

SEPARATE OPINION OF JUDGE SETTE-CAMARA

I fully subscribe to the decision and operative part of the Advisory Opinion, but, since my reasoning deals with some points not contemplated by the Court, I feel myself bound to append a separate opinion setting out my views.

There is no doubt about the right of the World Health Organization to resort to an advisory opinion of the Court in matters related to the interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the World Health Organization and Egypt. This right is based on Article 96, paragraph 2, of the Charter of the United Nations, Article 65, paragraph 1, of the Statute of the Court and Article X, paragraph 2, of the Agreement between the World Health Organization and the United Nations adopted by the First World Health Assembly on 15 November 1947. Moreover Article 76 of the Constitution of the World Health Organization expressly reserves such right to the Organization. The advisory jurisdiction of the Court is therefore properly resorted to and soundly established. On the other hand, notwithstanding the discretionary nature of the Court's power to give advisory opinions, in its whole existence there has been no instance in which this power was exercised in a negative way. In pursuance of its longstanding jurisprudence, the Court could hardly refuse to comply with the request of the World Health Organization.

It is equally clear that the request is related to a "legal question", namely the interpretation of a treaty clause, and that there is no "legal question actually pending" between the parties. The Court was confronted with copious evidence of profound discrepancies of view among the States belonging to the Eastern Mediterranean regional organization, and among other States in the World Health Assembly, regarding the proposed transfer of the Eastern Mediterranean Regional Office from Alexandria. But those are disputes, occurring within the organs of an international organization, which do not concern the Court at least until they reach the stage at which they are projected into the treaty relationship between the World Health Organization and Egypt.

I am convinced that the Advisory Opinion is right when in paragraph 35, it goes beyond the strict and narrow formulation of the questions put to it by resolution WHA33.16 to investigate and consider the true legal question behind the request. As the Court rightly points out,

"if it is to remain faithful to the requirements of its judicial character in the exercise of its advisory jurisdiction it must ascertain what are

OPINION INDIVIDUELLE DE M. SETTE-CAMARA

[Traduction]

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

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

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

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

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

the legal questions really in issue in questions formulated in a request”,

for fear that

“a reply to questions of the kind posed in the present request may if incomplete, be not only ineffectual but actually misleading as to the legal rules applicable to the matter under consideration”.

The broad consideration of all the pertinent legal issues involved, even if that would mean to go beyond the limited phraseology of the questions contained in the request, is consistent with the jurisprudence of the Court. The Permanent Court of International Justice already went so far as to admit the procedure of expanding the context of some submissions even in contentious cases. Indeed in Judgment 11, *Interpretation of Judgments Nos. 7 and 8 (Factory at Chorzów)*, the Court stated :

“In so doing the Court does not consider itself as bound simply to reply ‘yes’ or ‘no’ to the propositions formulated in the submissions of the German Applications. It adopts this attitude because, for the purpose of the interpretation of a judgment it cannot be bound by formulae chosen by the Parties concerned, but must be able to take an unhampered decision.” (*P.C.I.J., Series A, No. 13, p. 15.*)

On the next page it added :

“Construed in any other way, the Application in question would not satisfy the express conditions laid down by the above-mentioned article ; and the Court, as it has already had occasion to observe in previous judgments, may within reasonable limits disregard the defects of form of documents placed before it.”

Like wise in the Advisory Opinion on the *Delimitation of the Polish-Czechoslovakian Frontier*, the so-called *Jaworzina* case (*P.C.I.J., Series B, No. 8, p. 50*), the Permanent Court held :

“According to the actual language of the preamble of the request, the question upon which the Court is asked for an advisory opinion principally concerns the frontier in the region of Spisz, and the written and oral information supplied bears almost entirely on this point. Nevertheless the Court feels obliged to express an opinion upon the Polish case, and consequently upon the frontiers in the Duchy of Teschen and the territory of Orava, in so far as the delimitation of the frontier in those regions and in the territory of Spisz may be interdependent. In drafting the Request, the Council made a point of referring expressly to the conclusions of the respective cases submitted by the two parties, and the discussion which took place in the Council of the League of Nations, as well as the general terms in which the question itself is stated, appear to indicate that the opinion should embrace the whole range of the cases submitted.”

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

car,

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

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

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

A la page suivante, la Cour a ajouté :

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

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

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

Again in the Advisory Opinion on *Competence of the International Labour Organisation* (P.C.I.J., Series B, Nos. 2 and 3, p. 59) the Permanent Court decided to restrict the meaning of the request for advisory opinion presented to it. It then stated :

“The words used imply that the ‘other questions’ are to be questions essentially of the same nature for the present purpose as that of the organisation and development of means of production ; but such ‘other questions’ are not specified, and the Court does not undertake to say what they may be.”

The International Court of Justice, in the Advisory Opinion on *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa* (I.C.J. Reports 1956, p. 26), did not depart from this jurisprudence. It stated :

“It was in these circumstances that the question was submitted to the Court. While the question in terms refers to the grant of oral hearings by the Committee, the Court interprets it as meaning : whether it is legally open to the General Assembly to authorize the Committee to grant oral hearings to petitioners. The Court must therefore deal with the broader question as to whether it would be consistent with its previous Opinion of 11 July 1950 for the General Assembly to authorize the Committee on South West Africa to grant oral hearings to petitioners.”

Moreover in the Advisory Opinion on *Certain Expenses of the United Nations* (I.C.J. Reports 1962, pp. 157 f.) the Court found :

“Although the Court will examine Article 17 in itself and in its relation to the rest of the Charter, it should be noted that at least three separate questions might arise in the interpretation of paragraph 2 of this Article. One question is that of identifying what are the ‘expenses of the Organization’ : a second question might concern apportionment by the General Assembly ; while a third question might involve the interpretation of the phrase ‘shall be borne by the Members’. It is the second and third questions which directly involve ‘the financial obligations of the Members’, but it is only the first question which is posed by the request for the advisory opinion. The question put to the Court has to do with a moment logically anterior to apportionment, just as a question of apportionment would be anterior to a question of Members’ obligation to pay.”

And the Court concluded :

“It has been asked to answer a specific question related to certain

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

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

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

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

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

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

Et la Cour a conclu en ces termes :

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

identified expenditures which have actually been made, but the Court would not adequately discharge the obligation incumbent on it unless it examined in some detail various problems raised by the question which the General Assembly has asked." (*Ibid.*, p. 158.)

* * *

Contrary to the assertion in some quarters, the WHO or indeed any international organization, has the right to remove its regional offices.

In the light of Articles 43, 44, 45 and 46 of the Constitution of the World Health Organization it seems indisputable that the Organization enjoys an unfettered right to decide on the location of its headquarters and the headquarters of its regional committees and regional offices. Indeed it would run counter to the actual texts of the majority of the constitutions or international organizations to deny the latter such right, including the right to transfer their headquarters and the sites of their organs if they so deem fit. On this point it is enough to recall Section 23 of the United Nations Headquarters Agreement, which gives to the Organization the unilateral right to decide on the permanence of its headquarters in New York, and Section 24, which provides :

"This agreement shall cease to be in force if the seat of the United Nations is removed from the territory of the United States, except for such provisions as may be applicable in connection with the orderly termination of the operations of the United Nations at its seat in the United States and the disposition of the property therein."

Indeed the Lake Success Agreement of 1947 neither contains any provision for denunciation nor lays down periods of notice for the termination of the treaty. If that is so with what – considering the huge interests involved in one side or the other – is the most important of headquarters agreements, it would be extraordinary to contend that a denunciation clause with a prescribed period of notice for termination of the treaty is indispensable in treaties between international organizations and host countries relating to the location of headquarters.

Moreover I do not believe that agreements of that kind enshrine an obligation on the part of the Organization to keep their offices operating in the territory of the host State. In the 1951 WHO-Egypt Agreement the obligations of the Organization are clearly spelled out in Sections 26 (privileges and immunities granted only in the interests of the organization), 31 (respect for the security of the Egyptian Government), 32 and 33 (co-operation for the settlement of local disputes), and 34 (settlement of disputes relating to the agreement). No provision exists according to which the Organization is bound to keep its office operating in Egypt. In fact, even if the possibility of transfer is disregarded it might happen that for different reasons the Organization would find it necessary to discontinue

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

* * *

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

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

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

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

the operation of its regional organ. And it seems that nothing in the 1951 Agreement would constitute a legal obstacle to a decision of such a kind.

Again on the matter of integration, issue may be joined with those who make too much of it. As one deals with the constitutional problems of the WHO underlying the question before the Court, attention should be paid to the so-called "integration" of the Alexandria Sanitary Bureau under Article 54 of the Constitution. Article 54 is mainly concerned with the Pan American Sanitary Organization, represented by the Pan American Sanitary Bureau and the Pan American Sanitary Conferences, which should be "in due course integrated with the Organization", as well as all other *inter-governmental regional health organizations* (emphasis supplied). The article adds that "this integration should be effected as soon as practicable through common action based on mutual consent of the competent authorities, expressed through the *organizations concerned*" (emphasis supplied). The Sanitary, Maritime and Quarantine Board of Egypt, or the Egyptian Quarantine Board, lost its inter-governmental character on the conclusion of the Paris International Sanitary Convention of 31 October 1938, whose Article I stipulated :

"The Sanitary, Maritime and Quarantine Board of Egypt shall be abolished and its functions shall be performed by the Egyptian sanitary authorities in pursuance of the provisions of the International Sanitary Convention of 1926, as amended under the terms of Article 2 below. The transfer of services shall take place three months after the entry into force of the present Convention."

Appended to the Convention appeared a Declaration by the delegation of the Royal Egyptian Government accepting the new responsibilities including the engagement to retain, "in the capacity of Egyptian officials", foreign experts and foreign permanent officials.

Moreover, when the text of Article 54 was drafted during the New York 1946 International Health Assembly the main problem considered was the situation of the Pan American Sanitary Bureau. The only delegation to raise the question of the Alexandria Sanitary Bureau was the Egyptian delegation (see WHO, *Official Records*, No. 1, p. 24). Neither of the two alternative texts discussed included the word "integration" (*ibid.*, Ann. 23, p. 73). This concept was resorted to by the Harmonizing Committee of 16 members and there were doubts about the real meaning of the word "integration". On the other hand, one of the most relevant resolutions concerning "integration" of the Alexandria Sanitary Bureau, namely EB3.R30 deals with the integration of functions only, and contains no reference to Article 54 of the Constitution. Therefore, although the process of absorption of the Alexandria Sanitary Bureau into the structure of the WHO and its transformation to the Eastern Mediterranean Regional Office was frequently referred to as "integration", I do not think that it

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

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

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

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

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

allows the conclusion that the status of the Alexandria Bureau is different from that of the other regional offices and that it should be treated in a distinct manner in the eventuality of transfer. The theory of the "predestination" of Alexandria for the role of the site of the EMRO is not altogether very convincing, since there were previous regional offices for the exchange of epidemiological information in other places, such as Tehran, Tangiers and Singapore. If that was the mark of "predestination", the Regional Office for South-East Asia should be in Singapore and not New Delhi, and the headquarters of the WHO itself should be in Paris, where the venerable "Office international d'Hygiène publique" was so active from 1907 until the outbreak of the Second World War.

Since the doctrine of "integration", individualizing the Bureau of Alexandria as a "unique" situation, has no bearing on the operative part of the Advisory Opinion, I was able to concur in its approval. The foregoing remarks are therefore addressed to setting forth my views concerning references in the reasoning to "integration under Article 54 of the Constitution".

* * *

It is undeniable that the Alexandria Sanitary Bureau played an important role in the history of international sanitary co-operation, especially in performing its duties as the Eastern Mediterranean Regional Office of the WHO since 1 July 1949. It is a long and rich history, which goes back to 1831. In 1843 a health council similar to the one at Constantinople was created in Egypt, which in 1852 inherited the attributions of the latter. This sesquicentennial body, by virtue of its experience and its situation at the crossroads of the traditional pilgrimages, may be proud of an impressive record of services rendered to the international community, since the old days when international health problems were confined to the common work in the fight against the age-old scourges of plague, cholera, yellow fever and smallpox. It is likewise beyond any doubt that Egypt has a flawless record as a host country. Furthermore, it is clear that severance of diplomatic relations with the host country in no way affects the functioning of an international organization or its organs, as the every-day routine work of the United Nations in New York abundantly proves, and as is provided in Article 82 of the 1975 Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of Universal Character. Were it for the Court to decide whether or not the EMRO should be transferred, all these arguments would probably carry a lot of weight. But this is not its task. The advisability and desirability of the transfer of the office can only be decided by the World Health Assembly, which is empowered by Articles 43 and 44 of its Constitution to do so.

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

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

* * *

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

It is in the World Health Assembly that these arguments should be put forward.

The Court has a different task. The World Health Assembly, by resolution WHA33.16 of 20 May 1980, put to the Court two questions relating to the hypothetical situation of a decision favourable to the transfer being taken in the future. This involves the interpretation of a treaty clause and the consequences of such an interpretation.

There is no doubt that Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties embodies the rules of general international law on the interpretation of treaties, especially the overriding rule of paragraph 1, according to which: "A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose." Of course the Vienna Convention does not apply to the Agreement before the Court, since it is not an agreement between States, but between a State and an international organization. But its provisions would apply inasmuch as they embody rules of international law to which the parties would be subject independently of the Convention (Art. 3 (b)). Already in the Advisory Opinion on the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (I.C.J. Reports 1971, p. 47)* the Court held: "The rules laid down by the Vienna Convention on the Law of Treaties . . . may in many respects be considered as a codification of existing customary law on the subject." And the rules of Article 31 are undoubtedly of that kind.

Therefore the work of the Court if it were confined to the narrow limits of the questions in the request could not but be the task of interpreting Section 37 of the 1951 Agreement in good faith in accordance with the ordinary meaning of its terms and in the light of the object and purpose of the treaty, taking into consideration the rules of paragraphs 2, 3 and 4 of Article 31, and the supplementary means of interpretation provided for in Article 32.

The first question before the Court referred specifically to the "negotiations" and "notice" provisions of Section 37. What exactly are those provisions? The "negotiations" referred to in Section 37 are those relating to the revision of the treaty ("The present Agreement may be revised at the request of either party. In this event the two parties shall consult each other concerning the modifications to be made in its provisions"). It is this process of consultation that is called "negotiations" in the second sentence of the proviso. Section 37 does not deal with any other kind of "negotiations". So what is in issue is the "revision" or modification of the treaty. And, furthermore, the final part of the provision states that it is in the case

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

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

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

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

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

of failure of such negotiations to result in an understanding within one year that the Agreement may be denounced by either party's giving two years' notice. The two years' notice is related to denunciation, and denunciation is allowed only upon the failure of the negotiations to result in an understanding within one year. This is the ordinary meaning of the words used in the text if interpreted in good faith and I cannot see how they could be interpreted otherwise. It seems evident that the intention to avoid a clear cut and individualized provision regulating denunciation was behind it. Denunciation is an important stage in the life and expiry of a treaty. It is not usual for a denunciation clause to come disguised under the mantle of a provision dealing with another matter.

The "travaux préparatoires" relating to the wording of Section 37 confirm such an interpretation. The formula of Section 37 is a standard text, which appears in a series of similar treaties, going back to an agreement between the Swiss Federal Council and the International Labour Organisation concerning the latter's legal status in Switzerland adopted and signed on 11 March 1946. It gave birth to a whole generation of agreements embodying the same form of words, including the Agreement concerning the legal status of the World Health Organization approved by the First World Health Assembly on 17 July 1948 and by the Swiss Federal Council on 21 August 1948. Indeed, one could go still further back in search of the roots of the wording of Section 37. The 1926 *modus vivendi* concluded between the League of Nations and Switzerland contained in Article XIV the following text :

"The above rules of the *modus vivendi* can only be modified by agreement between the organisations of the League of Nations and the Federal Political Department. If, however, an agreement cannot be reached, it shall always be open to the Federal Government or to the organisations of the League of Nations to denounce the whole or part of the rules of the *modus vivendi*. In this case, the rules mentioned in the denouncement shall remain in force for one year from the date of such denouncement." (League of Nations, *Official Journal*, 7th Year, No. 10, p. 1424.)

The wording of the International Labour Organisation-Switzerland Agreement, Article 30, and of the World Health Organization-Switzerland Agreement, Article 29, is identical to the wording of Section 37. The only difference is that in those Agreements, the sentences are separated into three paragraphs, while in Section 37 the whole proviso is incorporated into one. The United Nations-Swiss Federal Council Interim Agreement, signed at Berne on 11 June 1946 and at New York on 1 July 1946, which is still the host agreement for the Organization in Geneva (though euphemistically called "Provisional Arrangement"), in its Final Article repeats the wording of the 1926 *modus vivendi*, with a reduction of the period of notice to three months.

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

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

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

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

Moreover, from what remains of the *procès-verbaux* of the negotiations which took place on 1, 2, 3 and 11 March 1946, leading to the conclusions of the Agreement between the Swiss Federal Council and the International Labour Organisation concerning its legal status in Switzerland, it seems clear that the Swiss Government, represented by Professor Guggenheim, was keen on the inclusion of a denunciation clause with six months' notice in the treaty. The International Labour Organisation, represented by Mr. Jenks, proposed the form of words which, with some changes, finally led to Article 30, and which was the seed of similar provisions in a whole series of host agreements. Apparently the Jenks formula was intended to avoid a denunciation clause proper and to replace it by the admission of revision by mutual agreement of the parties. As is clear from the origins of the wording of Section 37, the right of denunciation arises only on failure, at the end of one year of negotiations, to agree on revision. In the economy of this formula, which is repeated in a score of similar treaties, denunciation is irrevocably linked with revision.

Now, could the removal of the Eastern Mediterranean Regional Office from Alexandria be accomplished through the revision of the treaty? I believe that, from the very fact that the Agreement is a "host" agreement – and I submit it is – the transfer of the international regional organ from its present site, which is at the centre of the Agreements provisions, would be much more than a revision. It would indeed be tantamount to a termination of the agreement by depriving it of its object and purpose. Removal of the Office would, therefore, fall outside the scope of Section 37, which deals with the hypothesis of the continuation in force of a modified agreement, and not with the termination of the agreement by denunciation, unless in the specific case of the failure of negotiations for revision.

The fact is that, outside the context of a revision procedure, the treaty contains no general denunciation clause. On this specific point it can be equated with the treaties dealt with in Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, namely, treaties which contain no provision regarding termination, denunciation or withdrawal, always on the understanding that Article 56 embodies rules of general international law within the meaning of Article 3 (*b*). Incidentally, Article 56 of the draft articles of the International Law Commission on treaties concluded between States and international organizations or between international organizations is identical with the text of the Vienna Convention.

I submit that it would be reasonable to regard the two conditions laid down in subparagraphs (*a*) and (*b*) of paragraph 1 of Article 56 as opening the door to denunciation even in the absence of a general clause providing for denunciation in the 1951 Agreement. Indeed, it would be extraordinary were the parties to a headquarters agreement to exclude the possibility of denunciation or withdrawal. In addition, the nature of the agreement, a

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

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

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

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

host agreement, constitutes a typical case of an implied right of denunciation, especially on the part of the Organization, as the International Law Commission expressly recognized in its commentaries on Article 56 of the draft articles on treaties concluded between States and international organizations or between international organizations. There is no doubt that headquarters agreements that do not contain a general denunciation clause, and they are the majority, cannot by their very nature exclude denunciation. If this is so, it can hardly be disputed that, under the rules of general international law enshrined in Article 56 of the Vienna Convention, the Agreement may be terminated by denunciation and that in that case a reasonable period of notice must be given. Paragraph 2 of Article 56, however, goes beyond the recognized rules of general international law, and was constructed by the International Law Commission under the aegis of the progressive development of international law. The twelve months' notice for denunciation or withdrawal is to be regarded only as an indication of what would be a reasonable period. And it is in this context that it is resorted to in paragraph 49 of the Advisory Opinion of the Court.

* * *

A controversial point in the proceedings was whether the 1951 Agreement is or is not a "host agreement". The concept of "host agreement" is probably broader than that of "headquarters agreement", since agreements might be signed with countries that play the role of hosts to temporary gatherings and conferences. But frequently the two expressions are taken as having the same meaning. What characterizes a "host agreement" is that it contains a series of provisions intended to regulate the relationship between the host State and the international organization regarding the permanent site of the organization or of one of its organs in the territory of the host State. Not many host agreements contain a form of words similar to the one in Section 2 of the (New York) United Nations Headquarters Agreement, which states: "The seat of the United Nations shall be the headquarters district." The United Nations-Switzerland Agreement, the host agreement for the second most important site of the Organization, contains nothing of the sort. Neither do the majority of host agreements. The 1951 Agreement, apart from the direct reference in Section 1 (v) to the "Secretariat and the Regional Office in Alexandria" and repeated mention of the Regional Director, deals with problems that go beyond an agreement or privileges, immunities and facilities. It deals in a very elaborate way with the status of representatives of members, who would not be going to Egypt unless to attend business of the Regional Office. Section 23 (2) (d) provides for the right of officials of the Organization to import free of duty furniture and effects "at the time of taking up their post in Egypt". That is a typical provision of a host agreement, because it relates to people allocated for a long stay in the territory of the host country and not to officials on temporary mission on Egyptian ter-

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

* * *

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

ritory. Section 30 (1) ensures the supply of electricity, water and gas and the removal of refuse, which have nothing to do with provisions dealing with privileges and immunities. Paragraph (2) of the same Section deals with “police supervision for the protection of the seat of the organization”. These are provisions obviously intended to regulate relationships of a permanent character, different from those covering privileges, immunities and facilities exclusively, as, for instance those contained in the Agreement between Egypt and the WHO for the Provision of Services, of 25 August 1950. Of course, as happens with most host agreements, the 1951 Agreement includes the bulk of the usual provisions related to privileges, immunities and facilities, or the provisions that the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, approved by the General Assembly of the United Nations on 21 November 1947, in Section 1 (i) calls “standard clauses”, namely clauses dealing with juridical personality, property, funds and assets, facilities in respect of communications, abuse of privileges, recognition of a United Nations *laissez passer* and the settlement of disputes. But the difference is that in host agreements those problems are considered in the light of the needs of the permanent presence of an international organization in the territory of the host State. The 1951 Agreement corresponds to the general line of a considerable number of host agreements concluded after the war, including the other host agreements for Regional Offices of the WHO. It is faithfully aligned on the model draft agreement between the WHO and a Host Country, which is given as Annex F to document EMR/EBWG/3. This model was developed in 1948 and established the format for all the host agreements concluded by the Organization. Moreover, throughout the negotiations with the Egyptian Government and the procedures of approval by the World Health Assembly and the Executive Board, it was always referred to as a “host agreement” (see *Handbook of Resolutions and Decisions of the World Health Assembly and the Executive Board*, Vol. I, p. 357 – Section 3 of the chapter on “Host Agreements” entitled “Host Agreement with the Government of Egypt”).

A consequence of the fact that the 1951 Agreement is a host agreement is that the transfer of the EMRO from Alexandria would deprive it of its *raison d'être* and would therefore be tantamount to its termination, since it is a bilateral agreement.

Consequently, the transfer of the Regional Office cannot be achieved through the procedure of revision or modification of the treaty provisions which is dealt with in Section 37. If the Office is removed from Alexandria, the treaty will become void and empty of meaning.

I have submitted that Section 37 does not apply, because it deals pri-

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

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

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

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

marily with revision of the Agreement and that denunciation is allowed only if the attempt to revise the treaty fails to succeed within a year. But, on the other hand, host agreements are by their very nature eminently denounceable treaties, on account of the normal unfettered competence of international organizations to decide on the location of their offices, with a few exceptions such as the International Court of Justice, the International Monetary Fund and the World Bank, whose headquarters are laid down in their Constitutions. If it be admitted that the 1951 Agreement does not contain a denunciation clause proper – and I believe it does not – it will inevitably fall within the purview of Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, as an expression of general international law. It is in the light of those general principles of the law of treaties that the problem of the removal of the Office and of the denunciation of the 1951 Agreement should be considered. Furthermore, it would be inadmissible to accept that the transfer could be undertaken without a certain reasonable time having been agreed upon between the parties for the orderly termination of the activities of the EMRO in Alexandria. That is why I fully support the Advisory Opinion's call upon the World Health Organization to enter into negotiations with Egypt, if ever the removal of the Office is decided by the World Health Assembly.

Paragraph 49 of the Advisory Opinion rightly emphasizes the mutual obligations of the Organization and Egypt to co-operate under the applicable legal principles and rules in the event of a decision of the Assembly in favour of the transfer. Consultations in good faith should take place (1) concerning the conditions and modalities according to which the transfer should be effected, once the WHA decides upon it ; (2) regarding the various arrangements needed to carry out the transfer in an orderly manner and with a minimum of prejudice to the work of the Organization and the interests of Egypt ; (3) concerning a reasonable period of notice for the termination of the contractual relationship.

I think the Advisory Opinion was wise to depart from the narrow and literal consideration of the clause of the agreement under discussion in order to deal in depth with the much more meaningful aspects of the general need for the protection of the interests of international organizations and host States in cases where the conventional relationship is to be terminated. Any such transfer should take into account the legitimate interests of both parties. The relationship between the host country and the international organization should always be one of full understanding and co-operation, in order to create that climate of stability and security which is indispensable to the steady enhancement of the important role of multilateral diplomacy.

(Signed) José SETTE-CAMARA.

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

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

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

(Signé) José SETTE-CAMARA.