

OPINION INDIVIDUELLE DE M. SETTE-CAMARA

[Traduction]

Je souscris entièrement à la décision et au dispositif de l'avis consultatif mais, étant donné que mon raisonnement porte sur certains points qui n'ont pas été envisagés par la Cour, je me sens obligé d'y joindre une opinion individuelle exposant mes idées.

Le droit de l'Organisation mondiale de la Santé de demander un avis consultatif à la Cour sur des points mettant en jeu l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte ne fait aucun doute. Ce droit se fonde sur l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour et l'article X, paragraphe 2, de l'accord entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation des Nations Unies, adopté par la première Assemblée mondiale de la Santé le 15 novembre 1947. En outre, l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé réserve expressément ce droit à l'Organisation. La Cour est donc régulièrement saisie dans sa compétence consultative et celle-ci est bien fondée. D'autre part, malgré le caractère discrétionnaire du pouvoir conféré à la Cour en matière consultative, il n'est pas d'exemple que, depuis sa création, elle ait exercé négativement ce pouvoir. Conformément à sa longue jurisprudence, la Cour pourrait difficilement refuser de donner suite à la requête de l'Organisation mondiale de la Santé.

Il appert également que la demande d'avis consultatif a trait à une « question juridique », à savoir l'interprétation d'une clause d'un traité, et qu'il n'y a pas de « question juridique actuellement pendante » entre les parties. On a fourni à la Cour d'abondantes preuves des profondes divergences de vues entre les États appartenant à l'organisation régionale de la Méditerranée orientale – et entre d'autres États – au sein de l'Assemblée mondiale de la Santé, quant au projet visant à transférer hors d'Alexandrie le Bureau régional de la Méditerranée orientale. Mais ce sont là des divergences qui se sont manifestées à l'intérieur des organes d'une institution internationale et qui n'intéressent pas la Cour, aussi longtemps du moins qu'elles ne se situent pas au niveau des relations conventionnelles entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte.

Je suis convaincu qu'au paragraphe 35 de son avis consultatif la Cour a eu raison d'aller au-delà du libellé strict et littéral des questions qui lui ont été posées par la résolution WHA33.16, et d'étudier et de creuser la véritable question juridique soulevée par la requête. Comme la Cour l'a très justement fait observer :

« pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, elle doit rechercher quelles

sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête »,

car,

« une réponse incomplète à des questions comme celles de la requête peut non seulement être inefficace mais induire réellement en erreur sur les règles juridiques qui régissent le sujet examiné ».

Un examen global de tous les problèmes juridiques en jeu est compatible avec la jurisprudence de la Cour, même s'il nécessite que l'on aille au-delà du libellé restreint des questions figurant dans la requête. La Cour permanente de Justice internationale a été jusqu'à admettre la procédure consistant à élargir le contexte de certaines conclusions, même dans des affaires contentieuses. Qui plus est, dans son arrêt n° 11 sur l'*Interprétation des arrêts nos 7 et 8 (Usine de Chorzów)*, la Cour permanente a déclaré :

« En procédant à cet examen, la Cour ne se considère pas comme tenue de répondre simplement par oui ou non aux propositions formulées dans les conclusions de la requête allemande. Elle se place à ce point de vue par des formules choisies par les Parties en cause, mais doit pouvoir se prononcer librement. » (*C.P.J.I., série A n° 13*, p. 15.)

A la page suivante, la Cour a ajouté :

« Selon toute autre interprétation, en effet, la requête en question ne satisferait pas aux conditions formelles posées par ledit article ; et, comme elle a déjà eu l'occasion de le dire dans des arrêts antérieurs, la Cour peut, dans des limites raisonnables, faire abstraction des imperfections de forme des pièces qui lui sont soumises. »

De même, dans son avis consultatif sur la *Délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque*, en l'affaire dite de *Jaworzina* (*C.P.J.I., série B n° 8*, p. 50), la Cour permanente a dit :

« La question sur laquelle l'avis consultatif de la Cour est demandé concerne, selon les termes mêmes du paragraphe introductif de la requête, principalement la frontière dans la région de Spisz, et la documentation écrite et orale porte presque exclusivement sur ce point. Toutefois, la Cour estime ne pouvoir se dispenser de se prononcer sur la thèse polonaise, et partant sur les frontières dans le duché de Teschen et dans le territoire d'Orava, pour autant que la délimitation dans ces régions et celle dans le territoire de Spisz pourraient dépendre l'une de l'autre. En formulant la requête, le Conseil a tenu à renvoyer expressément aux conclusions des thèses présentées par les deux parties, et la discussion qui a eu lieu au Conseil de la Société des Nations, aussi bien que les termes généraux de la question même paraissent indiquer que l'avis doit porter sur l'ensemble de ces thèses. »

De même, dans son avis consultatif sur la *Compétence de l'Organisation internationale du Travail* (C.P.J.I., série B nos 2 et 3, p. 59), la Cour permanente a décidé d'interpréter strictement la requête pour avis consultatif qui lui avait été soumise. A cette occasion, elle s'est exprimée en ces termes :

« La terminologie même indique que ces « autres questions » sont des questions qui, pour les fins du présent avis, doivent être considérées comme étant essentiellement de même nature que celles tendant à organiser et à développer les moyens de production ; mais les « autres questions » ne sont pas précisées, et la Cour ne saurait entreprendre de les définir. »

La Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif sur l'*Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain* (C.I.J. Recueil 1956, p. 26), ne s'est pas écartée de cette jurisprudence. Elle a alors déclaré :

« C'est dans ces circonstances que la question a été soumise à la Cour. Alors que la question se réfère expressément à des audiences à accorder par le Comité, la Cour l'interprète comme ayant pour objet de déterminer si l'Assemblée générale est habilitée en droit à autoriser le Comité à accorder des audiences à des pétitionnaires. La Cour doit par conséquent examiner la question plus large portant sur le point suivant : l'Assemblée générale se conformerait-elle à l'avis consultatif du 11 juillet 1950, en autorisant le Comité du Sud-Ouest africain à accorder des audiences à des pétitionnaires ? »

De plus, dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies* (C.I.J. Recueil 1962, p. 157-158), la Cour a présenté l'observation suivante :

« La Cour se propose d'examiner l'article 17 en lui-même et dans ses relations avec le reste de la Charte, mais il convient de noter qu'au moins trois questions distinctes pourraient se poser en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 2 de cet article. La première question est celle de l'identification des « dépenses de l'Organisation » ; une seconde question aurait trait à la répartition des dépenses par l'Assemblée générale ; et une troisième porterait sur l'interprétation des mots « sont supportées par les Membres ». Les deuxième et troisième questions visent directement les « obligations financières des Membres », mais c'est uniquement la première que est soulevée par la demande d'avis consultatif. La question soumise à la Cour se réfère au moment qui précède logiquement la répartition des dépenses, de même qu'une question relative à cette répartition serait antérieure à une question touchant à l'obligation des Etats Membres de payer. »

Et la Cour a conclu en ces termes :

« On lui a demandé de répondre à une question précise qui a trait à

certaines dépenses déterminées qui ont été effectivement faites mais la Cour n'exercerait pas de façon adéquate l'obligation qui lui incombe si elle n'examinait en détail les différents problèmes soulevés par la question que l'Assemblée générale lui a posée. » (*Ibid.*, p. 158.)

* * *

Contrairement à ce que l'on soutient parfois, l'OMS, comme d'ailleurs toute organisation internationale, a le droit de déplacer ses bureaux régionaux. Vu les articles 43, 44, 45 et 46 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, il paraît incontestable que l'OMS a le droit absolu de décider de l'emplacement de son siège et de ses comités et bureaux régionaux. Il serait d'ailleurs contraire au texte même de la majorité des constitutions des organisations internationales de leur dénier ce droit, y compris le droit de transférer leur siège et celui de leurs organes si elles le jugent bon. Sur ce point, il suffit de rappeler le contenu de la section 23 de l'accord de siège de l'Organisation des Nations Unies, qui donne à l'Organisation le droit de décider unilatéralement de maintenir ou non son siège à New York, ainsi que de la section 24, qui dispose :

« Dans le cas où le siège de l'Organisation des Nations Unies serait transféré hors du territoire des Etats-Unis, le présent accord cessera d'être en vigueur, exception faite toutefois de celles de ses dispositions qui seraient nécessaires pour la terminaison régulière des activités de l'Organisation des Nations Unies dans son siège des Etats-Unis et pour la disposition de celles de ses propriétés qui s'y trouvent. »

L'accord de Lake Success de 1947 ne contient d'ailleurs aucune disposition sur la dénonciation et ne prescrit aucun préavis avant la résiliation du traité. S'il en est ainsi pour le plus important des accords de siège – si l'on songe aux vastes intérêts en jeu de part et d'autre – il serait étonnant qu'une clause de dénonciation prévoyant un préavis soit indispensable dans les traités conclus par des organisations internationales avec des pays hôtes en ce qui concerne la localisation de leur siège.

De plus, je ne pense pas que les accords de ce genre entraînent pour l'organisation l'obligation de maintenir ses bureaux dans le territoire de l'Etat hôte. Dans l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Egypte, les obligations de l'Organisation sont clairement énoncées aux sections 26 (« Privilèges et immunités accordés uniquement dans l'intérêt de l'Organisation »), 31 (« Précautions nécessaires à la sécurité du Gouvernement égyptien »), 32 et 33 (« Collaboration pour le règlement des différends locaux ») et 34 (« Règlement des divergences de vues portant sur l'accord »). Cet accord ne contient aucune disposition obligeant l'Organisation à maintenir son Bureau en Egypte. En fait, même si l'on écarte la possibilité de transfert, il se pourrait que, pour différentes raisons, l'Organisation juge nécessaire de

mettre fin aux opérations de son organe régional. Il semble que l'accord de 1951 ne contienne aucune disposition qui puisse constituer un obstacle juridique à une décision de cet ordre.

Sur la question de l'intégration aussi, on peut discuter les vues de ceux qui lui attachent une importance excessive. Quand on considère les problèmes constitutionnels qui se posent à l'OMS dans le contexte de la question soumise à la Cour, il convient de se pencher sur ce qu'on a appelé l'« intégration » du Bureau sanitaire d'Alexandrie, effectuée en application de l'article 54 de la Constitution. L'article 54 concerne surtout l'Organisation sanitaire panaméricaine, représentée par le bureau sanitaire panaméricain et les conférences sanitaires panaméricaines, qui « seront intégrés en temps voulu dans l'Organisation », de même que « toutes autres *organisations régionales intergouvernementales* ». (Italiques ajoutés.) L'article prévoit aussi que « cette intégration s'effectuera dès que possible par une action commune, basée sur le consentement mutuel des autorités compétentes, exprimé par les *organisations intéressées* » (italiques ajoutés). Le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte, ou Conseil quarantenaire égyptien, a perdu son caractère intergouvernemental par suite de la conclusion de la convention sanitaire internationale de Paris en date du 31 octobre 1938, dont l'article 1 dispose :

« Le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte sera supprimé et les attributions en seront exercées par les autorités sanitaires égyptiennes, conformément aux dispositions de la convention sanitaire internationale de 1926, telle qu'elle est modifiée par l'article 2 ci-après. Le transfert des services s'opérera trois mois après l'entrée en vigueur de la présente convention. »

En annexe à la convention, on trouve une déclaration de la délégation du Gouvernement royal égyptien acceptant ses nouvelles responsabilités, y compris l'obligation de maintenir « en leur qualité de fonctionnaires égyptiens » les experts et employés de nationalité étrangère.

De plus, lors de la rédaction de l'article 54, pendant l'Assemblée internationale de la Santé tenue à New York en 1946, c'est la situation du bureau sanitaire panaméricain qui a retenu essentiellement l'attention. La seule délégation qui ait soulevé la question du Bureau sanitaire d'Alexandrie a été la délégation de l'Égypte (voir OMS, *Actes officiels*, n° 1, p. 29). Ni l'un ni l'autre des deux textes qui ont été discutés ne contenait le mot « intégration » (*ibid.*, annexe 23, p. 73). Cette notion a été introduite par le comité d'harmonisation de seize membres et des doutes ont été exprimés quant à la signification réelle du mot « intégration ». D'autre part, la résolution la plus pertinente concernant l'« intégration » du Bureau sanitaire d'Alexandrie, à savoir la résolution EB3.R30, ne fait pas mention de l'article 54 de la Constitution. Par conséquent, si le processus d'absorption du Bureau sanitaire d'Alexandrie dans la structure de l'OMS et sa métamorphose en Bureau régional de la Méditerranée orientale a été fréquemment qualifiée d'« intégration », je ne crois pas qu'on puisse en conclure

que le statut du Bureau d'Alexandrie est différent de celui des autres bureaux régionaux et qu'il devrait être traité d'une façon spéciale dans l'éventualité d'un transfert. Tout compte fait, la théorie de la « prédestination » d'Alexandrie comme emplacement du BRMO n'est pas très convaincante, puisqu'il existait déjà à d'autres endroits des bureaux régionaux s'occupant de la diffusion de renseignements épidémiologiques, par exemple à Téhéran, à Tanger et à Singapour. Si c'était là le signe distinctif de la « prédestination », le Bureau régional pour l'Asie du Sud-Est aurait dû être installé à Singapour et non à New Delhi, et le siège de l'OMS elle-même devrait être à Paris, où le vénérable Office international d'hygiène publique a été extrêmement actif de 1907 jusqu'au début de la seconde guerre mondiale.

Etant donné que la doctrine de l'« intégration », qui singulariserait la situation « unique » du Bureau d'Alexandrie, n'a aucune incidence sur le dispositif de l'avis consultatif, j'ai pu souscrire à celui-ci. Les remarques qui précèdent ont donc pour objet d'exposer mes vues sur les allusions que l'on trouve dans les motifs de l'avis à l'intégration « conformément à l'article 54 de la Constitution ».

* * *

Il est incontestable que le Bureau sanitaire d'Alexandrie a joué un rôle important dans l'histoire de la coopération sanitaire internationale, notamment en s'acquittant de ses devoirs en tant que Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale depuis le 1^{er} juillet 1949. Il possède une longue et riche histoire, qui remonte à 1831. En 1843, un conseil sanitaire analogue à celui de Constantinople a été créé en Egypte, et il a repris en 1852 les attributions de celui-ci. Cet organisme, qui existe depuis un siècle et demi, peut certes, en raison de son expérience et de sa situation au carrefour des routes traditionnelles de pèlerinage, être fier de son impressionnant palmarès de services rendus à la communauté internationale, depuis l'époque où les problèmes internationaux de santé consistaient seulement à assurer une collaboration dans la lutte contre les fléaux séculaires qu'étaient la peste, le choléra, la fièvre jaune et la variole. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que l'Egypte s'est toujours comportée d'une manière irréprochable en sa qualité de pays hôte. De plus, il est clair que la rupture de relations diplomatiques avec le pays hôte n'affecte en aucune façon le fonctionnement d'une organisation internationale ou de ses organes, comme le prouve abondamment la vie quotidienne de l'Organisation des Nations Unies à New York et comme le prévoit l'article 82 de la convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. S'il appartenait à la Cour de décider si le BRMO doit être transféré ou non, tous ces arguments pèseraient sans doute d'un poids considérable. Mais

telle n'est pas la tâche de la Cour. L'opportunité du transfert du Bureau ne peut être décidée que par l'Assemblée mondiale de la Santé, qui est habilitée à cet effet par les articles 43 et 44 de sa Constitution. C'est à l'Assemblée mondiale de la Santé que ces arguments doivent être présentés.

La tâche qui incombe à la Cour est différente. Par sa résolution WHA33.16 du 20 mai 1980, l'Assemblée mondiale de la Santé a soumis à la Cour deux questions concernant la situation hypothétique qui apparaîtrait au cas où une décision favorable au transfert du Bureau régional serait prise à l'avenir. La réponse à ces questions requiert l'interprétation d'une clause conventionnelle et dépend des conséquences de cette interprétation.

Il ne fait pas de doute que l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités consacre les règles du droit international relatives à l'interprétation des traités. Au paragraphe 1 de cette disposition, on trouve en particulier la règle de base selon laquelle : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. » Certes, la convention de Vienne ne s'applique pas à l'accord à l'examen puisque ce n'est pas un accord conclu entre des Etats mais entre un Etat et une organisation internationale. Ses dispositions s'y appliquent cependant dans la mesure où elles consacrent des règles de droit international auxquelles les parties sont soumises indépendamment de la convention (art. 3 b)). Dans l'avis consultatif qu'elle a donné sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie* (C.I.J. Recueil 1971, p. 47), la Cour a déjà déclaré : « Les règles de la convention de Vienne sur le droit des traités ... peuvent, à bien des égards, être considérées comme une codification du droit coutumier existant dans ce domaine. » Or la règle de l'article 31 appartient sans aucun doute à cette catégorie.

En conséquence, si la Cour restait dans les limites étroites des questions posées dans la requête, elle ne pourrait que procéder à l'interprétation de la section 37 de l'accord de 1951, de bonne foi et conformément au sens ordinaire à attribuer à ses termes, à la lumière de son objet et de son but, et en tenant compte des règles des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 31 ainsi que des moyens complémentaires d'interprétation prévus à l'article 32.

La première question posée à la Cour porte spécifiquement sur les clauses de « négociation » et de « préavis » de la section 37. Quelles sont exactement ces clauses ? Les « négociations » visées à la section 37 sont les négociations relatives à la révision de l'accord (« Le présent accord peut être révisé à la demande de l'une ou l'autre partie. Dans cette éventualité, les deux parties se consultent sur les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions du présent accord »). C'est cette procédure de consultation qui est désignée par le terme « négociations » dans la troisième phrase de la section 37. Cette disposition ne vise aucune autre sorte de « négociations ». C'est donc la « révision » ou la modification du

traité qui est en question. Il est dit en outre, à la fin de la section 37, que c'est au cas où, dans le délai d'un an, ces négociations n'aboutiraient pas à une entente, que l'accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans. Ce préavis de deux ans concerne la dénonciation, laquelle n'est possible qu'au cas où, dans un délai d'un an, les négociations n'aboutissent pas à une entente. Tel est le sens ordinaire à attribuer aux termes de ce texte, interprétés de bonne foi, et je ne vois pas comment on pourrait les interpréter autrement. Il paraît évident que la section 37 a été élaborée avec l'intention d'éviter une disposition nette et distincte sur la dénonciation. La dénonciation d'un traité est importante puisque son existence ou son inexistence en dépend. Il est rare qu'une clause de dénonciation se présente sous le couvert d'une clause relative à une autre question.

Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires relatifs au libellé de la section 37. La formule que l'on y trouve est une clause type qui figure dans toute une série de traités semblables, remontant à l'accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail concernant le statut juridique de cette Organisation en Suisse, adopté et signé le 11 mars 1946. Cet accord a donné naissance à toute une génération d'accords reprenant les mêmes termes, en particulier l'accord concernant le statut juridique de l'Organisation mondiale de la Santé, approuvé par la première Assemblée mondiale de la Santé le 17 juillet 1948 et par le Conseil fédéral suisse le 21 août 1948. On pourrait même remonter encore plus haut dans la recherche des origines du libellé de la section 37. Le *modus vivendi* de 1926 conclu entre la Société des Nations et la Suisse contient, à l'article XIV, le passage suivant :

« Les règles du *modus vivendi* énoncées ci-dessus ne pourront être modifiées que de concert entre les organismes de la Société des Nations et le Département politique fédéral. Au cas, toutefois, où un accord ne pourrait être réalisé, il sera possible, soit au Gouvernement fédéral, soit aux organismes de la Société des Nations de dénoncer tout ou partie des règles du *modus vivendi*. Dans ce cas, les règles visées dans la dénonciation demeureront en vigueur pendant une année à dater de cette dénonciation. » (Société des Nations, *Journal officiel*, 7^e année, n^o 10, p. 1424.)

Le texte de l'article 30 de l'accord entre l'Organisation internationale du Travail et la Suisse et celui de l'article 29 de l'accord entre l'Organisation mondiale de la Santé et la Suisse sont identiques au texte de la section 37. La seule différence réside en ce que, dans ces accords, les phrases sont réparties en trois paragraphes, tandis qu'à la section 37 toutes les clauses sont regroupées en un seul. L'arrangement provisoire entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse, signé à Berne le 11 juin 1946 et à New York le 1^{er} juillet 1946, qui constitue encore l'accord d'établissement de l'Organisation à Genève (bien qu'il soit appelé par euphémisme « Accord provisoire ») reprend en son article final la rédaction du *modus vivendi* de 1926, avec un préavis réduit à trois mois.

En outre, d'après ce qui nous reste des procès-verbaux des négociations qui ont eu lieu les 1^{er}, 2, 3 et 11 mars 1946 et ont abouti à la conclusion de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail relatif au statut juridique de l'Organisation en Suisse, il paraît clair que le Gouvernement suisse, représenté par M. Guggenheim, tenait beaucoup à introduire dans le traité une clause de dénonciation avec préavis de six mois. L'Organisation internationale du Travail, représentée par M. Jenks, a proposé un libellé qui, après quelques modifications, est finalement devenu l'article 30 et est à l'origine de dispositions semblables figurant dans toute une série d'accords d'établissement. Apparemment, la formule de M. Jenks visait à éviter l'insertion d'une clause de dénonciation proprement dite et à son remplacement par une disposition permettant une révision opérée d'un commun accord par les parties. Compte tenu de la genèse de la section 37, le droit de dénonciation ne prend manifestement naissance que si, au bout d'une année, des négociations menées en vue d'une révision ont échoué. Dans l'économie de ce texte, qui se retrouve dans toute une série de traités, la dénonciation est indissolublement liée à la révision.

Cela étant, le transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale hors d'Alexandrie pourrait-il s'opérer par voie de révision du traité? Je pense que, du fait même que l'accord est un « accord d'établissement » – et c'en est un selon moi – le transfert de l'organisme international régional, qui est au centre des dispositions de l'accord, impliquerait beaucoup plus qu'une révision de celles-ci. Cela équivaudrait en réalité à mettre fin à l'accord en le privant de son but et de son objet. Le transfert du Bureau sortirait donc du cadre de la section 37, qui vise l'éventualité du maintien en vigueur de l'accord modifié mais ne vise pas sa disparition par voie de dénonciation, si ce n'est dans le cas particulier où les négociations en vue d'une révision échouent.

Le fait est que le traité ne contient aucune clause générale de dénonciation indépendamment d'une procédure de révision. Sur ce point particulier, il peut être mis sur le même plan que les traités visés à l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités, à savoir ceux qui ne contiennent pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait, étant toujours entendu que l'article 56 consacre des règles de droit international général au sens de l'article 3 *b*). Soit dit en passant, l'article 56 du projet d'articles de la Commission du droit international relatif aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales est identique par son libellé à la disposition correspondante de la convention de Vienne.

Il serait à mon avis raisonnable de considérer que les deux conditions énoncées aux alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 1 de l'article 56 donnent la faculté de dénoncer l'accord de 1951, même en l'absence de toute clause générale de dénonciation dans cet instrument. Il serait d'ailleurs étonnant de priver les parties à un accord de siège de toute possibilité de dénonciation ou de retrait. En outre, l'accord en question est par nature un

accord d'établissement et il constitue donc un cas typique d'accord impliquant un droit de dénonciation, spécialement de la part de l'Organisation, ainsi que la Commission du droit international l'a expressément reconnu dans son commentaire de l'article 56 du projet d'articles relatif aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Il ne fait aucun doute que les accords de siège qui ne contiennent pas de clause générale de dénonciation, et ce sont les plus nombreux, ne peuvent pas par nature exclure la dénonciation. Dans ces conditions, on ne saurait guère contester que, selon les règles du droit international consacrées à l'article 56 de la convention de Vienne, il peut être mis fin à l'accord par voie de dénonciation, et qu'en pareil cas un préavis raisonnable doit être donné. Cependant, le paragraphe 2 de l'article 56 va au-delà des règles reconnues du droit international général, et la Commission du droit international l'a interprété sous l'angle du développement progressif du droit international. Le délai de dénonciation ou de retrait de douze mois ne doit être considéré que comme une indication de ce qui serait un délai raisonnable. C'est bien dans ce sens que la Cour s'y réfère au paragraphe 49 de son avis consultatif.

* * *

La question de savoir si l'accord de 1951 est ou non un « accord d'établissement » (en anglais *host agreement*) a été controversée au cours de la procédure. Cette notion est probablement plus large que celle d'« accord de siège », puisque des arrangements peuvent être signés avec des pays qui accueillent, en tant qu'Etats hôtes, des réunions et conférences temporaires. Mais il est fréquent que l'on donne le même sens à ces deux expressions. Un « accord d'établissement » se caractérise par le fait qu'il contient un certain nombre de dispositions visant à régler les rapports entre l'Etat hôte et l'organisation internationale en ce qui concerne le siège permanent de celle-ci ou le siège de l'un de ses organes sur le territoire de l'Etat hôte. Peu de ces accords contiennent des termes semblables à ceux qui figurent à la section 2 de l'accord de siège de l'Organisation des Nations Unies (à New York), qui est ainsi libellée : « Le siège de l'Organisation des Nations Unies est le district administratif. » L'accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Suisse, qui concerne le deuxième siège, par ordre d'importance, de l'Organisation, ne contient rien de la sorte. Il en va de même de la majorité des accords d'établissement. L'accord de 1951, même si l'on excepte la référence directe au « Secrétariat » et au « Bureau régional à Alexandrie », qui est faite à la section 1, v), ainsi que les nombreuses mentions du Directeur régional, porte sur des questions qui dépassent le cadre d'un accord sur les privilèges, immunités et facilités. Il traite, d'une manière très détaillée, du statut des représentants des membres, dont la présence en Egypte s'expliquait seulement par la nécessité de s'occuper des affaires du Bureau régional. La section 23, paragraphe 2 d), proclame le droit dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation d'importer en franchise de douane leurs meubles et effets « lors de leur entrée en fonction

en Egypte ». C'est là une disposition typique d'un accord d'établissement ; elle vise en effet des personnes affectées pour une longue durée sur le territoire de l'Etat hôte, et non des fonctionnaires en mission temporaire sur le territoire égyptien. Le paragraphe 1 de la section 30 garantit la fourniture d'électricité, d'eau et de gaz ainsi que l'enlèvement des ordures, ce qui n'a rien à voir avec les dispositions relatives aux privilèges et immunités. Le paragraphe 2 de cette section a trait à « la surveillance de police qu'exigent la protection des locaux de l'Organisation et... » Ces dispositions visent manifestement à régler des rapports d'un caractère permanent ; elles se distinguent de celles qui portent exclusivement sur les privilèges, immunités et facilités, comme celles que contient l'accord concernant la fourniture de services, conclu le 25 août 1950 entre l'Egypte et l'OMS. Certes – et c'est aussi le cas pour la plupart des accords d'établissement – l'accord de 1951 contient toute la série des dispositions habituelles relatives aux privilèges, immunités et facilités, ou les dispositions que la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947, qualifie à sa section 1, i), de « clauses standards », expression qui vise les clauses concernant la personnalité juridique, les biens, fonds et avoirs, les facilités de communications, l'abus des privilèges, la reconnaissance des laissez-passer des Nations Unies et le règlement des différends. Ce qui fait toute la différence, c'est que, dans les accords d'établissement, ces problèmes sont envisagés du point de vue des besoins résultant de la présence permanente d'une organisation internationale sur le territoire de l'Etat hôte. L'accord de 1951 correspond, dans ses grandes lignes, à beaucoup d'accords d'établissement conclus après la guerre, y compris les autres accords d'établissement relatifs à des bureaux régionaux de l'OMS. Il est fidèlement aligné sur le modèle de projet d'accord entre l'OMS et un Etat hôte qui est reproduit à l'annexe F au document EMR/EBWG/3. Ce modèle a été mis au point en 1948 et il a servi de cadre à tous les accords d'établissement conclus par l'Organisation. Par ailleurs, tout au long des négociations avec le Gouvernement égyptien et pendant la procédure d'approbation par l'Assemblée mondiale de la Santé et le Conseil exécutif, l'accord en question a toujours été qualifié de « *host agreement* » et en français d'« accord de siège » (voir *Recueil des résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif*, vol. I, p. 357 – section 3 du chapitre sur les « Accords de siège », intitulée « Accord de siège avec le Gouvernement de l'Egypte »).

Comme l'accord de 1951 est un accord de siège et que c'est un traité bilatéral, on lui ôterait sa raison d'être, ce qui reviendrait à y mettre fin, si on retirait le Bureau régional d'Alexandrie.

En conséquence, le transfert du Bureau régional ne peut pas s'opérer par voie de révision ou de modification des dispositions de l'accord, selon la procédure prévue à la section 37. Si le Bureau est retiré d'Alexandrie, l'accord devient nul et vide de sens.

J'ai dit que la section 37 ne s'applique pas parce qu'elle vise avant tout la

revision de l'accord, et que la dénonciation n'est possible que si la tentative de revision échoue au bout d'une année. Pourtant, les accords d'établissement sont au plus haut point, vu leur nature même, des traités dénonçables étant donné que les organisations internationales ont normalement toute liberté de choisir l'emplacement de leurs bureaux, à quelques exceptions près, comme la Cour internationale de Justice, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, dont les actes constitutifs fixent le siège. Si l'on admet que l'accord de 1951 ne contient pas de clause de dénonciation proprement dite – ce qui est à mon avis le cas – cet accord tombe inmanquablement sous le coup de l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités qui exprime le droit international général. C'est à la lumière de ces principes généraux du droit des traités que devraient être considérés le problème du retrait du Bureau régional et celui de la dénonciation de l'accord de 1951. En outre, on ne saurait admettre que le transfert puisse avoir lieu sans que les parties se soient mises d'accord sur un délai raisonnable permettant au Bureau régional d'Alexandrie de mettre fin à ses activités de manière ordonnée. C'est pourquoi j'approuve pleinement l'appel lancé à l'Organisation mondiale de la Santé dans l'avis consultatif pour qu'elle entame des négociations avec l'Égypte, au cas où l'Assemblée mondiale de la Santé déciderait de transférer le Bureau.

Au paragraphe 49 de l'avis consultatif, la Cour met l'accent avec raison sur les obligations réciproques de l'Organisation et de l'Égypte, qui seraient tenues de coopérer, en vertu des principes et règles juridiques applicables au cas où l'Assemblée prendrait une décision favorable au transfert. Des consultations de bonne foi devraient avoir lieu sur : 1) les conditions et modalités selon lesquelles le transfert devrait avoir lieu, une fois qu'il serait décidé par l'Assemblée ; 2) les diverses dispositions à prendre pour que le transfert s'effectue en bon ordre et de manière à nuire le moins possible aux travaux de l'Organisation et aux intérêts de l'Égypte ; 3) le préavis raisonnable à donner pour mettre fin aux relations contractuelles.

Je pense que la Cour a bien fait de ne pas se borner dans son avis consultatif à un examen étroit et littéral de la clause de l'accord en cause mais d'étudier en profondeur, car cela est beaucoup plus important, la nécessité de protéger, d'une manière générale, les intérêts des organisations internationales et des Etats hôtes lorsque leurs relations conventionnelles doivent prendre fin. Pour tout transfert comme celui dont il s'agit, il faudrait tenir compte des intérêts légitimes des deux parties. Les rapports entre l'Etat hôte et l'organisation internationale devraient toujours être caractérisés par une totale compréhension et une entière coopération, afin que s'instaure ce climat de stabilité et de sécurité qui est indispensable si l'on veut que le rôle important de la diplomatie multilatérale aille en se développant.

(Signé) José SETTE-CAMARA.