

SEPARATE OPINION OF JUDGE RUDA

I have voted in favour of the operative part of the Advisory Opinion. However, I would like to explain how, although I reach somewhat similar conclusions to those of the Court, I do so by way of a different reasoning.

The first question submitted to the Court by the request for advisory opinion is framed by reference to the negotiation and notice provisions of Section 37 of the 1951 Agreement between the WHO and Egypt, and relates to the eventuality of a transfer from Egypt of the WHO Regional Office for the Eastern Mediterranean. Now, this Section 37 begins with the words "The present Agreement may be revised", refers in the second sentence to "the modifications to be made in its provisions" and ends with the phrase "the present Agreement may be denounced by either party giving two years' notice". Therefore, in order to ascertain whether the negotiation and notice provisions of Section 37 are applicable to the eventuality just mentioned, we have to find out whether there is any stipulation in the Agreement determining the site of the Regional Office, or laying down the requirements for its eventual removal, that could be the object of negotiations and, subsequently, lead to modification or revision, or to denunciation in case of failure, as provided for in the Section. It seems to me a logical premise that you cannot "revise" a treaty on a point that is not in it, except perhaps by way of adding a new clause or a new subject, which is not the case here.

Let us begin with the preamble, which is always a very useful part of an instrument for defining its general purpose. This, in the present instance, seems to be clear, i.e., to determine the privileges, immunities and facilities to be granted by Egypt to the WHO, 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 . . . regulating other related matters".

The text of the Agreement confirms this general purpose. Most of the articles are devoted to the concession of privileges, immunities and facilities, the exception being the articles dealing with what the preamble calls "other related matters": Article X, on the "Security of the Government of Egypt", and the final provisions in Articles XI and XII. But I can find no clause in the text, including the preamble, agreeing on Alexandria as the site of the Eastern Mediterranean Regional Office, or laying down the requirements for a transfer from that site.

It is true that there are several allusions to the Office in the 1951 Agreement. In the definitions given in Article I, "the Regional Office in

OPINION INDIVIDUELLE DE M. RUDA

[Traduction]

J'ai voté en faveur du dispositif de l'avis consultatif. Toutefois, je tiens à expliquer pourquoi, tout en parvenant à peu près aux mêmes conclusions que la Cour, je suis un raisonnement différent.

La première question soumise à la Cour dans la requête pour avis consultatif se rapporte aux clauses de négociation et de préavis de la section 37 de l'accord de 1951 entre l'OMS et l'Égypte et vise l'éventualité d'un transfert hors d'Égypte du Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale. Cette section 37 commence par les mots : « Le présent accord peut être révisé... », mentionne à la deuxième phrase les « modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions » et se termine par les mots « le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans ». Par conséquent, afin de s'assurer de l'applicabilité au transfert susmentionné des clauses de négociation et de préavis de la section 37, nous devons nous demander si l'accord contient des clauses fixant l'emplacement du Bureau régional ou prévoyant les conditions applicables à son transfert éventuel, clauses qui pourraient faire l'objet de négociations et, par suite, entraîner des modifications, la révision ou, en cas d'échec, la dénonciation que prévoit la section 37. Il me semble logique que l'on ne puisse pas « réviser » ce qui ne figure pas dans un traité, à moins que l'on ne se propose d'ajouter une nouvelle clause sur un nouvel objet, ce qui n'est pas le cas ici.

Commençons par le préambule, qui est toujours une partie très utile d'un instrument car il permet d'en définir le but général. En l'espèce, il semble être clair : il s'agit de déterminer les privilèges, immunités et facilités devant être accordés par l'Égypte à l'OMS, aux représentants de ses membres, à ses experts et à ses fonctionnaires « notamment pour ce qui concerne les arrangements pour la région de la Méditerranée orientale ... [et à] régler diverses autres questions connexes ».

Le texte de l'accord confirme ce but général. La plupart des articles sont consacrés à l'octroi de privilèges, immunités et facilités, exception faite des articles relatifs à ce que le préambule appelle « diverses autres questions connexes » : l'article X sur la « Sécurité du Gouvernement de l'Égypte » et les dispositions finales, aux articles XI et XII. Cependant, je ne parviens à trouver aucune clause, dans l'accord ou dans son préambule, acceptant comme emplacement du Bureau régional pour la Méditerranée orientale la ville d'Alexandrie ou fixant les conditions de transfert de ce Bureau hors d'Alexandrie.

Il est vrai que l'accord de 1951 contient de multiples références au Bureau. Le « Bureau régional à Alexandrie » est expressément cité comme

Alexandria" is mentioned by name as one of the "principal" or "subsidiary offices". Section 6 refers to "the premises of the Organization in Egypt"; Section 25 provides for additional diplomatic privileges and immunities for "the Regional Director in Egypt and his Deputy"; Section 30 contains an undertaking to the WHO for the provision of water, electricity, etc., to "the premises placed at its disposal" and police supervision "for the protection of the seat of the Organization".

I agree with the contention that the 1951 Agreement was mainly devoted to regulating the conditions under which the Office would function in Alexandria, and, even more, that no such agreement would have been signed if the Office had not been located in Alexandria, but this does not mean that Alexandria was chosen and agreed upon in the 1951 Agreement as the site of the Regional Office.

According to my interpretation, the 1951 Agreement *presupposes* the establishment of the Regional Office in Alexandria. The Office is not created or established in this instrument, nor is the choice of site fixed therein. This interpretation is in accordance with the facts as I see them, which I now propose to describe.

At its Third Session, the Interim Commission of the WHO, in 1947, decided to instruct the Executive Secretary

"to get in touch with the authorities of the Pan Arab Sanitary Organization and to submit a report on the activities and status of that organization" (WHO, *Official Records*, No. 5, p. 142).

Later, in September 1947, at its Fourth Session, the Interim Commission decided to appoint a subcommittee

"to study, in consultation with appropriate authorities, the relationship to the WHO of the Sanitary Bureau at Alexandria, in the light of Chapter XI of the WHO Constitution and the International Sanitary Convention of 1938" (WHO, *Official Records*, No. 6, p. 220).

In the course of the discussions, the Interim Commission considered a Report by the Egyptian Minister of Health on the Pan Arab Regional Health Bureau (*ibid.*, pp. 173-177) and the delegation of France pointed out correctly that this Bureau "did not really exist" and that "the negotiations regarding the integration of the Alexandria Epidemiological Intelligence Bureau with the WHO should take place with the Egyptian Government" (*ibid.*, pp. 28 f.).

At the beginning of 1948, the Interim Commission decided, after considering the replies received from Governments and finding that there was not sufficient data available, to defer the question of the determination of the geographical regions to the Health Assembly (WHO, *Official Records*, No. 7, p. 232). During its meetings, the Commission discussed a report by the Executive Secretary, Part 38 of which, entitled "Location of Head-

l'un des « organes principaux ou subsidiaires » dans les définitions données à l'article premier. La section 6 mentionne « les locaux de l'Organisation situés en Egypte » ; la section 25 prévoit des privilèges et immunités diplomatiques supplémentaires pour « le directeur régional en Egypte et son adjoint » ; la section 30 stipule, au profit de l'OMS, l'obligation de fournir de l'eau, de l'électricité, etc., pour les « locaux mis à sa disposition » ainsi que la surveillance de police pour « la protection des locaux de l'Organisation ».

Je souscris à l'idée que l'accord de 1951 avait pour but principal de réglementer les conditions de fonctionnement du Bureau à Alexandrie et, plus encore, qu'aucun accord de ce genre n'aurait été signé si le Bureau régional n'avait pas été établi à Alexandrie, mais cela ne veut pas dire qu'Alexandrie ait été choisie et approuvée dans l'accord de 1951 comme siège du Bureau régional.

Selon mon interprétation, l'accord de 1951 *présuppose* l'établissement du Bureau régional à Alexandrie. Il n'a pour objet ni de créer ni d'établir le Bureau régional et ne stipule pas non plus le choix de son emplacement. Cette interprétation est conforme aux faits tels que je les vois et tels que je me propose de les décrire maintenant.

A sa troisième session, en 1947, la Commission intérimaire de l'OMS a chargé le secrétaire exécutif

« de se mettre en relations avec les autorités de l'Organisation sanitaire panarabe et de soumettre ... un rapport sur les activités et la situation de cette organisation » (OMS, *Actes officiels*, n° 5, p. 142).

Plus tard, en septembre 1947, à sa quatrième session, la Commission intérimaire a décidé de nommer un sous-comité

« pour étudier, en consultation avec les autorités compétentes, les relations du Bureau sanitaire d'Alexandrie avec l'OMS, à la lumière du chapitre XI de la Constitution de l'OMS et des dispositions de la Convention sanitaire internationale de 1938 » (OMS, *Actes officiels*, n° 6, p. 220).

Au cours des discussions, la Commission intérimaire a examiné un rapport du ministre de l'hygiène publique d'Egypte sur le Bureau sanitaire régional panarabe (*ibid.*, p. 173-177) et le délégué de la France a fait justement observer qu'« il n'existait pas en réalité » de Bureau, et que « les négociations au sujet de l'intégration dans l'OMS du Bureau de renseignements épidémiologiques d'Alexandrie devraient avoir lieu avec le Gouvernement égyptien » (*ibid.*, p. 28-29).

Au début de 1948, après avoir examiné les réponses fournies par les gouvernements et constaté qu'il n'existait pas encore de données suffisantes, la Commission intérimaire a décidé de déférer la question de la détermination des régions géographiques à l'Assemblée de la Santé (OMS, *Actes officiels*, n° 7, p. 232). Au cours de ses réunions, la Commission a discuté d'un rapport du secrétaire exécutif, dont la partie 38, intitulée

quarters and Regional Bureaux of the WHO” mentioned a reply received from the Government of Egypt stating that

“the competent authorities have declared that they are most anxious to see a Regional Bureau established at Alexandria. The bureau could deal with all questions coming within the scope of the WHO for the entire Middle East” (*ibid.*, p. 135).

Greece favoured “the maintenance, as heretofore, of a regional organization of the WHO in Alexandria” (*ibid.*).

In the supplementary Report of the Interim Commission to the First World Assembly Dr. Stampar, Chairman of the Interim Commission, in May 1948 recommended in a very comprehensive report, under the item “Pre-existing Regional Organizations”, that the Regional Health Centre for the Near and Middle East be located in Alexandria (WHO, *Official Records*, No. 12, pp. 65-75).

At the First World Health Assembly, the Committee on Headquarters and Regional Organizations appointed a working group, which recommended that “a regional organization be established immediately . . . with headquarters at Alexandria” (WHO, *Official Records*, No. 13, p. 267). A draft resolution was submitted by Egypt, but not adopted, which, *inter alia*, took into consideration

“the fact that the Egyptian Government has offered to place at the disposal of the organization a large and suitable building, formerly occupied by the Sanitary Maritime and Quarantine Board and presently occupied by the Regional Sanitary Bureau of Alexandria”

and recommended that the Regional Bureau be integrated with the WHO as a regional organization (A/HQ/3, 5 July 1948). Finally, on 10 July 1948, the Assembly, on the basis of a second report of the Committee (*ibid.*, p. 80), adopted resolution WHA1.72 on the delineation of geographical regions. This read as follows :

“The First World Health Assembly

Resolved on the delineation of the following as geographical areas : (1) Eastern Mediterranean Area, (2) Western Pacific Area, (3) South-East Asia Area, (4) European Area, (5) African Area, (6) American Area.

1. *Eastern Mediterranean Area*, comprising the following countries : Egypt . . . Cyprus . . .

Resolved that the Executive Board should be instructed : (1) to establish regional organizations in accordance with the delineation of geographical areas decided upon and as soon as the consent of the majority of Members situated in such areas has been obtained ; (2) as regards the Eastern Mediterranean Area, to integrate the Alexandria Regional Bureau with WHO as soon as possible and (3) as regards Europe . . .” (WHO, *Handbook of Resolutions*, Vol. I, p. 315).

« Siège de l'OMS et bureaux régionaux », faisait état d'une réponse reçue du Gouvernement égyptien, selon quoi :

« les autorités compétentes ont montré le vif intérêt qu'elles portent à voir s'établir un bureau régional à Alexandrie. Ce bureau pourra traiter toutes les questions relevant de l'Organisation mondiale de la Santé, pour tout le Moyen-Orient » (*ibid.*, p. 135).

La Grèce appuyait « le maintien, comme par le passé, d'une organisation régionale de l'OMS à Alexandrie » (*ibid.*, *loc. cit.*).

Dans le rapport supplémentaire de la Commission intérimaire à la première Assemblée mondiale de la Santé, le docteur Stampar, président de la Commission intérimaire, a recommandé en mai 1948, sous le point de l'ordre du jour intitulé « Organisations régionales préexistantes », que le centre sanitaire régional pour le Proche et le Moyen-Orient soit établi à Alexandrie (OMS, *Actes officiels*, n° 12, p. 65-75).

A la première Assemblée mondiale de la Santé, la commission du siège et de l'organisation régionale a constitué un groupe de travail, qui a recommandé « l'établissement immédiat d'une organisation régionale ... avec siège à Alexandrie » (OMS, *Actes officiels*, n° 13, p. 267). L'Égypte a présenté un projet de résolution, qui n'a toutefois pas été adopté, tenant compte entre autres

« du fait que le Gouvernement égyptien a offert de mettre à la disposition de l'Organisation des bâtiments importants et adéquats, précédemment occupés par le Conseil sanitaire maritime et quarantenaire et actuellement occupés par le Bureau sanitaire régional d'Alexandrie »

et a recommandé que le Bureau d'Alexandrie soit intégré dans l'OMS en tant qu'organisation régionale (A/HQ/3, 5 juillet 1948). Enfin, l'Assemblée, sur la base du deuxième rapport de la commission (*ibid.*, p. 80), a adopté le 10 juillet 1948 la résolution WHA1.72 relative à la délimitation des régions, qui dispose :

« La première Assemblée mondiale de la Santé

Décide de déterminer les régions suivantes comme régions géographiques : 1) région de la Méditerranée orientale, 2) région du Pacifique occidental, 3) région du Sud-Est asiatique, 4) région européenne, 5) région africaine, 6) région américaine.

1. *Région de la Méditerranée orientale*, comprenant les pays suivants : Égypte ... Chypre...

Décide de charger le Conseil exécutif : 1) de constituer des organisations régionales en tenant compte de la délimitation des régions géographiques établies, dès que sera acquis le consentement de la majorité des États membres situés dans lesdites régions ; 2) en ce qui concerne la région de la Méditerranée orientale, d'intégrer aussitôt que possible le Bureau régional d'Alexandrie dans l'OMS ; et 3) en ce qui concerne l'Europe... » (OMS, *Recueil des résolutions et décisions*, vol. I, p. 315).

The First Session of the Eastern Mediterranean Regional Committee was held in Cairo, in February 1949. The Director-General of WHO presented a statement (RC/EM/7) on the "Role of the Sanitary Bureau at Alexandria as a Regional Bureau for Epidemiological Notifications and information under the International Sanitary Conventions" which concluded that integration with the WHO should not impair the functions carried out efficiently by the Sanitary Bureau for many years and should facilitate the co-ordination of these functions with the WHO headquarters and the Singapore Epidemiological Information Station.

The Agenda of the Meeting included as item 5 "Location of the Regional Office" (RC/EM/6), as item 9 "Epidemiological Intelligence Service" (RC/EM/7), as item 11 "Integration of the Sanitary Bureau at Alexandria" (RC/EM/3) and as item 12 "Draft Agreement of the Host Government of the Regional Office". Document RC/EM/6, on the location of the Regional Office, is a short report by the WHO Secretariat citing Article XI (2) of the Agreement between the United Nations and the WHO, which states that any regional office of the WHO shall

"so far as practicable be closely associated with such regional or branch offices as the United Nations may establish"

and pointing out the existence of FAO and ILO offices already located in Cairo, and the intention of the United Nations to open an information centre in that city. The report stressed the point that any action taken by the Regional Committee on the location of the Office should be provisional, "until clearance is obtained" in negotiations with the United Nations at the meeting of the Administrative Committee on Co-ordination.

At its Second Session, the Regional Committee dealt with an item on the location of the Regional Office. After a declaration by the Director-General, the contents of which are not given in the minute, the delegate of Egypt made a statement (RC/EM/9)

"to the effect that the Government of Egypt is taking steps to offer the site and building at Alexandria to the WHO for a period of nine years";

and the minute goes on :

"A motion was then made and adopted to recommend to the Director-General and the Executive Board, subject to consultation with the United Nations, the selection of Alexandria as the site of the Regional Office. A resolution on this point will be prepared."

Le Comité régional de la Méditerranée orientale a tenu sa première réunion au Caire en février 1949. Le Directeur général de l'OMS a présenté une déclaration (RC/EM/7) sur « Le rôle du Bureau sanitaire d'Alexandrie en tant que bureau régional pour la transmission des notifications et des informations épidémiologiques prévues dans les conventions sanitaires internationales », dans laquelle il concluait qu'il est indispensable d'assurer que l'intégration du Bureau dans l'OMS ne porte pas atteinte à des fonctions qui ont été efficacement exercées par lui depuis de nombreuses années. L'intégration doit viser uniquement à faciliter la coordination de ces fonctions avec celles qui incombent au bureau du siège de l'OMS ainsi qu'à la station d'informations épidémiologiques de Singapour.

Le point 5 de l'ordre du jour de la réunion était intitulé « Siège du Bureau régional » (RC/EM/6), le point 9 « Service de renseignements épidémiologiques » (RC/EM/7), le point 11 « Intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie » (RC/EM/3) et le point 12 « Projet d'accord avec l'Etat hôte du Bureau régional ». Le document RC/EM/6, concernant le siège du Bureau régional, est un bref rapport du Secrétariat de l'OMS citant l'article XI, alinéa 2, de l'accord passé entre les Nations Unies et l'OMS, qui stipule :

« Dans la mesure du possible, les bureaux régionaux ou les branches que l'Organisation mondiale de la Santé pourrait établir seront en rapports étroits avec les bureaux régionaux ou les branches que l'Organisation des Nations Unies pourrait établir »,

et rappelant l'existence des bureaux de la FAO et de l'OIT déjà installés au Caire, ainsi que l'intention de l'Organisation des Nations Unies d'établir un centre d'information dans cette ville. Le rapport souligne que toute décision prise par le Comité régional au sujet de l'emplacement du Bureau aura nécessairement un caractère provisoire « jusqu'au moment où elle aura été ratifiée » à l'issue de négociations avec les Nations Unies lors de la réunion du Comité administratif de coordination.

A sa seconde session, le Comité régional a examiné la question de l'emplacement du Bureau régional. Après une déclaration du Directeur général, qui n'est pas reproduite dans le procès-verbal, le délégué de l'Égypte a fait une déclaration (RC/EM/9) selon laquelle

« le Gouvernement égyptien a accepté de louer à l'Organisation mondiale de la Santé la parcelle de terrain et les bâtiments qui y sont élevés ... [à] Alexandrie pour une durée de neuf ans » ;

et le procès-verbal poursuit ainsi :

« Une motion a ensuite été présentée et adoptée recommandant au Directeur général et au Conseil exécutif, sous réserve d'en référer à l'Organisation des Nations Unies, de choisir Alexandrie comme emplacement du bureau régional. Une résolution sera rédigée à ce sujet. »

At the next meeting, on the same item, the delegate of Egypt read a draft resolution which was adopted and which I shall describe in detail, together with other resolutions adopted at the same session of the Regional Committee. Two meetings later, item 9, "Epidemiological Intelligence Service" and item 11, "Integration of the Sanitary Bureau at Alexandria", were discussed together and a draft resolution was also adopted on integration, which I shall deal with later. It should be noted that in the course of the debate the Director-General pointed out that provision "for taking over the Bureau had been made" in the 1949 Budget, and that the delegate of Egypt announced that his Government

"was pleased to transfer the functions and all related files and records of the Alexandria Bureau to the World Health Organization"

and also that the

"transfer would be made on the date on which the Organization notifies the Government of Egypt of the beginning of operations in the Regional Office of the Eastern Mediterranean Region".

The Committee then approved a motion to begin the operations of the Regional Office in July, because, according to the Egyptian delegate and the Director-General, such a decision "would be in accord with the draft budget for six months". There was discussed as a separate item, at the same meeting, the "Draft Agreement with the Host Government", the Director-General stating that a draft agreement had been produced and handed to the Egyptian Government, whose legal department was studying it. With respect to the venue for the second session of the Committee, the delegate of Egypt proposed Alexandria "in order that the first [*sic*] meeting should be held at the Regional Bureau"; this motion was supported by the Director-General who said that "it was desirable to have the early meetings at Regional Headquarters".

The Report of the First Meeting of the Regional Committee to the Third Session of the Executive Board (WHO, *Official Records*, No. 17, pp. 45 f.) included a "Summary of resolutions and decisions" and the texts of two resolutions and two statements by the delegate of Egypt. In the summary of resolutions the Committee, under item No. 5, dealt with the "Location of the Regional Office" and mentioned a resolution and a statement which were given as appendices. Appendix 4, "Resolution on Location of the Regional Office", referred in its introduction to (1) the historical role of Alexandria as a centre of epidemiological services, (2) to Article XI of the Agreement between the United Nations and the WHO, (3) to the importance of establishing the Regional Office in the proximity of Cairo because of the location there of several United Nations offices and (4) to

A la réunion suivante, et sur le même sujet, le délégué de l'Égypte a donné lecture d'un projet de résolution, qui a été adopté et que j'analyserai en détail, ainsi que d'autres résolutions adoptées lors de la même session du Comité régional. A la quatrième séance, le point 9, « Service de renseignements épidémiologiques », et le point 11, « Intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie », ont été étudiés ensemble et l'on a également adopté un projet de résolution concernant l'intégration, dont je parlerai plus tard. Il convient de noter qu'au cours du débat le Directeur général a relevé que « la disposition relative au transfert du Bureau avait été faite dans [le budget] de 1949 » et le délégué de l'Égypte a déclaré que son gouvernement était

« heureux de transférer les attributions du Bureau sanitaire d'Alexandrie ainsi que tous ses dossiers et archives à l'OMS »

et que

« ce transfert aura lieu à la date à laquelle l'Organisation notifiera au Gouvernement égyptien le début du fonctionnement du Bureau régional de la Méditerranée orientale ».

Le Comité a alors approuvé une motion visant à commencer le travail du Bureau régional en juillet, parce que, selon le délégué de l'Égypte et le Directeur général, une telle décision « concorderait avec le projet de budget établi pour six mois ». Au cours de la même séance, on a abordé, en tant que point distinct de l'ordre du jour, l'examen du « Projet d'accord avec le Gouvernement égyptien », et le Directeur général a informé les membres qu'un projet d'accord avait été présenté au Gouvernement égyptien, qui l'avait mis à l'étude au Contentieux. Concernant le lieu de la seconde session du Comité, le délégué de l'Égypte a proposé Alexandrie « afin que la première (*sic*) réunion se tienne au Bureau régional » ; cette motion a été appuyée par le Directeur général qui a déclaré qu'« il était souhaitable de tenir les premières réunions au siège régional ».

Le rapport sur la première session du Comité régional présenté à la troisième session du Conseil exécutif (OMS, *Actes officiels*, n° 17, p. 45-46) comprend un « Résumé des résolutions et décisions », ainsi que le texte de deux résolutions et de deux déclarations faites par le délégué de l'Égypte. Dans le résumé des résolutions, sous le point 5 de l'ordre du jour, le Comité a traité de la question du « Siège du Bureau régional », et a mentionné une résolution et une déclaration figurant dans les appendices. L'appendice 4, « Résolution relative au siège du Bureau régional », mentionne dans son introduction : 1) le rôle historique d'Alexandrie comme centre pour la diffusion des informations épidémiologiques aux pays de la Méditerranée orientale, 2) l'article XI de l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé, 3) l'importance d'installer le Bureau régional à proximité du Caire où se trouvent réunis plusieurs bureaux des Nations Unies, et 4)

“the desirability of the excellent site and buildings under favourable conditions generously offered by the Government of Egypt”,

and in conclusion resolved

“to recommend to the Director-General and the Executive Board, subject to consultation with the United Nations, the selection of Alexandria as the site of the Regional Office”.

Appendix 3 included a statement by the Egyptian delegate in which he announced that

“at its meeting of 6 February 1949 the Council of Ministers has agreed, subject to approval of the Parliament, to lease to the World Health Organization, for the use of the Regional Office for the Eastern Mediterranean Area, the site of land and the building thereon which are at present occupied by the Quarantine Administration and the Alexandria Health Bureau, for a period of nine years at a nominal annual rent of P.T.10”,

an offer for which the Committee expressed its thanks.

The Report also referred, under item No. 9, to the “Integration of the Alexandria Sanitary Bureau”, mentioning a resolution reproduced as Appendix 2, in which the Committee, having regard to (1) the provisions of Chapter XI of the WHO Constitution, (2) the resolution of the World Health Assembly on the delineation of regions and (3) the services and experience of the Sanitary Bureau at Alexandria, resolved

“to recommend to the Executive Board that in establishing the Regional Organization and the Regional Office for the Eastern Mediterranean the functions of the Alexandria Sanitary Bureau be integrated with those of the Regional Organization of the World Health Organization”.

Appendix 5 reproduced a statement by the Egyptian delegate in which he recalled that the Government of Egypt had assumed the functions and carried on the services of the Alexandria Sanitary Bureau in accordance with a declaration made by his Government at the International Sanitary Conference of 1938. The statement added that :

“In consideration of the resolution on integration of the Alexandria Sanitary Bureau with the World Health Organization, the Government of Egypt is pleased to transfer these functions and all related files and records to the World Health Organization.

This transfer will be made as of the date on which the World Health Organization notifies the Government of Egypt of the commencement of operations in the Regional Office for the Eastern Mediterranean Area.”

« la facilité de pouvoir disposer d'un excellent emplacement et de bâtiments, à des conditions favorables, gracieusement offerts par le Gouvernement égyptien »

et décide en conséquence

« de recommander au Directeur général et au Conseil exécutif, sous réserve d'en référer aux Nations Unies, le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional ».

A l'appendice 3 on trouve une déclaration par laquelle le délégué de l'Égypte annonce

« que le conseil des ministres, en sa séance du 6 février 1949, a accepté, sous réserve de la ratification du Parlement, de louer à l'Organisation mondiale de la Santé, à l'usage du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, la parcelle de terrain et le bâtiment y élevé, lesquels sont actuellement occupés par l'Administration quarantenaire et le Bureau sanitaire d'Alexandrie, et ce, pour une durée de 9 ans, à un loyer nominal annuel de P.T. 10 »,

offre pour laquelle le Comité a exprimé sa reconnaissance à l'Égypte.

Le rapport mentionne également, sous le point 9, « Intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie », une résolution, reproduite à l'appendice 2, par laquelle le Comité, considérant : 1) les dispositions du chapitre XI de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, 2) la résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé sur la délimitation des régions et 3) la longue expérience acquise et les services rendus par le Bureau sanitaire d'Alexandrie, décide

« de recommander au Conseil exécutif que, lors de l'établissement de l'Organisation régionale et du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, les fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie soient intégrées dans celles de l'organisation régionale de l'Organisation mondiale de la Santé ».

L'appendice 5 reproduit une déclaration du délégué de l'Égypte où celui-ci rappelle que le Gouvernement égyptien a assumé les attributions et le fonctionnement du Bureau sanitaire d'Alexandrie, conformément à la déclaration de son gouvernement lors de la conférence sanitaire internationale de 1938. La déclaration ajoute :

« Prenant en considération la résolution d'intégrer ce dernier Bureau dans l'Organisation mondiale de la Santé, le Gouvernement égyptien a le plaisir de transférer lesdites attributions, ainsi que tous les dossiers et documents qui s'y rattachent, à l'Organisation mondiale de la Santé.

Ce transfert aura lieu à partir de la date à laquelle l'Organisation mondiale de la Santé notifiera au Gouvernement égyptien le début du fonctionnement du Bureau régional pour la Méditerranée orientale. »

This statement was received with thanks by the Committee.

The Summary of Resolutions and Decisions had other points of interest. Under item No. 8, the Committee "requested the Director-General and the Executive Board to establish the regional office and commence work on 1 July 1949", under item No. 10, the Committee "noted that the Director-General would negotiate an agreement with the Government of Egypt", under item No. 12, the Committee "nominated, for consideration of the Executive Board, Dr. Ali Tewfik Shousha Pasha, for the position of Regional Director", and under item No. 13, the Committee "noted the draft budget of the Regional Office" for 1949.

The Third Session of the Executive Board of WHO adopted in March 1949, after having considered the report of the Committee, resolution EB3.R30, which reads as follows :

"The Executive Board

(1) Conditionally approves the selection of Alexandria as the site of the Regional Office for the Eastern Mediterranean Area, this action being subject to consultation with the United Nations ;

(2) Requests the Director-General to thank the Government of Egypt for its generous action in placing the site and buildings at Alexandria at the disposal of the Organization for a period of nine years at a nominal rate of 10 piastres a year ;

(3) Approves the establishment of the Regional Office for the Eastern Mediterranean Area, operations to commence on or about 1 July 1949 ;

(4) Approves the resolution of the Regional Committee that 'the functions of the Alexandria Sanitary Bureau be integrated within those of the Regional Organization of the World Health Organization' ;

(5) Authorizes the Director-General to express appreciation to the Government of Egypt for the transfer of functions, files and records of the Alexandria Sanitary Bureau to the Organization upon commencement of operations in the Regional Office" (WHO, *Handbook of Resolutions*, Vol. I, pp. 331 f.).

At the same session (*ibid.*, p. 332) the Executive Board appointed Sir Ali Tewfik Shousha Pasha as Regional Director for the Eastern Mediterranean, for five years, beginning 1 July 1949. According to Article 52 of the WHO Constitution. "The head of the regional office shall be the Regional Director . . .".

Resolution EB3.R30 appears to me to have been the instrument that decided on the location of the Regional Office, subject to certain conditions. There had been an offer from the Egyptian Government placing the site and buildings at Alexandria of the pre-existing Regional Sanitary Bureau at the disposal of the new organization for nine years ; this offer, according to the statement made by the Egyptian delegate at the First

Le Comité a remercié le délégué de l'Égypte pour cette déclaration.

Le résumé des résolutions et décisions présente d'autres éléments intéressants. Sous le point 8 de l'ordre du jour, le Comité « a demandé au Directeur général d'établir le Bureau régional et d'en autoriser l'ouverture à partir du 1^{er} juillet 1949 », sous le point 10 il « a noté que le Directeur général négociera un accord avec le Gouvernement égyptien », sous le point 12 il « a soumis à l'examen du Conseil exécutif la nomination du Dr Ali Tewfik Choucha Pacha aux fonctions de directeur régional » et, sous le point 13, il « a pris note du projet de budget du Bureau régional » pour 1949.

La troisième session du Conseil exécutif de l'OMS a adopté en mars 1949, après avoir étudié le rapport du Comité, la résolution EB3.R30, qui est libellée comme suit :

« Le Conseil exécutif

1) Approuve sous condition le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional pour la Méditerranée orientale, cette décision devant être soumise aux Nations Unies ;

2) Prie le Directeur général de remercier le Gouvernement égyptien d'avoir généreusement mis l'emplacement et les locaux d'Alexandrie à la disposition de l'Organisation pour une période de neuf ans, moyennant un loyer nominal de 10 piastres par an ;

3) Approuve la création d'un Bureau régional pour la Méditerranée orientale qui commencera à fonctionner le 1^{er} juillet 1949, ou vers cette date ;

4) Approuve la résolution du Comité régional demandant que « les fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie soient intégrées à celles de l'organisation régionale de l'Organisation mondiale de la Santé » ;

5) Autorise le Directeur général à exprimer sa satisfaction au Gouvernement égyptien pour le transfert, à l'Organisation, des fonctions, dossiers et archives du Bureau sanitaire d'Alexandrie, transfert qui aura lieu au moment où le Bureau régional commencera à fonctionner » (OMS, *Recueil des résolutions et décisions*, vol. I, p. 331-332).

Durant la même session (*ibid.*, p. 332), le Conseil exécutif a nommé sir Ali Tewfik Choucha Pacha directeur régional pour la Méditerranée orientale pour une période de cinq ans à dater du 1^{er} juillet 1949. En application de l'article 52 de la Constitution de l'OMS « le chef du bureau régional est le directeur régional... »

La résolution EB3.R30 me semble avoir été l'instrument qui a fixé l'emplacement du Bureau régional, sous réserve de certaines conditions. Le Gouvernement égyptien avait proposé de mettre l'emplacement et les bâtiments de l'ancien Bureau sanitaire régional, situés à Alexandrie, à la disposition de la nouvelle organisation pour une période de neuf ans ; cette offre, selon la déclaration du délégué de l'Égypte à la première session du

Meeting of the Regional Committee for the Eastern Mediterranean, was subject to the approval of the Egyptian Parliament. The offer was accepted and the Executive Board decided to select Alexandria as the site of the Regional Office, and approved its establishment subject to consultations with the United Nations, its operations to commence in the near future. This was one of the actions taken in resolution EB3.R30, which dealt with the location of the Office.

The other action taken was the integration of the Alexandria Sanitary Bureau within the Regional Office. It seems to me that the terminology of the resolution is clear : what was integrated were "the functions" of the Bureau. In other words, the previous functions of the Bureau were to be performed in the future by the Regional Office, and for this purpose the Government of Egypt transferred the Bureau's files and records. Although Article 54 of the WHO Constitution is not mentioned in resolution EB3.R30, this seems to have been done in pursuance thereof, even though Article 54 refers to "inter-governmental regional organizations" and the Sanitary Bureau was an office of the Egyptian Government.

I draw a distinction between these two actions, i.e., establishing the location of the Regional Office and the integration of the Alexandria Bureau with the Regional Office, because they have a different purpose. The functions performed by the Alexandria Bureau and its files and records could have been transferred, "integrated", within the Regional Office while at the same time the seat was nevertheless established in another location than Alexandria.

The choice of the site of the Regional Office was subject to consultations with the United Nations, which took place in May 1949, without objection from the Administrative Committee on Co-ordination of the Economic and Social Council (E/1340, pp. 13 f.).

The approval of the Egyptian Parliament was given in Law No. 66 of 29 May 1949, which approved the lease to the WHO of the land in Alexandria occupied by the Quarantine Administration (i.e., the Alexandria Bureau) which was in the public domain, for a nominal rent, to serve as the site of the Regional Office (*Journal officiel du Gouvernement égyptien*, 6^e année, 16 juin 1949, n^o 81, p. 1).

The conditions laid down by Egypt and the WHO were thus fulfilled at the end of May 1949.

Here, it is worth while to compare resolution EB3.R30 with the decisions taken in connection with the establishment of other WHO regional organizations and sites of regional offices. There are various types of resolution.

A comparison of the decisions taken by the Executive Board regarding the sites of various regional offices shows that in two cases, Manila and Copenhagen, approval was made subject to the conclusion of a host agreement, which was not the case with respect to Alexandria or the other offices.

Comité régional de la Méditerranée orientale, était sujette à ratification par le Parlement égyptien. L'offre a été acceptée, et le Conseil exécutif a décidé de choisir Alexandrie comme emplacement du Bureau régional, dont il a approuvé l'établissement, sous réserve d'en référer aux Nations Unies et en prévoyant que ce Bureau commencerait à fonctionner dans un proche avenir. Cette décision s'est traduite par la résolution EB3.R30, relative à l'établissement du siège du Bureau régional.

Une autre mesure qui a été prise a été l'intégration du Bureau sanitaire d'Alexandrie dans le Bureau régional. La terminologie de la résolution me paraît claire ; il s'agissait d'intégrer « les fonctions » du Bureau. En d'autres termes, les fonctions antérieures du Bureau devaient être prises en charge à l'avenir par le Bureau régional et le Gouvernement égyptien lui a transféré à cette fin ses dossiers et archives. Bien que l'article 54 de la Constitution de l'OMS ne soit pas mentionné dans la résolution EB3.R30, il semble bien qu'il ait été appliqué, en dépit du fait que l'article 54 se réfère aux « organisations régionales intergouvernementales » alors que le Bureau sanitaire était au service du Gouvernement égyptien.

J'établis une distinction entre ces deux décisions, c'est-à-dire entre celle qui concerne l'emplacement du Bureau régional et celle qui concerne l'intégration du Bureau d'Alexandrie dans le Bureau régional, car ces deux mesures ont des objets différents. Les fonctions assurées par le Bureau d'Alexandrie ainsi que ses dossiers et archives auraient pu être transférés ou « intégrés » dans le Bureau régional alors que le siège était installé ailleurs qu'à Alexandrie.

Le choix de l'emplacement du Bureau régional était sujet à consultations avec l'ONU, lesquelles consultations ont eu lieu en mai 1949, sans qu'aucune objection soit soulevée par le Comité administratif de coordination du Conseil économique et social (E/1340, p. 13-14).

Le Parlement égyptien a donné son accord par la loi n° 66 du 29 mai 1949 approuvant la location à l'OMS de la parcelle de terrain faisant partie du domaine de l'Etat sise à Alexandrie, alors affectée à l'Administration quarantenaire (c'est-à-dire au Bureau d'Alexandrie), pour servir de siège au Bureau régional, pour un loyer nominal (*Journal officiel du Gouvernement égyptien*, 6^e année, 16 juin 1949, n° 81, p. 1).

Les conditions posées par l'Égypte et par l'OMS se sont donc trouvées réalisées à la fin de mai 1949.

Il serait maintenant intéressant de comparer la résolution EB3.R30 avec les décisions relatives à l'installation d'autres organisations régionales de l'OMS et à l'emplacement des bureaux régionaux. Ces résolutions sont de divers types.

Si l'on compare les décisions prises par le Conseil exécutif au sujet de l'emplacement des divers bureaux régionaux, on constate que, dans deux cas, ceux de Manille et de Copenhague, l'approbation est subordonnée à la conclusion d'un accord avec le pays hôte, ce qui n'est pas le cas pour Alexandrie ou les autres bureaux.

My conclusions from these facts are the following :

- (1) there was an offer from the Egyptian Government to the WHO of a site and building at Alexandria for the Eastern Mediterranean Regional Office, subject to the approval of the Egyptian Parliament ;
- (2) this offer was accepted by the WHO, subject to consultations with the United Nations ;
- (3) both conditions were fulfilled in May 1949 ;
- (4) the Egyptian Government integrated the functions of the Alexandria Sanitary Bureau with the Eastern Mediterranean Regional Organization and transferred its files and records to the latter ;
- (5) the Office commenced operations in July 1949, with a budget, a staff and a Director ; and
- (6) the establishment of the seat of the Regional Office in Alexandria was not made subject to the conclusion of a host agreement.

Therefore, the Regional Office had already been factually and juridically established in its site in Alexandria since 1949, two years before the signature of the 1951 Agreement, and its settlement was not linked to the conclusion of the host agreement. Consequently, the facts seem to point to an interpretation of the terms of that treaty to the effect that its text presupposed that the Regional Office was already established in Alexandria.

I find nothing in the text of the 1951 Agreement, in its context, or in its object and purpose to show that it dealt with the establishment of the seat of the Regional Office or its removal. On the contrary, the circumstances previous to its conclusion disclose a prior agreement on this question of the site of the Office. I interpret the 1951 Agreement as a treaty which deals with privileges, immunities and facilities and not with the seat or removal of the Regional Office.

I do not attach legal importance to the description by some of the 1951 Agreement as a "host" or "headquarters" agreement despite the fact that the title under which it was registered¹ with the United Nations was : "Agreement between the World Health Organization and the Government of Egypt for the purposes of determining the privileges, immunities and facilities to be granted in Egypt by the Government to the Organization, to the representatives of its Members and to its experts and officials, signed at Cairo, on 25 March 1951." What is important is the content of the treaty and what rights and obligations were assumed by virtue of that instrument. I cannot deduce from the mere labelling of the 1951 Agreement as a "host" or "headquarters" agreement that the location of the office in Alexandria forms part of its provisions. It is true, as I have said before, that most of the

¹ According to Article 8, paragraph 1 (b), of the Regulations for Registration of Treaties and International Agreements, approved by General Assembly resolution 97 (I) of 14 December 1946, the Register shall comprise, *inter alia*, a record of : "The title given to the instrument by the parties."

J'en tire les conclusions suivantes :

- 1) le Gouvernement égyptien a offert à l'OMS un terrain et des bâtiments à Alexandrie pour le Bureau régional de la Méditerranée orientale, sous réserve d'approbation du Parlement égyptien ;
- 2) cette offre a été acceptée par l'OMS, sous réserve de consultations avec les Nations Unies ;
- 3) ces deux conditions ont été remplies en mai 1949 ;
- 4) le Gouvernement égyptien a transmis les fonctions du Bureau sanitaire d'Alexandrie au Bureau régional de la Méditerranée orientale et lui a transféré les dossiers et documents du Bureau sanitaire d'Alexandrie ;
- 5) le Bureau régional a commencé à fonctionner en juillet 1949, avec un budget, du personnel et un directeur ;
- 6) l'établissement du siège du Bureau régional à Alexandrie n'était pas subordonné à la conclusion d'un accord avec le pays hôte.

En conséquence, le Bureau régional était établi en fait et en droit à son siège (Alexandrie) depuis 1949 déjà, soit deux ans avant la signature de l'accord de 1951, et son établissement n'était pas lié à la conclusion d'un accord avec le pays hôte. Les faits semblent donc concorder avec les termes du traité, interprétés comme présupposant que le Bureau régional était déjà établi à Alexandrie.

Je ne trouve rien dans le texte de l'accord de 1951, replacé dans son contexte, ni dans le but et l'objet de cet accord, qui montre qu'il ait trait à l'établissement du siège du Bureau régional ou à son transfert. En revanche, je constate que les circonstances qui ont précédé sa conclusion font apparaître un accord préalable sur la question de l'emplacement du Bureau. Pour moi, l'accord de 1951 est un traité qui porte sur les privilèges, immunités et facilités et non sur le siège ou le déplacement du Bureau régional.

Je n'attache aucune importance d'ordre juridique au fait que certains dénomment l'accord de 1951 « accord avec l'Etat hôte » (*host agreement*) et d'autres « accord de siège » (*headquarters agreement*), bien qu'il ait été enregistré¹ auprès de l'Organisation des Nations Unies sous le titre : « Accord entre l'Organisation mondiale de la Santé et le Gouvernement de l'Egypte pour déterminer les privilèges, immunités et facilités accordés en Egypte par le Gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires. Signé au Caire, le 25 mars 1951. » Ce qui compte, c'est le contexte du traité ainsi que les droits et obligations qui sont nés de cet instrument. Je ne peux pas déduire du simple fait que l'accord de 1951 est appelé « accord avec l'Etat hôte » ou « accord de siège » que la localisation du Bureau d'Alexandrie fait partie

¹ Conformément à l'article 8, paragraphe 1 b), du règlement pour l'enregistrement des traités et des accords internationaux, approuvé par la résolution 97 (I) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1946, le registre indique notamment « le titre donné à l'instrument par les parties ».

provisions of the 1951 Agreement are based on the maintenance of the Office in Egypt, but this does not mean that the parties agreed in 1951 that the Office was to be located in Alexandria ; that had already been agreed in 1949. It has been contended that the 1951 Agreement integrates and displaces any prior understanding and the proof of this assertion is said to lie in a statement made by Mr. Zarb, a member of the Secretariat, when he stated in the Fourth World Health Assembly that :

“although the Organization thus enjoyed the most courteous treatment, it would be highly desirable for such treatment to be accorded *de jure* and not only *de facto*” (WHO, *Official Records*, No. 35, p. 315).

I interpret this statement, where Mr. Zarb refers to “treatment”, to refer to the privilege of temporary exemption from customs duties already enjoyed by the Office, on the basis of the unilateral decision adopted by Egypt and communicated by the Ministry of Public Health to the Director on 23 June 1949. On the other hand, I cannot see, explicitly or implicitly, in any of the provisions of the 1951 Agreement an intention to integrate or displace any prior understanding.

To my mind, the Regional Office was established at Alexandria by an agreement between Egypt and the WHO, which was reached through a series of successive acts which progressively expressed the will of both parties to locate the Office in Alexandria and which culminated in resolution EB3.R30, the approval of the Egyptian Parliament signified in Law No. 66 and the non-opposition of the United Nations to the choice of Alexandria.

It is well known that international law does not impose any given form for the conclusion of an agreement, provided that there is sufficient evidence of the intention of the parties to create rights and obligations, i.e., to produce legal effects. There is no legal distinction between formal and informal agreements, because the validity of a treaty does not depend on the adoption of any form ; it therefore is up to the parties to choose such form as they think fit for assuming international obligations.

There was, of course, no formal agreement, in 1949, selecting Alexandria as the site of the Regional Office, but the common will of the WHO and Egypt to such effect was very clearly expressed in successive acts of one and the other party, which together constitute an international binding engagement. I see no reason to consider these engagements as *not* producing contractual legal effects ; effects which were not subject to the conclusion of any other agreement.

The problem that the Court faces in Question 1 is simply whether the 1951 Agreement does or does not provide for the location or removal of the Alexandria Office, because Section 37 laid down a procedure for the revision and potential denunciation of the “present Agreement”. Since I

de ses dispositions. Certes, comme je l'ai fait observer, la plupart des dispositions de l'accord de 1951 procédaient de l'idée que le Bureau resterait en Egypte mais cela ne signifie pas que les parties soient convenues, en 1951, que le Bureau serait situé à Alexandrie : elles s'étaient déjà mises d'accord sur ce point en 1949. Il a été soutenu que l'accord de 1951 incorpore et remplace toute convention antérieure et que la preuve en était une déclaration faite par un membre du Secrétariat, M. Zarb, qui a dit devant la quatrième Assemblée mondiale de la Santé :

« 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).

Pour moi, quand M. Zarb parle de « régime », je comprends qu'il s'agit du privilège d'exemption temporaire des droits de douane dont le Bureau jouissait déjà, à la suite d'une décision unilatérale prise par l'Egypte et communiquée au directeur par le ministère de l'hygiène publique le 23 juin 1949. Par contre, dans aucune disposition de l'accord de 1951 je ne parviens à découvrir une intention explicite ou implicite d'incorporer ou de remplacer une convention antérieure.

A mon avis, le Bureau régional a été établi à Alexandrie par accord entre l'Egypte et l'OMS, accord réalisé par une série d'actes successifs qui ont progressivement exprimé la volonté des deux parties de situer le Bureau à Alexandrie et qui ont abouti à la résolution EB3.R30, à l'approbation du Parlement égyptien donnée dans la loi n° 66 et à l'absence d'opposition au choix d'Alexandrie de la part des Nations Unies.

Nul n'ignore que le droit international n'impose aucune forme particulière pour la conclusion d'un accord, à condition que l'intention des parties de faire naître des droits et des obligations, c'est-à-dire de produire des effets juridiques, soit suffisamment évidente. Juridiquement, on ne fait pas de distinction selon qu'un accord est formel ou non, puisque la validité d'un traité ne dépend pas de l'adoption d'une forme particulière. C'est donc aux parties qu'il incombe de choisir la forme qu'elles jugent appropriée pour assumer des obligations internationales.

Il est évident qu'il n'y a pas eu d'accord formel en 1949 sur le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional, mais la volonté commune de l'OMS et de l'Egypte d'y situer le Bureau s'est très clairement exprimée dans une série d'actes de l'une et de l'autre partie, qui constituent ensemble un engagement international obligatoire. Je ne vois pas de raison de considérer que cet engagement n'a *pas* d'effets juridiques contractuels, autrement dit d'effets qui ne soient pas subordonnés à la conclusion d'un autre accord.

En ce qui concerne la première question qui lui était posée, la Cour devait simplement se demander si l'accord de 1951 prévoyait ou non la localisation du Bureau à Alexandrie ou son transfert, la section 37 envisageant une procédure de révision et de dénonciation éventuelle du « pré-

find nothing in the 1951 Agreement that refers to these subjects, which had already been dealt with in a previous agreement in 1949, I am forced to conclude that Section 37 is not applicable "in the event that either party to the Agreement wishes to have the Regional Office transferred from the territory of Egypt".

But I think that a simple negative answer to Question 1 could lead to misleading legal conclusions, because, as the Court says, a rule of international law "does not operate in a vacuum, it operates in relation to facts and in the context of a wider framework of legal rules of which it forms only a part". Moreover, I see the role of the Court in advisory proceedings as giving the organ or organization that has requested an opinion the maximum possible legal assistance within the margin of the true legal issues before the Court. For these reasons, I believe that it is necessary, after having found that Question 1 should be answered in the negative, to go into other rules provided for in general international law and the agreements in force between the WHO and Egypt, which determine the obligations incumbent upon them should either of them desire a transfer of the Regional Office.

As I have stated several times before, I am of the opinion that there was, in 1949, an *informal agreement*, with full legal effects, on the selection of Alexandria as the site of the Regional Office. This agreement, although it has no outright denunciation clause, is, under the law of treaties, the kind of agreement which is subject to denunciation, because there is no obligation on the part of the Organization to remain in a given place, and, reciprocally, the host State is not obliged to keep an international organization or any of its branches on its territory without its consent.

Therefore, there is no rule that could impede the WHO and Egypt, if either of them so wish, to bring about the removal of the Regional Office from Alexandria through unilateral action.

But this transfer could not be carried out without taking into account the legitimate interests of the other side. For this reason, the WHO and Egypt, as the Court has stated in paragraph 49 and in the operative part of the Advisory Opinion, should consult each other in good faith and negotiate the conditions and modalities of the transfer, bearing in mind that a reasonable period of time should be allowed for the removal, because the orderly termination of the operations of the Regional Office should be the paramount consideration to be taken into account.

(Signed) J. M. RUDA.

sent accord ». Comme je ne trouve rien dans l'accord de 1951 sur ces questions, qui ont fait l'objet d'un accord antérieur de 1949, je suis forcé de conclure que la section 37 n'est pas applicable « au cas où l'une ou l'autre partie à l'accord souhaite que le Bureau régional soit transféré hors du territoire égyptien ».

J'estime toutefois qu'une simple réponse négative à la première question pourrait conduire à des conclusions juridiques erronées. En effet, comme la Cour le déclare, une règle de droit international « ne s'applique pas dans le vide ; elle s'applique par rapport à des faits et dans le cadre d'un ensemble plus large de règles juridiques dont elle n'est qu'une partie ». Je considère en outre que le rôle de la Cour, en matière consultative, est de fournir à l'organe ou à l'organisation qui lui a demandé un avis toute l'assistance juridique possible, dans les limites des véritables questions juridiques dont elle est saisie. C'est pourquoi, après avoir conclu qu'il faudrait répondre à la première question par la négative, j'estime nécessaire d'examiner les autres règles du droit international général et les accords en vigueur entre l'OMS et l'Égypte, qui déterminent les obligations incombant à l'OMS et à l'Égypte au cas où l'une ou l'autre souhaite transférer le Bureau régional.

Comme je l'ai déjà fait observer plusieurs fois, j'estime qu'il existait en 1949 un accord non formel, ayant des effets juridiques complets, sur le choix d'Alexandrie comme siège du Bureau régional. Bien qu'il ne contienne pas de véritable clause de dénonciation, cet accord relève, conformément au droit des traités, de la catégorie des accords dénonçables. En effet, une organisation internationale n'est pas tenue de maintenir son siège au même endroit et, réciproquement, un Etat hôte n'est pas obligé de conserver sur son territoire, sans son consentement, une organisation internationale ou un de ses bureaux.

En conséquence, il n'existe aucune règle qui puisse empêcher l'OMS et l'Égypte, si l'une ou l'autre le désire, de procéder unilatéralement au transfert hors d'Égypte du Bureau régional.

Ce transfert ne saurait cependant s'effectuer au mépris des intérêts légitimes de l'autre partie. Ainsi que la Cour l'a déclaré au paragraphe 49 et dans le dispositif de l'avis consultatif, l'OMS et l'Égypte devraient par conséquent se consulter de bonne foi et négocier les conditions et modalités du transfert, en tenant compte du fait qu'un délai raisonnable devrait être prévu pour le transfert, la considération primordiale devant être de mettre fin d'une manière ordonnée aux activités du Bureau régional.

(Signé) J. M. RUDA.