

**Discours de S. Exc. M. Ronny Abraham, président de la Cour internationale de Justice,
devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale**

Le 6 novembre 2015

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les délégués,

C'est avec grand plaisir que je m'adresse aujourd'hui à votre Commission. Ce plaisir est d'autant plus grand que cette session de l'Assemblée générale coïncide avec le soixante-dixième anniversaire des Nations Unies et que la Cour, qui est entrée en fonction quelques mois après l'entrée en vigueur de la Charte, fêtera elle-même ses 70 ans en avril prochain. Elle tiendra, pour marquer l'évènement, une séance solennelle à La Haye, en présence de sa Majesté le roi des Pays-Bas. Elle organisera par ailleurs un séminaire, en présence d'éminents juristes, sur différents thèmes juridiques en lien direct avec ses travaux.

Cet anniversaire est l'occasion de dresser un bilan des travaux de la Cour. Dans cette optique de rétrospective sur ses soixante-dix ans d'existence, il me semble indiqué d'évaluer, plus particulièrement, son rôle au sein même de l'Organisation des Nations Unies. Aussi, ai-je décidé d'aborder devant vous aujourd'hui le thème de la contribution de la Cour au développement et à l'interprétation du droit institutionnel de l'Organisation.

Depuis sa création, la Cour a su développer son expertise dans de nombreuses sphères du droit, et a notamment contribué à l'avènement du droit international institutionnel tel qu'on le connaît aujourd'hui. En particulier, les avis consultatifs donnés par la Cour ont fortement contribué au développement de cette aire du droit, et ce, malgré leur caractère non contraignant. Je me référerai donc principalement à de tels avis dans mon exposé d'aujourd'hui.

Il me semble que l'apport de la Cour au droit institutionnel des Nations Unies s'organise autour de trois axes principaux. Premièrement, la jurisprudence de la Cour a contribué à asseoir le rôle et la place de l'Organisation dans l'ordonnement juridique international, en clarifiant son statut juridique en tant qu'organisation internationale ainsi que la portée des pouvoirs qu'elle exerce à ce titre. Deuxièmement, les décisions de la Cour ont aussi permis d'éclairer, au sein de l'institution elle-même, le fonctionnement et les attributions des organes principaux de l'ONU, de même que les limites de leurs fonctions respectives. Troisièmement, la Cour s'est aussi prononcée sur la valeur de certains principes énoncés dans les textes adoptés par l'Assemblée générale, renforçant ainsi la coopération qui unit les deux institutions dans la promotion et le développement du droit international.

Avant d'aborder le premier domaine de contribution de la Cour, je souhaite rappeler que celle-ci s'est rapidement déclarée, dès ses premières années d'activités, habilitée à interpréter la Charte des Nations Unies, dans le cadre de deux avis portant sur l'admission de nouveaux Etats au sein de l'Organisation. Dans son tout premier avis consultatif de 1948 relatif aux *Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, la Cour était invitée à interpréter l'article 4, paragraphe premier, lequel définit les conditions d'admission d'Etats comme Membres des Nations Unies. S'estimant compétente pour répondre à la question qui lui était posée, la Cour a relevé qu'aucune disposition de la Charte ne lui interdisait d'exercer à l'égard de la Charte une fonction d'interprétation qui relève, je la cite, «de l'exercice normal de ses attributions judiciaires», en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies.

La Cour a réaffirmé ce principe quelques années plus tard dans son avis consultatif de 1950 portant sur la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission aux Nations Unies*, où elle s'est cette fois penchée sur le second paragraphe de l'article 4 de la Charte. Elle s'est déclarée compétente, sur la base de l'article 96 de la Charte, et de l'article 65 de son Statut, pour répondre à «toute question juridique», y compris celles mettant en jeu l'interprétation de dispositions de la Charte.

C'est à l'occasion d'un nouvel exercice d'interprétation de la Charte que la Cour a été amenée à affirmer la personnalité juridique internationale des Nations Unies, dans son avis consultatif de 1949 sur les *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*. La Cour était alors saisie de la question de savoir si l'ONU pouvait présenter contre un Etat une réclamation internationale en vue d'obtenir réparation dans le cas où un agent des Nations Unies subirait un dommage dans l'exercice de ses fonctions. La Cour a répondu à cette question par l'affirmative, exprimant l'avis que l'organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits qui ne pouvaient s'expliquer que si celle-ci possédait «une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international»; selon la Cour — je la cite encore —, «l'ONU ne pourrait ... répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale».

Plusieurs conséquences découlent de cette reconnaissance de la personnalité juridique de l'Organisation. En tant que sujet de droit international, elle est non seulement titulaire de droits et privilèges, mais aussi d'obligations qui s'imposent à elle au titre des règles générales du droit international, de la Charte, qui en est l'acte constitutif, ainsi que des accords internationaux auxquels elle est devenue partie.

La Cour a d'ailleurs été amenée à interpréter certains des accords conclus entre d'une part, l'ONU et ses agences spécialisées, et d'autre part les Etats membres de l'Organisation dans trois de ses avis consultatifs. A titre d'exemple, dans son avis de 1989 portant sur l'*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, la Cour devait se prononcer sur l'applicabilité de la disposition en cause au cas du rapporteur spécial d'une commission créée par l'un des organes principaux. Elle a conclu que les privilèges et immunités prévus par la section 22 de l'article VI de la Convention s'appliquent à tout expert accomplissant des missions pour les Nations Unies, qu'il soit en déplacement ou non, et que les dispositions de cette section peuvent être invoquées à l'égard de l'Etat de nationalité ou de résidence de l'expert. Cette interprétation se justifie notamment, selon la Cour, par la nécessité d'«assurer dans l'intérêt de l'organisation l'indépendance de ces experts en leur accordant les privilèges et immunités nécessaires à cet effet».

Je relèverai aussi, sans entrer dans le détail, que la Cour s'est penchée sur des questions similaires dans les avis consultatifs qu'elle a donnés respectivement en 1980 et 1988 relativement à l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte* et à l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies*.

S'agissant des obligations découlant pour l'Organisation de la reconnaissance de sa personnalité juridique internationale, la Cour a affirmé en particulier que ses organes sont liés par les décisions judiciaires ayant force obligatoire à leur égard. Elle a affirmé ce principe dans son avis consultatif de 1954 sur les *Effets de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*. Dans cet avis, la Cour a conclu que l'Assemblée générale ne pouvait refuser d'exécuter le jugement d'un tribunal administratif qu'elle avait elle-même constitué pour traiter des différends survenant entre l'Organisation et ses fonctionnaires. La Cour a considéré, en effet, qu'en concluant un contrat d'engagement avec un fonctionnaire, le Secrétaire général engageait la responsabilité juridique de l'Organisation, qui était la personne juridique pour le compte de laquelle il agissait. Par conséquent, elle a considéré que les jugements portant sur un différend relatif à la terminaison d'un tel contrat liaient l'Organisation en tant que partie audit différend. Elle a conclu, je la cite, qu'«il s'ensuit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit de même être liée par le jugement».

En plus de circonscrire certains droits et obligations de l'ONU, la Cour a eu l'occasion de préciser, dans deux avis consultatifs, que l'Organisation jouit des pouvoirs implicites nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Sur ce point, je mentionnerai tout d'abord l'avis consultatif de 1949 sur la question des *Réparations des dommages subis au service des Nations Unies*, que j'ai évoqué il y a quelques instants. La Cour a souligné que l'ONU «doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément conférés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci». Après avoir examiné le caractère des fonctions confiées à l'organisation et la nature des missions de ses agents, la Cour a jugé que l'Organisation avait nécessairement qualité pour demander, par voie de réclamation internationale, réparation des dommages causés à elle-même ou à ses agents.

La Cour a aussi consacré, dans le cadre de son avis consultatif de 1954 sur l'*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, le pouvoir de l'Organisation, et en particulier de l'Assemblée générale, de créer des organes subsidiaires, en l'espèce un tribunal pour connaître des différends surgissant entre l'Organisation et les fonctionnaires. Après avoir constaté que la Charte ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux de connaître de différends de cette nature, la Cour a conclu que l'Assemblée générale avait le pouvoir d'instituer un tribunal destiné à régler les différends entre l'Organisation et ses fonctionnaires. Selon la Cour, ce pouvoir découlait implicitement de la Charte, car, je la cite

«si l'organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins».

Ceci m'amène au second champ de contribution de la Cour au droit institutionnel des Nations Unies, qui porte sur le fonctionnement et les attributions des organes principaux de l'Organisation et les relations entre ces derniers. Je me concentrerai d'abord sur les prononcés de la Cour concernant les pouvoirs et fonctions de l'Assemblée de manière générale, pour ensuite traiter plus spécifiquement de ceux afférant aux fonctions et pouvoirs que l'Assemblée exerce concurremment ou de façon conjointe avec le Conseil de Sécurité, notamment en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Pour ce qui est du premier aspect, la Cour s'est vu offrir la possibilité, dans quelques avis consultatifs, de définir le cadre des activités de l'Assemblée générale, notamment sur le fondement des dispositions de la Charte. Dans les deux avis consultatifs portant sur l'admission de nouveaux Etats membres aux Nations Unies, auxquels je me suis déjà référé, la Cour a assujéti l'action de l'Assemblée générale aux conditions posées par l'article 4 de la Charte.

S'agissant du premier paragraphe de cet article, elle a considéré, dans son avis de 1948 portant sur les *Conditions de l'Admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies*, qu'un Etat membre appelé à se prononcer par vote sur l'admission d'un autre Etat ne pouvait faire dépendre son consentement de conditions non expressément prévues dans ce paragraphe (plus particulièrement, un tel consentement ne pouvait être soumis à la condition que d'autres Etats soient également admis comme Membres, en même temps que l'Etat candidat).

En outre, concernant cette fois le second paragraphe de l'article 4 de la Charte, la Cour a déterminé, dans son avis de 1950 relatif à la *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, qu'un Etat ne pouvait être admis comme Membre par seule décision de l'Assemblée générale, en l'absence d'une recommandation préalable du Conseil de Sécurité. En tirant cette conclusion, la Cour s'est non seulement basée sur le texte même de cette disposition, mais aussi sur l'économie de la Charte, et plus spécialement sur les rapports que celle-ci établit entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité. Elle a rappelé la nécessité de préserver l'équilibre des pouvoirs prévu par la Charte, et elle a observé, je cite, que «l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont, l'un et l'autre, des organes principaux des Nations Unies. La Charte ne

place pas le Conseil de Sécurité dans une position subordonnée». Au contraire, selon la Cour, «les articles 4, 5 et 6 de la Charte font coopérer ces deux organes en matière d'admission, de suspension de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre, ainsi que d'exclusion de l'organisation». Sur le point précis qui faisait l'objet de l'avis, la Cour a considéré que reconnaître à l'Assemblée générale le pouvoir d'admettre un Etat comme Membre en l'absence d'une recommandation du Conseil de Sécurité serait, je cite, «priver le Conseil de Sécurité d'un pouvoir important que lui confie la Charte et réduire à peu de chose son rôle dans l'exercice d'une des fonctions essentielles de l'organisation».

Par ailleurs, la Cour a aussi eu l'occasion de s'exprimer sur l'étendue du pouvoir de l'Assemblée générale de solliciter des avis consultatifs.

Dans son avis de 1950 sur l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie* (première phase), la Cour s'est refusée à conclure que l'Assemblée générale avait excédé ses pouvoirs en lui demandant un avis concernant le respect des droits de l'homme dans certains Etats — domaine dont il était allégué qu'il relevait de la compétence nationale de ces derniers. S'appuyant sur le texte de la résolution sollicitant l'avis consultatif, la Cour a constaté que l'Assemblée générale avait justifié l'adoption de sa résolution en renvoyant à l'article 55 de la Charte, article en vertu duquel «les Nations Unies favoriseront ... le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion».

Dans une veine similaire, dans son avis consultatif de 1951 portant sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la Cour a écarté l'argument selon lequel l'Assemblée générale aurait outrepassé ses pouvoirs en demandant un avis au sujet de l'effet des réserves sur l'entrée en vigueur de la Convention. La Cour a conclu que le pouvoir de l'Assemblée générale de demander un avis consultatif s'exerce parallèlement au droit d'interpréter la Convention qui appartient aux Etats parties, Etats qui ont par ailleurs la faculté de saisir le Cour de tout différend concernant l'interprétation, l'application ou l'exécution de la Convention, en vertu de l'article IX de celle-ci. La Cour a en outre souligné le rôle important joué par l'Assemblée dans l'élaboration et l'adoption de ce traité.

De la même manière, dans son avis relatif à *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, certains Etats avaient plaidé que l'Assemblée générale n'était pas habilitée à demander un avis sur une question sans rapport avec ses travaux, en dépit du fait que l'article 96 paragraphe 1 de la Charte autorise l'Assemblée à demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif «sur toute question juridique». Dans les circonstances de l'espèce, la Cour a considéré que, quelle que soit l'interprétation correcte de l'article 96, paragraphe 1, la question posée était pertinente au regard de maints aspects des activités et préoccupations de l'Assemblée générale. Mais surtout, elle a ajouté, je la cite, que «[l']article 96, paragraphe 1, de la Charte ne saurait ... être interprété comme limitant la faculté qu'a l'Assemblée générale de demander un avis aux seules circonstances dans lesquelles elle peut prendre des décisions à caractère exécutoire». Ce faisant, elle a confirmé que l'Assemblée peut également adresser à la Cour des questions relevant de domaines dans lesquels elle n'a formulé que des recommandations.

I will now continue my presentation in English, and I would like to turn to the role played by the Court in clarifying the respective powers of the General Assembly and the Security Council, particularly on questions pertaining to the maintenance of international peace and security.

The Court has been faced with such issues from its beginnings, namely in the context of the advisory opinion requested by the General Assembly of the UN in the case relating to *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, which it handed down in 1962. In this case, the Court had to determine whether expenditures authorized in certain General Assembly resolutions relating to the United Nations operations in the Congo and in the Middle East could be considered “expenses of the Organization” within the meaning of Article 17, paragraph 2,

of the Charter of the UN. The Court held that such expenses could be authorized by General Assembly Resolutions, even though they sought to finance operations relating to the maintenance of international peace and security. In doing so, the Court stated that the Security Council had primary, rather than exclusive, jurisdiction on all matters relating to international peace and security. Indeed, while the Security Council holds exclusive jurisdiction to order coercive actions under Chapter VII of the Charter, the Court stated that, and I quote, “the functions and powers conferred by the Charter on the General Assembly are not confined to discussion, consideration, the initiation of studies and the making of recommendations; they are not merely hortatory”.

More recently, the Court had the opportunity to reiterate this finding in its opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, which was delivered in 2004. Irrespective of the answer given to the specific question before it in this case, the Court recalled that, although the Security Council has primary responsibility for the maintenance of international peace and security under Article 24 of the Charter, its responsibility is not exclusive, as the General Assembly also has certain powers, namely the power to recommend measures aimed at ensuring the peaceful resolution of various situations, pursuant to Article 14 of the Charter. While the Security Council is empowered to deal with matters concerning the maintenance of international peace and security, the General Assembly is also competent to address the humanitarian, social and economic aspects of such matters. In so holding, the Court confirmed that the Security Council and the General Assembly are entrusted with complementary functions in the maintenance of international peace and security.

I would now like to talk about how the International Court of Justice has taken into account the work of the General Assembly. Whatever can be said about the lack of binding effect of the resolutions adopted by the General Assembly, these resolutions, in particular when they have been adopted with a large majority, have a considerable importance, and the Court does not hesitate to rely, in its judgments and advisory opinions, on such resolutions when they are relevant to the analysis of the applicable law. This, in turn, has helped to clarify the rules and principles laid down in these resolutions and, sometimes, to identify an *opinio juris* on various points of law.

One example is the opinion rendered in 1971 in the case *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, in which the Court found that the continued presence of South Africa in Namibia was illegal and that South Africa had the obligation to withdraw from the occupied territory. The Court largely based its reasoning on General Assembly Resolution 1514, which proclaimed the right to self-determination of all peoples, and which the Court considered to be an important step in the development of international law in regard to non self-governing territories and the application of the principle of self-determination to these territories.

Reference to General Assembly resolutions was made in a number of other judgments and advisory opinions, but I will not refer to all of them. Suffice to say that, in its opinion of 1996 on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, the Court asserted that, although General Assembly resolutions are in principle, as such, not binding, they may nevertheless have a “normative value”. In particular, the Court stated that these resolutions could, I quote, “provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an *opinio juris*”. It also considered that “series of resolutions may show the gradual evolution of the *opinio juris* required for the establishment of a new rule”.

These are, in my opinion, the major contributions of the Court to the institutional law of the United Nations. I believe that seventy years after its creation, we now have, thanks in part to these contributions, an Organisation whose framework of operation and rights and obligations are well defined.

By way of conclusion, allow me to make a few additional remarks.

I have so far discussed the way in which the Court has taken into account resolutions from the principal organs of the United Nations. I would now like to point out that the judgments and advisory opinions of the Court are, conversely, widely cited in resolutions from the Security Council and the General Assembly. By way of Resolutions 301 and 366 on the situation in Namibia, which were respectively adopted in 1971 and 1974, the Security Council followed and called on all States to abide by the Court's opinion in the case relating to the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*. Since then, the General Assembly has on multiple occasions "taken note", "accepted" and "endorsed" opinions of the Court in its resolutions, and has even issued recommendations inviting all Member States to comply with the principles set out therein.

Over the years, the delegations participating in the various sessions of the Sixth Committee have acknowledged the crucial role played by the International Court of Justice in promoting the rule of law and respect for international law. Without a doubt, there exists a clear link between the work of this Committee and that of the Court. The dialogue established between our two entities has helped to identify certain priorities in the United Nations' legal roadmap, and to reaffirm the important role of the Court in the area of the peaceful settlement of disputes.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les délégués,

La Cour internationale de justice, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations Unies, a reçu un appui constant et apprécié de la part des différentes délégations représentant les Etats Membres des Nations Unies. En tant que Président de cette Cour, je tiens à vous exprimer ma gratitude pour ces marques de confiance. De nombreux défis nous attendent à La Haye pour l'année à venir, la Cour ayant 12 affaires pendantes devant elle, incluant 4 affaires en délibéré. Elle sera appelée à se prononcer sur sa compétence, mais également sur le fond dans certaines affaires, traitant ainsi d'importantes questions juridiques. La Cour est plus sollicitée que jamais depuis sa création il y a maintenant soixante-dix ans. Cela témoigne d'une volonté grandissante des Etats de recourir à des moyens pacifiques pour le règlement des différends qui les opposent, et la Cour ne peut que s'en féliciter.

Je vous remercie de votre attention.
