

INTERPRÉTATION DE L'ACCORD DU 25 MARS 1951 ENTRE L'OMS ET L'ÉGYPTE

Avis consultatif du 20 décembre 1980

Dans son avis consultatif que l'Assemblée mondiale de la santé lui avait demandé au sujet de l'interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, la Cour a énoncé les principes et les règles juridiques qui seraient applicables en matière de consultation, de négociation et de préavis entre l'OMS et l'Égypte si le Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale, situé à Alexandrie, était transféré hors du territoire égyptien.

1. Par 12 voix contre une, la Cour décide de donner suite à la requête pour avis consultatif.

2. En ce qui concerne la *question 1* ainsi conçue :

“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 ?”

Par 12 voix contre une, la Cour a exprimé l'avis que, dans l'éventualité d'un transfert du Bureau régional de l'OMS hors d'Égypte, l'OMS et l'Égypte auraient en particulier : a) l'obligation réciproque de se consulter de bonne foi au sujet de la question de savoir selon quelles conditions et modalités pourrait être effectué le transfert; b) l'obligation réciproque de se consulter et de négocier au sujet des dispositions à prendre pour que ce transfert s'effectue en bon ordre et nuise le moins possible aux travaux de l'OMS et aux intérêts de l'Égypte; c) l'obligation à la charge de la partie souhaitant le transfert de donner à l'autre un préavis raisonnable.

3. En ce qui concerne la *question 2* ainsi conçue :

“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 ?”

Par 11 voix contre 2, la Cour a exprimé l'avis que, dans l'éventualité d'une décision de transfert, les responsabilités juridiques de l'OMS et de l'Égypte, entre la notification du préavis et l'accomplissement du transfert, seraient de s'acquiescer de bonne foi des obligations réciproques énoncées dans la réponse à la question 1.

*
* *

La Cour était composée comme suit : sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*.

MM. Gros, Lachs, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian et Sette-Camara ont joint à l'avis consultatif des opinions individuelles.

M. Morozov a joint à l'avis consultatif une opinion dissidente.

Les juges intéressés définissent et expliquent dans ces opinions la position qu'ils prennent sur divers points traités dans l'avis de la Cour.

*
* *

Contexte de fait et de droit dans lequel la requête pour avis consultatif est soumise (paragraphe 1 à 32 de l'avis consultatif)

Après avoir rappelé les étapes de la procédure qui s'est déroulée devant elle (par. 1 à 9), la Cour fait un historique du Bureau régional de l'OMS à Alexandrie, depuis la création en 1831 dans cette ville d'une commission générale de la santé destinée à enrayer la propagation d'éventuelles épidémies jusqu'à l'intégration dans l'OMS en 1949 comme institution régionale du bureau sanitaire qui était installé à Alexandrie. Le Bureau régional de la Méditerranée orientale a commencé à fonctionner le 1^{er} juillet 1949 alors que des négociations étaient engagées entre l'OMS et l'Égypte en vue de la conclusion d'un accord sur les privilèges, immunités et facilités qui devraient être accordés à l'OMS. Cet accord a été finalement signé le 25 mars 1951 et est entré en vigueur le 8 août 1951 (par. 10 à 27).

La Cour examine ensuite les événements qui ont abouti à la soumission de la requête pour avis consultatif. Elle en relate les diverses étapes depuis la recommandation par un sous-comité régional de la Méditerranée orientale le 12 mai 1979 de transférer le Bureau dans un autre Etat de la région jusqu'à la recommandation par le même sous-comité le 9 mai 1980 de transférer le plus tôt possible le Bureau régional à Amman (Jordanie) et à l'adoption par l'Assemblée mondiale de la Santé le 20 mai 1980 de la résolution WHA 33.16 où, compte tenu des divergences de vues quant à l'applicabilité de la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 au transfert du Bureau régional, elle soumettait à la Cour deux questions pour avis consultatif avant qu'une décision soit prise (par. 28 à 32).

Compétence pour donner un avis (paragraphe 33 de l'avis consultatif)

Avant d'aller plus loin, la Cour examine si elle devrait refuser de répondre à la requête pour avis consultatif en raison du caractère politique qu'elle présenterait. Elle conclut que cela irait à l'encontre de sa jurisprudence constante. S'il advient qu'une question formulée dans une requête relève à d'autres égards de l'exercice normal de sa juridiction, la Cour n'a pas à traiter des mobiles qui ont pu inspirer la requête.

Signification et portée des questions posées à la Cour
(paragraphe 34 à 36 de l'avis consultatif)

La Cour considère ensuite la signification et la portée des questions hypothétiques auxquelles il lui est demandé de répondre. La section 37 de l'Accord du 25 mars 1951 à laquelle la première question se réfère est libellée comme suit :

“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. Au cas où, dans le délai d'un an, les négociations n'aboutiraient pas à une entente, le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans.”

La Cour souligne que, 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. Elle a eu l'occasion de le faire dans le passé, et la Cour permanente de Justice internationale également. La Cour note en outre qu'une réponse incomplète à des questions comme celles de la requête qui lui a été soumise peut non seulement être inefficace, mais induire réellement en erreur sur les règles juridiques qui régissent en fait le sujet examiné par l'OMS.

Compte tenu des divergences de vues qui se sont manifestées à l'Assemblée mondiale de la santé et qui portaient sur nombre de points, il appert que la véritable question qui se pose à l'Assemblée mondiale de la santé et qui doit aussi être considérée comme la question juridique soumise à la Cour dans la requête de l'OMS 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'Egypte ?

Les thèses en présence (paragraphe 37 à 42)

Pour répondre à la question ainsi libellée, la Cour note d'abord que le droit pour une organisation internationale de choisir l'emplacement de son siège ou d'un bureau régional n'est pas contesté. Elle expose ensuite les divergences de vues qui se sont fait jour à l'Assemblée mondiale de la santé et se sont accusées dans les exposés écrits et oraux sur la pertinence de l'Accord du 25 mars 1951 et sur l'applicabilité de la section 37 à un transfert du Bureau régional hors d'Egypte.

A propos de la *pertinence de l'Accord de 1951*, l'une des thèses soutenues est que cet accord est une transaction distincte, postérieure à l'établissement du Bureau régional et que s'il mentionne le siège du Bureau régional à Alexandrie, aucune de ses dispositions ne spécifie que ce siège y est situé. Il en résulte que cet accord ne touche en rien le droit que possède l'Organisation de transférer son Bureau hors d'Egypte. Il concerne les immunités et privilèges accordés au Bureau dans le cadre plus large des immunités et privilèges accordés par l'Egypte à l'OMS.

D'après la thèse contraire, l'établissement du Bureau régional et son intégration dans l'OMS n'ont pas été achevés en 1949; ils sont le résultat d'un processus complexe, comportant une série d'actes, dont l'étape définitive a été la conclusion de l'accord de siège de 1951. On soutient entre autres que l'absence d'une

disposition prévoyant expressément l'établissement du Bureau à Alexandrie tient à ce que l'accord concernait un bureau sanitaire pré-existant et qui s'y trouvait déjà installé. Au surplus l'Accord est constamment désigné par l'expression accord de siège dans les documents de l'OMS et les actes officiels de l'Etat égyptien (par. 37 à 39).

Pour ce qui est de l'*applicabilité de la section 37* au transfert du Bureau hors d'Egypte, les divergences découlent essentiellement de la signification attribuée au terme *réviser* employé dans la première phrase. Selon une thèse, un transfert de siège ne constituerait pas une révision si bien que cette opération ne relèverait pas de la section 37 et que celle-ci ne s'appliquerait pas à la dénonciation qu'entraînerait le transfert du Bureau hors d'Egypte. Les tenants de cette thèse en déduisent que, la dénonciation n'étant pas prévue dans l'accord, les règles générales de droit international qui prévoient la possibilité d'une dénonciation et la nécessité d'un préavis pour un accord de ce genre s'appliquent en l'occurrence. Selon la thèse adverse, le verbe *réviser* peut désigner une révision générale de l'accord, y compris son extinction, et telle est d'après les partisans de cette thèse son acceptation dans l'accord de 1951. Ils soutiennent que, même si cette interprétation est rejetée, l'Egypte n'en a pas moins droit à un préavis en application des règles générales de droit international.

Quoi que l'on puisse penser des thèses présentées sur la pertinence et l'applicabilité de l'accord de 1951, il reste que certains principes et règles juridiques s'appliquent dans l'hypothèse d'un transfert (par. 40 à 42).

Obligations réciproques de coopération et de bonne foi
(paragraphe 43 à 47)

Que les ententes auxquelles l'Egypte et l'OMS sont parvenues de 1949 à 1951 soient des accords distincts ou des éléments d'une seule et même transaction, un régime juridique contractuel a été créé entre l'Egypte et l'Organisation, qui constitue aujourd'hui encore le fondement de leurs relations juridiques. Ces relations demeurent celles d'un Etat hôte et d'une organisation internationale, c'est-à-dire des relations dont l'essence même consiste en un ensemble d'obligations réciproques de coopération et de bonne foi. Vu les problèmes pratiques que susciterait un transfert, l'OMS et l'Egypte doivent coopérer étroitement pour éviter tout risque de perturbation grave des travaux du Bureau régional. En particulier un laps de temps raisonnable doit être prévu (par. 43 et 44).

La Cour est d'avis qu'il se dégage de nombreux accords de siège ainsi que du paragraphe 2 de l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités et de la disposition correspondante du projet d'articles de la Commission du droit international sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales certaines indications générales quant à ce que peut impliquer l'obligation réciproque des organisations et des Etats hôtes de coopérer de bonne foi dans des situations comme celle dont la Cour connaît en l'espèce (par. 45 à 47).

Principes et règles juridiques applicables (paragraphe 48 et 49)

La Cour énonce les principes et règles juridiques applicables, ainsi que les obligations qui en découlent :

— Consultation de bonne foi sur la question de savoir selon quelles conditions et modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors d'Egypte;

— Si un transfert est décidé, consultations et négociations sur les dispositions à prendre pour que le transfert s'effectue en bon ordre et nuise le moins possible aux travaux de l'OMS et aux intérêts de l'Egypte;

— Préavis raisonnable par la partie qui souhaite le transfert à l'autre partie.

Les délais précis qui peuvent être nécessaires pour s'acquitter des obligations de consultation et de négociation et le préavis exact qui doit être donné varient forcément en fonction des nécessités de l'espèce. En principe c'est donc aux parties qu'il appartient de déterminer dans chaque cas la durée de ces délais. On peut trouver certaines indications à ce sujet 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. La considération primordiale aussi bien pour l'OMS que pour l'Etat hôte doit être dans tous les cas l'obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et les objectifs de l'OMS.

Seconde question soumise à la Cour (paragraphe 50)

Il découle de ce qui précède que la réponse de la Cour à la deuxième question est que, au cours de la période transitoire séparant la notification du préavis de l'accomplissement du transfert, l'OMS et l'Egypte auraient la responsabilité juridique de s'acquitter de bonne foi des obligations réciproques énoncées plus haut.

*
* * *

Par ces motifs, la Cour rend l'avis consultatif dont on trouvera le dispositif complet ci-dessous :

Dispositif de l'avis consultatif

*La Cour**,

1. Par 12 voix¹ contre une²,

Décide de donner suite à la requête pour avis consultatif;

2. En ce qui concerne la question 1,

Par 12 voix¹ contre une²,

Est d'avis que, dans l'éventualité spécifiée dans la requête, les principes et règles juridiques et les obligations réciproques qui en découlent, applicables en matière de consultation, de négociation et de préavis entre l'Organisation mondiale de la santé et l'Egypte, sont ceux qui ont été énoncés au paragraphe 49 du présent avis consultatif, et en particulier que :

a) Leurs obligations réciproques en vertu de ces principes et règles juridiques imposent à l'Organisation et à l'Egypte de se consulter de bonne foi au sujet de la question de savoir selon quelles conditions et selon quelles modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors du territoire égyptien;

* Composée comme suit : sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*.

¹ Sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*.

² M. Morozov, *juge*.

b) Au cas où il serait finalement décidé de transférer le Bureau régional hors d'Egypte, leurs obligations réciproques de coopération leur imposeraient de se consulter et de négocier au sujet des diverses dispositions à prendre pour que le transfert de l'ancien au nouvel emplacement s'effectue en bon ordre et nuise le moins possible aux travaux de l'Organisation et aux intérêts de l'Egypte;

c) Leurs obligations réciproques en vertu de ces principes et règles juridiques imposent à la partie qui souhaite le transfert de donner à l'autre un préavis raisonnable pour mettre fin à la situation actuelle du Bureau régional à Alexandrie, compte étant dûment tenu de toutes les dispositions pratiques à prendre pour que le transfert du Bureau en son nouvel emplacement s'effectue dans l'ordre et dans des conditions équitables.

3. En ce qui concerne la question 2,

Par onze voix³ contre deux⁴,

Est d'avis que, dans l'éventualité d'une décision tendant à transférer le Bureau régional hors d'Egypte, les responsabilités juridiques de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Egypte, au cours de la période transitoire séparant la notification du préavis pour le transfert projeté du Bureau et l'accomplissement de ce transfert, consisteraient à s'acquitter de bonne foi des obligations réciproques que la Cour a énoncées dans sa réponse à la question 1.

Résumé de l'opinion dissidente de M. Morozov

M. Morozov a voté contre l'avis consultatif parce qu'il s'agit au fond d'une tentative pour impliquer la Cour dans le traitement de l'une des conséquences d'un conflit politique grave au Moyen-Orient. Ce conflit est lié directement à la situation de plus en plus tendue qui sévit dans la région de la Méditerranée orientale et dont la cause se trouve dans les accords signés à Camp David aux Etats-Unis d'Amérique le 27 septembre 1973, accords qui, comme il est dit notamment dans l'exposé écrit de la République arabe syrienne, "ont empêché la région de parvenir à la paix globale et véritable réclamée par les Etats arabes".

Selon l'opinion dissidente, la Cour qui, d'après l'Article 65 de son Statut, a le droit discrétionnaire de *donner* ou de *ne pas donner* un avis consultatif devrait refuser de le faire en l'espèce pour éviter une situation embarrassante où elle serait impliquée dans le traitement d'un conflit entre Etats présentant un net caractère politique.

M. Morozov a exprimé aussi l'avis que la Cour, même au point de vue de ceux qui tiennent la requête de l'OMS pour purement juridique, a agi erronément quand elle a changé au fond les deux questions soulevées par l'OMS pour en faire ses propres questions. C'est ainsi que la question 1 sur l'applicabilité de la section 37 de l'accord de 1951 a été remplacée par la question "selon quelles conditions et selon quelles modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors d'Egypte ?". La Cour a de même tenté de réécrire la question 2.

³ Sir Humphrey Waldock, *président*; M. Elias, *vice-président*; MM. Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*.

⁴ MM. Lachs et Morozov.

Les références faites à la pratique passée de la Cour ne justifient pas à son avis ce genre de refonte rédactionnelle qui est en principe incompatible avec les fonctions judiciaires de la Cour telles qu'elles sont définies au chapitre IV du Statut. En outre, la Cour a reconnu tacitement que la section 37 de l'accord de 1951 n'est pas applicable à la question du transfert du Bureau puisqu'elle ne répond pas à la question posée par l'OMS.

M. Morozov a estimé que certaines recommandations faites par la Cour à l'OMS ne sont pas au fond des réponses à la requête de l'Organisation. Elles constituent des tentatives d'immixtion dans l'activité de l'OMS, laquelle, selon sa constitution, a le droit exclusif de prendre une décision concernant l'établissement de ses bureaux régionaux et en conséquence leur transfert, y compris toutes les mesures relatives à la mise en œuvre de la décision en cause.