

## OPINION DISSIDENTE DE M. KOROMA

[Traduction]

La Cour, dans l'avis consultatif par lequel elle refuse de donner suite à la demande de l'OMS sur le point de savoir si

«compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS»,

est parvenue à une conclusion quasiment sans précédent, à savoir que la demande d'avis consultatif ne porte pas sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de l'OMS conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence fait défaut et que par suite elle n'a pas compétence pour donner l'avis sollicité. Conclure comme elle le fait qu'elle n'a pas compétence pour répondre à une demande d'avis consultatif n'est pas seulement sans précédent en ce qui la concerne mais s'écarte aussi sensiblement de ce qui est sa jurisprudence constante.

Dans son avis consultatif sur le *Sahara occidental*, la Cour a souligné que sa fonction

«est de donner un avis fondé en droit, dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent elles ne sont pas dépourvues d'objet ou de but» (*C.I.J. Recueil 1975*, p. 37, par. 73).

Dans le même avis consultatif, la Cour a réaffirmé qu'il faudrait des «raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*ibid.*, p. 21). La question posée par l'OMS concerne, d'après moi, un problème qui ne présente pas seulement un intérêt direct pour l'Organisation mais qui a un effet pratique à l'heure actuelle et n'est pas dépourvu d'objet ou de but — et il n'y a non plus aucune «raison décisive» pour que la Cour ne donne pas l'avis sollicité.

Confronté à ce qui me paraît être une jurisprudence inconséquente, non seulement je me trouve en désaccord avec la plus grande partie du raisonnement exposé dans l'avis mais en outre je suis en total désaccord avec ses conclusions. En effet, comme la Cour elle-même l'a dit: «Quel que soit le raisonnement juridique du juge, ses décisions doivent par définition être justes» (*Plateau continental de la mer du Nord, C.I.J. Recueil 1969*, p. 48). Vu l'importance fondamentale que la demande elle-même

présente pour l'OMS et ses Etats membres, vu aussi les graves questions de fait et de droit qu'elle soulève, je me vois contraint d'exposer ma position en la matière.

#### IMPORTANCE DE LA DEMANDE FORMULÉE PAR L'OMS

Sur la base d'études effectuées par l'OMS et d'autres documents présentés à la Cour, on a dit que l'utilisation d'une arme nucléaire dans un conflit armé pourrait faire entre un million et un milliard de morts, à quoi s'ajouterait un nombre égal de blessés. Si davantage d'armes nucléaires devaient être employées, il en résulterait de graves conséquences pour l'environnement, y compris une désorganisation des transports, des livraisons de vivres, de carburants et de fournitures médicales essentielles, ce qui pourrait entraîner des famines à une très vaste échelle. Toute vie collective civilisée et organisée prendrait fin non seulement dans les pays impliqués dans le conflit mais aussi dans ceux qui y seraient étrangers; des millions de personnes mourraient des effets de retombées radioactives intenses et généralisées. Une telle catastrophe, a-t-on dit, se produirait en violation des obligations assumées par les Etats dans le domaine de la santé et de l'environnement en vertu du droit international, et en particulier du droit international humanitaire, de même qu'en vertu de la Constitution de l'OMS. Le point de savoir si ces obligations s'imposent bien aux Etats et si ces obligations seraient violées au cas où des armes nucléaires seraient employées dans le cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé me paraît une question sur laquelle il serait éminemment approprié que la Cour se prononce, conformément à son Statut.

#### EFFETS DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES DANS UN CONFLIT ARMÉ

Selon les études faites par l'Organisation mondiale de la Santé au sujet des *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*, études présentées à la Cour par l'OMS, une arme nucléaire unique utilisée dans un conflit pourrait être un million de fois plus dévastatrice que l'arme classique la plus puissante.

A la suite de l'explosion d'une arme nucléaire, les trois principales causes de mort et de blessures sont le souffle, l'onde thermique et le rayonnement instantané. C'est l'énorme énergie thermique libérée lors de l'explosion qui fera le plus de victimes. La carbonisation immédiate des parties exposées du corps se trouvant dans la ligne directe du rayonnement thermique sera provoquée soit directement par impulsion thermique («éclair thermique») soit indirectement par l'onde thermique. Les brûlures dues à l'éclair thermique se produiront dans les fractions de seconde qui suivront l'explosion et atteindront leur maximum d'intensité en quelques secondes. Les brûlures indirectes feront beaucoup plus de victimes.

Le souffle causera des ondes de choc qui entraîneront l'écroulement des bâtiments, la dispersion des débris dans l'atmosphère et la propulsion des personnes contre les obstacles fixes, ce qui sera à l'origine de nombreuses blessures à la tête, fractures, lésions par écrasement et blessures pénétrantes à l'abdomen et au thorax. Un souffle d'une mégatonne est capable de tuer quiconque se trouve dans un rayon d'environ 7 kilomètres de l'hypocentre.

Le rayonnement résultant soit de l'émission instantanée de rayons gamma et de neutrons lors de l'explosion soit de la retombée de particules radioactives entraînera des troubles gastro-intestinaux, notamment les suivants: anorexie, nausées, vomissements, crampes intestinales, diarrhée et déshydratation. Les symptômes neuromusculaires seront la fatigue, la fièvre, les céphalées, l'hypotension suivie d'un choc neurogénique. L'inhalation de poussières radioactives pourra avoir des effets à long terme comme la fibrose et le cancer, la toux, une respiration courte et une sensation d'étouffement, ce qui pourra causer la mort par hypoxie, pneumopathie et septicémie. L'ingestion de radioéléments provoquera des cancers de la thyroïde. Une source de destruction immédiate sera l'impulsion électromagnétique qui met hors service les dispositifs électroniques, y compris ceux qui sont nécessaires aux services de santé. Dans un premier temps, la libération de substances radioactives et l'exposition à ces substances ne joueraient qu'un rôle secondaire en ce qui concerne les effets sur la santé.

Un autre rapport soumis à la Cour note également que la destruction et la désorganisation des services de santé gêneraient considérablement le traitement des victimes. Environ quatre-vingts pour cent des médecins, infirmières et autres professionnels de la santé seraient tués ou blessés. Les hôpitaux et autres centres de santé seraient détruits ou gravement endommagés. Les lignes de transport d'électricité, qui sont essentielles au fonctionnement des hôpitaux, seraient coupées, ce qui aurait de graves conséquences sur les traitements et les soins qui pourraient être fournis.

Face à une telle catastrophe, l'OMS est parvenue à la conclusion qu'il ne serait guère possible de soigner les victimes d'une attaque nucléaire et qu'une solution beaucoup plus simple et plus réaliste serait d'empêcher par la prévention que les conséquences décrites ici ne se produisent.

#### EFFETS INTERMÉDIAIRES ET À LONG TERME DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES

Parmi les effets intermédiaires et à long terme, poursuit le rapport, on peut citer aussi bien les séquelles des blessures subies lors de l'explosion que les effets à long terme de l'exposition au rayonnement et les problèmes de santé provoqués par la désorganisation et la destruction des services de soins. Ceux qui survivraient aux effets aigus de l'explosion auraient encore à souffrir de plaies persistantes, de brûlures étendues et suppurantes, d'infections de la peau, d'infections gastro-intestinales et de traumatismes psychiques.

On sait que la surexposition aux rayonnements entraîne l'effondrement du système immunitaire de l'organisme. Les rayonnements ionisants réduisent la population des lymphocytes-T auxiliaires et augmentent celle des lymphocytes-T suppresseurs, ce qui accroît la vulnérabilité des victimes aux infections et aux cancers. D'autres effets de l'explosion, comme les brûlures, le traumatisme psychique et la dépression peuvent aussi avoir une incidence sur la réponse immunitaire.

La réduction brutale de la capacité des services de santé due au petit nombre de survivants dans les professions médicales, à la destruction des centres de soins et des ambulances, et au manque de fournitures, ainsi que l'énormité des difficultés logistiques rendraient les soins totalement insuffisants.

Le rayonnement instantané lors de l'explosion et la contamination durable de l'environnement auraient des effets à long terme, comme l'apparition de cancers et de lésions génétiques, sur les survivants et les populations des zones contaminées. Le risque résultant du rayonnement instantané dépendrait de la dose reçue. En cas d'exposition de l'ensemble du corps, on estime qu'il y aurait un risque de mortalité par cancer — quelle qu'en soit la forme — pendant le reste de la vie.

On a dit que l'un des risques était la survenance d'anomalies génétiques chez les descendants des survivants et que ce risque ne serait pas limité à la descendance immédiate des personnes exposées mais s'étendrait sur de nombreuses générations. L'exposition au rayonnement du plutonium pourrait produire une instabilité chromosomique qui pourrait se transmettre à la descendance et provoquer des cancers dans les générations suivantes.

On a signalé que d'autres effets à long terme se traduiraient notamment par des troubles comportementaux et psychologiques. Après une première phase d'apathie profonde et de désorientation, il semble qu'apparaissent des sentiments de culpabilité. En outre, les survivants vivent dans la crainte continuelle du cancer, des effets tardifs du rayonnement et de l'apparition d'anomalies dans leur descendance.

#### EFFETS DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT DU POINT DE VUE DE LA SANTÉ

##### *Effets de l'utilisation effective des armes*

En outre, d'après le document présenté, en détruisant une grande partie des constructions, une explosion nucléaire détruirait également les établissements de santé publique et les centres de soins, favorisant ainsi la propagation des maladies. Les sources d'approvisionnement en eau seraient contaminées non seulement par la radioactivité, mais aussi par des bactéries pathogènes et des virus. Les installations de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets seraient presque complètement détruites.

La présence d'un grand nombre de cadavres d'hommes et d'animaux en putréfaction ainsi que l'accumulation des déchets non traités et des eaux usées favoriseraient la prolifération des mouches et autres insectes.

Des maladies comme la salmonellose (empoisonnement alimentaire) et la shigellose (dysenterie), l'hépatite infectieuse, la dysenterie amibienne, le paludisme, le typhus, les infections à streptocoques et à staphylocoques (produisant du pus), les infections respiratoires et la tuberculose prendraient des proportions épidémiques dans de vastes régions.

En plus des risques pour les survivants résultant de l'exposition à une forte irradiation externe, le rapport indique qu'il faut tenir compte des radio-isotopes à demi-vie plus longue qui continueraient pendant longtemps à présenter un risque pour la population dans une zone très étendue. L'altération du système immunitaire contribuerait plus tard à une augmentation de l'incidence des cancers.

En ce qui concerne les effets sur l'environnement, le rapport signale que si plusieurs armes de grande puissance sont utilisées simultanément, des perturbations de l'environnement et des changements climatiques peuvent se produire à l'échelle mondiale. Pour ce qui est des arbres, ceux qui ont des feuilles persistantes sont particulièrement vulnérables aux rayonnements; les forêts de conifères seraient probablement les plus atteintes, alors que les mauvaises herbes, plus résistantes, proliféreraient. Les rayonnements, poursuit le rapport, sont également très néfastes pour les cultures et la chaîne alimentaire; le bétail et, par conséquent, le lait et la viande seraient contaminés. Les organismes ravageurs des plantes sont particulièrement résistants et se multiplieraient. L'écosystème marin souffrirait également de la contamination. A toutes fins pratiques, il y aurait une grave pénurie de produits comestibles et de première nécessité au moment où les besoins des victimes seraient les plus grands.

Ainsi, un conflit nucléaire de grande ampleur entraînerait des changements climatiques et environnementaux à l'échelle mondiale qui auraient d'importantes conséquences sur la santé.

#### EFFETS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'UTILISATION D'ARMES NUCLÉAIRES

A propos des effets socio-économiques de l'utilisation des armes nucléaires, le rapport note qu'ils seraient dévastateurs. Après une guerre nucléaire, on assisterait, en plus de l'effondrement des systèmes de santé et des structures sociales connexes, à une grave désorganisation du système économique, des moyens de communication et de tout le tissu social.

L'évacuation d'un grand nombre de personnes vers les régions non contaminées à l'intérieur d'un même pays ou un exode massif vers les pays voisins ne feraient pas qu'exacerber les problèmes de santé, ils provoqueraient aussi une série de difficultés sociales et économiques tant dans la région évacuée que dans les régions d'accueil. Divers facteurs, dont le manque de nourriture, le risque de conflits intercommunautaires, le désarroi dû au chômage, la désorganisation de la société, la pauvreté, la dépendance et l'apathie ou la révolte se combineraient pour donner naissance à des problèmes sociaux et économiques complexes qui persisteraient sans doute longtemps.

La dégradation de l'environnement entraînerait un appauvrissement et une pénurie de nourriture qui, à leur tour, exacerberaient les frictions et les conflits sociaux et contribueraient à saper l'autorité, ce qui risquerait de conduire à la violence et à la désintégration de la société.

Les adultes, fait observer le rapport, craignent surtout les anomalies génétiques et le cancer, comme on l'a noté chez les survivants d'Hiroshima et de Nagasaki ainsi que dans la population de Tchernobyl.

Une société victime d'un désastre nucléaire majeur serait traumatisée et subirait fort probablement des changements en profondeur.

D'après le maire d'Hiroshima, qui a fait une déclaration devant la Cour, la bombe atomique qui a explosé à Hiroshima avait une puissance de destruction énorme et a réduit en cendres d'innocentes populations civiles. Femmes, vieillards et nouveau-nés baignaient, a-t-il dit, dans des rayonnements mortels. Le largage de la bombe, a-t-il ajouté, a provoqué un nuage en forme de champignon, la peau d'êtres humains a brûlé vive et d'autres victimes ont connu une atroce agonie. Le maire a dit encore à la Cour qu'au moment de l'explosion d'énormes colonnes de feu s'étaient élevées vers le ciel et que la majorité des bâtiments s'était effondrée, causant de nombreuses victimes dont beaucoup sont mortes.

Dans un autre passage de son exposé, le maire a dit que ce qui caractérisait le bombardement atomique et en faisait quelque chose d'unique tenait à ce que l'énorme destruction qu'il provoquait était instantanée et universelle. Les vieux, les jeunes, les hommes, les femmes, les soldats, les civils, tous sont tués *sans discrimination*. Toute la ville d'Hiroshima a été exposée à des rayons thermiques, à l'onde de choc de l'explosion et aux rayonnements. La bombe a semble-t-il dégagé une chaleur qui a atteint plusieurs millions de degrés centigrades. Le globe de feu avait environ deux cent quatre-vingts mètres de diamètre et l'on pense que les rayons thermiques qui en émanaient ont brûlé instantanément tout être humain qui se trouvait à l'extérieur près de l'hypocentre. Le témoin a révélé en outre, sur la base de cas avérés, que des vêtements avaient pris feu à deux kilomètres de l'hypocentre et que de nombreux feux s'étaient allumés simultanément un peu partout; toute la ville a été carbonisée et réduite en cendres. Autre phénomène, celui de l'onde de choc qui a infligé des dommages encore plus grands en ricochant sur le sol et sur des bâtiments. La déflagration qui a suivi a soulevé et porté les gens en l'air. Tous les édifices en bois dans un rayon de deux kilomètres se sont effondrés et beaucoup, bien plus éloignés encore, ont été endommagés.

La déflagration et les rayons thermiques se sont combinés pour réduire en cendres ou faire écrouler soixante-dix pour cent des soixante-seize mille trois cent vingt-sept habitations qu'Hiroshima comptait à l'époque. Les autres ont été partiellement détruites, à demi sinistrées ou endommagées. On a dit que la ville avait été dévastée instantanément par le largage de la bombe.

Le témoin a indiqué que le jour de l'explosion de la bombe il y avait trois cent cinquante mille habitants à Hiroshima, mais on a estimé plus tard que cent quarante mille environ étaient morts avant la fin décembre

1945. Les hôpitaux étaient en ruine, leur personnel médical mort ou blessé, sans médicaments et sans équipements; un nombre incroyable de victimes étaient mortes faute d'avoir pu recevoir le traitement qu'il fallait. Les survivants souffraient de fièvre, de diarrhée, d'hémorragies et d'une extrême fatigue et beaucoup décédaient brusquement. C'est ainsi, a-t-on dit, que se présentaient les symptômes aigus de la maladie de la bombe atomique dont d'autres conséquences étaient une destruction généralisée des cellules, une perte des tissus hématopoïétiques et une détérioration organique. Le système immunitaire des survivants était affaibli et l'on voyait se manifester des symptômes très apparents comme la chute des cheveux. On a enregistré également une multiplication des cas de leucémie, de cataractes, de cancers et entre autres de cancers de la thyroïde, du sein et des poumons. Conséquence du bombardement, des enfants exposés aux rayonnements ont souffert d'un retard mental et physique. On n'a rien pu faire pour eux sur le plan médical et même des bébés encore à naître ont été atteints. Le maire a conclu en disant que, aujourd'hui encore, l'on est exposé à des niveaux élevés de rayonnement à Hiroshima.

Le maire de Nagasaki a décrit dans son témoignage les effets qu'avait eus sur sa ville le bombardement atomique intervenu pendant la guerre, effets similaires à ceux qu'Hiroshima avait connus. Selon ce témoin :

«L'explosion de la bombe atomique a donné lieu à une énorme boule de feu, de 200 mètres de diamètre, presque comme si un petit soleil était apparu dans le ciel. L'instant d'après, une déflagration fantastique et une vague de chaleur ont touché le sol dans un bruit de tonnerre. La température à la surface de la boule de feu était d'environ 7000 degrés centigrades et les rayons qui ont atteint le sol dépassaient 3000 degrés. L'explosion a immédiatement tué ou blessé les gens qui se trouvaient dans un rayon de 2 kilomètres à partir de l'hypocentre, laissant d'innombrables cadavres carbonisés comme des morceaux de bois au milieu des ruines. Dans certains cas, on n'a même pas pu retrouver la moindre trace des restes du cadavre. Le souffle qui dépassait 300 mètres à la seconde a aplati les arbres et démolit la plupart des bâtiments. Même les constructions en béton armé ont été si endommagées qu'elles semblaient avoir été écrasées par un gigantesque marteau. Le violent éclair de chaleur avait en même temps fait fondre le verre, déformé les objets métalliques comme de la guimauve et les incendies qui se sont ensuite allumés ont réduit en cendres les ruines de la ville. Nagasaki est devenue une ville morte où l'on n'entendait même pas de bruits d'insectes. Peu après, d'innombrables hommes, femmes et enfants ont commencé à se grouper sur les rives du fleuve Urukami tout proche pour y boire; leurs cheveux et leurs vêtements étaient roussis, leur peau brûlée pendait en lambeaux comme des guenilles. Implorant de l'aide, ils sont morts l'un après l'autre dans l'eau ou par morceaux sur les rives. Puis les radiations ont commencé leurs ravages, tuant les gens

comme un fléau mortel qui se répandait en cercles concentriques à partir de l'hypocentre. Quatre mois après le bombardement atomique, soixante-quatorze mille personnes étaient mortes et soixante-quinze mille blessées, autrement dit, les deux tiers de la population de la ville avait été victime de cette calamité qui s'est abattue sur Nagasaki comme une prémisse de l'Apocalypse.» (CR 95/27, p. 38.)

Le témoin a poursuivi en disant que même ceux qui avaient eu la chance de survivre continuaient jusqu'à maintenant à souffrir des séquelles tardives qui caractérisent les armes nucléaires. Les armes nucléaires, a-t-il conclu, apportent avec elles la destruction indiscriminée des populations civiles.

A été entendu aussi le témoignage de la délégation des Iles Marshall où avaient eu lieu soixante-sept essais nucléaires entre le 30 juin et le 18 août 1958, à l'époque où elles faisaient partie du territoire des îles du Pacifique placé sous la tutelle des Nations Unies. On a dit que la puissance totale de ces armes équivalait à plus de sept mille bombes de la taille de celle qui avait anéanti Hiroshima. Ces essais avaient causé des maladies radio-induites, des morts et des malformations congénitales. On a indiqué plus tard que, même quand les explosions avaient lieu à de grandes distances, dans le temps et l'espace, elles pouvaient entraîner des souffrances pour l'homme et causer des dommages à l'environnement, même si l'on s'efforçait d'éviter ou d'atténuer le préjudice. Poursuivant son témoignage, la délégation a informé la Cour que les armes nucléaires ont des caractéristiques qui leur sont propres — elles causent des maux superflus, elles ne se bornent pas à une contamination radioactive très vaste et très étendue ayant des conséquences néfastes cumulatives mais elles génèrent aussi localement des rayonnements intenses ayant des effets nocifs graves, immédiats et à long terme, des déflagrations de grande ampleur, de la chaleur et de la lumière, ce qui provoque des lésions importantes et des maladies chroniques. La cécité permanente ou temporaire résultant de l'exposition à la lumière intense et l'affaiblissement de l'immunité face aux rayonnements étaient les conséquences courantes et inévitables de l'emploi d'armes nucléaires, conséquences rares ou inexistantes si l'on utilisait d'autres engins de destruction.

La délégation des Iles Marshall a indiqué aussi que des malformations congénitales et des maladies extrêmement douloureuses et de très longue durée dues aux retombées radioactives avaient profondément affecté la population civile, ce qui était inévitable, longtemps après le moment où les essais nucléaires avaient eu lieu. Ces maux avaient frappé des générations d'insulaires nées bien après les essais. En dehors des dommages immédiats causés au point zéro (où l'explosion s'était produite) ou dans son voisinage, c'est dans toute la zone que la flore et la faune ont été contaminées, le sol et l'eau empoisonnés. En conséquence, certaines des îles étaient toujours abandonnées et dans celles où la population s'était récemment réinstallée la présence de césium provenant des retombées radioactives dans les plantes rendait celles-ci incommestibles. On a signalé



que des femmes habitant certains atolls et à qui l'on avait donné l'assurance que leur atoll ne serait pas touché par les rayonnements avaient donné naissance à des «bébés monstres». On a dit qu'une fillette de l'un de ces atolls n'avait pas de genoux, qu'elle avait trois doigts à chaque pied et qu'il lui manquait un bras. Sa mère n'était pas encore née en 1954 quand les essais ont débuté mais elle avait été élevée sur un atoll contaminé.

Compte tenu de ce qui précède, dire comme la Cour le fait que ces questions n'entrent pas dans la compétence de l'OMS ou dans le cadre de son activité touche à l'irréalisme et confine au cynisme, or le droit n'est pas cynique.

#### LE RÔLE DE L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ET L'ACTION MENÉE SUR LE PLAN INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

L'Organisation mondiale de la Santé est l'institution spécialisée des Nations Unies chargée de protéger et de sauvegarder la santé de tous les peuples sur le plan international et il entre dans ses attributions de prendre les mesures voulues pour empêcher que des problèmes de santé, comme ceux qui pourraient résulter de l'emploi d'armes nucléaires, prennent une ampleur catastrophique. A cet égard, l'Organisation s'occupe avant tout de médecine préventive et plus particulièrement des aspects administratifs de la médecine préventive.

Cela étant, il est compréhensible et conforme à son mandat que l'OMS ait été d'avis que la prévention était le seul moyen d'éviter les conséquences catastrophiques que l'explosion d'une arme nucléaire ne manquerait pas d'entraîner.

Qui plus est, l'OMS a pour but, selon sa Constitution, «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible», la santé étant définie comme «un état de complet bien-être physique, mental et social, et non pas seulement comme une absence de maladie ou d'infirmité». Conformément à son but, l'OMS est chargée de vingt-deux fonctions, et notamment des suivantes :

- a) agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;
- .....
- c) aider les gouvernements, sur leur demande, à renforcer leurs services de santé;
- d) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation;
- .....
- k) proposer des conventions, accords et règlements, faire des recommandations concernant les questions internationales de

santé et exécuter telles tâches pouvant être assignées de ce fait à l'Organisation et répondant à son but;

- .....
- m) favoriser toutes activités dans le domaine de l'hygiène mentale, notamment celles se rapportant à l'établissement de relations harmonieuses entre les hommes;
- .....
- p) étudier et faire connaître, en coopération au besoin avec d'autres institutions spécialisées, les techniques administratives et sociales concernant l'hygiène publique et les soins médicaux préventifs et curatifs, y compris les services hospitaliers et la sécurité sociale;
- q) fournir toutes informations, donner tous conseils et toute assistance dans le domaine de la santé;
- r) aider à former, parmi les peuples, une opinion publique éclairée en ce qui concerne la santé;
- .....
- v) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation».

Vu les très graves problèmes sanitaires et médicaux qui résulteraient de l'utilisation d'armes nucléaires, le nombre des morts et des blessés que compteraient la population civile mais aussi le personnel médical, la destruction des fournitures hospitalières et médicales, il s'ensuit qu'il relèverait du mandat de l'OMS de prendre des mesures pour faire face et remédier à une telle situation. Ainsi, et conformément à son mandat, l'OMS devrait apporter aux victimes une aide médicale et des secours d'urgence, contribuer au rétablissement des services médicaux, s'efforcer d'organiser et de coordonner l'assistance médicale en fournissant les médicaments et le personnel médical nécessaires tant au niveau national qu'au niveau international.

Selon des études qui ont été faites, une épidémie de grippe que la communauté internationale n'était pas prête à affronter aurait tué, après la première guerre mondiale, vingt millions de personnes et aurait donc fait plus de morts que la guerre elle-même; si une éventualité du même genre se produisait à la suite d'une guerre nucléaire, on attendrait de l'OMS qu'elle prenne en main la situation, conformément à sa Constitution.

En outre, selon la documentation dont dispose la Cour, l'OMS s'occupe des effets des armes nucléaires sur la santé depuis de nombreuses années. En 1984 et en 1987, elle a présenté des rapports détaillés au sujet des effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé; d'après elle, il était établi qu'aucun service de santé au monde ne pouvait assurer la santé ou le bien-être physique, social et mental des populations ou encore n'était capable d'améliorer de manière significative la situation en cas d'utilisation ne serait-ce que d'une seule arme nucléaire; la prévention

primaire était donc le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires.

Vu les conséquences importantes que pourrait avoir l'emploi d'armes nucléaires pour ce qui est de la santé et de l'environnement et considérant que les risques sanitaires liés à l'utilisation de ces armes ne pouvaient être écartés que grâce à la prévention, l'OMS a demandé à la Cour de donner un avis consultatif sur le point de savoir si, compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS.

La demande de l'OMS se fonde sur l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et l'article X de l'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé. L'article 96, paragraphe 2, de la Charte dispose que les

«institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité».

Selon l'article 76 de la Constitution de l'OMS :

«Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.»

L'article X, paragraphe 2, de l'accord du 10 juillet 1948 entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMS est ainsi conçu :

«L'Assemblée générale autorise l'Organisation mondiale de la Santé à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de sa compétence, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation et l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.»

#### OBLIGATIONS DES ETATS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT

La question posée par l'OMS présuppose que les Etats ont assumé, en matière de santé et d'environnement, certaines obligations juridiques qui seraient violées si l'arme nucléaire était utilisée au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé. Ces obligations relèvent, a-t-on dit, surtout du

droit international humanitaire, tel qu'il résulte de certaines conventions, et du droit international coutumier applicable en temps de guerre ou dans les conflits armés.

Primordiale est à cet égard l'obligation en vertu de laquelle un Etat n'a pas un droit illimité de nuire à un belligérant et l'emploi d'armes propres à causer des maux superflus est interdit. Cette obligation, nous dit-on, est consacrée dans la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868, qui marque le début de l'application de principes humanitaires aux nécessités de la guerre et qui prohibe l'emploi de projectiles explosifs ou incendiaires d'un poids inférieur à 400 grammes. Cette obligation se retrouve également dans la déclaration de Bruxelles de 1874 selon laquelle les lois de la guerre ne reconnaissent pas aux belligérants un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. Conformément à ce principe, il était notamment interdit aux Etats

- 1) d'employer du poison ou des armes empoisonnées,
- 2) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus, ainsi que d'utiliser les projectiles défendus par la déclaration de Saint-Petersbourg.

Le principe est également codifié dans la convention IV de La Haye de 1907 dont l'article 22 dispose que les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi. Selon l'article 23, l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées est interdit (alinéa *a*)) et il en est de même des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus. Quant à l'article 25, il interdit «d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus». On a noté aussi la pertinence du protocole de Genève de 1925, qui réaffirme l'interdiction d'employer des gaz toxiques et matières analogues ainsi que les armes bactériologiques, et celle de la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. Ce principe a été, a-t-on dit, réaffirmé et codifié à l'article 35, paragraphe 1, du protocole additionnel I de 1977.

On soutient que, par leurs effets d'explosion et de souffle, comme par leurs autres conséquences instantanées ou à long terme — y compris les conséquences génétiques —, les armes nucléaires se classent dans la catégorie des armes de destruction massive causant des souffrances et des maux superflus et excessifs qui se font sentir pendant longtemps. L'emploi de telles armes, prétend-on, contreviendrait au principe mentionné plus haut et par suite aux obligations assumées tant en vertu du droit international coutumier qu'en vertu des conventions et instruments internationaux pertinents.

Une autre obligation assumée par les Etats et qui, a-t-on fait valoir, serait violée si l'arme nucléaire était utilisée dans un conflit armé concerne le principe de discrimination entre combattants et non-combattants, et entre objectifs militaires et objectifs non militaires, qui trouve lui aussi son fondement dans le droit international coutumier. Ce principe, qui,

a-t-on indiqué, est consacré à l'article 27 du règlement de La Haye de 1907 ainsi qu'aux articles 22 et 24 du projet de La Haye de 1923 sur les règles de la guerre aérienne, est en général considéré comme faisant partie du droit coutumier et est maintenant consacré aux articles 51 et 52 du protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949. On a dit que ces instruments interdisent les attaques menées sans discrimination. On a indiqué que, vu les caractéristiques connues des armes nucléaires, ces armes seraient incapables, dans un conflit armé, de différencier entre combattants et non-combattants et que, comme elles provoquent une radioactivité nocive aux êtres humains et destructrice de l'environnement, leur emploi violerait l'obligation de faire une distinction, lors d'un conflit armé, entre combattants et non-combattants, entre objectifs militaires et installations non militaires.

De surcroît, en vertu de la convention de Genève de 1949, les belligérants sont tenus, a-t-on dit, à certaines obligations une fois la bataille terminée, entre autres ramasser les morts et les blessés, enterrer les cadavres individuellement, évacuer les prisonniers, ne pas exposer inutilement ceux-ci au danger; ils sont tenus aussi, par les règles relatives à la protection des personnes et des biens, à la protection des membres blessés et malades des forces armées, des navires hôpitaux et des transports médicaux. On a fait valoir qu'il n'était pas possible de remplir ces obligations si l'arme nucléaire était utilisée dans un conflit armé, à cause de la radioactivité et des autres effets qu'elle engendre.

L'article 147 de la convention IV de Genève de 1949 qualifie d'infractions graves le fait de commettre certains actes contre des personnes protégées, les atteintes portées à l'intégrité physique ou à la santé, la destruction de biens non justifiée par des nécessités militaires et exécutée sur une grande échelle; de son côté l'article 85 du protocole additionnel I considère comme des «infractions graves» au protocole et à la convention, susceptibles d'être des «crimes de guerre», le fait de «soumettre la population civile ou des personnes civiles à une attaque» (par. 3 a)) et le fait de

«lancer une attaque sans discrimination atteignant la population civile ou des biens de caractère civil, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens de caractère civil, qui sont excessifs...» (par. 3 b)).

On a donc soutenu qu'étant donné les caractéristiques des armes nucléaires lorsqu'elles sont utilisées, leur radioactivité, la chaleur qu'elles dégagent et leur effet de souffle, l'obligation de distinguer entre les personnes et les biens protégés et les cibles militaires des belligérants ne pourrait pas être respectée. En conséquence l'utilisation de ces armes entraînerait la violation des obligations découlant tant des conventions de Genève que du protocole additionnel I.

## LA CLAUSE DE MARTENS

On a dit aussi que l'emploi de l'arme nucléaire violerait la clause de Martens, qui remonte aux conventions de La Haye de 1899 et de 1907, considérée comme applicable dans tout conflit armé et reprise récemment dans le protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux; elle se lit comme suit :

« Dans les cas non prévus par le présent protocole ou par d'autres accords internationaux, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique. »

On a avancé que le fait que les effets cruels de l'arme nucléaire n'épargneraient pas plus les civils que les combattants constituerait une violation des obligations énoncées dans cette disposition.

## OBLIGATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

On a également avancé que les obligations assumées par les Etats en matière d'environnement seraient violées s'il était fait usage des armes nucléaires. On a indiqué que ces obligations figurent dans divers instruments juridiques internationaux et notamment la convention IV de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre dont l'article 55 dispose :

« L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit. »

On a signalé que ce principe était repris aussi dans la convention IV de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dont l'article 53 est ainsi conçu :

« Il est interdit à la puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires. »

On a également fait valoir que le protocole additionnel I de 1977 aux conventions de Genève de 1949 imposait des obligations relatives à la protection de l'environnement contre les opérations militaires. Les dispositions du

protocole sur ce point développent, a-t-on dit, les principes énoncés en la matière par les conventions de La Haye de 1899 et de 1907. L'article 35 du protocole I — intitulé: «Règles fondamentales» — stipule ce qui suit:

«1. Dans tout conflit armé, le droit des parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.

3. Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.»

Aux termes de l'article 53, il est dit:

«Sans préjudice des dispositions de la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et d'autres instruments internationaux pertinents, il est interdit:

c) de faire de ces biens l'objet de représailles.»

Selon l'article 54

«1. Il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre.

2. Il est interdit de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison.

4. Ces biens ne devront pas être l'objet de représailles.»

L'article 55 oblige les Etats à respecter pendant un conflit armé les règles suivantes relatives à l'environnement naturel:

«1. La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population.

2. Les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites.»

On a indiqué que l'interdiction générale énoncée à l'article 55 est précisée à l'article 56 selon lequel «les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique ne seront pas l'objet d'at-

taques, même s'ils constituent des objectifs militaires». L'article 56, paragraphe 1, interdit les attaques contre des objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité

«lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ... forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile. Les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité ne doivent pas être l'objet d'attaques lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile».

On a également considéré comme pertinente la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée à la conférence de Rio en 1992, qui dispose :

«La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin.» (Principe 24.)

On a soutenu que les Etats contreviendraient à leurs obligations juridiques si des armes nucléaires étaient utilisées au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé car, vu les caractéristiques connues de ces armes, leur emploi irait à l'encontre des obligations qu'ils ont assumées en ce qui concerne la protection de l'environnement.

#### LE RÔLE DE LA COUR DANS LE CADRE DE SA FONCTION CONSULTATIVE

Le but de la compétence consultative de la Cour est de donner un avis juridique autorisé et de renseigner l'organe qui le lui demande sur certains aspects juridiques d'une question qu'il doit trancher dans le cadre de ses fonctions ou «d'éclairer les Nations Unies dans leur action propre» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971, p. 24*).

C'est l'article 65 du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner un avis consultatif. Cela a été réaffirmé dans plusieurs des avis consultatifs donnés par la Cour et notamment dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)* où il est dit : «Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut» (*C.I.J. Recueil 1962, p. 155; voir aussi Sahara occidental, C.I.J. Recueil 1975, p. 21*).

Au cours des années, la Cour en est venue à considérer qu'en exerçant sa compétence consultative elle participait aux activités des Nations Unies. Dans l'affaire de la *Namibie*, elle a souligné

«qu'en répondant à la requête non seulement elle [la Cour] resterait



«fidèle aux exigences de son caractère judiciaire» (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 153), mais encore elle s'acquitterait de ses fonctions d'«organe judiciaire principal des Nations Unies» (Charte, art. 92)» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, p. 27).

Dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a fait observer ceci :

«L'avis est donné par la Cour non aux Etats mais à l'organe habilité pour le lui demander; la réponse constitue une participation de la Cour elle-même «organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

En conséquence, lorsque la Cour donne des avis consultatifs, elle contribue à la solution des problèmes auxquels les Nations Unies doivent faire face tout en s'acquittant des obligations qui sont les siennes en tant qu'organe judiciaire principal. A cet égard, la Cour a estimé qu'elle avait le devoir de rendre les avis sollicités mais non sans souligner que son devoir de répondre à une demande d'avis comportait certaines limites. Dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, la Cour a dit qu'il faudrait des «raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif, suivant son avis en l'affaire des *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco (C.I.J. Recueil 1956*, p. 86), or il n'existe pas de «raison décisive» lorsque la principale question posée concerne l'interprétation d'un traité. Il y aurait, d'après la Cour, une raison décisive si la demande l'obligeait à se départir de ses fonctions judiciaires et par exemple à se prononcer sur des faits insuffisamment établis (*Statut de la Carélie orientale, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*).

En outre, comme on l'a vu précédemment, la Cour considère que sa fonction consultative consiste à donner un avis fondé en droit, dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que les questions qui lui sont posées sont pertinentes, qu'elles ont un effet pratique à l'heure actuelle et que par conséquent elles ne sont pas dépourvues d'objet et de but. C'est pourquoi elle n'a jamais refusé de donner un avis pour des raisons tenant à la compétence bien qu'elle ait fait observer à maintes reprises que

«21. ... pour que la Cour ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que ... cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334).

## LE RÔLE DE LA COUR PAR RAPPORT À LA PRÉSENTE DEMANDE D'AVIS

Dans l'affaire à l'examen, la Cour, après avoir étudié la demande qui lui était adressée, a estimé que l'OMS avait été dûment autorisée à solliciter un avis, qu'elle était en droit de poser la question et que cette question était juridique au sens du Statut et de la Charte des Nations Unies. La Cour a dit ensuite qu'elle

«ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'Etats au regard des obligations que le droit international leur impose» (par. 16).

Pour ce faire, déclare la Cour, elle

«doit déterminer les obligations des Etats au regard des règles de droit invoquées et apprécier la conformité auxdites obligations du comportement envisagé, apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit» (*ibid.*).

Ayant constaté que l'OMS était en droit de poser la question et que celle-ci avait bien un caractère juridique, la Cour a recherché si l'avis consultatif demandé portait sur une question qui se posait «dans le cadre de l'activité» de l'Organisation, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte. Afin de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence de l'OMS, la Cour s'est reportée à la Constitution de l'Organisation; elle a conclu qu'aucune des fonctions assignées à l'OMS par l'article 2 de sa Constitution ne visait expressément la *licéité d'une quelconque activité* dangereuse pour la santé et qu'aucune de ses fonctions n'y étaient rendue tributaire de la *licéité des situations* qui lui imposaient d'agir.

Pour aboutir à cette conclusion, la Cour a «interprété» la question posée comme portant non pas sur les obligations qui pourraient résulter des effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement, mais comme portant sur la «*licéité de l'utilisation de telles armes*». C'est cette interprétation qui l'a amenée à dire que, quels que soient les effets de cette utilisation, la compétence de l'OMS pour en traiter n'est pas tributaire de la *licéité des actes* qui les produisent. Cette interprétation a aussi permis à la Cour de conclure que l'article 2 de la Constitution de l'OMS ne saurait être compris comme conférant compétence à l'Organisation pour traiter de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* et, dès lors, pour poser à la Cour une question à ce sujet. Cette interprétation a, de surcroît, permis à la Cour de déclarer qu'aucune des *fonctions* de l'Organisation n'entretenait, avec la question qui lui avait été soumise, de rapport de connexité suffisant pour que cette question puisse être considérée comme se posant «dans le cadre de l'activité» de l'OMS. La Cour poursuit en ces termes:

«En particulier, la *licéité ou l'illicéité de l'utilisation d'armes*

*nucléaires* ne conditionne en rien les mesures spécifiques, de nature sanitaire ou autre ..., qui pourraient s'imposer pour tenter de prévenir ou de guérir certains de leurs effets» (avis consultatif, par. 22; les italiques sont de moi.)

Elle ajoute: «Que des armes nucléaires soient utilisées *licitement* ou *illicitement*, leurs effets sur la santé seraient identiques» (*ibid.*, les italiques sont de moi), ce qu'elle développe de la manière suivante:

«s'il est vraisemblable que l'utilisation d'armes nucléaires pourrait porter gravement atteinte à la *capacité matérielle* de l'OMS de fournir tous les services nécessaires dans une telle éventualité, notamment en rendant inaccessibles les zones affectées, cela ne soulève pas de question entrant dans le cadre de l'activité de l'Organisation au sens du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte» (*ibid.*, les italiques sont de moi).

Selon la Cour, l'OMS ne saurait avoir compétence que pour mener des actions de «prévention primaire» entrant dans les fonctions de l'Organisation définies à l'article 2 de sa Constitution. En conséquence, la référence à la «prévention primaire» dans le préambule de la résolution WHA46.40 et le lien qui y est suggéré avec la question de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* ne suffisent pas à remettre en cause la conclusion de la Cour, à savoir que la question dont elle est saisie n'entre pas dans le cadre de l'activité de l'OMS.

Examinant le «principe de spécialité» qui, d'après elle, régit les organisations internationales, la Cour en vient à dire que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires* — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — équivaudrait à ignorer le principe de spécialité car une telle compétence ne saurait être considérée comme nécessairement impliquée par la Constitution de l'Organisation au vu des buts qui ont été assignés à cette dernière par ses Etats membres; que les attributions de l'OMS dans le domaine de la «santé publique» ne sauraient empiéter sur celles d'autres composantes du système des Nations Unies sans entraîner des doubles emplois préjudiciables au maintien et à l'efficacité du système. La Cour souligne en outre que les questions touchant au recours à la force, à la réglementation des armements et au désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées.

C'est sur la base de ce raisonnement que la Cour a conclu que la question sur laquelle porte la demande d'avis ne se pose pas «dans le cadre de l'activité» de l'OMS tel que défini par sa Constitution, que par suite une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce fait défaut et qu'elle ne peut donc pas donner l'avis sollicité. Si la Cour est parvenue à cette conclusion, c'est non seulement à cause d'une mauvaise interprétation fondamentale de la question soumise par l'OMS et de sa Constitution, mais c'est aussi à cause de la conception exagérément étroite et

formaliste qu'elle s'est faite de la compétence et du domaine d'activité de l'OMS, conception indéfendable aussi bien eu égard à la documentation présentée à la Cour qu'eu égard au droit applicable.

J'aborde tout d'abord la conclusion de la Cour selon laquelle elle n'a pas compétence pour donner un avis. Si la Cour a toujours souligné que, pour qu'elle ait compétence à l'égard d'une demande d'avis consultatif, il faut que cette demande émane d'un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte et que la «question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982, p. 333-334*; voir aussi *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 171-173*), elle n'en a pas moins souligné à plusieurs reprises qu'il faudrait des

«raisons décisives» pour l'amener à opposer un refus à une demande d'avis consultatif (*Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, C.I.J. Recueil 1956, p. 86*), (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), C.I.J. Recueil 1962, p. 155*).

Jusqu'à ce jour, la Cour n'a jamais refusé de répondre à une demande d'avis consultatif en arguant d'un défaut de compétence; elle a répondu à chacune des questions qui lui ont été posées même si pour cela il lui fallait interpréter ou reformuler la question.

C'est ainsi que, dans l'affaire concernant la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies* mentionnée plus haut, bien que la Cour ait noté un certain nombre d'irrégularités procédurales dans la manière dont la demande d'avis avait été formulée et bien qu'elle ait fait observer que le libellé de la question ne répondait pas aux intentions de l'organe requérant, elle n'a pas pour autant refusé de se prononcer en la matière. Dans son avis, la Cour s'est exprimée en ces termes :

«45. En dépit des irrégularités évoquées ... la Cour croit devoir, pour des raisons qui vont maintenant être exposées, assumer la tâche consistant à aider l'Organisation des Nations Unies. Il est d'ailleurs conforme à sa jurisprudence que, bien que l'article 65 de son Statut donne un caractère discrétionnaire à sa compétence consultative, seules des «raisons décisives» puissent justifier le rejet d'une telle requête (*C.I.J. Recueil 1973, p. 183*; *C.I.J. Recueil 1956, p. 86*). Certes les irrégularités qui, depuis le début, ont marqué la présente affaire pourraient fort bien être considérées comme des «raisons décisives» permettant à la Cour de décliner la requête. Toutefois la stabilité et l'efficacité des organisations internationales, dont l'Organisation des Nations Unies représente l'exemple suprême, sont d'une importance si fondamentale pour l'ordre mondial que la Cour ne

saurait manquer d'aider un *organe subsidiaire* de l'Assemblée générale des Nations Unies à asseoir son fonctionnement sur des bases fermes et sûres. Le risque de voir le rôle judiciaire de la Cour compromis ou discrédité eût été une raison décisive de ne pas donner suite à la requête; ce risque n'existe pas en l'espèce et la Cour, par conséquent, n'estime pas que des considérations d'autolimitation judiciaire doivent l'empêcher de rendre l'avis consultatif demandé. ... Bien que, ... il ne puisse y avoir de restriction au pouvoir discrétionnaire de la Cour, celle-ci s'abstiendra de refuser sa «participation ... à l'action de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71), afin que les importants principes juridiques en jeu puissent être précisés; mais elle doit en même temps signaler les diverses irrégularités de la procédure. Ce n'est pas en paraissant les ignorer que la Cour pourrait s'acquitter de sa véritable fonction judiciaire.

46. ... Ainsi, en premier lieu, la question soumise à la Cour, considérée en elle-même, apparaît à la fois mal posée et vague; en deuxième lieu, les procès-verbaux et le rapport du comité permettent de douter que, telle qu'elle se présente, elles correspondent vraiment aux intentions qui animaient le Comité quand celui-ci a saisi la Cour.

47. La Cour doit donc se demander si elle doit se contenter de répondre à la question telle qu'elle est posée ou, ayant examiné celle-ci, refuser d'y donner suite; ou si, conformément à sa jurisprudence, elle doit s'efforcer de dégager ce qui lui paraît être l'intention véritable du Comité, puis de chercher à répondre, de façon rationnelle et satisfaisante, aux «points de droit ... véritablement mis en jeu» (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 89, par. 35). ... L'exposé écrit du Gouvernement français souligne bien ce dilemme. Sans aller jusqu'à dire que la Cour ne doit pas donner suite à la requête, ce gouvernement fait observer que la question posée à la Cour «n'indique pas les motifs sur lesquels le Comité des demandes de réformation s'est fondé pour décider que la demande présentée par les États-Unis d'Amérique «repose sur des bases sérieuses» et que de ce fait la Cour risque d'«éprouver des difficultés particulières pour exercer sa juridiction».

48. La Cour ne conclut cependant pas qu'en la présente espèce ces raisons l'obligent à refuser son avis. Dans son avis consultatif sur *l'Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, la Cour a souligné que:

«pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, [la Cour] doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête» (*C.I.J. Recueil 1980*,

p. 88, par. 35).» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982, p. 347-349; les italiques sont de moi.*)

Que l'on m'excuse de cette longue citation mais il me paraît nécessaire de montrer comment la Cour a exercé sa compétence consultative par le passé. Ainsi, dans l'affaire citée plus haut, où la Cour a trouvé que la question n'avait pas été posée dans les règles, où elle a admis que les irrégularités commises pourraient fort bien être considérées comme des «raisons décisives» lui permettant de décliner la requête et où elle a reconnu qu'elle risquait d'éprouver des difficultés pour exercer sa juridiction, la Cour n'en a pas moins été d'avis qu'elle ne saurait manquer d'aider un organe subsidiaire des Nations Unies à asseoir son fonctionnement sur des bases fermes et sûres sous le prétexte qu'elle hésiterait à se prononcer sur les importants principes juridiques en jeu dans l'affaire.

Fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, la Cour a cherché quelles étaient véritablement les questions juridiques que soulevaient les demandes formulées dans la requête et elle a donné l'avis sollicité. Ce faisant, elle n'a pas considéré qu'elle discréditait et moins encore compromettait son rôle judiciaire.

La Cour a par conséquent toujours conçu de façon libérale sa compétence consultative et, sans renoncer à son caractère judiciaire, n'a pas envisagé cette juridiction de la manière exagérément étroite et restrictive qu'elle a adoptée en la présente affaire, alors même que la question soumise par l'OMS est non seulement d'une importance fondamentale pour cette organisation, sous l'angle de ses fonctions constitutionnelles, mais présente également un grand intérêt pour la réalisation de l'un de ses buts, celui d'après lequel «la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain».

Etant donné l'importance de la question posée par l'OMS dans sa requête, si la Cour avait pris en considération le mandat de l'Organisation dans son ensemble — même si elle avait trouvé la question défectueuse — elle aurait pu, comme elle avait compétence pour le faire, appliquer à la demande de l'OMS les mêmes critères que ceux qui avaient été appliqués dans l'affaire citée plus haut, de façon à préciser les importants principes juridiques en jeu. En plus, des raisons tenant à la cohérence de sa jurisprudence militaient en faveur d'un traitement similaire.

En ce qui concerne le «principe de spécialité» et la conception qu'elle s'en fait eu égard à la question posée, la Cour a fait observer à juste titre que ce principe régit les relations internationales. En d'autres termes, les organisations internationales n'ont que les pouvoirs et les fonctions qui leur sont confiés par les Etats. Si ces pouvoirs font normalement l'objet d'une formulation expresse dans l'acte constitutif de l'organisation, la Cour elle-même reconnaît que, en raison des exigences de la vie internationale, les organisations internationales peuvent exercer des pouvoirs implicites qui, sans contrevenir à leur constitution, en sont la suite lo-

gique et contribuent à en assurer l'efficacité. La Cour dit cependant que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la *licéité* de l'utilisation des armes nucléaires — ce qui, je l'ai déjà dit, dénature le sens et l'intention de la question — équivaldrait à ignorer le principe de spécialité et empiéterait sur les attributions d'autres composantes du système des Nations Unies. Comme pour renforcer cette interprétation, la Cour déclare que

«les questions touchant au recours à la force, à la réglementation des armements et au désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées» (avis consultatif, par. 26).

Certes les questions concernant le recours à la force, la réglementation des armements et le désarmement sont du ressort de l'Organisation des Nations Unies et échappent à la compétence des institutions spécialisées, mais on n'en doit pas moins rappeler que l'OMS fait partie du système des Nations Unies et que, si l'un des objectifs énoncés dans la Charte est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Organisation doit aussi favoriser «la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la *santé publique* et autres problèmes connexes». En outre, bien que l'OMS soit l'institution principalement responsable des questions de santé au niveau international, la nécessité d'une coopération internationale dans ce domaine est également mentionnée par la Charte dans ses articles 13, 55, 57 et 62. Aux termes de l'article 13:

«1. L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de:

- .....
- b) développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique*...» (Les italiques sont de moi.)

L'article 55 dispose:

«En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

- .....
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la *santé publique* et autres problèmes connexes...» (Les italiques sont de moi.)

L'article 57 stipule ce qui suit:

«1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'*attributions internationales étendues* dans les domaines économique,

social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique* et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63.

2. Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression «institutions spécialisées.» (Les italiques sont de moi.)

L'article 62 est ainsi conçu :

«1. Le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la *santé publique* et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.» (Les italiques sont de moi.)

En d'autres termes, l'Assemblée générale a compétence, d'une manière générale, pour les questions relatives à la santé mais l'OMS reçoit une mission spéciale à l'égard de ces questions en vertu de sa Constitution.

Selon cette Constitution, «la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain» et «la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité». De la même manière le but primordial de l'Organisation des Nations Unies est de «maintenir la paix et la sécurité internationales». Il est donc facile de constater que, même si le Conseil de sécurité et, à un moindre degré, l'Assemblée générale jouent un rôle prééminent dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, on a envisagé une coopération technique avec les institutions spécialisées pour parvenir à cet objectif commun. Il n'était pas, semble-t-il, dans les intentions des auteurs de la Charte de confier le domaine de la paix et de la sécurité exclusivement à ces organes, du fait qu'ils y jouent un rôle prééminent, au point d'empêcher une coopération technique avec d'autres organismes éventuellement chargés de s'acquitter de leurs fonctions — spécialement dans une situation d'urgence comme celle que créerait l'utilisation d'armes nucléaires. En outre, on peut noter que, parmi les fonctions de l'OMS énumérées à l'article 2 de sa Constitution, se trouvent les suivantes :

- «a) agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;
- .....
- d) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation;
- .....
- f) établir et entretenir tels services administratifs et techniques jugés nécessaires, y compris des services d'épidémiologie et de statistique;



- g) stimuler et faire progresser l'action tendant à la suppression des maladies épidémiques, endémiques et autres.»

En réalité l'OMS a compétence pour traiter de tout ce que l'on peut concevoir dans le domaine de la santé et, vu les fonctions qu'elle remplit du fait qu'elle est l'institution spécialisée chargée des questions de santé sur le plan international, il serait tout naturel que les conséquences sanitaires de l'emploi d'armes nucléaires entrent dans le cadre de son activité. Dans une situation de ce genre, on demanderait à l'Organisation et l'on attendrait d'elle qu'elle dirige et coordonne l'assistance médicale et sanitaire au niveau international et qu'elle fournisse des conseils techniques, par exemple sur la manière d'atténuer les effets du rayonnement, tant immédiatement qu'à moyen et à long terme. Mention a déjà été faite de l'épidémie de grippe qui a sévi après la première guerre mondiale et du fait que, la communauté ayant été surprise sans préparation, l'épidémie avait causé la mort de vingt millions de personnes, soit plus que la guerre elle-même. L'OMS est l'organisme vers lequel les gouvernements se tourneraient pour obtenir des conseils si une telle éventualité se produisait en raison de l'utilisation d'armes nucléaires.

L'Organisation des Nations Unies a envisagé une telle éventualité dans sa résolution 47/168, dans laquelle elle s'est dite préoccupée par les souffrances des victimes de catastrophes et de situations d'urgence (ce qui serait le cas à la suite d'explosions nucléaires), les pertes en vies humaines, les flux de réfugiés, les déplacements massifs de populations et les destructions matérielles; elle s'est dite aussi consciente qu'il fallait renforcer encore et rendre plus efficaces les efforts collectifs déployés par la communauté internationale et a décidé la création du département des affaires humanitaires chargé de fournir une assistance humanitaire sur le plan international lorsque des catastrophes se produisent.

Dans ladite résolution, l'Assemblée s'est dite profondément préoccupée par l'ampleur et les effets désastreux des catastrophes et des situations d'urgence qui appellent notamment une *coopération internationale accrue* pour atténuer les souffrances de leurs victimes. Pour accélérer les processus de relèvement et de reconstruction, l'Assemblée a souligné la nécessité d'une réaction adéquate, coordonnée et prompte de la communauté internationale aux catastrophes et aux situations d'urgence. Notant le nombre et la complexité croissants des catastrophes et des situations d'urgence qui requièrent une aide humanitaire, elle a établi un comité permanent interorganisations pour assurer une meilleure préparation ainsi qu'une réaction rapide et cohérente aux catastrophes naturelles et autres situations d'urgence, en particulier aux situations d'urgence nécessitant un apport de vivres, de *médicaments*, d'*abris* et de *soins de santé*. L'OMS est l'une des organisations qui ont été invitées à participer à ce comité.

Dans cette résolution, l'Assemblée générale prie ensuite le Secrétaire général de lui rendre compte des moyens d'améliorer encore la capacité de l'Organisation en matière de prévention des catastrophes naturelles et

autres situations d'urgence et en matière de planification préalable dans ce domaine, s'agissant, en particulier, des situations d'urgence nécessitant un apport de vivres, de *médicaments*, d'*abris* et de *soins de santé*, comme le prévoit sa résolution 46/182.

A cet égard également, le Secrétaire général a signalé, dans son rapport sur l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe, un fait nouveau important pour l'*action humanitaire* de l'ONU, à savoir que le Conseil de sécurité y joue un rôle plus actif, qu'il a attribué à l'aide humanitaire un rang élevé de priorité et qu'il a mis au point un certain nombre de modalités à cette fin (A/47/595).

Cela étant, si, pour des raisons d'efficacité et de coordination et pour éviter les doubles emplois, il convient de respecter le principe de «spécialité» qui régit les organisations internationales, il est erroné à mon sens d'en donner une interprétation exagérément étroite et restrictive lorsqu'il s'applique aux questions de santé et aux affaires humanitaires. Il a été établi que l'utilisation d'armes nucléaires provoquerait une situation d'urgence entraînant d'immenses souffrances pour les victimes, des pertes en vies humaines, des flux de réfugiés, des déplacements massifs de populations et la dégradation de l'environnement. Pour y faire face, on aura besoin non seulement de l'action de l'OMS mais aussi de l'intervention d'autres organismes techniques, l'objectif commun étant de protéger les hommes et de sauver des vies. Cette coopération ne saurait être considérée comme empiétant sur la compétence d'autres organes ou institutions du système des Nations Unies, or l'affaire dont la Cour est saisie concerne les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement, questions qui relèvent du domaine de l'OMS et requièrent ce genre de coopération si l'on veut agir efficacement. Quoi qu'il en soit, l'OMS est la seule institution spécialisée à laquelle est confiée l'étude de la santé publique. Si l'on interprétait trop étroitement le cadre de son activité, on pourrait considérer que, eu égard à cette activité, c'est le Conseil de sécurité lui-même qui empiète sur le domaine de la santé et des affaires humanitaires. On ne peut par conséquent soutenir que la demande d'avis a violé le principe de «spécialité», violation qui semble avoir aussi inspiré son rejet.

Il ne faudrait cependant pas considérer que l'on a, dans ce qui précède, reconnu tacitement comme exacte l'opinion émise par la Cour, à savoir que la question posée par l'OMS transgresse la règle de la spécialité, que la demande d'avis elle-même constitue un empiètement sur la compétence d'autres organes des Nations Unies et que l'Organisation outrepassa même les pouvoirs implicites dont la Cour a reconnu qu'ils pouvaient être exercés par les organisations internationales pour des raisons d'efficacité, la conséquence nécessaire étant que l'OMS aurait pu user de ces pouvoirs et saisir la Cour, à condition de ne pas agir *ultra vires*. Bien au contraire le passage en question vise à démontrer que, dans une situation d'urgence résultant de l'emploi d'armes nucléaires, les organismes techniques des Nations Unies auraient à faire un effort de coopération; si l'on interprétait trop étroitement la notion de «cadre d'activité» des orga-

nismes techniques comme l'OMS, cela limiterait inutilement et finalement réduirait à rien leur efficacité.

Je suis d'accord avec la Cour pour admettre que, étant donné les exigences de la vie internationale, les organisations internationales peuvent exercer des pouvoirs implicites qui ne soient pas en contradiction avec leur acte constitutif et soient nécessaires à l'efficacité de leur action. Toutefois la Cour n'est parvenue à la conclusion que l'OMS ne pouvait traiter de la «licéité de l'utilisation des armes nucléaires», même sur la base de ces pouvoirs implicites, que parce qu'elle a donné à la question posée une interprétation qui, je l'ai signalé, non seulement dénature — c'est le moins qu'on puisse dire — l'intention à laquelle répond cette question mais encore ne résiste pas à l'examen du droit et des faits. Tout d'abord, les pouvoirs implicites étant ceux que l'on peut raisonnablement déduire de la pratique et des fonctions de l'organe en cause ou, comme la Cour l'a dit dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, ces pouvoirs se limitant à ceux qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans le statut d'un organe «sont, par une conséquence nécessaire, conférés à cet organe en tant qu'essentiels à l'exercice de ses fonctions» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 182), la question qui se pose est de savoir si l'on peut considérer qu'en soumettant sa demande d'avis l'OMS exerçait ses pouvoirs implicites, déduits de sa pratique et de ses tâches et essentiels à ses fonctions. Il convient de chercher la réponse à la fois dans la Constitution et dans la pratique de l'Organisation.

Comme il a déjà été indiqué, l'OMS a pour but «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible» et, afin d'atteindre ce but, s'est vu assigner certaines fonctions mentionnées précédemment. En outre, au cours des années, l'OMS s'est occupée, comme on l'a montré, des effets de l'arme nucléaire sur la santé.

On a déjà noté et démontré que l'utilisation d'armes nucléaires dans un conflit armé entraînerait une catastrophe créant une situation d'urgence dans le domaine de la santé et de l'environnement. Cela étant, si pour poser la question l'Organisation arguait de ses pouvoirs implicites, elle serait d'après moi en droit de le faire car il s'agit pour elle d'obtenir des conseils juridiques quant à l'exercice de ses fonctions et à la manière d'atteindre ses objectifs — à savoir favoriser la santé de tous les peuples — et aussi de vérifier si des Etats utilisant des armes nucléaires, avec les conséquences que cela comporte pour la santé et l'environnement, violeraient leurs obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS. En d'autres termes, l'OMS est, selon moi, habilitée à demander à la Cour de dire si les effets d'une certaine activité de la part d'un Etat violeraient les obligations imposées à cet Etat par le droit international, y compris la Constitution de l'OMS. La Cour a reconnu cette situation lorsqu'elle a dit, dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, que «les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés

dans la pratique» (C.I.J. *Recueil 1949*, p. 180). Antérieurement, la Cour permanente avait fait observer, dans son avis consultatif sur les *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, que le point de savoir si une certaine question relève ou ne relève pas uniquement de la compétence d'un Etat est tout relatif et dépend du «développement des relations internationales» (C.P.J.I. *série B n° 4*).

Dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour a souligné que, lorsqu'elle interprète un instrument, elle doit prendre en considération les transformations survenues au cours des années car son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue. La Cour a dit encore :

«De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J. *Recueil 1971*, p. 31).

La référence à l'affaire des *Décrets de nationalité* ne tend nullement à suggérer que l'OMS soit un Etat, et moins encore un super-Etat, comme la Cour l'a dit dans l'affaire de la *Réparation des dommages*; la référence à l'affaire de la *Namibie* n'y tend pas davantage. Ce que l'on veut faire valoir ici, c'est que, lorsque les deux Cours ont eu à interpréter des documents pertinents, elles ont pris en considération l'évolution du droit et elles l'ont fait dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation avait lieu.

Autrement dit, pour déterminer la compétence ou le domaine d'activité de l'OMS par rapport à sa Constitution et en ce qui concerne les effets de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, on doit tenir compte du rôle et de la pratique de l'Organisation dans des situations semblables à celles que créerait l'emploi d'engins nucléaires similaires. La preuve en est que l'OMS étudie depuis de nombreuses années les conséquences de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé et qu'en 1984 et en 1987 elle a présenté des rapports détaillés concernant les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Plus récemment, l'Organisation s'est occupée des séquelles de l'accident de Tchernobyl, à savoir l'explosion en 1986 d'une centrale nucléaire qui a fait de nombreux morts et suscité de grandes craintes en raison des menaces de rayonnement qu'elle provoquait. Immédiatement après l'accident, l'OMS, en collaboration avec le gouvernement du pays en cause, a pris de nombreuses initiatives qui ont abouti à l'institution du Programme international sur les effets sur la santé de l'accident de Tchernobyl (PIESAT). On a indiqué que neuf millions de personnes au moins avaient été touchées, directement ou indirectement, et que dans l'un des pays concernés les taux de morbidité étaient supérieurs de trente pour cent pour les habitants de la région contaminée et de plus de cinquante pour cent pour les personnes résidant dans le voisinage immédiat du réacteur. Les cancers de la thyroïde étaient

environ deux cent quatre-vingt-cinq fois plus nombreux, les victimes étant surtout des enfants, et la situation sanitaire générale de la population habitant la région immédiatement touchée continuait à s'aggraver. Dix ans après, l'OMS continue à surveiller ses répercussions sanitaires et à s'efforcer d'atténuer par son aide les conséquences de cet accident nucléaire sur la santé des personnes atteintes. Le PIESAT est doté d'un large mandat, à savoir soutenir toute action qui tend à juguler les conséquences de l'accident sur le plan de la santé en apportant son aide aux autorités sanitaires des pays touchés, spécialement dans les zones contaminées de façon importante par le rayonnement.

Bien que l'accident de Tchernobyl ne se soit pas produit au cours d'une guerre, on peut y voir une analogie avec ce qui résulterait de l'utilisation d'armes nucléaires dans un conflit car les effets sur la santé et l'environnement sont semblables à ceux qu'auraient causés des armes nucléaires, à ceci près que, dans une guerre nucléaire, ces effets seraient bien pires encore et les conséquences bien plus graves. Néanmoins l'expérience que cet accident a permis à l'OMS d'acquérir devrait se révéler utile et salutaire si le pire devait jamais arriver. La pratique offre donc suffisamment d'éléments sur le rôle que jouerait l'OMS dans un conflit où l'arme nucléaire serait utilisée pour que l'intérêt juridique de l'Organisation s'en trouve justifié et qu'il apparaisse clairement qu'en posant la question elle exerce légitimement ses pouvoirs implicites.

Je me suis efforcé jusqu'ici de démontrer pourquoi le raisonnement suivi par la Cour pour aboutir à sa conclusion n'est pas persuasif et n'est pas défendable. Il est plus regrettable encore que la Cour, ayant jugé que l'OMS était en droit de soumettre sa demande et que la question était légale, se soit interdit d'y répondre en arguant du défaut de compétence alors qu'en fait, si elle s'en était tenue à sa jurisprudence et si elle avait tenu compte comme il convient des fonctions et de la pratique de l'Organisation, elle aurait sans l'ombre d'un doute constaté qu'elle avait qualité pour répondre à la question.

Pour examiner une demande d'avis consultatif et éviter ce qui pourrait passer pour une tentative visant à écarter une question controversée et difficile sous prétexte d'un défaut de compétence, la Cour s'est efforcée de «rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, C.I.J. Recueil 1980, p.88*) et, chaque fois qu'elle l'a jugé nécessaire, elle a défini ou réinterprété la question posée afin de trouver et de fournir une réponse à ce qu'il y avait de crucial dans la demande. Dans l'affaire de *l'Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain*, sir Hersch Lauterpacht s'est exprimé en ces termes :

«[la Cour] jouit d'une latitude considérable pour interpréter la question qu'on lui pose, ou pour formuler sa réponse de manière à rendre son rôle consultatif utile et effectif. ...

Sans aucun doute, il est souhaitable que, par une concision exa-

gérée, la demande d'avis consultatif n'oblige pas la Cour à sortir des limites de la question telle qu'elle est formulée ... L'absence du degré nécessaire de précision ou de détail dans l'énoncé de la requête ne dispense pourtant pas la Cour du devoir de répondre de façon utile et exacte, conformément au véritable but de sa fonction consultative.» (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 37-38.)

La question posée à la Cour est de savoir si,

«compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait ... une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS».

Non seulement, nous l'avons vu, la Cour a interprété la question comme si elle concernait, en tant que telle, «la licéité même de l'utilisation par un Etat d'armes nucléaires dans un conflit armé» — interprétation qui s'est révélée des plus malheureuses et qui a servi de base aux conclusions auxquelles la Cour est parvenue —, mais encore cette interprétation a permis à la Cour de décider d'entendre, pendant les mêmes audiences publiques, les exposés oraux relatifs à la demande d'avis consultatif sollicité par l'Assemblée générale des Nations Unies sur le point de savoir s'il est «permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance», question qui, d'après la Cour, devait l'amener à se prononcer sur la licéité ou l'illicéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.

Indépendamment du fait que les deux questions sont soumises l'une par un organe et l'autre par une institution spécialisée des Nations Unies, doté chacun de fonctions essentiellement différentes, ces questions ne sont pas identiques, même si elles offrent des similitudes. En outre, bien qu'un but différent ait été assigné à chacune d'elles, la Cour ne les a pas moins interprétées de telle manière qu'elle leur a conféré un sens presque identique. C'est cette interprétation — qui a restreint le sens de la question posée par l'OMS et en a fait une question sur la licéité même de l'utilisation des armes nucléaires, comme dans le cas de la question émanant de l'Assemblée générale —, qui a amené la Cour à conclure que la demande d'avis consultatif présentée par l'OMS ne portait pas sur une question qui se posait dans le cadre de l'activité de cette organisation et qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce faisait défaut. L'interprétation ainsi donnée à la question de l'OMS non seulement était fondamentalement erronée mais encore s'est révélée fatale à la requête de l'Organisation.

La question soumise par l'OMS ne concerne pas en soi l'illicéité de l'utilisation d'armes nucléaires. Il ne s'agit pas de savoir si la menace ou l'utilisation d'armes nucléaires serait en soi une violation de l'article 2, paragraphe 4, de la Charte qui interdit le recours à la force dans les relations internationales; la question n'est pas formulée non plus par rapport

à l'article 11 de la Charte qui concerne le maintien de la paix, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et elle ne vise pas au premier chef à rechercher si un Etat violerait les obligations que lui impose l'article 39 de la Charte eu égard à une menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression. Or c'est essentiellement dans ce contexte que la Cour a envisagé la question et c'est pourquoi l'avis consultatif est riche en références à la *licéité* ou à l'*illicéité* de telles armes. Qu'il me soit permis de rappeler certaines de ces références: lorsqu'elle définit le domaine d'activité ou le champ de compétence de l'OMS, la Cour aboutit à la conclusion qu'aucune des fonctions assignées à l'Organisation par l'article 2 de sa Constitution ne vise expressément la *licéité d'une quelconque activité* dangereuse pour la santé et qu'aucune de ces fonctions n'y est rendue tributaire de la *licéité des situations* qui lui imposent d'agir. En interprétant la question, la Cour dit qu'elle porte non sur les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement mais sur la *licéité de l'utilisation de telles armes* et elle conclut que la compétence de l'OMS pour traiter de ces effets n'est pas tributaire de la *licéité des actes* qui les produisent. Au paragraphe 22, la Cour déclare: «En particulier, la *licéité* ou l'*illicéité* de l'utilisation d'armes nucléaires ne conditionne en rien les mesures spécifiques, de nature sanitaire ou autre ... qui pourraient s'imposer», ou encore: «Que des armes nucléaires soient utilisées *licitement* ou *illicitement*, leurs effets sur la santé seraient identiques» (les italiques sont de moi). Dans un autre passage du même paragraphe, la Cour précise que, s'il est vraisemblable que l'utilisation d'armes nucléaires pourrait porter gravement atteinte à la capacité matérielle de l'OMS, il n'en reste pas moins que la question de la *licéité* ou de l'*illicéité* de l'emploi de ces armes serait sans pertinence à cet égard. A propos du principe de «spécialité», la Cour indique au paragraphe 25 que reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la *licéité* de l'utilisation des armes nucléaires — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — équivaldrait à ignorer le principe de «spécialité». On voit donc que, selon l'interprétation de la Cour, la question à résoudre est de savoir si le recours à des armes nucléaires serait en soi licite ou illicite alors que la vraie question est de savoir si le recours à des armes nucléaires mettrait en jeu ou violerait les obligations des Etats relatives à la santé et à l'environnement. En d'autres termes, même si la violation de l'obligation a pour cause l'utilisation d'armes nucléaires, la question posée par l'OMS concerne les conséquences de cette utilisation pour la santé et l'environnement. La Cour elle-même a reconnu que c'était là une interprétation possible de la question quand elle a dit, au paragraphe 21 de son avis consultatif:

«Interprétées suivant leur sens ordinaire, dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la Constitution de l'OMS, ainsi que de la pratique suivie par l'Organisation, les dispositions de l'article 2 peuvent être lues comme habilitant l'Organisation à traiter des effets sur la santé de l'utilisation d'armes nucléaires, ou de toute autre acti-

vité dangereuse, et à prendre des mesures préventives destinées à protéger la santé des populations au cas où de telles armes seraient utilisées ou de telles activités menées.»

Mais au lieu d'adopter cette interprétation, la Cour en a choisi une autre qui lui permettait de ne pas se prononcer sous prétexte d'un défaut de compétence.

Puisque selon moi la requête de l'OMS ne concerne ni la licéité ni l'illégalité en soi des armes nucléaires — contrairement à l'interprétation de la Cour — je m'efforcerai maintenant d'interpréter la question de manière à en faire ressortir la véritable intention, établissant ainsi qu'elle entre dans le cadre de l'activité et des fonctions de l'Organisation.

En premier lieu et comme je l'ai mentionné précédemment, la Cour a, dans l'exercice de sa compétence consultative, interprété ou reformulé des demandes d'avis à la fois pour cerner l'objet de la question et pour pouvoir donner une réponse pratique et utile. Ce faisant, la Cour a dû prendre plusieurs facteurs en considération, entre autres les circonstances dans lesquelles la demande avait été présentée, les termes de la résolution qui la contenait, les débats dont elle avait fait l'objet avant son adoption par l'organe requérant et les divergences entre les différentes versions du texte. Lorsque la Cour a reformulé ou réinterprété une question, il semble qu'elle se soit préoccupée de lui donner un sens qui mette en relief le problème posé compte tenu des circonstances portées à sa connaissance dans le cadre de sa fonction judiciaire. Chaque fois qu'elle a procédé de la sorte, la Cour a invariablement adopté une interprétation moins restrictive de la question après s'être efforcée de déterminer l'intention véritable à laquelle elle répondait ou les problèmes critiques en jeu ou bien elle a interprété la question de façon qu'elle coïncide avec le vœu de l'organe requérant (*Ville libre de Dantzig et OIT, C.P.J.I. série C n° 18 (II)*, p. 145-146, p. 192-193).

En d'autres termes — et on l'a souligné plus haut — il était loisible à la Cour, vu l'importance des problèmes soulevés par la demande d'avis, de reformuler la question de façon qu'elle s'applique à toute la matière au sujet de laquelle l'OMS voulait un avis juridique autorisé. La Cour n'en a pas moins décidé de suivre une autre méthode, bien que les faits ne fussent en l'espèce ni contestés ni douteux.

Certes la résolution par laquelle l'avis consultatif est demandé n'est pas un traité mais on peut s'inspirer pour son interprétation, comme la majorité de la Cour l'a fait, des dispositions pertinentes de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités pour établir que la question formulée dans la résolution relève de la compétence ou du domaine d'activité de l'Organisation tel que définis par sa Constitution.

L'article 31 de la convention dispose :

«1. 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.



2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

- .....
3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :
- .....
- b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité».

L'article 32 précise que

«Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou  
 b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.»

Ces articles consacrent donc les différentes manières d'envisager l'interprétation des traités, qu'il s'agisse de la méthode textuelle, de la méthode téléologique ou du recours à l'intention des parties. L'article 31 stipule que, pour l'interprétation d'un traité, on doit attribuer aux termes de celui-ci le sens ordinaire et que le contexte dont on doit tenir compte comprend le préambule. On peut aussi prendre en considération la pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation ou du sens du traité.

Pour interpréter la Charte des Nations Unies, la Cour s'est fréquemment référée dans sa jurisprudence à la pratique ultérieure de l'Organisation (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 57; Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 4; Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 151*). En outre lorsque l'interprétation d'un traité lui aurait semblé conduire à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable compte tenu de l'objet et du but du traité, la Cour a interprété la Charte comme conférant des pouvoirs implicites permettant à l'institution en cause d'agir de façon efficace. Dans l'affaire concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour était priée de donner un avis sur la question de savoir si les dépenses autorisées par les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux opérations de maintien de la paix et comptabilisées séparément étaient des «dépenses de l'Organisation» au sens de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies. On a objecté qu'en vertu de l'article 65, paragraphe 2, de son Statut la Cour ne pouvait

répondre qu'à une requête formulant en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé et qu'en l'espèce on ne pouvait répondre à la question posée qu'après avoir examiné si les dépenses avaient été contractées conformément aux dispositions de la Charte en général, cet examen devant être fait avant que l'on puisse se prononcer sur le point de savoir si ces dépenses étaient conformes à l'article 17, paragraphe 2. La Cour a rejeté ces objections en faisant valoir que l'Assemblée générale avait refusé de demander à la Cour un avis sur le point de savoir si ces dépenses avaient été décidées conformément aux dispositions de la Charte et que la Cour pouvait répondre à la question posée en interprétant l'article 17, paragraphe 2, dans le cadre de l'ensemble de la Charte. Elle a dit :

«lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 168).

C'est également une règle d'interprétation qu'un traité ne doit pas être interprété restrictivement si cette interprétation doit être contraire au texte du traité lui-même.

La résolution WHA46.40 a appelé l'attention sur les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement ainsi que sur ses conséquences à long terme. Elle note aussi qu'il a été établi qu'aucun service de santé au monde n'était capable d'améliorer de manière significative une situation résultant de l'utilisation ne serait-ce que d'une seule arme nucléaire. Elle note en outre la préoccupation des milieux de la santé partout dans le monde devant la menace que constituent les armes nucléaires pour la santé et l'environnement ainsi que le rôle de l'OMS qui, étant l'institution chargée de traiter de la santé publique sur le plan international, aurait à prendre des mesures visant à la *prévention primaire des risques pour la santé qui découleraient de l'utilisation d'armes nucléaires*. La résolution demande que l'on précise comment la question des effets de l'utilisation d'armes nucléaires est envisagée au regard du droit international — ce sur quoi des vues très divergentes ont été émises par les Etats membres au cours des quarante-huit dernières années.

D'après la documentation fournie à la Cour et comme on l'a noté précédemment, l'explosion d'une seule arme nucléaire, intentionnelle ou accidentelle, au-dessus d'une grande ville comme Boston, aux Etats-Unis d'Amérique (population de 2 844 000 habitants), entraînerait, selon le United States Arms Control and Disarmament Agency (office des Etats-Unis pour la réglementation des armements et le désarmement), 695 000 décès immédiats et 735 000 blessés. Sur les 5186 médecins, la moitié (2593) serait en mesure de soigner les blessés, ce qui ferait quelque 284 blessés pour chaque médecin disponible. Sur les 48 hôpitaux pour cas d'urgence disposant de 12 816 lits — hôpitaux qui sont surtout situés dans la zone urbaine visée — 38 seraient détruits ou très endommagés. Ainsi 83 % des lits d'hôpital seraient anéantis, ce qui laisserait 2135 lits

pour soigner 735 000 blessés graves. Il est manifeste que, vu le nombre de personnes nécessitant un traitement médical, les ressources et les services médicaux du pays tout entier seraient submergés. S'il s'agissait de véritables hostilités, l'attaque ne se limiterait pas à une seule ville.

Une attaque nucléaire massive dirigée contre le Royaume-Uni tuerait ou blesserait la moitié de la population et quatre-vingt-dix-sept pour cent des Londoniens. Non seulement les hôpitaux, les médecins, les infirmières, les autres professionnels et techniciens de la santé seraient trop peu nombreux mais encore les antibiotiques, les injections parentérales, les pansements, le matériel chirurgical et tous les éléments d'une technologie médicale sophistiquée feraient défaut. Les problèmes auxquels le personnel sanitaire aurait à faire face seraient immenses. Non seulement il manquerait de presque tout ce qui est nécessaire pour soigner, mais encore il devrait extraire les blessés des décombres des bâtiments démolis, les transporter dans des rues encombrées de débris, obstruées par des incendies, contaminées par la radioactivité, il ne disposerait que de peu de moyens de transport, si tant est qu'il en reste, et il devrait se passer d'électricité et de carburant, tout en s'inquiétant pour ses proches et pour lui-même. Si un plus grand nombre d'engins devait exploser pendant une guerre, cela aurait des conséquences globales et entraînerait non seulement des blessures d'ordre médical à court ou à moyen terme mais aussi des effets graves sur l'environnement, la désorganisation des transports et de l'acheminement des vivres, du carburant et des fournitures médicales de base, débouchant éventuellement sur des famines au niveau mondial. On a signalé aussi à la Cour que, selon des études plus récentes, le nombre des victimes atteindrait plus vraisemblablement le milliard ou davantage et l'on a mis en doute que l'espèce humaine puisse même survivre sur la Terre.

Selon sa Constitution, l'OMS a pour fonctions de recueillir et de diffuser les renseignements concernant les maladies épidémiques, traiter de situations d'urgence nées de l'état de guerre, mettre en œuvre des programmes de secours et de grands programmes internationaux dans le domaine de la santé publique, prendre des mesures sanitaires et de quarantaine pour éviter les épidémies faisant suite à l'état de guerre, aider à la reconstruction des services nationaux de santé publique touchés par la guerre et, d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation. Il semblerait que ces fonctions placent les conséquences de l'arme nucléaire sur la santé et l'environnement dans le cadre de l'activité ou de la compétence de l'OMS.

En outre, si l'on considère la pratique passée de l'OMS, on constate que l'Organisation se préoccupe depuis de nombreuses années des effets sur la santé des armes de destruction massive en général et des armes nucléaires en particulier. Cette pratique, acceptée par tous les Etats intéressés, fournit une preuve majeure et sûre qui peut être utilisée pour interpréter la résolution WHA46.40 eu égard à la Constitution de l'Organisation. Depuis les années soixante, l'OMS coopère avec l'ONU au sujet de l'interdiction des armes chimiques et biologiques et a présenté des rap-

ports relatifs aux effets de ces armes sur la santé. A partir de la résolution WHA34.38 et sur la base de cette dernière, le Directeur général de l'OMS a institué en 1983 une commission internationale d'experts qui a remis un rapport sur les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. L'Assemblée de l'Organisation a approuvé les conclusions de la commission par sa résolution WHA36.28 et recommandé la poursuite des travaux. C'est cette recommandation qui est à l'origine du rapport de 1987 intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*.

Si des controverses ont marqué le débat qui a abouti à l'adoption de la résolution WHA46.40, nul n'a nié que la question des effets des armes nucléaires sur la santé relevait de l'OMS. Certes de tels débats ne lient pas la Cour mais, par le passé, lorsque la Cour a voulu interpréter certaines questions et connaître les problèmes réellement en jeu, elle a pris en considération les débats qui s'étaient déroulés au sein de l'organe auteur de la résolution qui contenait la question. Sur ce point encore, la Cour n'a pas jugé bon de suivre sa pratique. Comme on l'a déjà mentionné, l'article 31 de la convention sur le droit des traités présuppose que, s'agissant d'interpréter un traité, on peut se référer à la pratique ultérieure pour établir l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité. Si l'on tient compte de ce qui précède, le fait que la Cour ait estimé que la question n'entrait pas dans le cadre de l'activité ou de la compétence de l'Organisation tend à indiquer que la Cour n'a évalué de façon réaliste ni la documentation qui lui était soumise ni la pratique de l'Organisation afin de se mettre en mesure de fournir une réponse utile à la question posée.

Il reste maintenant à déterminer si, eu égard à ses effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires violerait les obligations assumées par les Etats ou, en d'autres termes, à déterminer quels principes s'appliqueraient éventuellement à la question. A ce sujet, il faut d'abord souligner ceci : un principe de droit international veut que les Etats soient liés par les obligations qu'ils ont acceptées et que leur conduite ou leur activité soit conforme à ces obligations. En vertu de la Charte des Nations Unies, on doit respecter les obligations découlant des traités ou d'autres sources de droit. L'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités dispose que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Cette exigence figure également dans la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 1970) où il est dit que chaque Etat a le devoir de remplir de bonne foi les obligations qu'il a assumées

- a) conformément à la Charte des Nations Unies;
- b) en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international;

c) en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international.

Le principe selon lequel les obligations doivent être remplies de bonne foi exige des Etats non seulement qu'ils mettent à exécution les obligations qu'ils ont assumées mais aussi qu'ils s'abstiennent de commettre des actes qui pourraient faire échec à ces obligations.

De telles obligations peuvent découler de traités, de règles du droit international coutumier et de principes généraux du droit international. L'inexécution ou la violation de ces obligations entraîne une responsabilité sur le plan international. Celle-ci revêt une importance plus grande encore lorsqu'il s'agit d'obligations nées du droit des conflits armés et plus particulièrement du droit international humanitaire dont le but principal est de protéger les êtres humains en temps de guerre et d'atténuer leurs souffrances physiques et psychologiques. En conséquence, les Etats belligérants ont le devoir de respecter le principe d'humanité en période de guerre.

La question posée par l'OMS met donc en jeu aussi la responsabilité des Etats, autrement dit le point de savoir si, en faisant exploser une arme nucléaire pendant une guerre ou un conflit armé, un Etat violerait les obligations juridiques qu'il a assumées au regard du droit international, en raison des effets de cette explosion sur la santé des hommes et l'environnement naturel. Ces obligations peuvent résulter de la violation d'un traité ou d'un devoir juridique. Elles peuvent découler aussi de la commission d'un acte illégal ou d'une activité liée à l'emploi d'armes interdites dans un conflit armé. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Cour a jugé que le fait que l'Albanie avait mouillé des mines dans ses eaux territoriales et n'avait pas averti la navigation du danger entraînait des conséquences dont elle était responsable. La Cour a dit :

« Ces graves omissions engagent la responsabilité internationale de l'Albanie.

En conséquence, la Cour est arrivée à la conclusion que l'Albanie est responsable, selon le droit international, des explosions qui ont eu lieu le 22 octobre 1946 dans les eaux albanaises, et des dommages et pertes *humaines qui en suivirent...* » (C.I.J. Recueil 1949, p. 23; les italiques sont de moi.)

En conséquence, la tâche judiciaire de la Cour aurait dû être de dégager et d'appliquer le droit international, y compris la Constitution de l'OMS, relatif à la question posée, de préciser les obligations éventuellement imposées par ces règles et sur la base de la documentation qui lui était fournie, puis de dire si, en raison de ses effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ces obligations. Telle avait été la pratique tant de la Cour actuelle que de sa devancière dans l'exercice de leur compétence consultative. Les deux Cours ont « régulièrement procédé à de simples constatations de faits sur la base de la docu-

mentation qui leur était fournie» (Rosenne, *Law and Practice of the International Court*, 2<sup>e</sup> éd. révisée, p. 701) ou sur la base de témoignages. En ce qui concerne l'enquête sur les faits, la Cour permanente a estimé, dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* (C.P.J.I. série B n° 5, p. 28), que, si les faits sur lesquels l'avis de la Cour était demandé n'étaient pas controversés et n'appelaient pas de sa part de vérification, elle serait disposée à les prendre en considération. Cette attitude a été confirmée dans l'affaire de la *Namibie* où la Cour actuelle a dit :

«Selon la Cour, ce n'est pas parce que la question posée met en jeu des faits qu'elle perd le caractère de «question juridique» au sens de l'article 96 de la Charte. On ne saurait considérer que cette disposition oppose les questions de droit aux points de fait. *Pour être à même de se prononcer sur des questions juridiques, un tribunal doit normalement avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet.* Les limites que le Gouvernement sud-africain prétend assigner aux pouvoirs de la Cour n'ont de fondement ni dans la Charte ni dans le Statut.» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971, p. 27; les italiques sont de moi.*)

Conformément à l'article 38 de son Statut, la Cour doit, pour régler un différend, appliquer les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats; la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit; les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées; les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés.

Mais avant d'essayer de préciser le droit applicable, et puisque ce droit s'appliquera aux effets des armes nucléaires, il convient de rappeler comment est définie l'arme nucléaire de façon à replacer le droit en question dans le contexte approprié. Les accords de Paris de 1954 définissent les armes nucléaires comme celles qui, par explosion ou procédé analogue, sont capables de causer des destructions massives, des dommages généralisés ou un empoisonnement massif. Selon le traité de Tlatelolco de 1967 sur l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine, l'arme nucléaire «est définie comme tout dispositif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée et qui possède un ensemble de caractéristiques propres à l'emploi à des fins belliqueuses». Ainsi, les armes nucléaires, tout comme les armes biologiques et chimiques, sont considérées comme des armes de destruction massive. Elles présentent cependant des caractéristiques uniques. Elles libèrent non seulement d'énormes quantités de chaleur et d'énergie mais aussi un rayonnement puissant et prolongé. Celui-ci a, sur la santé de l'homme, l'agriculture et la démographie, des effets qui se font sentir dans une vaste zone. L'utili-

sation d'armes nucléaires aurait des conséquences graves pour les générations futures car elle provoquerait, parmi d'autres anomalies, des anomalies génétiques. Comme le proclame le préambule du traité de Tlatelolco :

«les armes nucléaires, dont les terribles effets atteignent sans distinction et sans merci les forces armées et la population civile, constituent, vu la persistance de la radioactivité qu'elles engendrent, une atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine et risquent de rendre finalement toute la terre inhabitable.»

C'est compte tenu de cet arrière-plan que l'on s'attachera maintenant à préciser, pour les appliquer, les règles et principes de droit qui paraissent les plus pertinents. D'un intérêt immédiat et direct est le droit des conflits armés, en particulier le droit international humanitaire. Au cœur de ce droit se trouve le principe d'humanité qui impose l'obligation d'atténuer les souffrances dues à la guerre ou d'assujettir à des limites les nécessités de la guerre. Le préambule de la convention II de La Haye de 1899 et celui de la convention IV de 1907 reconnaissent que le principe d'humanité est une source importante des lois de la guerre dans les cas où il n'existe aucune convention internationale qui interdise spécifiquement une catégorie d'arme ou un type de tactique.

Dans le préambule de ses «Règles fondamentales du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés», parues en 1978, le Comité international de la Croix-Rouge s'est exprimé en ces termes :

«Le droit humanitaire est constitué par l'ensemble des dispositions juridiques internationales, écrites ou coutumières, assurant le respect de la personne humaine en cas de conflit armé. S'inspirant du sentiment d'humanité, il procède du principe que les belligérants ne doivent pas causer à leur adversaire des maux hors de proportion avec le but de la guerre, qui est de détruire ou d'affaiblir le potentiel militaire de l'ennemi.»

Le droit international humanitaire comprend le «droit de Genève», qui vise à sauvegarder les membres des forces armées mis hors de combat et les personnes qui ne participent pas aux hostilités, et le «droit de La Haye», qui fixe les droits et les devoirs des belligérants dans la conduite des opérations et limite le choix des moyens de nuire à l'ennemi.

On en est venu à considérer les quatre conventions de Genève de 1949 comme internationalement obligatoires pour tous les Etats, car presque tous les Etats y sont parties. Il s'agit des conventions suivantes :

- convention I de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne;
- convention II de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer;
- convention III de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre;

- convention IV de Genève relative la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Ces conventions font maintenant l'objet d'une acceptation quasi universelle et à l'heure actuelle lient au total cent quatre-vingt-six Etats. Elles s'appliquent donc comme des traités dans n'importe quel conflit armé ou presque. En outre, la plupart des dispositions de ces conventions, sinon toutes, sont tenues pour déclaratoires du droit international coutumier.

Les protocoles additionnels I et II de 1977 aux conventions de Genève réaffirment et développent les règles posées par le «droit de Genève» de 1949 et en partie par le «droit de La Haye» de 1907. Actuellement cent quarante-trois Etats sont devenus parties au protocole additionnel I et cent trente-quatre au protocole additionnel II. Ces protocoles lient donc une large majorité des Etats de la communauté internationale. En outre, nombreuses sont les dispositions qui sont déclaratoires du droit international coutumier et sont par suite applicables dans tous les conflits armés internationaux.

En ce qui concerne les conventions de La Haye de 1907, elles ne sont pas considérées comme obligeant seulement les parties contractantes et sont maintenant largement reconnues comme relevant aussi du droit international coutumier. Intéressent la question posée à la Cour les conventions suivantes :

- convention IV de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et annexe à la convention: «Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre»;
- convention V de La Haye concernant les droits et les devoirs des puissances et personnes neutres en cas de guerre sur terre.

La convention IV de La Haye et le règlement y annexé s'appliquent directement au territoire occupé et à la propriété privée qui s'y trouve. S'appliquent également les dispositions sur les méthodes et les moyens de guerre qui sont maintenant codifiées dans le protocole additionnel I de 1977.

Le Tribunal militaire international de Nuremberg a jugé que les dispositions du règlement de 1907 faisaient partie du droit international coutumier et qu'en conséquence elles liaient tous les Etats.

Il en résulte que les obligations contenues dans ces instruments juridiques internationaux s'imposent dans presque tous les conflits armés, y compris ceux dans lesquels il est fait usage de l'arme nucléaire. Les plus importantes de ces obligations sont les suivantes :

Le droit de choisir les méthodes et les moyens de guerre n'est pas illimité et il en va de même des moyens de nuire à l'ennemi. Il est interdit d'utiliser des armes qui, par nature, ne font aucune distinction entre objectifs militaires et objectifs non militaires, entre combattants et population civile. Font l'objet d'une interdiction particulière les armes dont les effets destructeurs sont si grands qu'ils ne peuvent être limités à des cibles militaires déterminées ou celles dont les effets sont incontrôlables. Cette



obligation résulte de la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868, la première à imposer des limitations quant aux moyens de faire la guerre. Le préambule de la déclaration interdit spécifiquement et considère comme contraire aux lois de l'humanité l'usage d'armes qui causent des souffrances inutiles et excessives. Il est ainsi conçu :

« Considérant

Que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre;

Que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi;

Qu'à cet effet il suffit de mettre hors de combat le plus grand nombre d'hommes possible;

Que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou rendraient leur mort inévitable;

Que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité ».

La déclaration interdit expressément l'emploi de « tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes, qui serait ou explosible ou chargé de matières fulminantes ou inflammables ». Conformément à ce principe, si le droit international admet que la guerre a pour but de mettre l'ennemi hors de combat, il prohibe l'emploi d'armes susceptibles de causer des souffrances inutiles et injustifiées. Le principe est consacré en ces termes aux articles suivants de la convention II de La Haye de 1899 :

« Article 22. Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Article 23. Outre les prohibitions établies par des conventions spéciales, il est notamment interdit :

a) d'employer du poison ou des armes empoisonnées;

.....

e) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus;

.....

Article 25. Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.»

Ce principe a été formulé ultérieurement dans les articles 22, 23 et 25 de la convention de La Haye de 1907 qui a repris les règles de droit international énoncées en 1899. Il a été amplifié plus tard dans le protocole de Genève de 1925 concernant la prohibition de l'emploi des gaz, protocole

qui interdit non seulement l'emploi des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires mais aussi l'usage de «tous liquides, matières ou procédés analogues» et qui étend l'interdiction à la guerre bactériologique.

Ce principe a été codifié dans les protocoles additionnels de 1977 aux conventions de Genève de 1949. L'article 35, intitulé «Règles fondamentales», dispose que, dans tout conflit armé :

«1. ... le droit des parties au conflit de choisir des méthodes et moyens de guerre n'est pas illimité.

2. Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus.

3. Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.»

En outre, dans une guerre ou un conflit armé, les Etats ont l'obligation de respecter le principe de la distinction entre les civils et les combattants, entre les objectifs militaires et les objectifs non militaires. Ce principe est reconnu comme l'un des plus fondamentaux du droit international humanitaire. Même si des dommages indirects étaient causés à des civils ou à des biens de caractère civil sous l'empire de la nécessité militaire, il y aurait violation de la règle si les dégâts étaient manifestement excessifs. Cette règle figure à l'article 27 du règlement annexé à la convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, ainsi qu'aux articles 22 et 24 du projet de règlement de La Haye concernant la guerre aérienne, qui interdisent aux Etats de bombarder des cibles civiles et sont considérés comme relevant du droit international coutumier. Cette règle est également codifiée dans les articles 35, 36, 48, 51, 52, 54 et 55 du protocole additionnel I de 1977. Comme on l'a vu, l'article 35 précise que «le droit des parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité» et il interdit l'emploi d'armes «de nature à causer des maux superflus».

Selon l'article 48 du protocole additionnel I :

«En vue d'assurer le respect et la protection de la population civile et des biens de caractère civil, les parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires et, par conséquent, ne diriger leurs opérations que contre des objectifs militaires.»

Ce texte est considéré comme une réaffirmation du principe de distinction, à savoir que les méthodes ou moyens de guerre doivent distinguer entre combattants et non-combattants.

L'article 51, paragraphe 5, du protocole interdit

«les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures

aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.»

L'article 51, paragraphe 6, interdit les représailles contre la population civile ou des personnes civiles. On considère que cette disposition n'est sujette à aucune condition et l'on a admis qu'elle avait un caractère absolu n'autorisant aucune dérogation pour cause de nécessité militaire. Cette interprétation est confirmée par l'article 52 où il est dit, au paragraphe 1: «Les biens de caractère civil ne doivent être l'objet ni d'attaques ni de représailles.»

Aux termes de l'article 53, il est dit:

«Sans préjudice des dispositions de la convention de La Haye du 16 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et d'autres instruments pertinents, il est interdit:

.....  
 c) de faire de ces biens l'objet de représailles.»

L'article 54 interdit les représailles contre les biens indispensables à la survie de la population et l'article 55, paragraphe 2, stipule que «les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites».

L'article 56, paragraphe 4, «interdit de faire de l'un des ouvrages, de l'une des installations ou de l'un des objectifs militaires mentionnés au paragraphe 1 l'objet de représailles».

La convention de Genève de 1949 impose aux Etats d'autres obligations en vertu desquelles ils doivent remplir certains devoirs comme ramasser les morts et les blessés, enterrer individuellement les cadavres, évacuer les prisonniers et s'engager à ne pas exposer ceux-ci à des dangers inutiles. Les devoirs de protection qui leur incombent envers les membres des forces armées blessés et malades, les navires-hôpitaux, les transports médicaux seraient difficiles, voire impossibles, à remplir si des armes nucléaires étaient utilisées, notamment à cause de leur effets radioactifs et de la contamination.

De la même manière les retombées radioactives violeraient la souveraineté territoriale des Etats neutres et infligeraient des dommages à leurs ressortissants, ce qui contreviendrait à l'article 1 de la convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Il est évident que les armes nucléaires, si elles étaient utilisées, ne respecteraient pas le principe de distinction entre les civils et les combattants sur le territoire neutre et pourraient provoquer des dévastations impliquant aussi bien les civils des pays neutres que les civils ressortissant des deux belligérants.

Bien évidemment l'utilisation de telles armes violerait les obligations assumées par les Etats en vertu de la clause de Martens selon laquelle, même en l'absence de convention internationale,

«les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique».

Il résulte de cette formule — qui est corroborée par les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977 — que la guerre n'autorise pas les belligérants à se causer mutuellement des maux et des souffrances inutiles, à négliger la règle de la distinction entre civils et non-civils et à choisir sans limitation aucune les moyens de nuire à l'ennemi.

#### OBLIGATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

Les obligations assumées par les Etats en ce qui concerne l'environnement découlent tant du droit international coutumier que de dispositions conventionnelles. Envisagées dans leur ensemble, elles imposent des limites juridiques à toute guerre qui serait dirigée contre l'environnement et aux moyens de mener cette guerre. Comme on l'a vu, l'article 25 de la convention IV de La Haye de 1907 «interdit d'*attaquer* ou de bombarder par *quelque moyen que ce soit*, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus» (les italiques sont de moi). Il est interdit aux belligérants d'infliger, directement ou indirectement, des dommages inutiles à l'environnement.

Le protocole de Genève de 1925 est pertinent aussi à cet égard car il interdit l'emploi, à la guerre, de moyens chimiques ou bactériologiques et la convention de 1972 sur l'interdiction des armes bactériologiques ou à toxines prohibe la possession d'agents biologiques.

Les articles 53 et 147 de la convention IV de Genève de 1949 offrent également une certaine protection indirecte de l'environnement en ce qu'ils prévoient la protection des biens immobiliers dans les territoires occupés. C'est ainsi qu'une puissance occupante qui détruirait, par exemple, des installations industrielles dans un territoire occupé, causant de la sorte des dommages à l'environnement, contreviendrait aux obligations que lui impose la convention, dès lors que cette destruction ne serait pas justifiée par des nécessités militaires. Si cette destruction était exécutée sur une grande échelle, elle constituerait une infraction grave, voire un crime de guerre, en vertu de l'article 147.

L'article 35 du protocole additionnel I de 1977 interdit également d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement; l'article 55, nous l'avons vu, impose aux Etats parties l'obligation de veiller, en temps de guerre, à protéger l'environnement naturel contre de tels dommages; l'article 54 protège les biens indispensables à la survie de la population et l'article 56 tend à assurer la protection des installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie

électrique, qui ne doivent pas faire l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile. Les autres objectifs militaires situés sur ces ouvrages ou installations ou à proximité ne doivent pas être l'objet d'attaques lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de forces dangereuses et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile.

Est tenue aussi pour applicable à la question considérée la convention de 1977 sur la modification de l'environnement. Ce texte interdit l'utilisation à des fins hostiles des techniques de modification de l'environnement «ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer ... des dommages...» L'expression «techniques de modification de l'environnement» désigne toute technique ayant pour objet de modifier — grâce à une «manipulation délibérée» de processus naturels — la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique.

Il y a lieu aussi de tenir compte, dans ce domaine, du principe selon lequel la sécurité de l'environnement doit être assurée, qui trouve son expression dans le principe 24 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Il est ainsi conçu :

«La guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable. Les Etats doivent donc respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, en tant que de besoin.»

C'est donc au regard de ces obligations que l'on doit juger les effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé et l'environnement. Selon la documentation disponible, les armes nucléaires, lorsqu'elles ont été utilisées, ont provoqué en un instant une extraordinaire hécatombe. On a estimé le nombre des personnes décédées avant la fin de 1945 des suites du bombardement atomique d'Hiroshima et de Nagasaki à environ cent quarante mille dans le premier cas et soixante-quatorze mille dans le second. Quatre-vingt-dix à cent pour cent des personnes exposées aux rayonnements thermiques sont mortes en moins d'une semaine. Indépendamment des personnes mortes des suites directes de l'explosion, d'autres sont décédées par l'effet combiné de plusieurs facteurs : écrasées ou enterées sous des bâtiments, blessées par des éclats de verre, exposées à des rayonnements ou encore en raison de la pénurie alimentaire ou du manque de médecins ou de médicaments. Plus de trois cent vingt mille personnes parmi les survivants irradiés continuent à souffrir de tumeurs malignes dues au rayonnement, et notamment de leucémie, de cancer de la thyroïde, de cancer du sein, de cancer du poumon, de cancer gastrique, de cataracte et de diverses autres séquelles.

La Cour a appris d'une autre source, qui avait connu les effets de l'utilisation d'armes nucléaires, que l'explosion qui s'était produite au-dessus de l'île avait provoqué ce qui ressemblait à une « chute de neige » pour la première fois dans l'histoire de la population. Cette « neige », on s'en est aperçu plus tard, était en réalité la retombée radioactive qui faisait suite à l'explosion nucléaire. En raison de la contamination à laquelle leurs corps avaient été exposés, les habitants ont eu des cloques et connu divers autres maux au cours des semaines suivantes. Leur grave exposition interne et externe à la radioactivité a provoqué chez les insulaires des problèmes de santé à long terme qui ont affecté quatre générations. De tels effets sont, a-t-on dit, indiscernables des effets du poison, « substance qui, une fois introduite dans le corps, peut tuer ou compromettre la santé ». L'uranium, qui est une composante essentielle des armes nucléaires, est considéré comme l'un des produits les plus toxiques. Aussi l'utilisation d'armes nucléaires expose-t-elle les êtres humains à des effets indiscernables de ceux du poison. Une telle utilisation irait donc à l'encontre des obligations interdisant l'emploi du poison ou d'armes empoisonnées. Ces effets pourraient aussi se répercuter à long terme sur plusieurs générations et se faire sentir très loin dans l'espace.

Néanmoins on considère que les explosions d'Hiroshima et de Nagasaki et celles des Iles Marshall sont relativement mineures par rapport à la puissance destructrice actuelle des armes nucléaires. Comme on l'a vu, une attaque nucléaire massive contre des villes modernes comme Boston ou Londres ferait des millions de morts. L'emploi de telles armes entraînerait des retombées radioactives sur de grandes distances et pendant de longues périodes. Les effets du rayonnement, a-t-on dit, ne sont pas très différents de ceux que produisent les armes chimiques et biologiques. Contrairement aux armes classiques, les armes nucléaires, même celles de faible puissance, peuvent causer des dommages à des non-combattants, y compris des civils, et à des neutres.

Sur la base de la documentation présentée à la Cour et vu les conséquences des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, il est indéniable que leur utilisation violerait les obligations assumées par les Etats au regard du droit international.

Ces obligations comprennent :

- i) une limitation quant au choix des méthodes et moyens de guerre ;
- ii) l'interdiction d'utiliser le poison ou des armes empoisonnées conçues pour causer des souffrances inutiles ;
- iii) l'interdiction de causer des souffrances inutiles et superflues ;
- iv) le respect par les belligérants de la distinction entre objectifs militaires et biens de caractère civil et entre personnes participant aux hostilités et membres de la population civile ;
- v) l'interdiction de diriger des attaques armées contre la population civile ;

- vi) l'interdiction de la destruction aveugle des villes ou des villages et des dévastations non justifiées par des nécessités militaires;
- vii) l'interdiction d'attaquer ou de bombarder par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus;
- viii) l'interdiction d'utiliser des méthodes et moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement.

Il est clair également que, en raison de leurs effets sur la santé et sur l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires violerait les dispositions de la Constitution de l'OMS dont le but est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible. On se souviendra que la santé est définie comme étant «un état de complet bien-être physique, mental et social», que l'OMS est chargée d'améliorer et de protéger la santé de tous les peuples et à cet effet notamment d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international, d'aider les gouvernements, sur leur demande, à renforcer leurs services de santé, de faire progresser l'action en faveur de la santé et du bien-être de la mère et de l'enfant et de favoriser leur aptitude à vivre en harmonie avec un milieu en pleine transformation.

Etant donné les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, un Etat partie à la Constitution de l'OMS qui aura recours à l'arme nucléaire violera à la fois la lettre et l'esprit de cette Constitution qui, entre autres, invite les individus et les Etats à coopérer pour assurer à tous les peuples la santé et la paix et parvenir à ce qui est le but même de l'Organisation.

La Cour a indiqué dans son avis que, ayant constaté son défaut de compétence en l'espèce, elle ne pouvait examiner les arguments qui lui avaient été présentés quant à l'opportunité de donner un avis. Nonobstant cette attitude, je pense que, si la Cour s'était autorisée à étudier l'abondante documentation dont elle était saisie, elle aurait pu parvenir à une conclusion autre que celle à laquelle elle a abouti.

La Cour n'a pas été persuadée par l'argument selon lequel, la résolution WHA46.40 ayant été adoptée à la majorité requise, cette résolution était régulière et devait donc être présumée valable en tant que fondement de la compétence de la Cour. Cela étant, après avoir admis qu'il appartenait à l'Assemblée mondiale de la Santé de décider de sa compétence et, par le fait même, de celle de l'OMS, pour soumettre à la Cour une demande d'avis consultatif sur la question considérée, la Cour dit que, dans l'exercice des fonctions qui lui ont été confiées aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, elle «parvient ... à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé lors de l'adoption de sa résolution WHA46.40». Malheureusement la Cour n'a pas expliqué pourquoi elle était ainsi parvenue à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé. On ne peut ici encore s'empêcher de constater que la Cour

s'est écartée à cet égard d'une jurisprudence établie de longue date. Sur la question de savoir si une organisation internationale est en droit de déterminer sa propre compétence, la Cour s'est exprimée en ces termes dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies*:

«Dans les systèmes juridiques des Etats, on trouve souvent une procédure pour déterminer la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue. Certaines propositions présentées pendant la rédaction de la Charte et qui visaient à remettre à la Cour internationale de Justice l'autorité suprême d'interpréter la Charte, n'ont pas été adoptées; l'avis que la Cour s'apprête à donner ici est un avis *consultatif*. Comme il a été prévu en 1945, *chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence.*» (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, C.I.J. Recueil 1962, p.168; les italiques de la fin sont de moi.)

Dans le même avis consultatif, la Cour dit encore:

«lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*ibid.*, p. 168).

Ce que cela montre, à mon sens, c'est que, jusqu'à la présente affaire et conformément à sa jurisprudence, la Cour a estimé que les organisations internationales avaient compétence pour statuer sur leur propre compétence. En l'espèce, la Cour a décidé de s'écarter de cette jurisprudence mais sans guère donner d'explication ou de raison, or on doit noter que si la Cour a décidé de ne pas suivre sa jurisprudence dans la présente affaire elle a, dans le passé et sans se dénier le droit d'examiner la compétence de l'organe requérant, rejeté certaines objections à sa compétence selon lesquelles les organes requérants n'avaient pas compétence pour présenter des demandes d'avis (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, C.I.J. Recueil 1950, p. 72 et suiv.; *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, C.I.J. Recueil 1951, p. 19-20).

La Cour a rejeté aussi l'argument selon lequel l'Assemblée générale des Nations Unies, en tant que source d'où l'OMS tire son pouvoir de demander des avis consultatifs, aurait, par sa résolution 49/75 K, confirmé la compétence de cette organisation pour solliciter un avis sur la question posée à la Cour. Dans cette résolution, l'Assemblée générale

«[s'est] félicit[ée] de la résolution 46/40 de l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la Santé, en date du 14 mai 1993, dans laquelle l'Organisation demande à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question de savoir si l'utilisation



d'armes nucléaires par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé».

La Cour a estimé que cette approbation avait un caractère politique; elle n'a pas considéré que l'Assemblée avait voulu se placer sur le plan du droit et prendre une décision quelconque en ce qui concerne la compétence de l'OMS pour demander un avis sur la question posée; elle a estimé également que l'Assemblée générale n'avait pu avoir l'intention de méconnaître les limites dans lesquelles le paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte lui permet d'autoriser les institutions spécialisées à demander des avis à la Cour.

Si l'on admet que l'Assemblée n'avait pu avoir l'intention de méconnaître les limites de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, la conclusion à laquelle la Cour est arrivée, à savoir que l'Assemblée n'a pas voulu se placer sur le plan du droit et prendre une décision quelconque en ce qui concerne la compétence de l'OMS pour demander l'avis sollicité, résulte de l'interprétation particulière donnée à la question par la Cour. Mais même dans cette optique, le problème n'est pas aussi tranché et aussi net que la Cour le voudrait. En vertu de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, l'OMS a le droit de demander des avis consultatifs «sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de [son] activité». Cette possibilité est également prévue par l'article 76 de la Constitution de l'OMS qui est ainsi conçu :

«Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.»

Certes l'OMS ne peut poser une question que si celle-ci n'excède pas son domaine ou sa compétence et l'Assemblée générale peut aussi restreindre le droit de l'Organisation en le limitant à ce qui relève de sa compétence ou au cadre de son activité. En d'autres termes, puisque c'est l'Assemblée qui a initialement conféré à l'OMS l'autorisation de demander un avis sur les matières relevant de sa compétence, il me semble que l'Assemblée aurait pu, si elle avait estimé que l'Organisation avait outrepassé ses pouvoirs en adoptant la résolution WHA46.40, attirer l'attention de l'OMS à cet égard ou exercer ses pouvoirs discrétionnaires et mettre fin à l'irrégularité. Or on voit que l'Assemblée générale n'a choisi aucune de ces options et qu'elle s'est au contraire félicitée de la résolution WHA46.40, ce qui fait supposer que l'Organisation n'avait pas excédé ses pouvoirs.

L'OMS a indiqué, dans sa résolution WHA46.40, plusieurs raisons pour lesquelles elle avait demandé un avis consultatif à la Cour et fait état notamment de la préoccupation des milieux de la santé partout dans

le monde devant la menace permanente que constituent les armes nucléaires pour la santé et l'environnement; elle a évoqué aussi la nécessité de la prévention. En outre, étant l'institution principalement chargée de l'amélioration et de la protection de la santé publique sur le plan international, l'OMS a pensé que l'avis de la Cour pourrait la guider dans l'exécution de ses tâches. On peut concevoir que, si la Cour avait décidé de rendre un avis correspondant au désir manifeste de l'Organisation, un tel avis aurait servi d'avertissement aux Etats, leur signifiant que, vu les conséquences pour la santé et l'environnement découlant nécessairement de l'emploi d'armes nucléaires, ils commettraient une violation de leurs obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS, s'ils devaient y recourir. Malheureusement, la Cour ayant décliné de répondre à la requête, l'effet éventuellement préventif qu'un avis autorisé de la Cour aurait pu avoir ne peut se concrétiser.

#### CONCLUSION

En résumé, pour rejeter la demande de l'OMS, la Cour a dû passer outre à sa jurisprudence constante, car — la Cour l'a dit à maintes reprises — seules des «raisons décisives» devraient l'amener à refuser de répondre à une demande d'avis. Selon moi, la preuve d'aucune «raison décisive» n'a été apportée, qui justifierait le rejet de la requête. Dans l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a dit:

«La réponse de la Cour n'a qu'un caractère consultatif: comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire. Il en résulte qu'aucun Etat ... n'a qualité pour empêcher que soit donné suite à une demande d'avis dont les Nations Unies, pour s'éclairer dans leur action propre, auraient reconnu l'opportunité.» (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

J'estime que les considérations énoncées par la Cour dans cette affaire sont également applicables à la présente espèce. La décision prise en la matière s'explique presque entièrement par l'interprétation que la Cour a donnée de la question soumise à son examen. Je me permets de dire que cette interprétation non seulement a dénaturé l'intention des auteurs de la question mais encore a envisagé de façon trop restrictive et trop étroite la compétence et le domaine d'activité de l'OMS. Jusqu'ici, chaque fois que la Cour a interprété ou reformulé une question soumise dans une demande d'avis consultatif, elle a recherché quels étaient les problèmes juridiques véritablement en jeu dans cette question pour être en mesure de donner un avis pratique et utile et non pour trouver une justification au rejet de la demande.

A mon avis, dès lors que la mission de l'OMS inclut l'amélioration et la protection de la santé publique sur le plan international, notamment par l'adoption de mesures préventives, une demande tendant à obtenir l'avis

de la Cour sur le point de savoir si, compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat constituerait une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS, concerne une matière qui relève éminemment de la compétence et du domaine d'activité de l'Organisation. La question juridique contenue dans la demande porte sur les effets réels de l'utilisation d'armes nucléaires et non pas sur la licéité ou l'illicéité en soi de ces armes. Par suite, dire qu'une telle question sort du cadre de l'activité de l'Organisation me frappe, qu'il me soit permis de le dire, comme un cas classique où l'on dépasse la mesure et ne me paraît donc pas acceptable. La demande d'avis ne saurait être considérée comme incompatible avec le but et l'objet de l'OMS ni comme préjudiciable aux intérêts des Etats membres du fait qu'elle irait au-delà de ce qu'ils ont accepté quand ils sont devenus membres. Comme on l'a mentionné plus haut, la Cour elle-même a dit : «lorsque l'Organisation prend des mesures ... appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 168). Ce passage s'applique également aux mesures prises par l'OMS lorsqu'elle a formulé la demande. En conséquence, ce en quoi l'on peut voir une remontrance juridique ou une leçon que l'on essaierait de donner à l'OMS en raison de la question qu'elle a posée me semble tout aussi gratuit qu'injustifié. Qui plus est, le rejet de la requête pour défaut de compétence peut amener à se demander si l'on n'est pas ici dans une de ces situations évoquées par un ancien membre de la Cour, sir Gerald Fitzmaurice, où une décision d'incompétence pourrait être une solution «lorsque la nécessité de se prononcer sur le fond entraînerait pour le tribunal des difficultés inhabituelles ou le mettrait dans l'embarras» («The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954: Questions of Jurisdiction, Competence and Procedure», *British Year Book of International Law*, vol. 34, 1958, p. 11-12, n. 3). Le seul problème est que, sur ce point très important, une décision d'incompétence n'est pas une solution puisque les Etats qui utiliseraient des armes nucléaires violeraient leurs obligations. De plus, je ne vois pas pourquoi, si une décision au fond avait été rendue, cela aurait embarrassé la Cour, et je ne vois pas non plus pourquoi, si la Cour n'avait pas refusé de traiter de l'affaire au fond, elle serait apparue comme se détournant de ses fonctions judiciaires. Il est indéniable que la question soumise par l'OMS est controversée mais la Cour n'a jamais écarté une demande d'avis parce qu'elle était controversée ou pouvait se révéler embarrassante. Qui plus est, dans l'affaire de la *Namibie*, où l'on a fait valoir que la Cour ne devait pas ou ne pouvait pas donner l'avis consultatif demandé en raison des pressions politiques auxquelles, selon certains, elle aurait été ou pourrait être soumise, la Cour a répondu en ces termes :

«29. Il n'y a pas lieu pour la Cour de retenir ces observations portant sur la nature même de la Cour, organe judiciaire principal des

Nations Unies, qui, en cette qualité, ne se prononce que sur la base du droit, indépendamment de toute influence ou de toute intervention de la part de quiconque, dans l'exercice de la fonction juridictionnelle confiée à elle seule par la Charte et par son Statut. Une cour, remplissant une fonction de cour de justice, ne saurait agir d'une autre manière.» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971, p. 23.*)

En ce qui concerne l'argument selon lequel la Cour ne devrait pas donner l'avis sollicité parce que les problèmes relatifs aux armes nucléaires font l'objet de discussions dans d'autres enceintes, la Cour a répondu en ces termes, dans les affaires concernant la *Compétence en matière de pêcheries* où un argument similaire était avancé :

«[La Cour] connaît les efforts poursuivis actuellement sous les auspices des Nations Unies en vue de faire avancer, lors d'une troisième conférence sur le droit de la mer, la codification et le développement progressif de cette branche du droit ... Cela étant, la Cour, en tant que tribunal, ne saurait rendre de décision *sub specie legis ferendae*, ni énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté.» (*C.I.J. Recueil 1974, p. 192.*)

Comme on l'a déjà mentionné, les organisations internationales considèrent l'instrument qu'est l'avis consultatif comme un moyen d'obtenir un conseil juridique autorisé sur des problèmes épineux ou difficiles qui se posent à elles. La Cour a toujours répondu positivement aux demandes d'avis consultatif, considérant qu'il était de son rôle de participer aux activités de l'Organisation, tout en sauvegardant son caractère judiciaire. Cette confiance est, semble-t-il, maintenant rompue. Il est regrettable que la Cour ait décidé de renoncer à l'attitude positive qu'elle adoptait dans ce domaine et cela sur une question d'une importance aussi vitale, qui présente non seulement une dimension juridique mais aussi une dimension morale et humanitaire. La Cour a examiné ces aspects dans l'affaire des *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (*C.I.J. Recueil 1951, p. 23*). Si la médecine est, comme on l'a dit, «un des piliers de la paix» on peut dire aussi que «la santé est un pilier de la paix» car, comme le proclame la Constitution de l'OMS, «la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité».

Compte tenu de ce qui précède, je trouve que l'avis de la Cour est insuffisamment motivé, qu'il ne répond pas aux problèmes cruciaux qui étaient soulevés et qu'il est en contradiction avec la jurisprudence de la Cour. Je suis par conséquent dans l'incapacité de m'y associer. En revanche, ayant tenu compte du dossier présenté à la Cour et fait application du droit aux éléments qu'il contient, j'ai la ferme conviction qu'un Etat violerait ses obligations au regard du droit international, y compris la

Constitution de l'OMS, s'il utilisait des armes nucléaires dans une guerre ou un autre conflit armé, en raison des effets de ces armes sur la santé et l'environnement. Poser une question de cette nature à la Cour relève bien de la compétence de l'OMS et s'inscrit dans le cadre de son activité.

*(Signé)* Abdul G. KOROMA.

---