

OPINION DISSIDENTE DE M. MOROZOV

*[Traduction]*

1. J'ai voté contre l'avis consultatif parce qu'il représente en substance une tentative d'impliquer plus ou moins la Cour dans le traitement du conflit politique grave qui oppose au Moyen-Orient plusieurs Etats, en particulier des Etats membres de l'Organisation mondiale de la Santé, au sujet du transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale hors du territoire égyptien, pour des motifs politiques.

D'autre part, même si l'on tient compte de la position (que je ne partage pas) de ceux pour qui la requête de l'OMS porte sur une question purement juridique, l'avis consultatif est une ingérence manifeste et inopportune dans le domaine de la mise en œuvre de toute décision éventuelle de transfert, incompatible avec le fait que tous les aspects de cette question, y compris les conditions et modalités d'un transfert, relèvent, en vertu de la Constitution de l'OMS, de la compétence interne exclusive de l'Organisation elle-même. Je ne peux donc pas accepter le prétexte dont procède l'avis consultatif, à savoir que la Cour serait censée devoir rendre cet avis parce que l'OMS l'a saisie de la requête sur la base de l'article 65 du Statut.

2. L'avis consultatif prend le plus grand soin d'éviter toute mention de la source du conflit politique entre les Etats membres de l'OMS, révélée par les débats à l'Assemblée mondiale de la Santé et par les documents présentés à la Cour conformément à l'article 66, paragraphe 2, de son Statut. Il suffit de s'y reporter pour constater que le conflit politique entre les Etats membres de l'OMS n'a pas trait simplement au différend politique qui a surgi dans le cadre de l'Organisation, mais qu'il s'inscrit dans le contexte d'un vaste différend politique entre Etats. A cet égard, je renvoie en particulier au passage de l'exposé écrit soumis à la Cour par le Gouvernement de la République arabe syrienne, où le conflit est à juste raison caractérisé comme suit :

« La situation de plus en plus tendue et troublée qui sévit dans la région de la Méditerranée orientale et qui a rendu nécessaire le transfert du Bureau régional trouve sa cause dans les accords signés aux Etats-Unis d'Amérique, à Camp David, le 27 septembre 1978. Ces accords ont, en effet, empêché la région de parvenir à une paix globale et véritable, réclamée par les Etats arabes et admise enfin aujourd'hui par la communauté internationale tout entière (voir, par exemple, résolution n° 7/2 du 29 juillet 1980, septième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU). »

Il convient de rappeler que la proposition de transférer le Bureau régional de la Méditerranée orientale a été votée par dix-neuf Etats de la région en cause, l'Égypte étant seule à émettre un vote contraire.

3. Le caractère du conflit politique existant entre des Etats membres de l'OMS, qui est plus particulièrement à l'origine de l'affrontement politique dans l'Organisation, présente une grande importance pour ce qui est de la réponse à donner à la question de savoir si la Cour doit rendre un avis consultatif en l'espèce, compte tenu de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut, qui dispose :

« La Cour *peut* donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis. » (Italiques ajoutés.)

La Cour a donc un droit *discretionnaire* de donner ou de ne pas donner d'avis consultatif, même si la question est *juridique* et présentée par un organe dûment autorisé.

Dans la situation qui caractérise la présente espèce, la Cour n'était pas obligée d'accepter la requête et de rendre un avis consultatif.

Le Statut de la Cour lui laisse toute latitude, comme il est indiqué plus haut, pour rendre un avis ou s'abstenir de le faire, en particulier s'il s'agit d'éviter la situation embarrassante, par rapport à l'exercice de ses fonctions judiciaires, qui se créerait si, sous prétexte de donner un avis consultatif, la Cour se trouvait plus ou moins mêlée au traitement d'un différend entre Etats présentant un caractère nettement politique.

4. Je tiens à faire un certain nombre de remarques au sujet du paragraphe 33 de l'avis consultatif, qui contient le raisonnement en la présente espèce concernant la jurisprudence de la Cour.

*En premier lieu*, la Cour reconnaît qu'il s'agit en l'espèce d'une situation où « des considérations politiques jouent un rôle marquant ... » Elle essaie de justifier cette approche incorrecte à cet égard en se fondant, entre autres motifs, sur le fait :

« qu'il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion, en particulier quand ces principes peuvent mettre en jeu l'interprétation de sa constitution ».

Il faut toutefois souligner que, dans sa requête, l'OMS ne demandait pas une interprétation de la Constitution de l'OMS et se bornait à mentionner l'interprétation de la seule section 37 de l'accord de 1951. Il faut donc considérer cette formule, ainsi que la phrase précédente de l'avis consultatif, dans laquelle il est dit :

« selon cette jurisprudence, s'il advient que, comme c'est le cas dans la présente espèce, une question formulée dans une requête relève à

d'autres égards de l'exercice normal de sa juridiction, la Cour n'a pas à se préoccuper des mobiles qui ont pu inspirer la requête »,

comme une justification supplémentaire de la prétendue existence du droit revendiqué par la Cour en la présente espèce de ne pas répondre à la requête soumise mais de répondre à une question rédigée par elle-même.

*En deuxième lieu*, la Cour mentionne aussi, lorsqu'elle explique pourquoi elle n'a pas tenu compte du caractère purement politique de la présente espèce, les affaires des *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies* (1948), de la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies* (1950) et de *Certaines dépenses des Nations Unies* (1962).

Il est regrettable que, pour justifier l'ingérence de la Cour dans des différends politiques entre Etats, un argument aussi peu convaincant soit maintenant avancé, à savoir, l'approche incorrecte adoptée en matière consultative par la Cour à l'occasion de ces trois affaires passées. Je ne veux pas rouvrir le fond des avis consultatifs susmentionnés mais je tiens simplement à rappeler qu'il avait été alors souligné que la Cour n'aurait pas dû accepter ces requêtes pour avis consultatif car elles portaient exclusivement sur des différends politiques entre Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Cette tentative en vue d'adopter la même approche incorrecte trente ans plus tard est inacceptable.

*En troisième lieu*, il est toutefois intéressant de remarquer en l'espèce que dans chacune de ces trois affaires la Cour n'a finalement pas donné de réponse à la requête pour avis telle qu'elle avait été soumise.

5. A l'Assemblée mondiale de la Santé, cinquante-trois délégations seulement ont voté pour la requête, quarante-six ont voté contre et l'on a enregistré vingt abstentions. Celles qui se sont opposées à la suggestion des Etats-Unis d'Amérique tendant à impliquer la Cour en la matière ont déclaré qu'elles considéraient la requête comme une manœuvre politique visant à *retarder par tous les moyens*, et pour deux ou trois ans au moins, le règlement de la question du transfert du Bureau. Elles ont démontré que le texte de la section 37 de l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Egypte relatif aux privilèges, immunités et facilités à accorder à l'OMS dans son ensemble et en particulier à son Bureau pour la Méditerranée orientale est d'une telle clarté qu'aucune interprétation n'est nécessaire et que l'accord serait inapplicable à une décision éventuelle de transférer le Bureau.

Leurs adversaires rétorquent que la section 37 de l'accord devrait s'appliquer dans l'hypothèse susmentionnée.

6. Le résultat est parfaitement connu. La requête a été soumise à la Cour en les termes suivants :

« 1. Les clauses de négociation et de préavis énoncées dans la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Egypte sont-elles applicables au cas où l'une ou l'autre partie à l'accord souhaite que le Bureau régional soit transféré hors du territoire égyptien ?

2. Dans l'affirmative, quelles seraient les responsabilités juridiques tant de l'Organisation mondiale de la Santé que de l'Égypte en ce qui concerne le Bureau régional à Alexandrie, au cours des deux ans séparant la date de dénonciation de l'accord et la date où celui-ci deviendrait caduc ? »

7. C'est en vain que l'on chercherait à trouver dans l'avis consultatif une réponse positive à la question 1, et il va sans dire que ce n'est qu'après une réponse positive à cette question qu'on pourrait logiquement essayer de répondre à la question 2. Au lieu de répondre à la question 1, l'avis consultatif se borne à exposer les divergences de vues existantes et à déclarer au paragraphe 42 :

*« Quoi que l'on puisse penser... de l'applicabilité de la section 37 dans l'hypothèse d'un transfert du Bureau hors d'Égypte, il reste que certains principes et règles juridiques s'appliquent dans cette hypothèse. »*  
(Italiques ajoutés.)

Le dernier membre de phrase « il reste que certains principes et règles juridiques s'appliquent dans cette hypothèse », même combiné avec les paragraphes 49, 50 et 51, ne signifie pas que la Cour répond par l'affirmative à la question 1 de la requête. Le paragraphe 42 de l'avis consultatif va même jusqu'à critiquer sévèrement le texte de la requête initiale. Il y est dit que « l'accent placé sur la section 37 dans les questions énoncées dans la requête fausse dans une certaine mesure le contexte juridique général dans lequel doivent être résolus les véritables problèmes de droit qui ... sont soumis [à la Cour] ».

8. Quel miracle juridique s'est produit au cours de la rédaction de la plus grande partie de l'avis consultatif ? Comment se fait-il que, tout en évitant de répondre par l'affirmative à la question de l'applicabilité de la section 37 de l'accord de 1951, l'avis consultatif entre dans de grands détails sur les « principes et règles juridiques » susmentionnés ?

On est parvenu à ce résultat parce que la requête que l'OMS avait effectivement soumise à la Cour a été écartée et remplacée par un nouveau texte conçu dans les termes suivants :

*« Selon quelles conditions et selon quelles modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors d'Égypte ? »*

Mais, comme je l'ai dit, cette question n'a pas été soumise par l'OMS ; elle a fait son apparition après une recherche approfondie portant sur de nombreuses circonstances qui n'ont trait ni à l'accord du 25 mars 1951 ni aux dispositions juridiques régissant les relations entre l'OMS et l'Égypte au sujet de l'activité du Bureau régional de la Méditerranée orientale. Pour moi tout cela est à considérer comme une tentative visant à donner une apparence juridique à l'artifice sur lequel reposent les paragraphes 48 et 49 de l'avis consultatif, ainsi que la totalité du dispositif.

En outre le fait que la Cour dise qu'elle « décide de donner suite à la requête pour avis consultatif » au premier paragraphe du dispositif, ainsi que la mention de « l'éventualité spécifiée dans la requête » au second paragraphe, ne modifient pas le fond de l'affaire. En réalité la Cour ne fait que « donner suite » à son propre libellé de la requête.

9. Je voudrais épargner au lecteur de mon opinion dissidente une analyse exhaustive de tous les arguments employés dans l'avis consultatif pour justifier cette façon plus qu'inusitée d'exercer la compétence judiciaire de la Cour en matière consultative. Je m'en tiendrai par conséquent à quelques observations.

10. Le remplacement indubitable, dans l'avis consultatif, de la question posée dans la requête par une nouvelle question est aussi expliqué par le désir de la Cour de « rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative », en raison desquelles, est-il dit, « elle doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête ». L'avis consultatif poursuit en ces termes :

« 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 par l'Organisation requérante » (par. 35).

Pour justifier la substitution d'une autre question, il est fait renvoi aux affaires de l'*Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain, C.I.J. Recueil 1956*, et de *Certaines dépenses des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1962*.

Je ne veux pas, comme je l'ai dit, rouvrir le fond de l'affaire consultative concernant *Certaines dépenses des Nations Unies* (dans laquelle cinq juges ont voté contre l'avis). Je me contenterai de dire que, selon moi, dans cet avis, les faits et le droit étaient dans une certaine mesure déformés. Toutefois, aux fins de mon opinion dissidente en la présente espèce, je tiens à répéter que, dans l'affaire mentionnée, de même que dans celle de l'*Audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain*, la Cour, après toutes les analyses auxquelles elle s'est livrée pour élaborer son avis consultatif, a répondu pour finir aux requêtes telles qu'elles étaient présentées, sans essayer de remplacer les questions qui y figuraient par son propre texte.

11. La Cour mentionne aussi deux avis consultatifs rendus par la Cour permanente de Justice internationale, de la Société des Nations, en 1923 et 1928. Cette mention vise le même but, à savoir justifier le remplacement de la requête qui lui a été soumise par son propre texte de la question. On lit au paragraphe 35 que la Cour a

« jugé parfois nécessaire de déterminer quels points de droit étaient véritablement mis en jeu par les questions posées dans la requête ».

En réalité, cette phrase doit être considérée dans le contexte des avis

consultatifs de 1923 et 1928. L'ancienne Cour a en l'occurrence donné sa réponse et n'a pas laissé de côté le texte des requêtes comme l'a fait la Cour actuelle. Il est inutile d'ajouter que le fond de chacune de ces deux affaires ne permet nullement d'y voir une analogie avec la présente affaire.

Du point de vue du langage également, les termes « déterminer » ou « rechercher » (en anglais « *to ascertain* ») utilisés dans l'avis consultatif ne signifient pas la même chose que « changer » ou « remplacer » une question par une autre ou laisser de côté la question telle qu'elle est soumise. Bien entendu, on ne peut rien objecter à la méthode normale de considération de tous les faits relatifs à la question posée dans la requête pour avis consultatif ; mais ce qui s'est produit en la présente espèce laisse en fin de compte entrevoir une intention d'éviter par tous les moyens de répondre à la première question de la requête soumise par l'OMS.

12. Pour justifier le remplacement des questions posées dans la requête de l'OMS par une question nouvelle, et afin d'élaborer ce qui est dénommé « principes ou règles juridiques », l'avis consultatif se livre à une analyse particulièrement détaillée de l'activité du Bureau sanitaire d'Alexandrie, sans rapport avec les dispositions de l'accord de 1951, ni avec la question d'un transfert éventuel du Bureau.

Le fait que l'établissement du Bureau régional était, comme on le soutient, fondé non seulement sur l'article 44 de la Constitution de l'OMS mais aussi sur l'article 54 de cette Constitution ne saurait aucunement être invoqué comme preuve.

Dans le même esprit, l'avis consultatif analyse aussi l'activité de l'Organisation des Nations Unies et des diverses institutions spécialisées, et s'efforce d'élaborer certains principes et règles généraux communs du droit international contemporain régissant l'établissement des sièges de ces organisations, et les conditions et modalités à observer en cas de transfert de bureaux d'organisations internationales en général. Toutes ces recherches doivent être considérées comme sans rapport avec la question 1 de la requête de l'OMS, même si l'on est prêt à admettre que cette question, sous la forme où elle est posée, est une question juridique.

13. Il convient d'ajouter que, dès le départ, la question 1 de la requête de l'OMS reposait (délibérément ou non, cela importe peu) sur une présomption inexacte. La question est ainsi rédigée :

« Les clauses de négociation et de préavis énoncées dans la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 entre l'Organisation mondiale de la Santé et l'Égypte sont-elles applicables au cas où l'une ou l'autre partie à l'accord souhaite que le Bureau régional soit transféré hors du territoire égyptien ? »

La requête était exprimée en un langage tellement spécifique qu'elle pose une présomption erronée traduisant l'intention de n'obtenir de la Cour qu'une réponse positive et, en même temps, elle fournit une indication assez appuyée de ce que devrait être cette réponse positive sur le fond.

L'erreur est que, dans le texte de la question, l'OMS et l'Égypte sont

placées juridiquement sur *un pied d'égalité* et que les mêmes droits leurs sont attribués. Mais en vertu de sa Constitution (art. 44) l'OMS a le droit de décider de l'emplacement de son Bureau régional ou de son transfert. Les droits de l'Égypte en la matière sont limités à l'exercice du suffrage dont elle dispose de même que les autres Etats membres de l'OMS, ainsi que d'un suffrage au cours de la discussion relative au transfert du Bureau.

La procédure spéciale prévue par la section 37 de l'accord de 1951 n'a trait qu'à la question de la revision du caractère et de la portée des privilèges, immunités et facilités accordés par l'Égypte à l'OMS et à son Bureau régional.

C'est tellement clair qu'on le reconnaît virtuellement dans l'avis consultatif, lorsqu'on y trouve non pas une réponse à la question 1, mais à celle qui a été élaborée dans l'avis consultatif lui-même. Il serait logique de mettre à cet endroit un point final à l'avis consultatif, vu que la réponse négative à la question 1 de la requête dispense la Cour de répondre à la question 2.

14. Mais au lieu de cela, dans l'avis consultatif, la question 2 a partagé le sort de la question 1, et elle aussi a été réécrite de la même encre pour permettre à la Cour, contrairement à l'accord de 1951, d'intervenir en donnant son avis sur les activités purement administratives de l'OMS au cas où l'Organisation déciderait de transférer le Bureau régional hors du territoire de l'Égypte.

15. Il importe de souligner que les paragraphes clés de l'avis consultatif (49 et 51) contiennent certaines recommandations adressées à l'OMS, qui sont dominées par l'idée des *droits juridiques prétendument égaux de l'Organisation et de l'Égypte*, au moins sur la question des conditions et modalités selon lesquelles un transfert du Bureau régional hors d'Égypte peut s'effectuer. Mais la même idée dominante d'égalité des droits juridiques était aussi exprimée, bien entendu dans un sens plus large, dans le projet de résolution soumis par les Etats-Unis à l'Assemblée mondiale de la Santé et adopté par les voix de moins de la moitié des Etats membres.

Toutes les recommandations minutieuses données à l'OMS dans l'avis consultatif sont contraires à la Constitution de l'OMS, qui prévoit le droit exclusif de l'Organisation de *décider* du siège de ses bureaux régionaux, et par conséquent de leur transfert, y compris toutes les étapes de la mise en œuvre de la décision prise à cet effet. Ces recommandations ne répondent pas à la requête de l'OMS telle qu'elle se présente, et en débordent le cadre : elles constituent une tentative visant tout d'abord à établir certains principes et règles juridiques régissant l'action des organisations internationales dans certaines circonstances bien définies, que ces organisations peuvent et doivent régler sans qu'on empiète sur le domaine de leur compétence exclusive, fixée conformément à leurs instruments constitutionnels, et ensuite d'utiliser après coup ces principes et règles pour définir les conditions et les modalités du transfert du Bureau régional de la Méditerranée orientale hors du territoire de l'Égypte.

16. Sur le plan des principes, la conception de la procédure consultative dont témoigne le présent avis consultatif, où pour commencer la Cour se trouve plus ou moins mêlée, inévitablement, au traitement d'un différend politique entre Etats, sous prétexte de la requête pour avis, et où ensuite la Cour remplace arbitrairement la requête qui lui est soumise par un texte qui lui est propre, est incompatible avec les fonctions judiciaires de la Cour telles qu'elles sont définies au chapitre IV de son Statut.

*(Signé)* Platon MOROZOV.

---