

SEPARATE OPINION OF JUDGE EL-ERIAN

I concur in the Opinion of the Court. I am in agreement with the analysis of the facts of the case, the statement of the applicable principles of law and the precise and clear replies furnished by the Opinion. I am moved to write a separate opinion, first to elaborate on a few preliminary questions, and second to relate some of the points raised in the Opinion to the general law of international organizations.

*

I wish first to address myself to a question of a preliminary character relating to the constitutional grounds and substantive reasons on the basis of which I opted for giving positive replies to the present request. The two questions posed in the request are legal questions. One concerns a problem of treaty interpretation. The other seeks to enunciate the legal responsibilities of the parties to the treaty envisaged in the first question in case of an affirmative answer to that question.

In the written and oral statements and documents submitted to the Court, a number of issues concerning the interpretation of certain provisions of the Constitution of the World Health Organization and other legal texts were raised. These questions involved : (1) the interpretation of the 1951 host agreement between Egypt and the World Health Organization and the conditions applicable to its revision and denunciation ; (2) the power of an international organization to establish a regional office and the conditions for the exercise of such a power ; (3) the rules governing the integration with the WHO of pre-existing inter-governmental regional health organizations ; and (4) the legal principles regulating the selection and transfer of the site of a regional office. All these are legal questions, "arising within the scope of the activities" and "within the competence of the Organization", on which the WHO has been "authorized" to "request advisory opinions of the Court" (Art. 96, para. 2, of the Charter of the United Nations ; Art. 65, para. 1, of the Statute of the Court ; Art. 76 of the Constitution of the WHO ; Art. X, para. 2, of the 1947 Agreement between the United Nations and the WHO).

In the debates in the World Health Assembly on the draft resolution which served as a basis for the present request, some of the statements of those who opposed the draft resolution appeared to imply that the question of the transfer of the Alexandria Regional Office was a political question. This was by no means the first occasion on which similar exceptions had been taken in connection with requests for advisory opin-

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

ions of the Court, whether in the course of debates before the international organization requesting the opinion, or in the written or oral arguments submitted to the Court. In one of its opinions this Court stated :

“It has been argued that the question put to the Court is intertwined with political questions, and that for this reason the Court should refuse to give an opinion. It is true that most interpretations of the Charter of the United Nations will have political significance, great or small. In the nature of things it could not be otherwise. The Court, however, cannot attribute a political character to a request which invites it to undertake an essentially judicial task, namely, the interpretation of a treaty provision.” (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 151.*)

A distinction should, therefore, be made between the political character of the problem which gives rise to a request for advisory opinion and the legal character of the question which constitutes the subject-matter of the requested opinion. The criterion is the intrinsic nature of the questions rather than the various extrinsic factors.

But even if the question put to the Court is a legal question, the Court may decline to answer it. Basing itself on what it termed the “permissive character” of Article 65 of its Statute, from which its power to give an advisory opinion is derived, the Court stated in one of its Opinions that it had “the power to examine whether the circumstances of the case are of such a character as should lead it to decline to answer the request” (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950, p. 72*). In another Opinion the Court said that only “compelling reasons” should lead it to refuse to give a requested advisory opinion (*Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco, I.C.J. Reports 1956, p. 86*). I see no reasons, compelling or not, for the Court to depart in the present request from its consistent practice of acceding to requests for advisory opinions. There are valid reasons, and indeed a need for giving authoritative legal guidance to the WHO. When the opinion of the Director of the Legal Division of the WHO was sought by the World Health Assembly on the interpretation of Section 37 of the 1951 Agreement between the WHO and Egypt, he contented himself with pointing out the issues involved and the alternative possible interpretations. He refrained from giving a definitive interpretation. Nor was the Working Group of the Executive Board of the WHO able to agree on a definitive interpretation of Section 37 of the 1951 Agreement. In its resolution WHA 33.16 of 20 May 1980 the World Health Assembly noted that “the Working Group of the Executive Board has been unable to make a judgment or a recommendation on the applicability of Section 37 of this Agreement” (the Agreement of 1951). In paragraph 4.3 of its report, the Working Group stated that it was “not in a position to decide whether or not Section 37 of the Agreement with Egypt is applicable”, and that “the International Court of Justice could possibly be requested to

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

provide an advisory opinion under Article 76 of the WHO Constitution” (WHA33/19/Ann. 1, EB65/19 Rev.1, 16 January 1980).

* * *

Another question of judicial policy which weighs with me to the extent that it needs to be specially brought out is briefly stated below. In the debates in the World Health Assembly on the draft resolution proposing the request for the present opinion, some of those who opposed the proposal alleged that it was a political manoeuvre designed to postpone the decision concerning the transfer of the Regional Office. I wish to note first that the jurisprudence of the Court has established that it “is not concerned with the motives which may have inspired [the] request” (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter), Advisory Opinion, 1948, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61 ; see also *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, pp. 6 f. ; and *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

But I also wish to point out that when concern is expressed in the debates in an international organization regarding the legal implications of a certain decision, such concern is a legitimate one which should be satisfied and not be dismissed as dilatory tactics. It is imperative for international organizations to base their actions on valid and solid legal grounds and take their decisions in full awareness of their legal implications and guided by an authoritative interpretation of their constitutions. The overriding objective should be the observance of the principles of the organization and the fulfilment of its purposes. The common interest of the member States of the organization can be adequately assured not through the excessive influence of political considerations which are of a transient character but on the basis of respect for legal safeguards and constraints. The United Nations is required by its Charter to carry out its most political function, which is the maintenance of international peace and security, and the settlement of international disputes, under Article 1, paragraph 1: “in conformity with the principles of justice and international law”.

From the outset, the General Assembly of the United Nations recognized the importance of the role of the advisory jurisdiction of the Court in the interpretation of the constituent instruments of the specialized agencies. At its second session in 1947, the General Assembly adopted a resolution on the “need for greater use by the United Nations and its organs of the International Court of Justice”. In its resolution 171 (II), the General Assembly noted that “it is of paramount importance that the interpretation of the Charter of the United Nations and the constitutions of

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

the specialized agencies should be based on recognized principles of international law" (emphasis added). It recommended that

"Organs of the United Nations and the specialized agencies should, from time to time, review the difficult and important points of law within the jurisdiction of the International Court of Justice which have arisen in the course of their activities and involve questions of principle which it is desirable to have settled, including points of law relating to the interpretation of the Charter of the United Nations or the constitutions of the specialized agencies, and, if duly authorized in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, should refer them to the International Court of Justice for an advisory opinion."

* * *

In considering the full meaning and implications of the questions on which the Court was asked to give advice, the Opinion rightly states that, although the questions in the request are formulated in terms only of Section 37 of the 1951 Agreement, the true legal question under consideration in the World Health Assembly and therefore the legal question submitted to the Court by the request is : What are the legal principles and rules applicable to the question under what conditions and in accordance with what modalities a transfer of the Regional Office from Egypt may be effected ? I fully agree with the Opinion's assertion that if the Court is to remain faithful to the requirements of its judicial character in the exercise of its advisory jurisdiction it must ascertain what are the legal questions really at issue in questions formulated in a request.

I wish to make two comments on the power of the Court to interpret a question submitted to it for an advisory opinion.

The first comment relates to the jurisprudence of both the Permanent Court of International Justice and this Court. This jurisprudence establishes that, this being inherent in the quality of the Court as a judicial organ, it has the power to interpret any request for advisory opinion. This power has been exercised by the Court both to determine the object for which the question was put, and in interpretation of the question itself. Instances in the jurisprudence of both the Permanent Court of International Justice and the present Court are to be found in the following cases : *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco* ; *Status of Eastern Carelia* ; *Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer* ; *Jurisdiction of the European Commission of the Danube* ; *Jurisdiction of the Courts of Danzig* ; *Free City of Danzig and the ILO* ; *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* ; *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* ; *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary*

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*

and Romania; Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal; Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions concerning the Territory of South West Africa; Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa; Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization; Certain Expenses of the United Nations.

In his book on *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice* (Leyden, 1971) Kenneth James Keith presents a detailed analysis of cases where the Court found it necessary to “redraft” the question posed it in order to ascertain its real object and true meaning.

I wish also to point out that the principle of effective interpretation is also inherent in the purpose and *raison d'être* of the advisory jurisdiction of the Court. In one of its resolutions requesting an advisory opinion of the Court, the General Assembly of the United Nations used the words “Recognizing its need for authoritative legal guidance” (G.A. res. 1731 (XVI)). If the Court is to provide such guidance, it cannot content itself with giving a formalistic or simplistic reply based on a narrow construction of the question as drafted. It is incumbent upon it to establish what is at issue and what is involved when an international organization is contemplating a certain course of action and seeking clarification of legal issues and the provision of guidelines based on legal principles and rules.

In evaluating the purposes served by the advisory jurisdiction of the Permanent Court of International Justice, Manley Hudson singled out in particular its contribution to the work of the Council of the League of Nations, the International Labour Organisation and other international bodies which were able, through the Council of the League, to request advisory opinions. In his work on the old Court, Hudson states :

“In several instances, advisory opinions greatly facilitated the work of the Council of the League of Nations . . . [T]he Court’s opinion may clarify difficult questions as to the Council’s competence, or it may dispose of legal questions which condition progress in the settlement of political issues . . .

Advisory opinions also facilitated the efficient functioning of international institutions other than the Council. International bodies do not operate automatically, and many legal questions may arise to impede their action. In numerous instances authoritative answers to such questions were obtained from the Court through the mediation of the Council.” (Manley O. Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942, A Treatise*, 1943, p. 523.)

The contribution of the new Court to the work of the United Nations system cannot be over-emphasized. Owing to the new organic relationship

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.

of the Court with the United Nations (the Statute being an integral part of the Charter and the Court being one of the principal organs of the United Nations) the Court regards itself, rightly, as being under the duty of participating, within its competence, in the activities of the Organization. The same applies to the other international organizations related to the United Nations, i.e., the specialized agencies which may directly request advisory opinions of the Court.

The importance of authoritative legal guidance to the work of international organizations is reflected in the relatively substantial number of advisory opinions relating to the competence of international organizations. Out of the 15 requests for advisory opinions submitted to this Court, no less than ten related to the interpretation of legal issues concerning the competence of the United Nations and certain specialized agencies.

* * *
* *

I turn now to the question of the power of the WHO to select and transfer the seat of one of its regional offices and the conditions for the exercise of such a power. The Opinion has rightly pointed out that this power is not absolute and that international organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties. I wish to make a few reflections with a view to putting this problem in the context of the general law of international organizations.

Constituent instruments of international organizations contain provisions which establish their principal organs and empower those principal organs to establish subsidiary organs as they deem necessary for the performance of certain tasks. Characteristically, a subsidiary organ has been established to carry out a specific task assigned to it by one of the principal organs and has gone out of existence when the task has been completed. Thus there are what may be called "short-lived" subsidiary organs engaged in preparatory work, appointed to investigate particular situations, or asked to study and report on some aspect of the organization's activities. Conversely, there are what have been referred to by some writers as "operating agencies", functioning on a "continuing" basis. They are to be found in particular in the sphere of economic, social and technical activities of international organizations, for example, the regional Economic Commissions of the United Nations, Development Programme Regional Offices, regional Information Centres and regional seats or offices of the specialized agencies. Operational regional offices are usually located in the territory of a State other than the State in whose territory the seat of the organization itself is located. This renders necessary, in addition to the decisions and acts adopted within the internal law of the organization, an agreement with the State which is chosen to host the operational

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

regional office. Thus while the power of an organization to establish a regional office is derived from its constituent instrument and lies within its discretion, the process of such an act involves the host State in whose territory the regional office performs its activities and enjoys the legal status necessary for such performance and enforced within the sphere of action of the host State. The establishment of the regional office, is, therefore, not a matter so absolutely and exclusively within the discretion and power of the organization. The provision of a constitution of an international organization empowering the organization to establish a regional office cannot be interpreted in the abstract or in a vacuum. It must be taken in conjunction with the other components of the process of the establishment of the regional office and not separately from the actual development of that process.

The composite character of the process illustrates the compound nature of the legal act of establishing a regional office of an international organization. A decision is first taken in principle for the establishment of a regional office. An invitation is extended by one of the States of the region to host the office. The organization then decides to accept the invitation tentatively and empowers its Director-General to enter into negotiations with the State extending the invitation, with a view to determining the legal status of the office, its privileges and immunities, the facilities to be accorded by the host State and other working conditions. On the side of the host State some preliminary steps are taken through the enactment of national legislation which is subsequently completed and consecrated vis-à-vis the organization by the host agreement. The establishment of a regional office therefore comprises certain acts which belong to the internal law of the organization ; their sources are the constituent instruments and decisions of the organization. But it also comprises certain acts which fall within the territorial field of operation of the regional office, which is the territory of the host State. The sources of these acts are the host agreement and the related contractual engagements and arrangements. In other words, two sets of law are involved here : the internal law of the organization, and the law governing its external relations with States.

It follows that a regional office established by such a composite legal act and elaborate process cannot be de-established without due regard to the nature and character of such an act and process. The requirement of consultations, negotiations and a notice period as a guarantee for the stability of elaborately worked out and longstanding arrangements for institutionalized co-operation among States and safeguards against their abrupt discontinuance cannot be considered as something which would fetter the power of an organization to establish a regional office.

One must distinguish between the power of an organization to establish a regional office, which certainly is granted to it and is within its discretion, and the exercise of such power, which may be submitted to certain safeguards and conditions. The same applies to the host State. Its consent is

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

necessary for the hosting of a regional office in its territory which is a manifestation of its territorial sovereignty. But once this consent is given in an internationally binding engagement, it becomes subject to whatever safeguards have been provided for and in particular the notice period attaching to any demand on its part for the transfer of the office from its territory. Another illustration is to be found in the case of withdrawal by a State from an international organization, which is an attribute of sovereignty, but for which a notice period is usually required.

* * *

In supporting or opposing the application of Section 37 of the 1951 Agreement in the case of the transfer of the WHO Regional Office from Egypt, the written and oral statements submitted to the Court appear to draw legal differences and conclusions from the question whether the Agreement is a "headquarters or host agreement" or an "agreement on privileges and immunities".

Before stating how I view the 1951 Agreement in the light of its genesis and nature, its legislative history and terms, I wish to make the following observation :

In grouping all the agreements relating to the seats of international organizations, whether the principal seats of the organizations or the seats for their regional offices, as well as the arrangements for the places where meetings of their organs or conferences convened under their auspices are held in the territory of a State other than the State in whose territory the seat of the organization is located, three categories may be identified. There are first the "headquarters agreements" which are concluded between the United Nations and specialized agencies on the one hand, and States in whose territory they maintain headquarters on the other hand. There are secondly the General Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and the Specialized Agencies, which were concluded in 1946 and 1947 respectively.

The purpose of these two categories and their object is the definition of the legal status, privileges and immunities of the organization, its officials, representatives attending the meetings of its organs and conferences and other persons engaged in its activities. They contain provisions which recognize the legal capacity of the organization and accord it and its property and assets immunity from every form of legal process. The premises of the organization are inviolable. Representatives of member States are accorded privileges and immunities generally enjoyed by diplomatic envoys. Certain privileges and immunities are also accorded for officials of the organization and for "experts on mission" for the organization. Therefore there is no basic difference in their legal nature. There are differences of orientation and emphasis which derive from the difference regarding the parties to the agreement and its sphere of operations. A headquarters agreement is concluded between the organization and the

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

host State. It defines the status of the seat of the organization and covers the activities of the organization which takes place within the territory of the host State. On the other hand, the Conventions on Privileges and Immunities are addressed to all member States and are designed to apply to the organizations' activities in their respective territories.

The third category consists of what may broadly be referred to as "special agreements". The *Repertory of the Practice of the Organs of the United Nations*, Vol. V (1955), contains in its section on Articles 104 and 105 of the Charter a synoptic survey of these special agreements. It includes agreements complementary or supplementary to the General Convention, agreements applying the provisions of the General Convention in cases where Members have not yet acceded to the Convention, and agreements specifying the nature of privileges and immunities to be enjoyed by certain United Nations bodies in host countries (see also *Suppl. No. 1*, Vol. II (1958), *Suppl. No. 2*, Vol. III (1963) and *Suppl. No. 3*, Vol. IV (1973)).

Jenks gives a detailed enumeration of these special agreements, classifying them in the following categories :

- (a) Host agreements (examples : agreements concluded by the World Health Organization for its regional offices with Egypt, France and Peru, and by the International Labour Organisation for its field offices with Mexico, Peru, Turkey and Nigeria).
- (b) Agreements relating to special political tasks (examples : agreements concerning the United Nations Emergency Forces).
- (c) Technical assistance and supply agreements.
- (d) Agreements concerning particular meetings (example : the Agreement of 17 August 1951 between the United Nations and France relating to the holding in Paris of the Sixth Session of the General Assembly). (C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, 1961, pp. 7-11.)

The texts of all the above-mentioned agreements are grouped in the United Nations Legislative Series under the title of *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations* (ST.1 LEG/SER.B10 and 11). Moreover, whenever an agreement is a "host agreement" or an "agreement on privileges and immunities", its principal objective in either case is the regulation of the legal status of the organization (or an organ or conference thereof) and its privileges, immunities and facilities within the territory of the host State. This notion is reflected in the definition of host agreements given by P. Cahier :

“[Translation] agreements concluded between an international organization and a State with the object of establishing the status of that

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

organization within the State in whose territory it has its seat and defining the privileges and immunities which will be granted to it and its officials" (*Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milan, 1959, p. 1, and *Le droit diplomatique contemporain*, Geneva/Paris, 1962, p. 45).

Cahier, like Jenks also, includes among host agreements the 1951 Agreement between Egypt and the WHO (*Etude des accords de siège...*, *op. cit.*, p. 432).

Having made these observations on "headquarters agreements" and "agreements on privileges and immunities" in general, I wish now to turn to the 1951 Agreement between the WHO and Egypt. A careful examination of the circumstances of its conclusion, the purposes sought to be achieved by such an instrument and an analysis of its provisions clearly reveal that the Agreement is a "host agreement". It was intended to regulate the legal status and activities of the Regional Office in Alexandria. The Preamble of the Agreement states :

"Desiring to conclude an agreement for the purpose of determining the privileges, immunities and facilities to be granted by the Government of Egypt to the World Health Organization, to the representatives of its Members and to its experts and officials *in particular with regard to its arrangements in the Eastern Mediterranean Region*, and of regulating other related matters." (Emphasis added.)

A number of the provisions of the Agreement contain references to "the Regional Committee of the Eastern Mediterranean Region", "the Regional Office in Alexandria", "the Regional Director in Egypt and his Deputy" and "the necessary police supervision for the protection of the seat of the Organization and the maintenance of order in the immediate vicinity thereof". These references indicate that one of the basic purposes of the Agreement is to regulate the activities of the Regional Office in Alexandria and that it serves as the instrument governing its legal régime.

The fact that the Office started its operations before the conclusion of the 1951 Agreement does not change the legal situation. In practice some *de facto* arrangements of an interim character precede the formal establishment of such offices before their consolidation in and consecration by the agreement governing their legal status. The headquarters agreement of the United Nations itself was preceded by such provisional arrangements. On 14 February 1946 the General Assembly, meeting in London, accepted the invitation of the United States Congress of 10 December 1945 to establish its headquarters in the territory of the United States. The United Nations established itself there from that time on, although the headquarters agreement was not concluded until 26 June 1947. The *de facto* character of the arrangements which were made prior to the conclusion of the

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

1951 WHO/Egypt Agreement was confirmed by a representative of the WHO in a statement, made to the Fourth World Health Assembly in the course of its consideration of the proposed agreement, in which he

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

Of no legal bearing on the 1951 Agreement either is the transfer of functions from the Alexandria Sanitary Bureau to the Regional Office of the WHO for the Eastern Mediterranean, whether it was effected by a unilateral statement by the Egyptian Government or by the statement and its acceptance which were described by the Director of the Legal Division of the WHO in his replies to the questions put to him by the Court as “[*Translation*] separate but concordant unilateral statements by those parties” (sitting of 23 Oct. 1980). The transfer of functions from the Alexandria Sanitary Bureau and the establishment of the Regional Office in Alexandria are two distinct operations which have different objects and subject-matters and thus require two separate legal acts.

Furthermore, it is difficult to accept the view that the establishment of the Regional Office in Alexandria was made by a “unilateral act of the Organization” or by “an agreement in simplified form” resulting from the acceptance by Egypt of the decision of the Organization. It involved a composite legal act and could not be effected by a unilateral decision of the organization, inasmuch as its field of operation was the territory of a State, whose consent was necessary. In the long process which the establishment of a regional office requires, the host State extends an invitation to the organization to establish one of its subsidiary organs in its territory. Then the organization decides likewise, a decision in which the host State when it is a member of the organization concurs, and its individual will is a part of the general will which produces the decision. Subsequently a number of preliminary steps are taken and negotiations are held to put them in a definitive form and embody the legal régime which governs the accumulative institution in a formal instrument. An agreement by which a State hosts a regional office which enjoys inviolability and immunity from all forms of legal process requires, according to the constitutional requirements of the host State, a number of legislative acts which cannot and are not based on “agreement in simplified form”. Nor can the organization give its definitive consent to the setting-up of one of its subsidiary organs before final agreement on the specific modalities of such a legal régime and its consecration in an instrument binding on and enforceable vis-à-vis the host State. And once such an instrument enters into legal force, it integrates the previous acts, arrangements and understandings and becomes

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

the law governing the operation of the institution, any changes in its rules and its eventual termination.

* * *

The last point which I wish to comment upon concerns the conditions for the transfer of the Regional Office.

Section 37 of the 1951 Agreement confers upon both parties the right to denounce the Agreement following failure to agree on certain provisions requested by either of them. It provides for guarantees to guard against abrupt denunciation or disruptive termination of the Agreement. It requires consultations between the parties concerning the modifications to be made in its provisions. It also requires two years' notice for denunciation of the Agreement in case the negotiations for revision do not result in an understanding within one year. The requirements and guarantees contained in Section 37 manifest the intention of the parties to ensure the security and stability of a regional office, set up for an indefinite period, through the establishment of which in the territory of the host State the latter was enabled to continue its regional role in the health field. Such a role is of long standing and dates back as far as 1831.

It has been argued in some of the statements submitted to the Court that Section 37 is not a denunciation but a revision clause. It would, it is contended, apply exclusively to cases of denunciation subsequent to failure to reach agreement on certain demands for revision, and not to the transfer of the seat of the Regional Office. I have not found the arguments in support of such a restrictive interpretation of Section 37 to be warranted or well conceived. Both the legislative history and the general law of international organizations lead me to opt for the effective interpretation of Section 37.

Section 37 of the 1951 Agreement is modelled on a formulation originally employed in the headquarters agreement of 1946 between Switzerland and the International Labour Organisation and subsequently reproduced in the headquarters agreement of 1948 between Switzerland and the World Health Organization. The materials submitted to the Court by the Legal Adviser of the International Labour Organisation on the negotiations which led to the conclusion of the 1946 Agreement indicate that the parties intended that denunciation of the Agreement should be required in order to remove the seat.

The transfer of the seat of the Regional Office at Alexandria would connote revision of the 1951 host agreement inasmuch as it would deprive it of its subject-matter at a stroke. To argue that the safeguards provided for in Section 37 do not apply to the transfer of the seat would imply conceding to one party to the Agreement the power to circumvent these

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

guarantees by resorting to a technicality which would allow it to frustrate the very object of the instrument without complying with the procedure prescribed for denunciation consequent upon a request for revision of one or more provisions of the Agreement.

Interpreting Section 37 as requiring the notice period provided by it in the case of the transfer of the Office is also in conformity with the general law of international organizations. A study of the headquarters agreements of international organizations indicates that the requirement of a notice period is a common feature. Their provisions on the matter could be considered as evidence of a customary rule. Concern with the security and stability of arrangements for institutionalized inter-State co-operation is also reflected in the established rule contained in the constituent instruments of international organizations, requiring a notice period for withdrawal from membership.

In considering the question of the application of Section 37 of the 1951 Agreement to a transfer of the Regional Office, the Opinion has adopted a broad approach which views it within "the general legal framework in which the true legal issues before the Court have to be resolved". It has pointed out that whatever view may be held on this question, the fact remains that certain legal principles and rules are applicable in the case of such a transfer. They relate to consultations prior to the decision to transfer, negotiations concerning the conditions and modalities of transfer, and a reasonable transitional period between the notification of the decision and its eventual coming into effect.

I note with concurrence that one of the final conclusions of the Opinion (para. 43) states that : "This special legal régime [regulating the Regional Office] of mutual rights and obligations has been in force between Egypt and WHO for over thirty years", that "the result is that there now exists in Alexandria a substantial WHO institution employing a large staff and discharging health functions important both to the Organization and to Egypt itself" and that "any transfer of the WHO Regional Office from the territory of Egypt necessarily raises practical problems of some importance".

I agree with the Opinion's statement that :

"These problems are, of course, the concern of the Organization and of Egypt rather than of the Court. But they also concern the Court to the extent that they may have a bearing on the legal conditions under which a transfer of the Regional Office from Egypt may be effected."

It is evident that all this has to be borne in mind and taken into due account in the consultations and negotiations between the WHO and Egypt regarding the determination of what the Opinion refers to as a "reasonable

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

period of time . . . required to effect an orderly transfer of the operation of the Office” and “with a minimum of prejudice to the work of the Organization and the interests of” the host State.

The Opinion rightly points out that what periods of time may be involved in the observance of duties to consult and negotiate and what period of notice of termination should be given, are matters which necessarily vary according to the requirements of the particular case. The conclusion to be drawn from this general statement when applied to the present case is obvious inasmuch as the latter concerns an arrangement of inter-State institutionalized co-operation which is well-established and of long standing, and has been functioning in an effective manner for the common interest. It is imperative to protect the legal régime created by such arrangements from being suddenly and precipitately terminated.

Another point which invites comment on my part relates to what the Opinion of the Court refers to as “some indications as to the possible periods involved” in the event of the transfer of the seat of the Regional Office from the territory of the host State. In reviewing a number of host agreements concluded by States with various international organizations, and containing varying provisions regarding the revision, termination or denunciation of the agreement which were brought to the Court’s attention, the Opinion rightly makes a distinction between two main groups. The first group provides the necessary régime for the seat of headquarters or regional offices “of a more or less permanent character”. The second group provides a régime for other offices “set up *ad hoc* and not envisaged as of a permanent character”. The Opinion rightly includes the host agreements for regional offices concluded by the WHO in the first category. The Court has stated that some indications as to the possible periods involved can be seen in provisions of host agreements, including Section 37 of the Agreement of 25 March 1951, as well as in Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and in the corresponding article of the International Law Commission’s draft article on treaties between States and international organizations or between international organizations. I wish to observe that this statement is so general in its scope as to cover the different categories of host agreement. It should be noted, however, that the reference in this context to Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, and to the corresponding article of the International Law Commission’s draft articles on treaties between States and international organizations or between international organizations, applies to cases in which no provision for denunciation is included and hence the residual rule enunciated in these two articles is required. In the present case concerning the WHO Regional Office in Egypt, there is no need for any residual rule. The 1951 Agreement provides a contractual rule which the parties have adopted. It expresses their intention as to what notice period should apply to the termination of the activities of the Regional Office. Therefore the indications which apply to the present case and have particular relevance are to be found in Section 37 of the 1951 Agreement, supplemented by whatever may be necessary to provide a reasonable period for an orderly

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-

termination of the activities of the Regional Office in Alexandria, which was set up as an operational organism concerned with health : the most imperative of all the technical fields of inter-State co-operation. This organism, as I mentioned before, was set up as an indefinite arrangement, is well-established and of long standing, and has discharged its functions satisfactorily in the common interest of the member States of the region concerned.

(Signed) Abdullah EL-ERIAN.

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.
