persuade me that it is highly improbable, not to say impossible, that the parties can have intended to provide so grave a sanction as the unilateral denunciation of the entire Agreement merely to meet a possible failure to agree upon a partial revision concerning this or that provision. Denunciation by Egypt of the 1951 host agreement would thus leave the Eastern Mediterranean Regional Office, after expiry of the period laid down in the final provision of Section 37, totally deprived of its special legal status and, consequently,

de statut juridique spécial et donc des conditions indispensables à son fonctionnement <sup>1</sup>. Le maintien de son établissement en Egypte deviendrait manifestement impossible. Force est donc de penser qu'en s'attribuant réciproquement la faculté d'une dénonciation unilatérale, les parties contractantes ont eu en vue des difficultés d'ordre majeur, susceptibles, par leur gravité, d'affecter la volonté de l'Organisation ou de l'Etat hôte de maintenir la présence du Bureau régional en Egypte.

J'ajouterai que le transfert éventuel dans un autre pays du siège du Bureau régional n'est pas une mesure devant nécessairement amener l'extinction de l'accord de 1951. Les parties pourraient éventuellement décider qu'il reste en vigueur pour les dispositions non liées à l'existence en Egypte du Bureau régional, ainsi que pour celles qui pourraient être ajoutées, précisément à la suite d'une revision consensuelle. Le remplacement du Bureau régional, par exemple, par un simple office local ou par un bureau égyptien lié à l'Organisation par une forme donnée de collaboration, pourrait en être l'occasion. En tout cas, il me paraîtrait absolument excessif d'exclure l'applicabilité de la section 37 à l'hypothèse où l'une des parties souhaiterait transférer le siège du Bureau régional hors d'Egypte au motif qu'un tel transfert dépasserait l'hypothèse d'une « revision » de l'accord.

Dans ce même ordre de considérations je ne puis manquer d'ajouter une dernière remarque. Il me paraîtrait difficilement explicable que les parties contractantes, en abordant expressément dans une clause de l'accord qu'elles concluaient la question de sa dénonciation éventuelle, n'aient entendu régler que partiellement cette question et aient intentionnellement laissé subsister une vague possibilité de dénonciation d'après le droit international général, à côté de celle prévue dans le texte de l'accord.

b) En deuxième lieu, je voudrais observer que la question qui a été soulevée à ce sujet ne saurait en tout cas être résolue qu'après examen attentif des origines de la clause insérée dans l'article XII, section 37, de l'accord du 25 mars 1951.

Il a été dit et prouvé *ad abundantiam*, au cours de la procédure, quelles ont été ces origines. L'Organisation mondiale de la Santé n'a fait qu'emprunter sciemment à l'article 30 de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail, adopté et signé le 11 mars 1946 « pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse », la formule de la clause qu'elle a fait figurer d'abord à l'article 29 de l'accord conclu avec le Conseil fédéral suisse « pour régler le statut juridique de l'OMS » en juillet-août 1948. Par la suite elle l'a reproduite, pratiquement inchangée, dans la section 37 de l'article XII de l'accord de siège de 1951

---

<sup>1</sup> Il convient de ne pas oublier qu'à l'époque l'Egypte n'avait même pas souscrit à la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Elle ne la ratifiera que plus tard ; et, d'ailleurs, cette convention générale ne contient pas de clauses comparables à celles d'un accord d'établissement d'une organisation sur le territoire d'un Etat hôte, les articles III et X de l'accord de 1951 par exemple.

of the conditions indispensable for its functioning<sup>1</sup>. The maintenance of its establishment in Egypt would manifestly become impossible. The inescapable conclusion, therefore, is that in granting each other a power of unilateral denunciation the contracting parties had in view difficulties of a major kind liable, on account of their serious nature, to affect the desire of the Organization or of the host State to maintain the Regional Office's presence in Egypt.

I would add that the transfer to another country of the seat of the Regional Office would not be a step which must necessarily lead to the extinction of the 1951 Agreement. The parties might possibly decide that it should remain in force in respect of those provisions not bound up with the existence in Egypt of the Regional Office, as well as such provisions as might be added pursuant, precisely, to an agreed revision. For example, the replacement of the Regional Office by a mere field office, or by an Egyptian office linked to the Organization by some form of collaboration, might serve as an occasion for so acting. In any case, it would be going much too far, in my view, to regard the applicability of Section 37 to the eventuality of one of the parties wishing to transfer the seat of the Regional Office from Egypt as ruled out because such a transfer would exceed the theoretical bounds of any "revision" of the Agreement.

The same kind of consideration impels me to make just one further remark. I would find it hardly explicable if, in the process of contracting an agreement, the parties, on specifically broaching in one of its clauses the question of its possible denunciation, should have chosen to settle it but partially and deliberately left a vague possibility of denunciation under general international law to subsist alongside the one textually provided for in the agreement.

(b) Secondly, I would point out that the question which has been raised in this connection could not in any event be resolved without a close examination of the origins of the clause embodied in Article XII, Section 37, of the Agreement of 25 March 1951.

What those origins were has been abundantly stated and proved in the course of the proceedings. The World Health Organization merely borrowed, quite consciously, from Article 30 of the Agreement between the Swiss Federal Council and the International Labour Organisation, adopted and signed on 11 March 1946 "to regulate the legal status of the Organisation in Switzerland", the wording which it first employed in the clause it inserted in Article 29 of the Agreement concluded with the Swiss Federal Council "to regulate the legal status of the WHO" in July-August 1948. The WHO subsequently reproduced it, practically unchanged, in

---

<sup>1</sup> It should not be forgotten that at the time Egypt had not even become a party to the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, which it was to ratify only later; furthermore, this general convention does not contain clauses comparable with those to be found in an agreement for the establishment of an organization in the territory of a host State, such as Articles III and X of the 1951 Agreement.

avec l'Égypte et dans les dispositions correspondantes des accords de siège conclus avec les autres États hôtes de bureaux régionaux.

La disposition de base de l'accord OIT-Suisse de mars 1946 a elle-même une origine toute particulière. La négociation de l'accord en question, au lieu de suivre, comme il est courant, le choix définitif du siège de l'organisation, l'a par contre précédé. Autrement dit le statut juridique de l'organisation a été consensuellement défini sur la base de la prévision que le choix de ce siège tomberait définitivement sur Genève. Le but de cette opération anticipée était manifestement de mettre la direction de l'OIT en état de fournir deux indications à la vingt-neuvième session de la conférence qui allait s'ouvrir à Montréal en été 1946 et qui devait examiner les questions constitutionnelles, y compris celle de la détermination du siège central <sup>1</sup> de l'Organisation : 1) que le Gouvernement suisse avait indiqué « que la plus cordiale bienvenue serait réservée au Bureau international du Travail à Genève, en tout temps », et 2) que, se conformant à l'intention manifestée par la même occasion, de garantir par un accord avec l'Organisation « toute l'indépendance voulue pour lui permettre de s'acquitter de manière efficace de ses obligations internationales » <sup>2</sup>, le même gouvernement avait en fait déjà conclu avec l'OIT un accord, signé le 11 mars 1946, qui confirmait cette intention.

Or, comme l'avis consultatif le rappelle brièvement au paragraphe 41, pendant les négociations entre les deux parties, qui étaient respectivement représentées par les regrettés juristes Wilfred Jenks et Paul Guggenheim, deux tendances se heurtèrent. Désireuse de mettre l'accord à l'abri de toute reconsidération possible de la part du gouvernement hôte et surtout d'assurer définitivement la stabilité de son établissement en Suisse, l'Organisation proposait de prévoir que l'accord ne puisse être révisé que d'un commun accord entre les parties et que toute dénonciation unilatérale soit donc exclue. Le Gouvernement helvétique préférait par contre se ménager la possibilité d'une telle dénonciation. Les parties se rencontrèrent donc sur un compromis et c'est ce compromis qui se trouve consigné dans la formule de l'article 30 de l'accord Suisse-OIT.

A la lumière de ces faits, et vu les points de départ respectifs des parties contractantes, la double conclusion me semble s'imposer que l'unité de vues s'est faite entre elles sur une faculté de dénonciation unilatérale strictement contenue dans les limites des dispositions de l'article 30 et que le terme « revision » employé dans cette clause a été entendu dans son acception la plus large, couvrant notamment l'hypothèse de cette revision

<sup>1</sup> Question rendue actuelle par la nécessité d'amender l'article de la Constitution prévoyant que le BIT serait établi au siège de la Société des Nations.

<sup>2</sup> Voir, sur tout cela, les rapports de la délégation de la conférence pour les questions constitutionnelles sur les travaux de sa première session, Londres, 21 janvier-15 février 1946, paragraphe 32, page 26.

Section 37 of Article XII of the 1951 host agreement with Egypt and in the corresponding provisions of the host agreements concluded with other States accepting regional offices on their soil.

The underlying provision – that in the ILO/Switzerland Agreement – had itself had a somewhat unusual origin. Instead of taking place, in the usual way, after the final choice of the seat of the organization, the negotiation of this agreement had, on the contrary, come first. In other words, the legal status of the Organisation was defined by mutual agreement on the basis of the expectation that Geneva would definitely be chosen for that seat. The object of thus anticipating this choice was obviously to enable the ILO administration to tell the Twenty-Ninth Session of the Conference, which was to be held at Montreal in the summer of 1946 and to consider constitutional questions including the location of the Organisation's headquarters<sup>1</sup>: (1) that the Swiss Government had indicated "that the International Labour Office would be most welcome in Geneva at any time", and (2) that, in accordance with the intention it had evinced on the same occasion, of guaranteeing, through an agreement with the Organisation, "the full independence necessary for the effective discharge of its international responsibilities"<sup>2</sup>, the Swiss Government had in fact already, on 11 March 1946, concluded an agreement with the ILO confirming this intention.

Now, as is briefly mentioned in paragraph 41 of the Advisory Opinion, there were two conflicting approaches during the negotiations between the two parties, who were respectively represented by two jurists, the late lamented Wilfred Jenks and Paul Guggenheim. Seeking to protect the agreement from any possible reconsideration by the host government and, above all, to ensure the permanent stability of its establishment in Switzerland, the Organisation proposed the insertion of a provision to the effect that the agreement might only be revised by common accord between the parties and that accordingly no unilateral denunciation should be allowed. The Swiss Government, on the other hand, preferred to keep open the possibility of such denunciation. The parties accordingly settled on a compromise, and it is that compromise which is found enshrined in the wording of Article 30 of the ILO/Switzerland Agreement.

In the light of these facts, and given the respective standpoints of the contracting parties, there are, I find, two interlinked conclusions which must be drawn, namely that they were both agreed upon a power of unilateral denunciation strictly contained within the limits of the provisions of Article 30, and that the term "revision" as used in this clause was understood in its widest connotation and thus covered in particular the

---

<sup>1</sup> A question that had become pressing owing to the need to amend the article of the Constitution which provided that the ILO should be established at the seat of the League of Nations.

<sup>2</sup> See, in connection with all this, the reports of the Conference Delegation on Constitutional Questions on the work of its first session, held in London from 21 January to 15 February 1946 (*Constitutional Questions*, Part 1, para. 32, p. 24).

radicale qu'entraînerait un changement du siège de l'Organisation. Et étant donné que l'OMS a clairement voulu suivre le modèle si opportunément fourni par l'accord Suisse-OIT de 1946 dans la conclusion de son accord de 1948 avec le même Etat, ainsi que dans la conclusion de tous les autres accords de siège auxquels elle a procédé, il me semble vraiment difficile de concevoir que cette formule ait acquis, dans ces instruments pour ainsi dire dérivés, une signification et une portée différentes de celles du modèle d'origine.

Au vu de ces conclusions, l'on comprendra aisément que je n'aie pas été sensible à l'argumentation de ceux qui soutiennent que les dispositions figurant à la section 37 de l'article XII de l'accord de siège OMS-Egypte du 25 mars 1951 doivent être considérées comme étant dépourvues de toute pertinence par rapport aux questions actuellement soumises à la Cour.

Une disposition de nature conventionnelle en vigueur entre deux parties a, vu sa nature de *lex specialis*, la priorité par rapport aux règles de caractère général également applicables dans leurs relations. C'est pour quoi je reste de l'avis que la prise en considération de cette disposition aurait dû avoir la priorité dans la formation de l'opinion de la Cour en l'espèce. Cela dit, je me garde bien de vouloir contester l'utilité, voire même la nécessité, de rechercher, dans les principes et les règles du droit international général régissant le droit des traités et le droit des organisations internationales, une confirmation du bien-fondé des conclusions établies sur la base du droit conventionnel. C'est d'ailleurs un fait que, dans le cas actuel, les obligations réciproques à la charge des parties se définissent finalement de la même manière, quelle que soit la source d'où on les fait découler. L'obligation de consultation prévue à la deuxième disposition de la section 37 pourrait difficilement s'articuler plus efficacement, par rapport à notre cas, que de la manière qui figure au paragraphe 49 de l'avis et dans son dispositif. Même en ce qui concerne l'obligation de préavis qu'énonce *in fine* la section 37, il ne faut pas oublier que cette disposition constitue manifestement une règle résiduelle destinée à fournir un critère équitable, ne devant s'appliquer qu'en cas d'impossibilité de s'accorder à propos de ce « préavis raisonnable » qui est mentionné à l'alinéa c) de la définition que donne la Cour des obligations des parties. C'est dans cet esprit que j'ai pu m'associer aux conclusions de la Cour et à l'avis qui les énonce.

(Signé) Roberto AGO.

eventuality of the radical revision which would be entailed by a change in the seat of the organization. Considering, therefore, that the WHO plainly intended to follow the model so conveniently afforded by the 1946 ILO/Switzerland Agreement when it came to conclude its own Agreement with the same State in 1948, as also in proceeding to the conclusion of all its other host agreements, I find it truly difficult to imagine that this formula acquired in what, so to speak, were derivative instruments some other meaning and scope than it possessed in the underlying model.

The reader of these conclusions will readily appreciate that I have not been persuaded by the reasoning of those who argue that the provisions of Section 37 in Article XII of the WHO/Egypt host agreement of 25 March 1951 must be regarded as totally irrelevant to the questions laid before the Court in the present case.

Being *lex specialis*, a treaty provision in force between two parties has inherent priority over such rules of a general nature as may also be applicable between them. It consequently remains my view that consideration of the provision in question ought to have been given pride of place in the process by which the Court reached its opinion in the case. At the same time, I would not for a moment deny that it was useful, indeed needful, to turn to general international law in order to seek in the overall principles and rules governing the law of treaties and the law of international organizations a confirmation of the conclusions drawn from those of treaty-interpretation. It is moreover a fact that, in the present case, the parties' mutual obligations are finally expressible in the same terms, no matter from what source derived. One could scarcely detail the obligation of consultation laid down in the second sentence of Section 37 more effectively in respect of the present case than has been done in paragraph 49 and the operative part of the Advisory Opinion. Even where the obligation of notice stated at the end of Section 37 is concerned, it must not be forgotten that this provision is obviously a residual rule intended to provide a fair yardstick for application solely if it proves impossible to agree upon the "reasonable period of notice" mentioned in subparagraph (c) of the Court's definition of the parties' obligations. It was from this standpoint that I felt able to concur in the conclusions of the Court and the Advisory Opinion in which they are set forth.

(Signed) Roberto AGO.

---