

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1980

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant
l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui
sont reliées

Chapitre VII. Décisions et avis consultatifs de tribunaux internationaux



Copyright (c) Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>	
Interdictions de la Convention destinées à protéger les forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix et les missions d'enquête des Nations Unies — Fonctions spéciales du Secrétaire général au titre de la Convention et de son Protocole II	226	
21. Détermination de la date d'entrée en vigueur d'une mesure relative à une convention comportant plusieurs dépositaires — Difficultés éprouvées à cet égard par les dépositaires — Pratique du Secrétariat pour l'enregistrement des mesures relatives à ces conventions comportant plusieurs dépositaires	228	
22. Question de la portée territoriale de la ratification par un Etat d'une convention multilatérale — Possibilité pour un Etat ayant succédé à un autre Etat avant l'entrée en vigueur d'une convention multilatérale de devenir partie à cette convention par la procédure de succession si, à la date de la succession, l'Etat prédécesseur était partie contractante au traité en question	230	
 B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES		
1. Organisation internationale du Travail		
2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture		
1. Enregistrement des experts aux fins de séjour	231	
2. Fonds du Plan de versement d'indemnités à la cessation de services	232	
 Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées		
CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX		
Cour internationale de Justice		
Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte : avis consultatif du 20 décembre 1980	237	
 CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX		
1. <i>Argentine</i>		
Affaire Pedro Daniel Weinberg : décision du 15 janvier 1980		
Affaire renvoyée à la Cour suprême par le juge de première instance à raison de la qualité de fonctionnaire international de l'intéressé — Conclusions de la Cour quant au statut juridique de l'intéressé eu égard à sa nationalité et au caractère limité des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires internationaux — Renvoi de l'affaire au juge de première instance		242
2. <i>Etats-Unis d'Amérique</i>		
a) <i>New York Supreme Court: Appellate Division, Second Judicial Department</i>		
Shamsee contre Shamsee : décision du 19 mai 1980		
Appel de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et conjoints contre des ordonnances rejetant notamment une requête en annulation d'ordonnances antérieures accusant la Caisse et son secrétaire d'outrage à l'autorité du Tribunal pour refus de se conformer à une ordonnance de saisie-arrêt de la		

Chapitre VII

DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

INTERPRÉTATION DE L'ACCORD DU 25 MARS 1951 ENTRE L'OMS ET L'EGYPTE¹ : AVIS CONSULTATIF DU 20 DÉCEMBRE 1980²

Détermination par la Cour du sens et de la portée de la question soumise pour avis consultatif — Nécessité pour la Cour de rechercher et formuler les questions juridiques véritablement en jeu.

Organisations internationales et Etats hôtes — Pouvoirs respectifs de l'organisation et de l'Etat hôte en ce qui concerne le siège de l'organisation ou de ses bureaux régionaux — Obligations réciproques de coopération et de bonne foi résultant de l'appartenance d'un Etat membre à l'organisation ainsi que des relations entre l'organisation et l'Etat hôte — Principes et règles juridiques applicables au transfert du bureau de l'organisation hors du territoire de l'Etat hôte quant aux conditions et modalités du transfert — Obligation de consultation — Examen des dispositions des accords de siège et de la convention de Vienne sur le droit des traités — Application des principes et règles du droit international général — Obligation réciproque de coopérer de bonne foi pour servir les buts et objectifs de l'Organisation.

Le 20 mai 1980 l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la santé a demandé à la Cour de donner un avis consultatif sur les questions suivantes :

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

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

Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Directeur général de l'OMS a transmis à la Cour un dossier de documents pouvant servir à élucider ces questions.

Conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, l'Organisation mondiale de la santé et les Etats membres de l'OMS admis à ester devant la Cour ont été informés que la Cour était disposée à recevoir d'eux des exposés écrits ou oraux lui fournissant des renseignements sur les questions posées.

Par ordonnance du 6 juin 1980, le Président de la Cour a fixé au 1^{er} septembre 1980 la date d'expiration du délai pour la présentation d'exposés écrits (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 67). Des exposés écrits ont été reçus des Gouvernements de Bolivie, d'Egypte, des Emirats arabes unis, des Etats-Unis d'Amérique, d'Irak, de Jordanie, du Koweït et de la République arabe syrienne.

Du 21 au 23 octobre 1980, la Cour a tenu des audiences publiques pendant lesquelles des exposés oraux ont été présentés au nom des Emirats arabes unis, de la Tunisie, des Etats-Unis,

de la République arabe syrienne et de l'Égypte. Le directeur de la division juridique de l'OMS a répondu aux questions que des membres de la Cour lui ont posées.

Le 20 décembre 1980 la Cour a rendu en audience publique son avis consultatif (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 73), dont on trouvera ci-après une analyse.

Contexte de fait et de droit dans lequel la requête pour avis consultatif est soumise (par. 1 à 32)

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

La Cour examine ensuite les événements qui ont abouti à la soumission de la requête pour avis consultatif. Elle en relate les diverses étapes depuis la recommandation par un sous-comité régional de la Méditerranée orientale le 12 mai 1979 de transférer le Bureau dans un autre Etat de la région jusqu'à la recommandation par le même sous-comité le 9 mai 1980 de transférer le plus tôt possible le Bureau régional à Amman (Jordanie) et à l'adoption par l'Assemblée mondiale de la Santé le 20 mai 1980 de la résolution WHA33.16 où, compte tenu des divergences de vues quant à l'applicabilité de la section 37 de l'accord du 25 mars 1951 au transfert du Bureau régional, elle soumettait à la Cour deux questions pour avis consultatif avant qu'une décision soit prise (par. 28 à 32).

Compétence pour donner un avis (par. 33)

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

Signification et portée des questions posées à la Cour (par. 34 à 36)

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

« Le présent accord peut être révisé à la demande de l'une ou l'autre partie. Dans cette éventualité, les deux parties se consultent sur les modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter aux dispositions du présent accord. Au cas où, dans le délai d'un an, les négociations n'aboutiraient pas à une entente, le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de deux ans. »

La Cour souligne que, pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, elle doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête. Elle a eu l'occasion de le faire dans le passé, et la Cour permanente de Justice internationale également. La Cour note en outre qu'une réponse incomplète à des questions comme celles de la requête qui lui a été soumise peut non seulement être inefficace, mais induire réellement en erreur sur les règles juridiques qui régissent en fait le sujet examiné par l'OMS.

Compte tenu des divergences de vues qui se sont manifestées à l'Assemblée mondiale de la Santé et qui portaient sur nombre de points, il appert que la véritable question qui se pose à l'Assemblée mondiale de la Santé et qui doit aussi être considérée comme la question juri-

dique soumise à la Cour dans la requête de l'OMS est celle-ci : Quels sont les principes et règles juridiques applicables à la question de savoir selon quelles conditions et selon quelles modalités peut être effectué un transfert du Bureau régional hors d'Égypte?

Les thèses en présence (par. 37 à 42)

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

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

D'après la thèse contraire, l'établissement du Bureau régional et son intégration dans l'OMS n'ont pas été achevés en 1949 : ils sont le résultat d'un processus complexe, comportant une série d'actes, dont l'étape définitive a été la conclusion de l'accord de siège de 1951. On soutient entre autres que l'absence d'une disposition prévoyant expressément l'établissement du Bureau à Alexandrie tient à ce que l'accord concernait un bureau sanitaire préexistant et qui s'y trouvait déjà installé. Au surplus l'accord est constamment désigné par l'expression accord de siège dans les documents de l'OMS et les actes officiels de l'État égyptien (par. 37 à 39).

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

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

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

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

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

Principes et règles juridiques applicables (par. 48 et 49)

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

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

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

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

Les délais précis qui peuvent être nécessaires pour s'acquitter des obligations de consultation et de négociation et le préavis exact qui doit être donné varient forcément en fonction des nécessités de l'espèce. En principe c'est donc aux parties qu'il appartient de déterminer dans chaque cas la durée de ces délais. On peut trouver certaines indications à ce sujet dans les dispositions des accords de siège, y compris la section 37 de l'accord du 25 mars 1951, dans l'article 56 de la convention de Vienne sur le droit des traités et dans l'article correspondant du projet de la Commission du droit international sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. La considération primordiale aussi bien pour l'OMS que pour l'Etat hôte doit être dans tous les cas l'obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et les objectifs de l'OMS.

Seconde question soumise à la Cour (par. 50)

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

*

Par ces motifs, la Cour rend l'avis consultatif suivant :

« La Cour,

« 1. Par douze voix contre une,

« *Décide* de donner suite à la requête pour avis consultatif;

« POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président*; M. Elias, *Vice-Président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*;

« CONTRE : M. Morozov, *juge*;

« 2. En ce qui concerne la question 1,

« Par douze voix contre une,

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

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

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

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

« POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président*; M. Elias, *Vice-Président*; MM. Forster, Gros, Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*;

« CONTRE : M. Morozov, *juge*;

« 3. En ce qui concerne la question 2,

« Par onze voix contre deux,

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

« POUR : Sir Humphrey Waldock, *Président*; M. Elias, *Vice-Président*; MM. Forster, Gros, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian, Sette-Camara, *juges*;

« CONTRE : MM. Lachs et Morozov, *juges*. »

*

MM. Gros, Lachs, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Erian et Sette-Camara ont joint à l'avis consultatif des opinions individuelles (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 99, 108, 114, 125, 131, 155, 163 et 178).

M. Morozov a joint à l'avis consultatif une opinion dissidente (*ibid.*, p. 190).

NOTES

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 223, p. 87.

² *C.I.J., Recueil 1980*, p. 73. Le résumé ci-dessus est repris de *C.I.J., Annuaire 1980-1981*, p. 128 à 133.