

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

---

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

---

CONSTITUTION OF THE  
MARITIME SAFETY COMMITTEE OF THE  
INTER-GOVERNMENTAL MARITIME  
CONSULTATIVE ORGANIZATION

ADVISORY OPINION OF 8 JUNE 1960

**1960**

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

---

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

---

COMPOSITION DU COMITÉ DE LA  
SÉCURITÉ MARITIME DE L'ORGANISATION  
INTERGOUVERNEMENTALE CONSULTATIVE  
DE LA NAVIGATION MARITIME

AVIS CONSULTATIF DU 8 JUIN 1960

This Opinion should be cited as follows:

*“Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization,  
Advisory Opinion of 8 June 1960: I.C.J. Reports 1960, p. 150.”*

---

Le présent avis doit être cité comme suit:

*« Composition du Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation  
intergouvernementale consultative de la Navigation maritime,  
Avis consultatif du 8 juin 1960: C. I. J. Recueil 1960, p. 150. »*

**Sales number** 229  
**N° de vente :** 229

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1960

8 juin 1960

1960  
Le 8 juin  
Rôle général  
n° 43COMPOSITION DU COMITÉ DE LA  
SÉCURITÉ MARITIME DE L'ORGANISATION  
INTERGOUVERNEMENTALE CONSULTATIVE  
DE LA NAVIGATION MARITIME

*Interprétation de la Convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime. — Conditions d'élection au Comité de la Sécurité maritime. — « Pays ... qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». — « Intérêt important dans les questions de sécurité maritime ». — Réalisation de cette dernière condition implicite dans le cas des pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes. — Signification du mot « élus » dans l'article 28 a) de la Convention. — Termes indiquant un critère objectif excluant un pouvoir de choix discrétionnaire. — Critère du tonnage de jauge brute immatriculé.*

## AVIS CONSULTATIF

*Présents : M. KLAESTAD, Président ; M. ZAFRULLA KHAN, Vice-Président ; MM. BASDEVANT, HACKWORTH, WINIARSKI, BADAWI, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, MORENO QUINTANA, CÓRDOVA, WELLINGTON KOO, SPIROPOULOS, Sir Percy SPENDER, M. ALFARO, Juges ; M. GARNIER-COIGNET, Greffier adjoint.*

En l'affaire relative à la composition du Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime,

LA COUR,

ainsi composée,

*donne l'avis consultatif suivant :*

Par lettre du 23 mars 1959, enregistrée au Greffe le 25 mars, le Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime a porté à la connaissance de la Cour que, par une résolution adoptée le 19 janvier 1959, dont une copie certifiée conforme était jointe à la lettre du Secrétaire général, l'Assemblée de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime avait décidé de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur la question énoncée dans la résolution et qui est conçue dans les termes suivants :

*« L'Assemblée*

*Considérant* que l'interprétation du paragraphe a) de l'article 28 de la Convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime a donné lieu à des divergences d'opinion ;

*Considérant* que la Convention, en son article 56, dispose que les questions de droit peuvent être portées devant la Cour internationale de Justice pour avis consultatif ;

*Décide*

De soumettre à la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 65, paragraphe 2, de son Statut, une requête demandant un avis consultatif sur le point de droit ci-après :

Le Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime, élu le 15 janvier 1959, a-t-il été établi conformément à la Convention portant création de l'Organisation ?

*Charge* le Secrétaire général de mettre à la disposition de la Cour les comptes rendus et documents pertinents de la première Assemblée de l'Organisation et de ses Commissions et d'informer le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies de la présente résolution, conformément à l'article IX de l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime. »

Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut de la Cour, la requête pour avis consultatif a été notifiée le 9 avril 1959 à tous les États admis à ester en justice devant la Cour.

Le Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime ayant, le 14 juillet 1959,

transmis à la Cour les documents pouvant servir à élucider la question et le Président ayant jugé que les États membres de l'Organisation, ainsi que l'Organisation elle-même, étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question, ces États et l'Organisation ont été informés le 5 août 1959, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, que la Cour était disposée à recevoir d'eux des exposés écrits dans un délai dont, par ordonnance du même jour, la date d'expiration a été fixée au 5 décembre 1959. Les Gouvernements de la Belgique, de la France, du Libéria, des États-Unis d'Amérique, de la République de Chine, du Panama, de la Suisse, de l'Italie, du Danemark, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Norvège, des Pays-Bas et de l'Inde ont fait usage de cette faculté.

Ces exposés écrits ont été communiqués à l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime et aux États membres de l'Organisation. Au cours des audiences publiques tenues les 26, 27, 28 et 29 avril et les 2, 3 et 4 mai 1960, la Cour a entendu des exposés oraux. Ont pris la parole :

l'Honorable Rocheforte L. Weeks, ancien *Attorney-General* adjoint, président de l'Université du Libéria, et

l'Honorable Edward R. Moore, *Attorney-General* adjoint, représentant le Gouvernement du Libéria ;

le Dr Octavio Fábrega, président du Conseil national des relations extérieures, en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire en mission spéciale, représentant le Gouvernement du Panama ;

l'Honorable Eric H. Hager, conseiller juridique du Département d'État, représentant le Gouvernement des États-Unis d'Amérique ;

M. Riccardo Monaco, professeur à l'Université de Rome, chef du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement de l'Italie ;

M. W. Riphagen, professeur de droit international à Rotterdam, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement des Pays-Bas ;

M. Finn Seyersted, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères de Norvège, représentant le Gouvernement de la Norvège ;

M. F. A. Vallat, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

\* \* \*

Bien qu'énoncée en termes généraux, la question posée à la Cour dans la demande d'avis vise un cas particulier et peut se formuler

ainsi: en n'élisant pas le Libéria et le Panama au Comité de la Sécurité maritime, l'Assemblée a-t-elle exercé son pouvoir électoral d'une manière conforme aux termes de l'article 28 a) de la Convention du 6 mars 1948 portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime?

Les exposés présentés à la Cour ont fait apparaître qu'à la question qui lui a été soumise s'en rattachent d'autres qui ont un caractère politique. Cependant, en tant que corps judiciaire, la Cour doit dans l'exercice de sa fonction consultative rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire.

\* \* \*

La Convention à laquelle se réfère la demande d'avis a établi une institution connue sous le nom d'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime (ci-après dénommée: l'Organisation). Ses buts sont exposés à l'article 1 de la Convention; le plus important d'entre eux a trait aux questions de sécurité maritime et d'efficacité de la navigation.

L'Organisation comprend une Assemblée, un Conseil, un Comité de la Sécurité maritime et tels organes auxiliaires que l'Organisation estimerait à tout moment nécessaire de créer, ainsi qu'un Secrétariat.

L'Assemblée se compose de tous les Membres de l'Organisation et se réunit en session ordinaire une fois par période de deux ans. L'une de ses fonctions est d'« élire... [le] Comité de la Sécurité maritime conformément à l'article 28 » (art. 16 d)).

Le Conseil comprend seize membres. Sa fonction principale est de recevoir les recommandations du Comité de la Sécurité maritime et de les transmettre à l'Assemblée ou, si l'Assemblée ne siège pas, aux Membres, en les accompagnant de ses observations et de ses recommandations. Les questions du ressort du Comité de la Sécurité maritime ne peuvent être examinées par le Conseil qu'après étude par ce Comité (art. 22).

Les principales fonctions du Comité de la Sécurité maritime sont énumérées à l'article 29. Elles s'étendent à l'examen de toutes les questions qui relèvent de la compétence de l'Organisation, telles que les aides à la navigation maritime, la construction et l'équipement des navires, les questions d'équipage dans la mesure où elles intéressent la sécurité, les règlements destinés à prévenir les abordages, la manipulation des cargaisons dangereuses, la réglementation de la sécurité en mer et toutes autres questions ayant un rapport direct avec la sécurité maritime. Le Comité est appelé à maintenir des rapports étroits avec les autres organismes intergouvernementaux qui s'occupent de transports et de communications, susceptibles d'aider l'Organisation à atteindre son but en augmentant la sécurité en mer.

La composition de ce Comité et le mode de désignation de ses membres sont réglés par l'article 28 a) de la Convention, lequel dispose :

« Le Comité de la Sécurité maritime se compose de quatorze Membres élus par l'Assemblée parmi les Membres, gouvernements des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes; l'élection des autres doit assurer une représentation adéquate d'une part aux Membres, gouvernements des autres pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, tels que les pays dont les ressortissants entrent, en grand nombre, dans la composition des équipages ou qui sont intéressés au transport d'un grand nombre de passagers de cabine et de pont et, d'autre part, aux principales régions géographiques. »

\* \* \*

La Cour est appelée à apprécier si, en n'élisant pas le Libéria et le Panama au Comité de la Sécurité maritime, l'Assemblée s'est conformée à cette disposition. A cet effet, la Cour doit en premier lieu rappeler dans quelles conditions l'Assemblée a procédé à l'élection du Comité et a demandé un avis consultatif.

L'Assemblée a abordé la question de l'élection des membres du Comité de la Sécurité maritime le 14 janvier 1959. Elle avait devant elle un document de travail établi par le Secrétaire général de l'Organisation et portant le titre suivant :

« Élection des Membres au Comité de la Sécurité maritime, conformément aux dispositions de l'article 28 de la Convention.

Importance de la flotte de commerce des Membres de l'IMCO d'après le « *Lloyd's Register of Shipping Statistical tables 1958* » (Tableaux statistiques de la marine marchande en 1958 publiés par la Lloyd). »

Ce tableau indiquait, par ordre décroissant de tonnage de jauge brute global, les noms des pays Membres suivis du chiffre de leur tonnage immatriculé. Sur ce tableau, le Libéria occupait le troisième rang et le Panama le huitième.

L'Assemblée avait également devant elle un projet de résolution présenté par le Royaume-Uni, dont le texte était le suivant :

« L'Assemblée,

*Désireuse* d'élire les huit membres du Comité de la Sécurité maritime qui doivent être les pays possédant les flottes de commerce les plus importantes,

*Ayant pris note* de la liste établie par le Secrétaire général (IMCO/A. I/document de travail 5), qui indique le tonnage de jauge de chacun des membres de l'Organisation,

*Décide*

que les huit sièges à pourvoir seront mis aux voix séparément,

que le vote se déroulera dans l'ordre où les pays figurent sur la liste établie par le Secrétaire général et,

que les huit pays qui les premiers auront recueilli la majorité des voix seront proclamés élus. »

Le représentant du Gouvernement du Libéria a soumis un projet de résolution, ainsi qu'un amendement au projet de résolution du Royaume-Uni, tendant l'un et l'autre à ce que, pour l'application de l'article 28 a), les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes fussent déterminés en fonction des tonnages de jauge brute indiqués dans la dernière livraison du *Lloyd's Register of Shipping* parue à la date de l'élection. Il a soutenu que l'article 28 a) énonçait les règles à suivre pour élire les membres du Comité et que ces règles devaient être strictement observées. Aux termes de l'article 28 a), l'Assemblée devait élire les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes. A son avis, il ne s'agissait pas là d'une élection au sens usuel du terme car, une fois ces huit pays identifiés, l'Assemblée était tenue de les élire. Le représentant du Panama a appuyé cette thèse.

Nul n'a prétendu que les chiffres du document de travail établi par le Secrétaire général, chiffres identiques à ceux de la dernière livraison du *Lloyd's Register of Shipping* et indiquant séparément le tonnage de jauge brute de chaque pays, fussent en aucune manière inexacts.

Le Gouvernement des États-Unis a proposé de remettre l'élection du Comité à la deuxième session ordinaire de l'Assemblée et d'établir dans l'intervalle un Comité provisoire ouvert à tous les membres de l'Assemblée.

L'amendement du Gouvernement du Libéria au projet de résolution du Royaume-Uni a été remplacé par un amendement conjoint du Libéria et des États-Unis d'Amérique qui en reprenait l'essentiel. Ni la proposition des États-Unis ni l'amendement conjoint n'ont été adoptés par l'Assemblée.

A sa séance du 15 janvier 1959, l'Assemblée a adopté le projet de résolution du Royaume-Uni, exprimant par là, selon les termes de cette résolution, son désir « d'élire les huit membres du Comité de la Sécurité maritime qui doivent être les pays possédant les flottes de commerce les plus importantes ». Le Président a demandé à l'Assemblée de voter séparément sur les huit pays à élire aux termes de l'article 28 a) selon l'ordre des tableaux statistiques du *Lloyd's Register of Shipping* pour 1958. Le Libéria et le Panama n'ont pas été élus, le nombre des voix obtenues par ces pays étant pour le premier onze contre quatorze et trois abstentions, pour le second neuf contre quatorze et cinq abstentions. Dans ce dernier

scrutin, le Libéria et le Panama se sont abstenus, considérant que, du moment que le Libéria n'avait pas été élu, l'élection était nulle et non avenue.

A sa séance suivante tenue le même jour, l'Assemblée a élu les six autres membres du Comité.

Après l'élection, l'Assemblée a procédé à l'examen d'un projet de résolution du Libéria invitant l'Assemblée à soumettre à la Cour pour avis consultatif les points de droit soulevés par l'interprétation de l'article 28 *a*) et à charger une commission de formuler les questions à poser à la Cour et de les soumettre ensuite à l'Assemblée pour approbation. Le projet de résolution du Libéria a été accepté en principe. Le 19 janvier 1959, l'Assemblée a adopté la résolution reproduite dans la requête pour avis.

\* \* \*

Les débats qui ont précédé l'élection ont révélé de considérables divergences de vues quant aux prescriptions pertinentes de l'article 28 *a*).

Le représentant du Royaume-Uni a déclaré au cours de la septième séance de l'Assemblée tenue le 14 janvier 1959:

« De l'avis de la délégation britannique, l'Assemblée aurait tort de ... [feindre] d'ignorer la difficulté essentielle, à savoir la situation particulière du Libéria et du Panama. Il n'est évidemment pas question de s'attaquer au problème des pavillons de complaisance, qui sort du cadre du présent débat, mais il s'agit de choisir huit pays qui, d'une part, aient un grand intérêt à la sécurité maritime et, d'autre part, possèdent les flottes de commerce les plus importantes, puisque tels sont les critères fixés par l'article 28 de la Convention. »

« ... ce qu'il faut c'est considérer l'intérêt que portent les gouvernements aux questions maritimes et voir dans quelle mesure ils peuvent apporter une contribution dans divers domaines qui relèvent de la sécurité... Il est évident que dans tous ces domaines le Libéria et le Panama ne sont pas pour le moment en mesure d'apporter une contribution importante à la sécurité maritime... »

« Quant au second critère indiqué plus haut, l'importance des flottes commerciales, [je] souligne que cette expression est employée ici pour la première fois; elle est parfaitement claire: il faut que les navires appartiennent effectivement aux États en question, ce qui n'est évidemment pas le cas du Panama et du Libéria. »

« Ainsi, ni du point de vue de l'intérêt pour la sécurité maritime ni du point de vue du tonnage, le Libéria et le Panama ne peuvent se classer parmi les huit pays maritimes visés par l'alinéa *a*) de l'article 28 de la Convention. »

Il a ajouté que, d'après la Convention, les huit sièges à pourvoir devaient être attribués aux pays possédant les flottes de commerce les plus importantes, mais qu'il ne s'agissait pas nécessairement des

flottes représentant les plus forts tonnages de jauge brute. Quant à la question du nom et de la nationalité des propriétaires ou des actionnaires des compagnies de navigation, elle ne devait pas intervenir en la matière, car elle eût introduit un critère inutilement compliqué.

Le représentant des Pays-Bas a déclaré que la notion de pays possédant les flottes de commerce les plus importantes ne coïncidait pas nécessairement avec celle de nations ayant le tonnage immatriculé le plus important; bien au contraire il se pouvait que le tonnage immatriculé d'un pays ne traduisît nullement sa véritable importance en tant que nation possédant une flotte de commerce.

On a également fait valoir que les Membres qui devaient être élus au Comité de la Sécurité maritime « en raison du tonnage de leur flotte » devaient être les pays qui étaient à même de contribuer aux travaux du Comité par leurs connaissances et leur compétence en matière de sécurité maritime et que ni le Libéria ni le Panama ne remplissaient ces conditions.

D'un autre côté, le représentant des États-Unis d'Amérique a expliqué la manière dont son pays interprétait l'article 28 a). Il a déclaré:

« Cet article enjoint à l'Assemblée d'élire parmi les gouvernements membres des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, les huit pays qui possèdent les flottes les plus importantes comme il ressort des tableaux statistiques de la Lloyd ... l'article 28 spécifie que huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent « les flottes les plus importantes » et non pas « des flottes importantes »... Ils doivent être élus d'office. »

Plus tard, il a dit qu'il ne pouvait accepter l'argument invoqué par le représentant du Royaume-Uni, à savoir que la mesure dans laquelle les pays pouvaient contribuer aux travaux du Comité de la Sécurité maritime grâce à leurs connaissances et à leur expérience techniques constituait un critère d'éligibilité autre que l'état de nation se classant parmi celles qui possédaient les flottes de commerce les plus importantes. Les deux nations dont le tonnage immatriculé réuni représentait quinze pour cent de la flotte en activité dans le monde entier ne devaient être écartées du Comité sous aucun prétexte.

D'autres États membres de l'Assemblée ont pris part au débat mais, dans la mesure où ils ont exprimé des opinions sur l'interprétation qu'il convenait d'attacher à l'article 28 a), ces opinions semblent reflétées dans les déclarations citées plus haut.

C'est dans ces conditions que la question de savoir si le Comité de la Sécurité maritime a été établi conformément à l'article 28 a) a été posée à la Cour.

\* \* \*

La Cour va maintenant examiner la réponse à donner à la question qui lui est soumise.

D'après l'article 16 *d*) de la Convention, l'une des fonctions de l'Assemblée est d'« élire les Membres ... au Comité de la Sécurité maritime, conformément à l'article 28 ». La portée et la nature de cette fonction de l'Assemblée sont donc définies à l'article 28. Cette fonction ne peut s'exercer que dans les conditions énoncées par cet article.

L'article 28 *a*) prescrit que les quatorze membres du Comité sont élus par l'Assemblée parmi les Membres, gouvernements des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime. Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes. L'élection des autres membres doit assurer une représentation adéquate d'une part aux autres pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime, tels que les pays dont les ressortissants entrent en grand nombre dans la composition des équipages ou qui sont intéressés au transport d'un grand nombre de passagers, et d'autre part aux principales régions géographiques.

Il a été soutenu devant la Cour que l'Assemblée avait le droit de refuser d'élire le Libéria et le Panama en vertu d'un pouvoir discrétionnaire qui lui aurait été conféré par l'article 28 *a*). L'argument est en substance celui-ci: l'Assemblée est investie d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer quels sont les Membres de l'Organisation qui ont « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » et par conséquent, en accomplissant sa mission d'élire les huit pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes, l'Assemblée a le pouvoir d'écarter comme ne remplissant pas les conditions d'éligibilité ceux qui, à son avis, n'ont pas cet intérêt. On a soutenu en outre que ce pouvoir discrétionnaire s'étendait également à la détermination des pays possédant ou non « les flottes de commerce les plus importantes ».

Tout d'abord, on a voulu voir dans le mot « élus », qui s'applique à tous les membres du Comité, une idée de choix qui impliquerait un jugement individuel sur chacun des membres à élire, ainsi que la liberté d'appréciation des qualifications de ces membres. On a prétendu que cela s'appliquait aussi bien à l'élection des huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes qu'à celle des six autres pays. Cette thèse postule le sens à attribuer au mot « élus », puis elle l'applique à l'article 28 *a*) dont elle interprète en conséquence les dispositions. Ce faisant, elle relègue au second plan la disposition expresse de l'article qui vise les huit pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ».

On ne saurait déterminer le sens du mot « élus » isolément et par référence à son sens usuel et ordinaire, puis lui attribuer ce sens toutes les fois qu'il est employé dans l'article. Le mot tire son sens du contexte dans lequel il est employé. Si le contexte appelle un sens qui indique un large pouvoir de choix, il doit s'interpréter en conséquence, tout comme il doit se voir attribuer un sens restreint si le contexte l'exige.

On en trouve un exemple aux articles 16 *d*) et 17 *c*) et *d*) où figurent également les mots « élire » et « élus ». Quelle que soit la marge de choix ou d'appréciation individuelle dont dispose l'Assemblée pour l'élection d'un membre du Conseil, cette marge de choix ou d'appréciation ne dépasse pas celle qui est permise par les termes de ces articles lus à la lumière de l'article 18. Les mots « élire » et « élus » s'interprètent en conséquence.

Il en est de même du mot « élus » tel qu'il figure au début de l'article 28. Ce terme vise alors la désignation de l'ensemble des quatorze membres du Comité, c'est-à-dire des deux catégories de membres. En outre, pour la première catégorie, le texte emploie la formule « doivent être » qui présente à première vue un caractère impératif. Si ces mots impliquent une désignation obligatoire, question que la Cour examinera plus tard, le contraste est évident entre cette désignation d'une part et un libre choix d'autre part.

Si la phrase « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » entraîne la désignation obligatoire des pays qui remplissent cette condition, l'emploi des mots « élus » et « élection » pour viser la désignation des deux catégories, nommées l'une sur la base d'un critère défini et préétabli et l'autre sur la base d'un choix, ne peut donner à la désignation des huit le caractère d'une procédure d'élection qui serait contraire au critère préétabli.

En second lieu, on soutient que la condition d'avoir « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » est une condition prédominante d'éligibilité au Comité de la Sécurité maritime et que celle d'être l'un des « huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes » est une condition secondaire. On fait valoir que ces deux conditions s'ajoutent l'une à l'autre mais que celle d'avoir « un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » est déterminante. Selon cette opinion, le seul fait de remplir la condition d'être l'un des huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes ne suffit pas en soi à rendre un État membre éligible au Comité, en tant que le mot « élus » indique, soutient-on, que l'Assemblée jouit du pouvoir discrétionnaire de choisir parmi ceux qui satisfont à la condition d'avoir un intérêt important dans les questions de sécurité maritime.

On soutient en outre que l'expression « pays possédant des flottes de commerce » a une signification qui embrasse la considération de nombreux éléments et que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'Assemblée avait le droit de tenir compte de ces éléments pour l'élection du Comité.

\* \* \*

Les termes de l'article 28 *a*) doivent être interprétés suivant leur signification naturelle et ordinaire, selon le sens qu'ils ont normalement dans leur contexte; si les termes de l'article demeurent équi-

voques, c'est alors seulement qu'il faut recourir à d'autres méthodes d'interprétation. (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, C. I. J. Recueil 1950, p. 8.*)

Aux termes de l'article 28 a), il est clair que ses rédacteurs ont délibérément prévu que le contrôle prépondérant du Comité doit toujours revenir aux pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». Ce contrôle doit être assuré par la disposition selon laquelle huit au moins des quatorze sièges doivent revenir à ces pays. Les termes employés — « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » —, pris dans leur sens normal et ordinaire, indiquent bien que telle a été l'intention des rédacteurs.

Il est clair que l'expression « qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime » formule une condition d'éligibilité au Comité exigée pour chaque catégorie de membres visée à l'article 28 a). Mais, dans le contexte de l'ensemble de l'article, la rédaction employée implique que les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes ont un tel intérêt. La condition particulière d'être l'un de ces huit pays définit la nature de l'intérêt exigé dans les questions de sécurité maritime et correspond audit intérêt.

Cette interprétation s'accorde avec la structure de l'article. Ayant posé que « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes », l'article continue en disant que l'élection des autres membres doit assurer une représentation adéquate aux « autres pays » qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime — c'est-à-dire aux pays autres que les huit qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes, « tels que les pays dont les ressortissants entrent en grand nombre dans la composition des équipages », etc. par opposition aux pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». L'emploi des termes « autres pays » et « tels que » dans leur contexte confirme cette interprétation.

L'argument fondé sur le pouvoir discrétionnaire permettrait à l'Assemblée, dans le seul exercice de son pouvoir discrétionnaire, de décider par son vote quels pays ont ou n'ont pas un intérêt important dans les questions de sécurité maritime et de refuser d'élire un État au Comité sans égard à l'importance de son tonnage ou à toute autre condition. Cette interprétation aurait pour effet de rendre superflue la plus grande partie de l'article 28 a) et de faire du pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée la règle suprême régissant la composition du Comité de la Sécurité maritime. Cela serait, de l'avis de la Cour, incompatible avec le principe sur lequel repose l'article.

Le principe sur lequel repose l'article 28 a) est la prédominance au sein du Comité des pays qui possèdent les flottes de commerce

les plus importantes. Toute interprétation de l'article qui ne concorde pas avec ce principe est inadmissible.

C'est pour exprimer ce principe que la phrase « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » a été insérée dans l'article. Cette phrase ne saurait être interprétée comme si elle énonçait : « Huit au moins de ces pays doivent représenter (ou être représentatifs de) ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ». Quels que fussent les pays possédant les flottes de commerce les plus importantes, ces pays devaient nécessairement être appelés au Comité ; l'intérêt important de chacun d'eux dans les questions de sécurité maritime était admis comme allant de soi ; cela était inhérent au fait qu'ils étaient les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes.

\* \* \*

L'historique de l'article 28 a) et les débats sur le projet d'article tenus au sein du *United Maritime Consultative Council*, qui a établi à la demande du Conseil économique et social des Nations Unies le texte de la convention à recommander aux gouvernements Membres, confirment le principe ci-dessus indiqué.

Le projet initial de l'article a subi par la suite un certain nombre de changements. Préparé en juillet 1946 par un comité siégeant à Londres, ce projet énonçait :

« Le Comité de la Sécurité maritime se compose de douze gouvernements contractants, choisis par l'Assemblée parmi les nations que les questions de sécurité maritime intéressent particulièrement et qui possèdent un nombre considérable de navires de commerce, neuf au moins devant être ceux qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes ; les autres membres sont choisis de façon à assurer une représentation des principales régions géographiques. Le Comité de la Sécurité maritime a pouvoir de modifier le nombre de ses membres avec l'approbation du Conseil. »

Les neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes étaient évidemment des pays possédant un nombre considérable de navires de commerce. Les neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes devaient en tout état de cause siéger au Comité. A cet égard, la présence dans le texte anglais original de l'article défini « the », qui sera maintenu dans chaque projet et que l'on retrouvera dans l'article 28 a), a une importance qu'on ne saurait négliger. Il est évident que ce mot a été inséré de propos délibéré. C'est ce que confirment les textes des divers projets et les procès-verbaux relatifs aux discussions qui ont eu lieu à leur sujet.

Les trois pays représentant les principales régions géographiques et constituant les « autres membres » devaient répondre à deux

conditions: appartenir aux nations que les questions de sécurité maritime intéressent particulièrement et posséder un nombre considérable de navires de commerce.

A ce stade les rédacteurs avaient l'intention délibérée de n'admettre au Comité qu'un nombre de pays très limité, la prépondérance revenant aux neuf pays qui possédaient les marines de commerce les plus puissantes. C'est ce que prouve le rapport du comité de rédaction. Il est dit dans ce texte que le Comité envisagé « comprendra les pays qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes » (à distinguer de ceux qui possèdent un nombre considérable de navires de commerce) et que cela « présentera une grande importance pour le succès de son fonctionnement ». Le rapport prévoit également « la représentation d'autres pays possédant des flottes de commerce et situés dans toutes les parties du monde » (c'est-à-dire d'autres pays que les neuf qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes) « pour traduire l'intérêt mondial suscité par les problèmes en cause ».

Il aurait été sans rapport avec la réalité de supposer qu'alors même qu'un pays possédait la marine de commerce la plus puissante ou l'une des neuf marines de commerce les plus puissantes, l'Assemblée avait le pouvoir discrétionnaire de décider qu'il ne s'agissait pas d'un pays possédant « un nombre considérable de navires de commerce » ou d'un pays « que les questions de sécurité maritime intéressent particulièrement ». Ces qualifications étaient évidemment inhérentes à chacun des neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes.

Le second projet a été présenté par les États-Unis à la Conférence du *United Maritime Consultative Council* tenue à Washington en 1946. Il suivait la forme du premier projet. En dehors de la substitution de « qui ont un nombre considérable de navires de commerce » à « qui possèdent un nombre considérable de navires de commerce », la modification importante qu'il apportait était de supprimer, dans le projet du comité de rédaction, la disposition qui donnait au Comité de la Sécurité maritime le pouvoir de modifier, avec l'approbation du Conseil, le nombre des membres le composant. Le rapport numérique entre les pays possédant les marines de commerce les plus puissantes et les autres devait rester immuable. Les membres de l'Assemblée n'avaient pas latitude de s'écarter de ce que l'on entendait être des dispositions précises fixant le rapport entre les deux groupes.

Cette prépondérance des neuf au sein du Comité n'a pas paru acceptable à certains membres de la Conférence, l'Inde notamment qui avait soumis sa propre proposition au comité de rédaction; mais ce dernier ne s'était pas estimé habilité à modifier la rédaction originale de l'article, ce qui aurait impliqué une question de principe.

Un troisième projet a été alors présenté par le comité de rédaction en deux versions différentes. La première se fondait sur le projet

des États-Unis et, en fait, le suivait mot pour mot. Elle visait à n'admettre au Comité que les pays que les questions de sécurité maritime intéressaient particulièrement et qui avaient aussi un nombre considérable de navires de commerce. Les neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes satisfaisaient d'eux-mêmes à ces deux conditions mais les trois autres auraient à faire la preuve devant l'Assemblée qu'ils satisfaisaient à l'une et à l'autre. L'objectif du projet était de limiter l'accès du Comité aux pays ayant un nombre considérable de navires de commerce.

L'autre version du projet d'article (présentée par le comité de rédaction après discussion de l'amendement proposé par l'Inde) revêt une importance particulière. Elle reflète les efforts de ceux qui cherchaient à limiter la prédominance au Comité de la Sécurité maritime des neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes et à empêcher que le Comité fût uniquement dirigé par des pays ayant « un nombre considérable de navires de commerce ». Le délégué de l'Inde devait souligner, au cours de la discussion sur les projets de texte tenue le 28 octobre 1946 au sein du *United Maritime Consultative Council*, que les questions de sécurité maritime intéressaient particulièrement d'autres pays « qui, en fait, ne possédaient pas ou n'avaient pas un grand nombre de navires de commerce ».

On a donc supprimé dans cette dernière version du projet les mots « et qui ont un nombre considérable de navires de commerce » et maintenu à douze le nombre total des membres du Comité, mais en modifiant le rapport de neuf à trois entre les pays possédant « les marines de commerce les plus puissantes » et les autres, pour le ramener au rapport de sept à cinq.

C'est ce qui a fait l'objet d'un débat à la séance tenue par le *United Maritime Consultative Council* le 28 octobre 1946.

Le représentant du Danemark s'est opposé à la proposition indienne car elle signifiait, selon lui, que le Comité de la Sécurité maritime comprendrait douze États membres, « sept au moins devant être ceux qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes ». Il ne pouvait donner son accord que si le nombre total des membres était porté à quatorze, « neuf au moins devant être ceux qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes ». Le représentant de l'Inde estimait qu'un rapport de sept (pays possédant les marines de commerce les plus puissantes) à cinq (autres pays) était équitable. Le représentant des États-Unis a déclaré que « le principe de base généralement accepté par tous » était que « les pays possédant les marines de commerce les plus puissantes devaient avoir la prédominance au sein du Comité de la Sécurité maritime ».

En fin de compte la question a été laissée en suspens pour faire l'objet de discussions officieuses entre les experts maritimes du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique et les représentants du Danemark et de l'Inde.

Ces discussions ont abouti à un projet final calqué sur la seconde version mais portant le nombre total des membres du Comité à quatorze, dont huit au moins devaient être ceux qui possédaient les marines de commerce les plus puissantes. Ce texte énonçait :

« Le Comité de la Sécurité maritime se compose de quatorze Gouvernements contractants choisis par l'Assemblée, parmi les nations que les questions de sécurité maritime intéressent particulièrement, huit au moins devant être ceux qui possèdent les marines de commerce les plus puissantes; les autres membres sont élus de façon à assurer une représentation suffisante aux autres pays que les questions de sécurité maritime intéressent particulièrement, ainsi qu'une représentation équitable des principales régions géographiques... »

Tel a été le projet soumis à la Conférence maritime des Nations Unies réunie à Genève en février-mars 1948. Un groupe de travail sur la sécurité maritime a été constitué le 27 février. Le 28 février 1948, à la séance de ce groupe de travail, l'Inde a proposé de remanier le texte dans la ligne de l'actuel article 17. Cette proposition a soulevé de l'opposition et a été rejetée.

L'Inde a proposé alors d'ajouter au projet d'article une formule du même effet que celle qui figure actuellement dans le texte de l'article 28 a), à savoir : « notamment des pays dont les ressortissants entrent, en grand nombre, dans la composition des équipages ou qui sont intéressés au transport d'un grand nombre de passagers... ». Cette proposition a elle aussi été rejetée par le groupe de travail mais elle a fini par être introduite dans l'article 28 a) après les mots « des autres pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritime ». Le texte actuel, sous tous ses aspects essentiels, a été adopté le 1<sup>er</sup> mars 1948 « sous réserve ... de modifications de rédaction ». Le texte qui est aujourd'hui celui de la Convention a finalement été adopté le 5 mars 1948, sans que les comptes rendus mentionnent d'autres discussions.

Dans les trois premiers projets d'article, les neuf pays possédant les marines de commerce les plus puissantes devaient en tout état de cause faire partie du Comité. A mesure que les projets successifs élevaient à quatorze le nombre total des membres du Comité, modifiaient le rapport numérique entre les pays possédant les marines de commerce les plus puissantes et les autres pays et introduisaient les autres amendements ci-dessus indiqués, l'intention que l'Assemblée fût dans l'obligation d'appeler au Comité, en nombre prédominant, les pays possédant les marines de commerce les plus puissantes est demeurée constante, sauf que le nombre minimum de ces pays est tombé de neuf à huit.

Cette détermination de maintenir la prédominance des pays possédant les marines de commerce les plus puissantes s'exprime dans l'article 28 a) dont les termes écartent la possibilité d'une interprétation qui permettrait à l'Assemblée de refuser d'élire au

Comité un ou plusieurs des huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes.

On a fait observer que le mot « élus » qui figure au début de l'article 28 a) avait été retenu délibérément pour conférer à l'Assemblée un pouvoir d'appréciation étendu quant aux qualifications respectives des États membres en vue de l'élection au Comité. Le fait est cependant que ce mot a été introduit dans l'article entre le 1<sup>er</sup> mars 1948, date à laquelle l'article a été adopté « sous réserve ... de modifications de rédaction », et le 5 mars 1948, soit quatre jours plus tard. Il remplaçait le mot « choisis » qui avait figuré dans tous les projets d'article depuis 1946.

Apparemment cet amendement n'a été accompagné d'aucune explication et n'a pas été discuté. Il ne s'agissait que d'une simple modification de rédaction. Si le mot « élus » avait l'importance particulière que l'on s'efforce d'y attacher, il semble improbable qu'il eût été introduit dans l'article de cette manière.

Ce que l'article 28 a) prescrit à l'Assemblée, c'est de déterminer quels sont ceux de ses membres qui sont les huit pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » suivant le sens de ces mots. Telle est la seule fonction de l'Assemblée à cet égard. Les termes de l'article « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » ont un sens impératif et obligatoire et ils correspondent précisément à l'intention des rédacteurs de la Convention.

\* \* \*

La Cour doit maintenant examiner le sens de l'expression : pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes ».

Selon l'opinion du Gouvernement néerlandais telle qu'elle est énoncée dans son exposé écrit, « l'expression « pays possédant une flotte de commerce » n'est pas susceptible d'analyse juridique; elle ne saurait être décomposée en éléments ayant une signification juridique donnée ... même le fait que les navires de commerce battant pavillon d'un État donné appartiennent à des ressortissants de cet État ne saurait en soi faire de cet État un pays « possédant une flotte de commerce » ». Les Pays-Bas soutiennent que l'immatriculation, le droit de battre pavillon et le fait que les navires marchands appartiennent à des ressortissants « peuvent en même temps que d'autres faits être pertinents pour la détermination par l'Assemblée du point de savoir si un État peut ou non être considéré comme « possédant une flotte de commerce » » mais que ces faits « qu'on les prenne isolément ou dans leur ensemble ... ne sauraient conférer à un État » cette qualité.

L'opinion du Gouvernement du Royaume-Uni, qui se révèle être l'opinion commune de ce Gouvernement et de celui des Pays-Bas, est ainsi énoncée dans l'exposé écrit du Royaume-Uni :

« L'expression: pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » n'a pas de sens précis ou technique apparent... Il faut en conclure que ces termes ont eu pour objet de permettre à l'Assemblée, quand elle procède à l'élection, d'examiner les réalités et de déterminer selon son jugement si les candidats à l'élection au Comité de la Sécurité maritime peuvent ou non être légitimement considérés comme les pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » au sens réel et substantiel ... ces mots, tout en devant servir de directive à l'Assemblée, ont en même temps été choisis de propos délibéré pour permettre à celle-ci de traiter de la question sur la base de la véritable situation et de l'intérêt réel en matière de sécurité maritime de l'État en question. »

Cette opinion attribuée à l'Assemblée le pouvoir d'apprécier quels pays possèdent des flottes de commerce et quels sont ceux qui possèdent les plus importantes, l'expression: pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » ne fournissant à cette fin qu'une directive. L'Assemblée aurait la faculté « d'examiner les réalités » sur la base de « la véritable situation », quelle que puisse être la manière dont l'Assemblée et chacun de ses membres les envisagent. Elle ne serait liée par aucun critère vérifiable. En votant, ses membres auraient le droit de prendre en considération tout élément qu'ils jugeraient pertinent.

Si l'article 28 a) avait pour objet de conférer à l'Assemblée un tel pouvoir lui permettant de choisir les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes sans être liée par un critère objectif quelconque, qu'il s'agit du tonnage de jauge immatriculé, de la propriété appartenant aux ressortissants ou de tout autre critère, les termes impératifs « Huit au moins de ces pays doivent être ceux qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » n'auraient plus aucune signification. Si l'on interprétait l'article de cette manière, la structure établie par l'article pour assurer la prédominance au Comité de « ceux » qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes dans le rapport d'au moins huit à six serait ébranlée et s'effondrerait. La Cour ne peut souscrire à une interprétation qui conduirait à ce résultat.

Il est évident qu'en vue de déterminer les pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes il faut se référer à quelque étalon de mesure. La raison en est que, lorsque l'article 28 a) fait état des pays « qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes », il ne se peut agir que de leur importance par rapport aux autres pays possesseurs de tonnage. Il n'existe pas d'autre méthode pratique pour mesurer l'importance de la flotte de commerce de chaque pays. Les pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes doivent être élus en raison du tonnage de leur flotte, du tonnage qui leur appartient. La seule question est de savoir en quel sens l'article 28 a) envisage que ce tonnage leur appartienne.

Une opinion assez générale, à laquelle souscrit la Cour, est qu'il n'est pas possible de dire que les termes de l'article 28 a) « pays possédant des flottes de commerce » signifient que les navires doivent être la propriété de l'État lui-même.

Il semble n'y avoir que deux significations qui appellent un examen sérieux: ou bien l'expression vise le tonnage qui appartient réellement aux ressortissants d'un État, ou bien elle vise le tonnage immatriculé dans l'État du pavillon, qu'il appartienne à des particuliers ou à l'État.

Le Libéria et le Panama, appuyés par d'autres États, ont affirmé que le seul critère est le tonnage de jauge immatriculé. Certains États au contraire ont soutenu que la véritable interprétation de l'article exige que les navires appartiennent à des ressortissants de l'État dont ils battent pavillon. Cette opinion a été exprimée de façon assez concrète par le Gouvernement norvégien qui a suggéré, en prenant pour point de départ le tonnage par pavillon, d'en déduire le tonnage des navires qui n'appartiennent pas aux ressortissants de chaque État de pavillon et d'y ajouter le tonnage appartenant auxdits ressortissants mais immatriculé sous un autre pavillon.

\* \* \*

L'examen de certains articles de la Convention et la pratique effectivement suivie dans leur application apportent quelque lumière à l'étude de cette question par la Cour.

L'article 60 concerne l'entrée en vigueur de la Convention; s'inspirant de la formule qu'on trouve dans un certain nombre de conventions multilatérales traitant de la sécurité et des conditions de travail en mer, il dispose:

« La présente Convention entrera en vigueur lorsque vingt et une nations, dont sept devront posséder un tonnage global au moins égal à un million de tonneaux de jauge brute, y auront adhéré, conformément aux dispositions de l'article 57. »

Ces conditions ayant été remplies le 17 mars 1958, la Convention est entrée en vigueur à ce jour. Comme l'a exposé le conseiller juridique des Nations Unies dans une lettre du 10 avril 1959:

« En ce qui concerne la condition requise par l'article 60 que sept des nations ayant adhéré à la Convention devraient « posséder chacune un tonnage global » d'un montant déterminé, aucune question n'a été soulevée ni examinée quant au point de savoir s'il y aurait lieu de modifier, pour une raison quelconque ayant trait à la propriété de ce tonnage, les chiffres indiqués par le *Lloyd's Register* pour le tonnage global d'aucun des États alors parties à la Convention. »

L'article 60 est particulièrement important. Le texte anglais de cet article se réfère à certains États qui « ont » (*have*) un tonnage global, alors qu'à l'article 28 a) on se réfère aux nations « qui

possèdent » (*owning*) des navires. Mais, dans les textes français et espagnol qui font également foi, on emploie le même verbe « posséder » (*poseer*) dans les deux articles. Soit que l'article 60 se réfère aux États qui « ont » un tonnage déterminé — comme dans le texte anglais —, soit qu'il se réfère aux États qui « possèdent » ce tonnage déterminé — comme dans les textes français et espagnol —, il ne saurait faire de doute et il n'est pas contesté qu'il s'agit du tonnage immatriculé et du tonnage immatriculé seul et que le texte fournit un critère automatique pour déterminer la date d'entrée en vigueur de la Convention.

La pratique suivie par l'Assemblée à propos d'autres articles montre qu'on s'est fondé sur le tonnage de jauge immatriculé.

C'est ainsi qu'en appliquant l'article 17 c) de la Convention, qui prescrit que deux membres du Conseil « sont élus par l'Assemblée parmi les gouvernements des pays qui ont un intérêt notable à fournir des services internationaux de navigation maritime », l'Assemblée a élu le Japon et l'Italie. Avant cette élection, l'Assemblée a été informée que les représentants des membres du Conseil appelés à faire les recommandations à l'Assemblée aux termes de l'article 18 :

« ont examiné les justifications présentées par les pays qui ont un intérêt notable à fournir des services internationaux de navigation maritime. Ils n'ont pas cru devoir proposer à l'Assemblée toute une liste de candidatures car deux pays dépassent nettement les autres par l'importance de leur tonnage. Ils recommandent l'élection du Japon (dont le tonnage est d'environ 5 500 000 tonnes) et de l'Italie (dont le tonnage s'élève à près de 5 000 000 de tonnes). »

Les tonnages mentionnés sont ceux qui figurent dans le tableau du Secrétaire général de l'Organisation produit à l'Assemblée pour l'élection tenue aux termes de l'article 28 a), et qui n'est qu'une copie des tableaux du *Lloyd's Register of Shipping* pour 1958. Le tonnage immatriculé de ces deux pays a été considéré comme le critère approprié et il n'en a pas été proposé d'autre. Il ne s'agissait d'élire que deux membres aux termes de l'article 17 c) et il n'y a eu que deux pays recommandés à l'Assemblée.

La répartition des dépenses de l'Organisation entre ses Membres en vertu des dispositions de l'article 41 de la Convention est également significative. Aux termes de la résolution A.20(I) adoptée par l'Assemblée de l'Organisation le 19 janvier 1959, la contribution de chaque État membre est déterminée principalement « en fonction du tonnage brut de ses navires immatriculés selon la dernière livraison du *Lloyd's Register of Shipping* ». Les États dont les tonnages immatriculés sont les plus élevés paient les contributions les plus importantes.

Au surplus, lorsqu'elle a procédé à l'élection des huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes aux termes de l'article 28 a), l'Assemblée a tenu compte d'un document de

travail établi par le Secrétaire général de l'Organisation et donnant d'après le *Lloyd's Register* la liste des pays qui possèdent des flottes de commerce avec leur tonnage immatriculé. L'Assemblée n'a élu ni le Libéria ni le Panama, pays figurant parmi les huit premiers de la liste, mais elle a élu les pays qui venaient au neuvième et au dixième rang.

Cet emploi du critère du tonnage immatriculé dans l'application de différentes dispositions de la Convention et la comparaison faite plus haut entre les textes des articles 60 et 28 *a*) amènent la Cour à considérer comme improbable que l'on ait envisagé, lors de la rédaction de l'article 28 *a*) et de son incorporation dans la Convention, qu'il y eût un critère autre que le tonnage immatriculé pour déterminer les pays possédant les flottes de commerce les plus importantes. En particulier, il est improbable que l'on ait envisagé que le critère dût être la nationalité des actionnaires ou de telles autres personnes ayant réellement la propriété de tout navire de commerce; il s'agit là de faits difficiles à cataloguer, à vérifier et à mesurer. Pour reprendre les termes dont s'est servi le représentant du Royaume-Uni au cours des débats qui ont précédé l'élection, faire intervenir la question du nom et de la nationalité des propriétaires ou des actionnaires des compagnies de navigation « introduirait un critère inutilement compliqué ». Une pareille méthode pour apprécier le rang d'une nation possédant une flotte de commerce n'est ni sûre ni pratique. Au surplus elle ne trouve aucun fondement dans la pratique internationale, ni dans la jurisprudence et la doctrine internationales, ni dans la terminologie maritime, ni dans les conventions internationales traitant de la sécurité en mer, ni dans la pratique suivie par l'Organisation elle-même pour appliquer la Convention. Au contraire le critère du tonnage immatriculé est pratique, certain et facilement applicable.

\* \* \*

Au surplus, le critère du tonnage immatriculé est le plus conforme à la pratique internationale et aux usages maritimes.

L'article 28 *a*) a été rédigé par des experts en matière maritime qu'on peut raisonnablement supposer au courant des conventions antérieures existantes se rapportant à l'armement et traitant de la sécurité en mer et de questions connexes. En de telles conventions, un navire est communément considéré comme appartenant à un État s'il y est immatriculé.

La Convention de 1930 sur les lignes de charge en fournit un exemple topique. Elle dispose en son article 3 :

- « (a) Un navire est considéré comme appartenant à un pays s'il est immatriculé par le gouvernement de ce pays;
- (b) L'expression « administration » signifie le gouvernement du pays auquel le navire appartient... »

On trouvait une disposition semblable à l'article 2 de la Convention de 1929 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Entre autres conventions internationales qui reconnaissent le même principe, on peut citer les Conventions de Bruxelles de 1910 sur l'abordage et sur l'assistance et le sauvetage maritimes, les Conventions de 1914 et de 1948 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et la Convention de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures. De nombreux traités bilatéraux s'expriment de même.

La Cour ne peut accepter l'opinion d'après laquelle, lors de la première rédaction de l'article en 1946, quand ses rédacteurs ont fait mention des pays « qui possèdent des marines de commerce » dans le même contexte que les pays « qui possèdent un nombre considérable de navires de commerce », ils ne parlaient pas des navires de commerce appartenant à un pays dans le sens employé par les conventions internationales qui depuis 1910 visent la sécurité en mer et les questions qui s'y rapportent. De l'avis de la Cour, il est tout à fait improbable, si l'expression « pays possédant des marines de commerce » avait été entendue dans un sens différent, qu'on n'eût pas tenté de l'indiquer. L'absence de toute discussion sur la signification de cette expression à mesure que progressait la rédaction du projet d'article tend nettement à indiquer que son sens ne faisait aucun doute; qu'elle visait le tonnage immatriculé. Il n'est certes pas sans signification qu'à peu près à l'époque où le projet d'article a été définitivement établi les tableaux du *Lloyd's Register* pour 1948 indiquaient comme appartenant aux différents pays du monde les navires immatriculés dans ces pays et que, sous la rubrique « *Countries where owned* », figuraient un nombre de navires et un tonnage de jauge brute qui étaient précisément le nombre et le tonnage immatriculés sous le pavillon de chaque pays indiqué.

\* \* \*

La Cour conclut que, lorsque l'article 28 a) fait état des « pays possédant des flottes de commerce », cela vise uniquement le tonnage immatriculé. Les pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes sont ceux qui ont immatriculé les plus forts tonnages.

L'interprétation de l'article 28 a) donnée par la Cour est conforme au but général de la Convention et aux fonctions spéciales du Comité de la Sécurité maritime. L'Organisation établie par la Convention n'a qu'un rôle consultatif et le Comité de la Sécurité maritime est l'organe qui a le devoir d'examiner les questions relevant du domaine de l'Organisation et de recommander aux États membres, par l'intermédiaire du Conseil et de l'Assemblée, des propositions de règlements de sécurité. Pour appliquer efficacement ces recommandations et développer la sécurité maritime sous ses aspects nombreux et variés, il est essentiel d'obtenir la coopération des États qui exercent leur juridiction sur une grande partie du

tonnage mondial existant. La Cour ne saurait souscrire à une interprétation des termes de l'article 28 *a*) « pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes » qui ne serait pas en harmonie avec les buts de la Convention et qui permettrait à l'Assemblée de refuser d'élire un État au Comité de la Sécurité maritime sans égard au fait que cet État est l'un des huit premiers par le tonnage immatriculé.

Il a été affirmé au cours des débats qu'en vue d'apprécier l'importance de la flotte de commerce de chaque pays l'Assemblée était autorisée à prendre en considération la notion du lien substantiel que l'on prétend devoir exister entre les navires et le pays où ils sont immatriculés. L'article 5 de la Convention non ratifiée de Genève de 1958 sur la haute mer a été invoqué à l'appui de cette affirmation. Ledit article dispose :

« Chaque État fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires ainsi que les conditions d'immatriculation et du droit de battre son pavillon... »

La Cour étant parvenue à la conclusion que la détermination des pays possédant les flottes de commerce les plus importantes relève uniquement du tonnage immatriculé dans ces pays, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant la thèse du lien substantiel en vue de répondre à la question soumise à la Cour pour avis consultatif.

L'Assemblée n'a élu au Comité ni le Libéria ni le Panama en dépit du fait que, par l'importance de leur tonnage immatriculé, ces deux États se rangeaient parmi les huit pays possédant les flottes de commerce les plus importantes. Ce faisant, l'Assemblée ne s'est pas conformée à l'article 28 *a*) de la Convention qui, comme la Cour l'a établi, doit s'interpréter comme prescrivant que la détermination des pays qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes doit se faire sur la seule base du tonnage immatriculé.

Par ces motifs,

LA COUR EST D'AVIS,

par neuf voix contre cinq,

que le Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime, élu le 15 janvier 1959, n'a pas été établi conformément à la Convention portant création de l'Organisation.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le huit juin mil neuf cent soixante, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et

dont l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime.

Le Président,  
(Signé) Helge KLAESTAD.

Le Greffier adjoint,  
(Signé) GARNIER-COIGNET.

M. KLAESTAD, Président, et M. MORENO QUINTANA, juge, joignent à l'avis les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) H. K.

(Paraphé) G.-C.