

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

LICÉITÉ DE L'UTILISATION
DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT
DANS UN CONFLIT ARMÉ

AVIS CONSULTATIF DU 8 JUILLET 1996

1996

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

LEGALITY OF THE USE BY A STATE
OF NUCLEAR WEAPONS
IN ARMED CONFLICT

ADVISORY OPINION OF 8 JULY 1996

Mode officiel de citation :

*Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat
dans un conflit armé, avis consultatif,
C.I.J. Recueil 1996, p. 66*

Official citation:

*Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons
in Armed Conflict, Advisory Opinion,
I.C.J. Reports 1996, p. 66*

ISSN 0074-4441
ISBN 92-1-070742-7

N° de vente:
Sales number

678

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1996

1996
8 juillet
Rôle général
n° 93

8 juillet 1996

LICÉITÉ DE L'UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES PAR UN ÉTAT DANS UN CONFLIT ARMÉ

Compétence de la Cour pour donner l'avis consultatif demandé — Paragraphe 1 de l'article 65 du Statut et paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte — Institution spécialisée autorisée à solliciter des avis conformément à la Charte — « Question juridique » — Aspects politiques de la question posée — Mobiles qui auraient inspiré la requête et implications politiques que pourrait avoir l'avis — Question se posant « dans le cadre de [l']activité » de l'Organisation requérante — Interprétation de l'acte constitutif de l'Organisation — Article 2 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé — Absence de lien de connexité suffisant entre les fonctions dévolues à l'Organisation et la question posée — « Principe de spécialité » — Relations entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées — Problème de la pratique de l'Organisation mondiale de la Santé dans le domaine des armes nucléaires — Résolution régulièrement adoptée d'un point de vue procédural et question de savoir si cette résolution a été adoptée intra vires — Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies « se félicit[ant] » de la demande d'avis présentée par l'Organisation mondiale de la Santé — Conclusion.

AVIS CONSULTATIF

Présents : M. BEDJAOU, *Président*; M. SCHWEBEL, *Vice-Président*; MM. ODA, GUILLAUME, SHAHABUDEEN, WEERAMANTRY, RANJEVA, HERCZEGH, SHI, FLEISCHHAUER, KOROMA, VERESHCHETIN, FERRARI BRAVO, M^{me} HIGGINS, *juges*; M. VALENCIA-OSPINA, *Greffier*.

1. Par une lettre en date du 27 août 1993, enregistrée au Greffe le 3 septembre 1993, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé (ci-après dénommée l'«OMS») a officiellement communiqué au Greffier une décision de l'Assemblée mondiale de la Santé tendant à soumettre une question à la Cour

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1996

8 July 1996

1996
8 July
General List
No. 93

LEGALITY OF THE USE BY A STATE
OF NUCLEAR WEAPONS
IN ARMED CONFLICT

Jurisdiction of the Court to give the advisory opinion requested — Article 65, paragraph 1, of the Statute and Article 96, paragraph 2, of the Charter — Specialized agency authorized to request opinions under the Charter — “Legal question” — Political aspects of the question posed — Motives said to have inspired the request and political implications that the opinion might have — Question arising “within the scope of [the] activities” of the requesting Organization — Interpretation of the constitution of the Organization — Article 2 of the World Health Organization Constitution — Absence of sufficient connection between the functions vested in the Organization and the question posed — “Principle of speciality” — Relationship between the United Nations and the specialized agencies — Issue of World Health Organization practice in the field of nuclear weapons — Resolution duly adopted from a procedural point of view and question whether that resolution has been adopted intra vires — Resolution of the United Nations General Assembly “welcoming” the request for an opinion submitted by the World Health Organization — Conclusion.

ADVISORY OPINION

Present: President BEDJAOUTI; *Vice-President* SCHWEBEL; *Judges* ODA, GUILLAUME, SHAHABUDDIEN, WEERAMANTRY, RANJEVA, HERCZEGH, SHI, FLEISCHHAUER, KOROMA, VERESHCHETIN, FERRARI BRAVO, HIGGINS; *Registrar* VALENCIA-OSPINA.

1. By a letter dated 27 August 1993, filed in the Registry on 3 September 1993, the Director-General of the World Health Organization (hereinafter called “the WHO”) officially communicated to the Registrar a decision taken by the World Health Assembly to submit a question to the Court for an advi-

pour avis consultatif. La question est énoncée dans la résolution WHA46.40, adoptée par l'Assemblée le 14 mai 1993. Cette résolution, dont le texte français et anglais certifié conforme était joint à ladite lettre, se lit comme suit :

«La quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé,

Ayant présents à l'esprit les principes énoncés dans la Constitution de l'OMS;

Prenant note du rapport du Directeur général sur les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement¹;

Rappelant les résolutions WHA34.38, WHA36.28 et WHA40.24 sur les effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé;

Reconnaissant 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 nucléaire²;

Rappelant la résolution WHA42.26 sur la contribution de l'OMS aux efforts internationaux en faveur d'un développement durable et la résolution WHA45.31 qui appelle l'attention sur les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé, et reconnaissant les conséquences à court et à long terme sur l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires, qui se feront sentir sur la santé de l'homme pendant des générations;

Rappelant que la prévention primaire est le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires²;

Notant 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;

Considérant que le rôle de l'OMS tel qu'il est défini dans sa Constitution est d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (article 2 a)); de proposer des conventions, accords et règlements (article 2 k)); de faire connaître les techniques administratives et sociales concernant l'hygiène publique et les soins médicaux préventifs et curatifs (article 2 p)); et, d'une manière générale, de prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation (article 2 v));

Consciente du fait que la prévention primaire des risques pour la santé constitués par les armes nucléaires suppose de préciser comment la question de leur utilisation est envisagée au regard du droit international et qu'au cours des quarante-huit dernières années les Etats Membres ont exprimé des vues très divergentes quant à la licéité de l'utilisation des armes nucléaires;

1. *Décide*, conformément à l'article 96.2 de la Charte des Nations Unies, à l'article 76 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé et à l'article X de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947 dans sa résolution 124 (II), de

¹ Document A46/30.

² Voir *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé* (2^e éd.), Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1987.

sory opinion. The question is set forth in resolution WHA46.40 adopted by the Assembly on 14 May 1993. That resolution, certified copies of the English and French texts of which were enclosed with the said letter, reads as follows:

“The Forty-sixth World Health Assembly,
Bearing in mind the principles laid down in the WHO Constitution;

Noting the report of the Director-General on health and environmental effects of nuclear weapons¹;

Recalling resolutions WHA34.38, WHA36.28 and WHA40.24 on the effects of nuclear war on health and health services;

Recognizing that it has been established that no health service in the world can alleviate in any significant way a situation resulting from the use of even one single nuclear weapon²;

Recalling resolutions WHA42.26 on WHO's contribution to the international efforts towards sustainable development and WHA45.31 which draws attention to the effects on health of environmental degradation and recognizing the short- and long-term environmental consequences of the use of nuclear weapons that would affect human health for generations;

Recalling that primary prevention is the only appropriate means to deal with the health and environmental effects of the use of nuclear weapons²;

Noting the concern of the world health community about the continued threat to health and the environment from nuclear weapons;

Mindful of the role of WHO as defined in its Constitution to act as the directing and coordinating authority on international health work (Article 2 (a)); to propose conventions, agreements and regulations (Article 2 (k)); to report on administrative and social techniques affecting public health from preventive and curative points of view (Article 2 (p)); and to take all necessary action to attain the objectives of the Organization (Article 2 (v));

Realizing that primary prevention of the health hazards of nuclear weapons requires clarity about the status in international law of their use, and that over the last 48 years marked differences of opinion have been expressed by Member States about the lawfulness of the use of nuclear weapons;

1. *Decides*, in accordance with Article 96 (2) of the Charter of the United Nations, Article 76 of the Constitution of the World Health Organization and Article X of the Agreement between the United Nations and the World Health Organization approved by the General Assembly of the United Nations on 15 November 1947 in its resolution 124 (II), to

¹ Document A46/30.

² See *Effects of Nuclear War on Health and Health Services* (2nd ed.), Geneva, WHO, 1987.

demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question suivante :

«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-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS?»

2. *Prie* le Directeur général de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, en y joignant tous les documents pouvant élucider la question, conformément à l'article 65 du Statut de la Cour.»

2. Conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, le Directeur général de l'OMS a communiqué à la Cour un dossier contenant des documents pouvant servir à élucider la question; ce dossier est parvenu au Greffe en plusieurs envois.

3. Par des lettres en date du 14 et du 20 septembre 1993, le Greffier adjoint a notifié la requête pour avis consultatif à tous les Etats admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut.

4. Par une ordonnance en date du 13 septembre 1993, la Cour a décidé que l'OMS et les Etats membres de cette organisation admis à ester devant la Cour étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut; et, par la même ordonnance, la Cour a fixé au 10 juin 1994 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits pourraient lui être présentés sur cette question. La communication spéciale et directe prévue au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut a été incorporée aux lettres sus-indiquées adressées aux Etats concernés le 14 et le 20 septembre 1993. Une communication analogue a été faite à l'OMS par le Greffier adjoint le 14 septembre 1993.

5. Par une ordonnance en date du 20 juin 1994, le Président de la Cour, faisant suite aux demandes de plusieurs Etats, a reporté au 20 septembre 1994 la date d'expiration du délai pour la présentation d'exposés écrits. Par la même ordonnance, le Président a fixé au 20 juin 1995 la date d'expiration du délai dans lequel les Etats ou organisations ayant présenté un exposé écrit pourraient présenter des observations écrites sur les autres exposés écrits conformément au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut.

6. Des exposés écrits ont été déposés par les Etats suivants: Allemagne, Arabie saoudite, Australie, Azerbaïdjan, Colombie, Costa Rica, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Iles Salomon, Inde, République islamique d'Iran, Irlande, Italie, Japon, Kazakhstan, Lituanie, Malaisie, Mexique, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Philippines, République de Moldova, République populaire démocratique de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Samoa, Sri Lanka, Suède et Ukraine. Par ailleurs, des observations écrites sur ces exposés écrits ont été présentées par les Etats suivants: Costa Rica, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Iles Salomon, Inde, Malaisie, Nauru et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Dès réception de ces exposés et de ces observations, le Greffier en a transmis le texte à tous les Etats ayant pris part à la procédure écrite.

7. La Cour a décidé de tenir, à compter du 30 octobre 1995, des audiences publiques au cours desquelles des exposés oraux pourraient être faits devant elle par tout Etat et toute organisation ayant été jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question à elle soumise. Par des lettres en date du

request the International Court of Justice to give an advisory opinion on the following question:

‘In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?’

2. *Requests* the Director-General to transmit this resolution to the International Court of Justice, accompanied by all documents likely to throw light upon the question, in accordance with Article 65 of the Statute of the Court.”

2. Pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute, the Director-General of the WHO communicated to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question; the dossier reached the Registry in several instalments.

3. By letters dated 14 and 20 September 1993, the Deputy-Registrar, pursuant to Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court, gave notice of the request for an advisory opinion to all States entitled to appear before the Court.

4. By an Order dated 13 September 1993 the Court decided that the WHO and the member States of that Organization entitled to appear before the Court were likely to be able to furnish information on the question, in accordance with Article 66, paragraph 2, of the Statute; and, by the same Order, the Court fixed 10 June 1994 as the time-limit for the submission to it of written statements on the question. The special and direct communication provided for in Article 66, paragraph 2, of the Statute was included in the aforementioned letters of 14 and 20 September 1993 addressed to the States concerned. A similar communication was transmitted to the WHO by the Deputy-Registrar on 14 September 1993.

5. By an Order dated 20 June 1994, the President of the Court, upon the request of several States, extended to 20 September 1994 the time-limit for the submission of written statements. By the same Order, the President fixed 20 June 1995 as the time-limit within which States and organizations having presented written statements might submit written comments on the other written statements, in accordance with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

6. Written statements were filed by the following States: Australia, Azerbaijan, Colombia, Costa Rica, Democratic People’s Republic of Korea, Finland, France, Germany, India, Ireland, Islamic Republic of Iran, Italy, Japan, Kazakhstan, Lithuania, Malaysia, Mexico, Nauru, Netherlands, New Zealand, Norway, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Moldova, Russian Federation, Rwanda, Samoa, Saudi Arabia, Solomon Islands, Sri Lanka, Sweden, Uganda, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America. In addition, written comments on those written statements were submitted by the following States: Costa Rica, France, India, Malaysia, Nauru, Russian Federation, Solomon Islands, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and United States of America. Upon receipt of those statements and comments, the Registrar communicated the text to all States having taken part in the written proceedings.

7. The Court decided to hold public sittings, opening on 30 October 1995, at which oral statements might be submitted to the Court by any State or organization which had been considered likely to be able to furnish information on the question before the Court. By letters dated 23 June 1995, the Registrar

23 juin 1995, le Greffier a prié l'OMS et ses Etats membres admis à ester devant la Cour de lui faire savoir s'ils avaient l'intention de participer à la procédure orale; il était indiqué, dans ces lettres, que la Cour avait décidé d'entendre au cours d'une seule série d'audiences publiques les exposés oraux relatifs à la demande d'avis consultatif de l'OMS et ceux concernant la demande d'avis consultatif dont la Cour avait entre-temps été saisie par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, étant entendu que l'OMS ne serait habilitée à prendre la parole qu'à propos de la demande soumise par elle-même; et il y était par ailleurs précisé que les participants à la procédure orale n'ayant pas pris part à la procédure écrite se verraient communiquer le texte des exposés et observations produits dans le cadre de cette dernière procédure.

8. Conformément à l'article 106 du Règlement, la Cour a décidé de rendre accessible au public le texte des exposés écrits et des observations écrites à la date d'ouverture de la procédure orale.

9. Au cours d'audiences publiques tenues du 30 octobre 1995 au 15 novembre 1995, la Cour a entendu en leurs exposés oraux et dans l'ordre suivant:

- | | |
|---|--|
| <i>pour l'OMS:</i> | M. Claude-Henri Vignes, conseiller juridique; |
| <i>pour le Commonwealth d'Australie:</i> | M. Gavan Griffith, Q.C., <i>Solicitor-General</i> d'Australie, conseil,
l'honorable Gareth Evans, Q.C., sénateur, ministre des affaires étrangères, conseil; |
| <i>pour la République arabe d'Egypte:</i> | M. Georges Abi-Saab, professeur de droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, membre de l'Institut de droit international; |
| <i>pour la République française:</i> | M. Marc Perrin de Brichambaut, directeur des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères,
M. Alain Pellet, professeur de droit international à l'Université de Paris X et à l'Institut d'études politiques de Paris; |
| <i>pour la République fédérale d'Allemagne:</i> | M. Hartmut Hillgenberg, directeur général des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères; |
| <i>pour l'Indonésie:</i> | S. Exc. M. Johannes Berchmans Soedarmanto Kadarisman, ambassadeur d'Indonésie aux Pays-Bas; |
| <i>pour le Mexique:</i> | S. Exc. M. Sergio González Gálvez, ambassadeur, ministre adjoint des affaires étrangères; |
| <i>pour la République islamique d'Iran:</i> | S. Exc. M. Mohammad J. Zarif, ministre adjoint aux affaires juridiques et internationales, ministère des affaires étrangères; |
| <i>pour l'Italie:</i> | M. Umberto Leanza, professeur de droit international à la faculté de droit de l'Université de Rome «Tor Vergata», chef du service du contentieux diplomatique du ministère des affaires étrangères; |

requested the WHO and its member States entitled to appear before the Court to inform him whether they intended to take part in the oral proceedings; it was indicated, in those letters, that the Court had decided to hear, during the same public sittings, oral statements relating to the request for an advisory opinion from the WHO as well as oral statements concerning the request for an advisory opinion meanwhile laid before the Court by the General Assembly of the United Nations on the question of the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, on the understanding that the WHO would be entitled to speak only in regard to the request it had itself submitted; and it was further specified therein that the participants in the oral proceedings which had not taken part in the written proceedings would receive the text of the statements and comments produced in the course of the latter.

8. Pursuant to Article 106 of the Rules of Court, the Court decided to make the written statements and comments submitted to the Court accessible to the public, with effect from the opening of the oral proceedings.

9. In the course of public sittings held from 30 October 1995 to 15 November 1995, the Court heard oral statements in the following order by:

- | | |
|---|---|
| <i>for the WHO:</i> | Mr. Claude-Henri Vignes, Legal Counsel; |
| <i>for the Commonwealth of Australia:</i> | Mr. Gavan Griffith, Q.C., Solicitor-General of Australia, Counsel,
The Honourable Gareth Evans, Q.C., Senator, Minister for Foreign Affairs, Counsel; |
| <i>for the Arab Republic of Egypt:</i> | Mr. Georges Abi-Saab, Professor of International Law, Graduate Institute of International Studies, Geneva, Member of the Institute of International Law; |
| <i>for the French Republic:</i> | Mr. Marc Perrin de Brichambaut, Director of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs,

Mr. Alain Pellet, Professor of International Law, University of Paris X and Institute of Political Studies, Paris; |
| <i>for the Federal Republic of Germany:</i> | Mr. Hartmut Hillgenberg, Director-General of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs; |
| <i>for Indonesia:</i> | H.E. Mr. Johannes Berchmans Soedarmanto Kadarisman, Ambassador of Indonesia to the Netherlands; |
| <i>for Mexico:</i> | H.E. Mr. Sergio González Gálvez, Ambassador, Under-Secretary of Foreign Relations; |
| <i>for the Islamic Republic of Iran:</i> | H.E. Mr. Mohammad J. Zarif, Deputy Minister, Legal and International Affairs, Ministry of Foreign Affairs; |
| <i>for Italy:</i> | Mr. Umberto Leanza, Professor of International Law at the Faculty of Law at the University of Rome "Tor Vergata", Head of the Diplomatic Legal Service at the Ministry of Foreign Affairs; |

- pour le Japon :* S. Exc. M. Takekazu Kawamura, ambassadeur, directeur général au contrôle des armements et aux affaires scientifiques, ministère des affaires étrangères,
M. Takashi Hiraoka, maire d'Hiroshima,
M. Iccho Itoh, maire de Nagasaki;
- pour la Malaisie :* S. Exc. M. Tan Sri Razali Ismail, ambassadeur, représentant permanent de la Malaisie auprès de l'Organisation des Nations Unies,
Dato' Mohtar Abdullah, *Attorney-General*;
- pour la Nouvelle-Zélande :* l'honorable Paul East, Q.C., *Attorney-General* de Nouvelle-Zélande,
M. Allan Bracegirdle, directeur adjoint de la division juridique du ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur de Nouvelle-Zélande;
- pour les Philippines :* S. Exc. M. Rodolfo S. Sanchez, ambassadeur des Philippines aux Pays-Bas,
M. Merlin M. Magallona, professeur, doyen de la faculté de droit de l'Université des Philippines;
- pour la Fédération de Russie :* M. A. G. Khodakov, directeur du service juridique du ministère des affaires étrangères;
- pour le Samoa :* S. Exc. M. Neroni Slade, ambassadeur, représentant permanent du Samoa auprès de l'Organisation des Nations Unies,
M^{lle} Laurence Boisson de Chazournes, chargée d'enseignement à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève,
M. Roger S. Clark, professeur à la faculté de droit de l'Université Rutgers, Camden, New Jersey;
- pour les Iles Marshall :* l'honorable Theodore G. Kronmiller, conseiller juridique de l'ambassade des Iles Marshall aux Etats-Unis d'Amérique,
M^{me} Lijon Eknilang, membre du conseil, gouvernement local de l'atoll de Rongelap;
- pour les Iles Salomon :* S. Exc. l'honorable Victor Ngele, ministre de la police et de la sécurité nationale,
M. Jean Salmon, professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles,
M. Eric David, professeur de droit à l'Université libre de Bruxelles,
M. Philippe Sands, chargé de cours à la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres et directeur juridique de la Foundation for International Environmental Law and Development,

- for Japan:* H.E. Mr. Takekazu Kawamura, Ambassador, Director General for Arms Control and Scientific Affairs, Ministry of Foreign Affairs,
Mr. Takashi Hiraoka, Mayor of Hiroshima,
Mr. Iccho Itoh, Mayor of Nagasaki;
- for Malaysia:* H.E. Mr. Tan Sri Razali Ismail, Ambassador, Permanent Representative of Malaysia to the United Nations,
Dato' Mohtar Abdullah, Attorney-General;
- for New Zealand:* The Honourable Paul East, Q.C., Attorney-General of New Zealand,
Mr. Allan Bracegirdle, Deputy Director of Legal Division of the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade;
- for the Philippines:* H.E. Mr. Rodolfo S. Sanchez, Ambassador of the Philippines to the Netherlands,
Professor Merlin M. Magallona, Dean, College of Law, University of the Philippines;
- for the Russian Federation:* Mr. A. G. Khodakov, Director, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs;
- for Samoa:* H.E. Mr. Neroni Slade, Ambassador and Permanent Representative of Samoa to the United Nations,
Miss Laurence Boisson de Chazournes, Assistant Professor, Graduate Institute of International Studies, Geneva,
Mr. Roger S. Clark, Distinguished Professor of Law, Rutgers University School of Law, Camden, New Jersey;
- for the Marshall Islands:* The Honourable Theodore G. Kronmiller, Legal Counsel, Embassy of the Marshall Islands to the United States of America,
Mrs. Lijon Eknilang, Council Member, Rongelap Atoll Local Government;
- for Solomon Islands:* The Honourable Victor Ngele, Minister of Police and National Security,
Mr. Jean Salmon, Professor of Law, Université libre de Bruxelles,
Mr. Eric David, Professor of Law, Université libre de Bruxelles,
Mr. Philippe Sands, Lecturer in Law, School of Oriental and African Studies, London University, and Legal Director, Foundation for International Environmental Law and Development,

	M. James Crawford, professeur de droit international, titulaire de la chaire Whewell à l'Université de Cambridge;
<i>pour le Costa Rica :</i>	M. Carlos Vargas-Pizarro, conseiller juridique et envoyé spécial du Gouvernement du Costa Rica ;
<i>pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :</i>	le très honorable sir Nicholas Lyell, Q.C., M.P., <i>Attorney-General</i> ;
<i>pour les Etats-Unis d'Amérique :</i>	M. Conrad K. Harper, conseiller juridique du département d'Etat, M. Michael J. Matheson, conseiller juridique adjoint principal du département d'Etat, M. John H. McNeill, conseiller juridique adjoint principal du département de la défense;
<i>pour le Zimbabwe :</i>	M. Jonathan Wutawunashe, chargé d'affaires a.i. de l'ambassade du Zimbabwe aux Pays-Bas.

Des membres de la Cour ont posé des questions à certains participants à la procédure orale et ceux-ci y ont répondu par écrit, ainsi qu'ils en avaient été priés, dans les délais prévus à cet effet; la Cour ayant décidé que les autres participants pourraient également répondre à ces questions dans les mêmes conditions, plusieurs d'entre eux l'ont fait. D'autres questions posées par des membres de la Cour ont été adressées, plus généralement, à tout participant à la procédure orale; plusieurs d'entre eux y ont répondu par écrit, ainsi qu'ils en avaient été priés, dans les délais prévus à cet effet.

* * *

10. La Cour tient le pouvoir de donner des avis consultatifs de l'article 65 de son Statut, dont le paragraphe 1 est ainsi libellé:

«La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis.»

Il est par ailleurs précisé au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte 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».

En conséquence, trois conditions sont requises pour fonder la compétence de la Cour lorsqu'une requête pour avis consultatif lui est soumise par une institution spécialisée: l'institution dont émane la requête doit être dûment autorisée, conformément à la Charte, à demander des avis à

	Mr. James Crawford, Whewell Professor of International Law, University of Cambridge;
<i>for Costa Rica:</i>	Mr. Carlos Vargas-Pizarro, Legal Counsel and Special Envoy of the Government of Costa Rica;
<i>for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:</i>	The Rt. Honourable Sir Nicholas Lyell, Q.C., M.P., Her Majesty's Attorney-General;
<i>for the United States of America:</i>	Mr. Conrad K. Harper, Legal Adviser, United States Department of State, Mr. Michael J. Matheson, Principal Deputy Legal Adviser, United States Department of State, Mr. John H. McNeill, Senior Deputy General Counsel, United States Department of Defense;
<i>for Zimbabwe:</i>	Mr. Jonathan Wutawunashe, Chargé d'affaires a.i., Embassy of the Republic of Zimbabwe in the Netherlands.

Questions were put by Members of the Court to particular participants in the oral proceedings, which replied in writing, as requested, within the prescribed time-limits; the Court having decided that the other participants could also reply to those questions on the same terms, several of them did so. Other questions put by Members of the Court were addressed, more generally, to any participant in the oral proceedings; several of them replied in writing, as requested, within the prescribed time-limits.

* * *

10. The Court has the authority to give advisory opinions by virtue of Article 65 of its Statute, paragraph 1 of which reads as follows:

“The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.”

It is also stated, in Article 96, paragraph 2, of the Charter that the

“specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities”.

Consequently, three conditions must be satisfied in order to found the jurisdiction of the Court when a request for an advisory opinion is submitted to it by a specialized agency: the agency requesting the opinion must be duly authorized, under the Charter, to request opinions from the

la Cour; l'avis sollicité doit porter sur une question juridique; et cette question doit se poser dans le cadre de l'activité de l'institution requérante (cf. *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982, p. 333-334*).

11. En ce qui concerne l'OMS, les textes précités trouvent leur prolongement dans deux autres dispositions, auxquelles la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé fait expressément référence au paragraphe 1 de son dispositif. Il s'agit d'une part de l'article 76 de la Constitution de cette organisation, aux termes duquel :

« 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. »

Et il s'agit d'autre part du paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMS, selon lequel :

« 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. »

Ledit accord a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947 (résolution 124 (II)) et par l'Assemblée mondiale de la Santé le 10 juillet 1948 (résolution [WHA1.102]).

12. Il ne fait ainsi aucun doute que l'OMS a été dûment autorisée, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, à demander des avis consultatifs à la Cour. La première condition requise pour fonder la compétence de la Cour en l'espèce est par suite remplie. Ce point n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune contestation; au demeurant, la Cour a déjà, par le passé, accepté de donner suite à une demande d'avis consultatif présentée par l'OMS (voir *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 73 et suiv.*).

* *

13. Plusieurs Etats ont en revanche contesté, au cours de la procédure tant écrite qu'orale, que les autres conditions posées à la compétence de la Cour soient en l'espèce réunies. Il a été soutenu, d'une part, que la question soumise à la Cour serait de nature essentiellement politique et,

Court; the opinion requested must be on a legal question; and this question must be one arising within the scope of the activities of the requesting agency (cf. *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334).

11. Where the WHO is concerned, the above-mentioned texts are reflected in two other provisions, to which World Health Assembly resolution WHA46.40 expressly refers in paragraph 1 of its operative part. These are, on the one hand, Article 76 of that Organization's Constitution, under which:

“Upon authorization by the General Assembly of the United Nations or upon authorization in accordance with any agreement between the Organization and the United Nations, the Organization may request the International Court of Justice for an advisory opinion on any legal question arising within the competence of the Organization.”

And on the other hand, paragraph 2 of Article X of the Agreement of 10 July 1948 between the United Nations and the WHO, under which:

“The General Assembly authorizes the World Health Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its competence other than questions concerning the mutual relationships of the Organization and the United Nations or other specialized agencies.”

This agreement was approved by the United Nations General Assembly on 15 November 1947 (resolution 124 (II)) and by the World Health Assembly on 10 July 1948 (resolution [WHA1.102]).

12. There is thus no doubt that the WHO has been duly authorized, in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, to request advisory opinions of the Court. The first condition which must be met in order to found the competence of the Court in this case is thus fulfilled. Moreover, this point has not been disputed; and the Court has in the past agreed to deal with a request for an advisory opinion submitted by the WHO (see *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, pp. 73 *et seq.*).

* *

13. However, during both the written and oral proceedings, some States have disputed whether the other conditions necessary for the jurisdiction of the Court have been met in the present case. It has been contended that the question before the Court is an essentially political one,

d'autre part, qu'elle sortirait du cadre des activités propres de l'OMS, ce qui aurait d'emblée privé l'Organisation elle-même de toute compétence pour en saisir la Cour.

14. Divers arguments ont en outre été avancés à l'effet de convaincre la Cour d'user du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, aux termes du paragraphe I de l'article 65 du Statut, de décliner de donner l'avis sollicité. La Cour ne saurait toutefois exercer ce pouvoir discrétionnaire que si elle a établi au préalable qu'elle a compétence dans l'espèce considérée; si la Cour n'est pas compétente, la question de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne se pose pas.

* *

15. La Cour doit donc d'abord s'assurer que l'avis consultatif demandé porte bien sur une «question juridique» au sens de son Statut et de la Charte des Nations Unies.

La Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que les questions

«libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international ... sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit ... [et] ont en principe un caractère juridique» (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 18, par. 15*).

16. La question que l'Assemblée mondiale de la Santé a posée à la Cour constitue effectivement une question juridique, car la Cour est priée de se prononcer 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».

Pour ce faire, la Cour 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.

Que cette question revête par ailleurs des aspects politiques, comme c'est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale, ne suffit pas à la priver de son caractère de «question juridique» et à «enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut» (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973, p. 172, par. 14*). Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour 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

and also that it goes beyond the scope of the WHO's proper activities, which would *in limine* have deprived the Organization itself of any competence to seise the Court of it.

14. Further, various arguments have been put forward for the purpose of persuading the Court to use the discretionary power it possesses under Article 65, paragraph 1, of the Statute, to decline to give the opinion sought. The Court can however only exercise this discretionary power if it has first established that it has jurisdiction in the case in question; if the Court lacks jurisdiction, the question of exercising its discretionary power does not arise.

* *

15. The Court must therefore first satisfy itself that the advisory opinion requested does indeed relate to a "legal question" within the meaning of its Statute and the United Nations Charter.

The Court has already had occasion to indicate that questions

"framed in terms of law and rais[ing] problems of international law . . . are by their very nature susceptible of a reply based on law . . . [and] appear . . . to be questions of a legal character" (*Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 18, para. 15).

16. The question put to the Court by the World Health Assembly does in fact constitute a legal question, as the Court is requested to rule on whether,

"in view of the health and environmental effects, . . . the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict [would] be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution".

To do this, the Court must identify the obligations of States under the rules of law invoked, and assess whether the behaviour in question conforms to those obligations, thus giving an answer to the question posed based on law.

The fact that this question also has political aspects, as, in the nature of things, is the case with so many questions which arise in international life, does not suffice to deprive it of its character as a "legal question" and to "deprive the Court of a competence expressly conferred on it by its Statute" (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973*, p. 172, para. 14). Whatever its political aspects, the Court cannot refuse to admit the legal character of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, an assessment of the legality of the possible conduct of States with regard to the obligations imposed upon them

conduite éventuelle d'Etats au regard des obligations que le droit international leur impose (cf. *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1948, p. 61-62; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 6-7; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155).

Au demeurant, comme la Cour l'a dit dans l'avis qu'elle a donné en 1980 au sujet de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*:

«En fait, lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion, surtout quand ces principes peuvent mettre en jeu l'interprétation de sa constitution.» (C.I.J. Recueil 1980, p. 87, par. 33.)

17. La Cour considère en outre que la nature politique des mobiles qui auraient inspiré la requête et les implications politiques que pourrait avoir l'avis donné sont sans pertinence au regard de l'établissement de sa compétence pour donner un tel avis.

* *

18. La Cour recherchera maintenant si l'avis consultatif demandé par l'OMS porte sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation, conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte.

La Cour note que cette troisième condition à laquelle est subordonnée sa compétence consultative fait l'objet de formulations quelque peu différentes au paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 — qui vise les questions se posant dans le cadre de la «compétence» de l'OMS — et à l'article 76 de la Constitution de l'OMS — qui se réfère aux questions «du ressort» de l'Organisation. Elle considère cependant qu'aux fins de la présente espèce ces différences de formulation sont sans importance.

19. A l'effet de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il convient de se reporter aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif. D'un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités. Comme la Cour l'a dit à propos de la Charte:

«Dans les affaires précédentes où la Cour a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a

by international law (cf. *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter)*, Advisory Opinion, 1948, *I.C.J. Reports 1947-1948*, pp. 61-62; *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1950*, pp. 6-7; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

Furthermore, as the Court said in the Opinion it gave in 1980 concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*:

“Indeed, in situations in which political considerations are prominent it may be particularly necessary for an international organization to obtain an advisory opinion from the Court as to the legal principles applicable with respect to the matter under debate, especially when these may include the interpretation of its constitution.” (*I.C.J. Reports 1980*, p. 87, para. 33.)

17. The Court also finds that the political nature of the motives which may be said to have inspired the request and the political implications that the opinion given might have are of no relevance in the establishment of its jurisdiction to give such an opinion.

* *

18. The Court will now seek to determine whether the advisory opinion requested by the WHO relates to a question which arises “within the scope of [the] activities” of that Organization, in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter.

The Court notes that this third condition to which its advisory function is subject is expressed in slightly different terms in Article X, paragraph 2, of the Agreement of 10 July 1948 — which refers to questions arising within the scope of the WHO’s “competence” — and in Article 76 of the WHO Constitution — which refers to questions arising “within the competence” of the Organization. However, it considers that, for the purposes of this case, no point of significance turns on the different formulations.

19. In order to delineate the field of activity or the area of competence of an international organization, one must refer to the relevant rules of the organization and, in the first place, to its constitution. From a formal standpoint, the constituent instruments of international organizations are multilateral treaties, to which the well-established rules of treaty interpretation apply. As the Court has said with respect to the Charter:

“On the previous occasions when the Court has had to interpret the Charter of the United Nations, it has followed the principles and rules applicable in general to the interpretation of treaties, since it

reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales.» (*Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 157.*)

Mais les actes constitutifs d'organisations internationales sont aussi des traités d'un type particulier; ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. De tels traités peuvent poser des problèmes d'interprétation spécifiques en raison, notamment, de leur caractère à la fois conventionnel et institutionnel; la nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions ainsi que sa pratique propre, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs.

Conformément à la règle coutumière d'interprétation qui a trouvé son expression à l'article 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, les termes d'un traité doivent être interprétés «dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but» et il doit être

«tenu compte, en même temps que du contexte:

.
 b) [d]e 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».

La Cour a eu l'occasion d'appliquer cette règle d'interprétation à plusieurs reprises (voir *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 1991, p. 69-70, par. 48; Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenant)), arrêt, C.I.J. Recueil 1992, p. 582-583, par. 373, et p. 586, par. 380; Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad), arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 21-22, par. 41; Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn (Qatar c. Bahreïn), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 18, par. 33); elle en fera également application en la présente espèce aux fins de déterminer si, d'après la Constitution de l'OMS, la question à laquelle il lui a été demandé de répondre se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation.*

*

20. La Constitution de l'OMS a été adoptée et ouverte à signature le 22 juillet 1946; elle est entrée en vigueur le 7 avril 1948 et a été amendée en 1960, 1975, 1977, 1984 et 1994.

Les fonctions attribuées à l'Organisation sont énumérées en vingt-deux points (points a) à v)) à l'article 2 de sa Constitution. Aucun de ces points ne vise expressément la licéité d'une quelconque activité dange-

has recognized that the Charter is a multilateral treaty, albeit a treaty having certain special characteristics.” (*Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1962*, p. 157.)

But the constituent instruments of international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, *inter alia*, to their character which is conventional and at the same time institutional; the very nature of the organization created, the objectives which have been assigned to it by its founders, the imperatives associated with the effective performance of its functions, as well as its own practice, are all elements which may deserve special attention when the time comes to interpret these constituent treaties.

According to the customary rule of interpretation as expressed in Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, the terms of a treaty must be interpreted “in their context and in the light of its object and purpose” and there shall be

“taken into account, together with the context:

.....
 (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”.

The Court has had occasion to apply this rule of interpretation several times (see *Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1991*, pp. 69-70, para. 48; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1992*, pp. 582-583, para. 373, and p. 586, para. 380; *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1994*, pp. 21-22, para. 41; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain)*, *Jurisdiction and Admissibility*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1995*, p. 18, para. 33); it will also apply it in this case for the purpose of determining whether, according to the WHO Constitution, the question to which it has been asked to reply arises “within the scope of [the] activities” of that Organization.

*

20. The WHO Constitution was adopted and opened for signature on 22 July 1946; it entered into force on 7 April 1948 and was amended in 1960, 1975, 1977, 1984 and 1994.

The functions attributed to the Organization are listed in 22 subparagraphs (subparagraphs (a) to (v)) in Article 2 of its Constitution. None of these subparagraphs expressly refers to the legality of any activity

reuse pour la santé; et aucune des fonctions de l'OMS n'y est rendue tributaire de la licéité des situations qui lui imposent d'agir. Il est par ailleurs précisé dans la phrase introductive de l'article 2 que l'Organisation exerce ses fonctions «pour atteindre son but». Le but de l'Organisation est défini à l'article 1 comme étant «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible». Quant au préambule de la Constitution, il énonce divers principes que les Etats parties «déclarent, en accord avec la Charte des Nations Unies, ... [être] à la base du bonheur des peuples, de leurs relations harmonieuses et de leur sécurité»: ainsi y est-il notamment affirmé que «[l]a possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain» et que «[l]a santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité»; il est en outre indiqué, au terme du préambule, que,

«dans le but de coopérer entre elles et avec tous autres pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples, les Parties contractantes ... établissent ... l'Organisation ... comme une institution spécialisée aux termes de l'article 57 de la Charte des Nations Unies».

21. 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 activité 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.

La question posée en l'espèce à la Cour porte, toutefois, *non sur les effets* de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé, mais sur la *licéité* de l'utilisation de telles armes *compte tenu de leurs effets sur la santé et l'environnement*. Or, quels que soient ces effets, la compétence de l'OMS pour en traiter n'est pas tributaire de la licéité des actes qui les produisent. En conséquence, il n'apparaît pas à la Cour que les dispositions de l'article 2 de la Constitution de l'OMS, interprétées suivant les critères sus-indiqués, puissent être comprises 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.

22. La résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé, par laquelle la Cour a été saisie de la présente demande d'avis, se réfère expressément, dans son préambule, aux fonctions visées aux points *a*), *k*), *p*) et *v*) de l'article 2 à l'examen. Ces fonctions sont ainsi définies:

«*a*) agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international;

.

hazardous to health; and none of the functions of the WHO is dependent upon the legality of the situations upon which it must act. Moreover, it is stated in the introductory sentence of Article 2 that the Organization discharges its functions “in order to achieve its objective”. The objective of the Organization is defined in Article 1 as being “the attainment by all peoples of the highest possible level of health”. As for the Preamble to the Constitution, it sets out various principles which the States parties “declare, in conformity with the Charter of the United Nations, . . . [to be] basic to the happiness, harmonious relations and security of all peoples”: hence, it is stated therein, *inter alia*, that “[t]he enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being” and that “[t]he health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security”; it is further indicated, at the end of the Preamble that,

“for the purpose of co-operation among themselves and with others to promote and protect the health of all peoples, the Contracting Parties . . . establish . . . the . . . Organization . . . as a specialized agency within the terms of Article 57 of the Charter of the United Nations”.

21. Interpreted in accordance with their ordinary meaning, in their context and in the light of the object and purpose of the WHO Constitution, as well as of the practice followed by the Organization, the provisions of its Article 2 may be read as authorizing the Organization to deal with the effects on health of the use of nuclear weapons, or of any other hazardous activity, and to take preventive measures aimed at protecting the health of populations in the event of such weapons being used or such activities engaged in.

The question put to the Court in the present case relates, however, *not to the effects* of the use of nuclear weapons on health, but to the *legality* of the use of such weapons *in view of their health and environmental effects*. Whatever those effects might be, the competence of the WHO to deal with them is not dependent on the legality of the acts that caused them. Accordingly, it does not seem to the Court that the provisions of Article 2 of the WHO Constitution, interpreted in accordance with the criteria referred to above, can be understood as conferring upon the Organization a competence to address the legality of the use of nuclear weapons, and thus in turn a competence to ask the Court about that.

22. World Health Assembly resolution WHA46.40, by which the Court has been seised of this request for an opinion, expressly refers, in its Preamble, to the functions indicated under subparagraphs *(a)*, *(k)*, *(p)* and *(v)* of Article 2 under consideration. These functions are defined as:

“(a) to act as the directing and co-ordinating authority on international health work;

.....

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;

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;

[et]

v) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation».

De l'avis de la Cour, aucune desdites fonctions n'entretient, avec la question qui lui a 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. Les causes de dégradation de la santé humaine sont nombreuses et variées; or le caractère licite ou illicite de ces causes est par essence indifférent aux mesures que l'OMS doit en toute hypothèse prendre pour tenter de pallier leurs effets. 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 (études, plans, procédures, etc.), qui pourraient s'imposer pour tenter de prévenir ou de guérir certains de leurs effets. Que des armes nucléaires soient utilisées licitement ou illicitement, leurs effets sur la santé seraient identiques. De même, 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. La mention, dans la question posée à la Cour, des effets sur la santé et l'environnement que, selon l'OMS, l'utilisation d'une arme nucléaire aura toujours, ne fait pas pour autant de ladite question une question relevant des fonctions de l'OMS.

23. Cependant, dans son préambule, la résolution WHA46.40 se réfère à la «prévention primaire» en ces termes:

«Rappelant que la prévention primaire est le seul moyen approprié de maîtriser les effets sur la santé et l'environnement de l'utilisation d'armes nucléaires²;

² Voir *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé* (2^e éd.), Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1987.

(k) to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective;

(p) to study and report on, in co-operation with other specialized agencies where necessary, administrative and social techniques affecting public health and medical care from preventive and curative points of view, including hospital services and social security;

[and]

(v) generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization.”

In the view of the Court, none of these functions has a sufficient connection with the question before it for that question to be capable of being considered as arising “within the scope of [the] activities” of the WHO. The causes of the deterioration of human health are numerous and varied; and the legal or illegal character of these causes is essentially immaterial to the measures which the WHO must in any case take in an attempt to remedy their effects. In particular, the legality or illegality of the use of nuclear weapons in no way determines the specific measures, regarding health or otherwise (studies, plans, procedures, etc.), which could be necessary in order to seek to prevent or cure some of their effects. Whether nuclear weapons are used legally or illegally, their effects on health would be the same. Similarly, while it is probable that the use of nuclear weapons might seriously prejudice the WHO’s material capability to deliver all the necessary services in such an eventuality, for example, by making the affected areas inaccessible, this does not raise an issue falling within the scope of the Organization’s activities within the meaning of Article 96, paragraph 2, of the Charter. The reference in the question put to the Court to the health and environmental effects, which according to the WHO the use of a nuclear weapon will always occasion, does not make the question one that falls within the WHO’s functions.

23. However, in its Preamble, resolution WHA46.40 refers to “primary prevention” in the following terms:

“Recalling that primary prevention is the only appropriate means to deal with the health and environmental effects of the use of nuclear weapons²;

² See *Effects of Nuclear War on Health and Health Services* (2nd ed.), Geneva, WHO, 1987.

Consciente du fait que la prévention primaire des risques pour la santé constitués par les armes nucléaires suppose de préciser comment la question de leur utilisation est envisagée au regard du droit international et qu'au cours des quarante-huit dernières années les Etats Membres ont exprimé des vues très divergentes quant à la licéité de l'utilisation des armes nucléaires ;
...»

Le document intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*, auquel renvoie ledit préambule, est un rapport établi en 1987 par le groupe de gestion créé par le Directeur général de l'OMS pour assurer le suivi de la résolution WHA36.28 de l'Assemblée mondiale de la Santé ; ce rapport met à jour un autre rapport sur le même sujet, qui avait été établi en 1983 par un comité international d'experts en sciences médicales et santé publique, et dont les conclusions avaient été approuvées par l'Assemblée dans sa résolution sus-indiquée. Comme plusieurs Etats l'ont fait observer au cours de la présente procédure, le groupe de gestion souligne effectivement dans son rapport de 1987 que «la seule façon de parer aux effets qu'un conflit nucléaire pourrait avoir sur la santé passe par la prévention primaire, c'est-à-dire la prévention de la guerre nucléaire» (résumé, p. 5, point 7). Toutefois, le groupe précise qu'il ne lui «appartient pas de définir les mesures politiques qui permettraient d'écartier cette menace ni les mesures de prévention à prendre» (*ibid.*, point 8) ; et le groupe de conclure :

«L'OMS peut pourtant apporter une contribution importante à cet effort en diffusant systématiquement des informations sur les conséquences sanitaires que pourrait avoir un conflit nucléaire et en élargissant et en intensifiant la coopération internationale en matière de santé.» (*Ibid.*, point 9.)

24. 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, les références à ce type de prévention qui sont faites 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 remettent pas en cause la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au paragraphe 22 ci-dessus.

25. La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir. La Cour permanente de Justice internationale s'est référée à ce principe de base dans les termes suivants :

«Comme la Commission européenne n'est pas un Etat, mais une institution internationale pourvue d'un objet spécial, elle n'a que les

Realizing that primary prevention of the health hazards of nuclear weapons requires clarity about the status in international law of their use, and that over the last 48 years marked differences of opinion have been expressed by Member States about the lawfulness of the use of nuclear weapons;

...”

The document entitled *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, to which the Preamble refers, is a report prepared in 1987 by the Management Group created by the Director-General of the WHO in pursuance of World Health Assembly resolution WHA36.28; this report updates another report on the same topic, which had been prepared in 1983 by an international committee of experts in medical sciences and public health, and whose conclusions had been approved by the Assembly in its above-mentioned resolution. As several States have observed during the present proceedings, the Management Group does indeed emphasize in its 1987 report that “the only approach to the treatment of health effects of nuclear warfare is primary prevention, that is, the prevention of nuclear war” (Summary, p. 5, para. 7). However, the Group states that “it is not for [it] to outline the political steps by which this threat can be removed or the preventive measures to be implemented” (*ibid.*, para. 8); and the Group concludes:

“However, WHO can make important contributions to this process by systematically distributing information on the health consequences of nuclear warfare and by expanding and intensifying international cooperation in the field of health.” (*Ibid.*, para. 9.)

24. The WHO could only be competent to take those actions of “primary prevention” which fall within the functions of the Organization as defined in Article 2 of its Constitution. In consequence, the references to this type of prevention which are made in the Preamble to resolution WHA46.40 and the link there suggested with the question of the legality of the use of nuclear weapons do not affect the conclusions reached by the Court in paragraph 22 above.

25. The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the “principle of speciality”, that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them. The Permanent Court of International Justice referred to this basic principle in the following terms:

“As the European Commission is not a State, but an international institution with a special purpose, it only has the functions bestowed

attributions que lui confère le Statut définitif, pour lui permettre de remplir cet objet; mais elle a compétence pour exercer ces fonctions dans leur plénitude, pour autant que le Statut ne lui impose pas de restrictions.» (*Compétence de la Commission européenne du Danube, avis consultatif, 1927, C.P.J.I. série B n° 14, p. 64.*)

Les compétences conférées aux organisations internationales font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif. Néanmoins, les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes fondamentaux qui gouvernent leur activité. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits «implicites». S'agissant de l'Organisation des Nations Unies, la Cour s'est à cet égard exprimée comme suit:

«Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du Travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif n° 13, du 23 juillet 1926 (Série B, n° 13, p. 18), et il doit l'être aux Nations Unies.» (*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 182-183; cf. Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, C.I.J. Recueil 1954, p. 57.*)

De l'avis de la Cour, 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; une telle compétence ne saurait en effet 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.

26. L'OMS est au surplus une organisation internationale d'une nature particulière. Ainsi que l'annonce le préambule et que le confirme l'article 69 de sa Constitution, l'«Organisation est rattachée aux Nations Unies comme une des institutions spécialisées prévues à l'article 57 de la Charte des Nations Unies». L'article 57 de la Charte définit les «institutions spécialisées» dans les termes suivants:

«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.

upon it by the Definitive Statute with a view to the fulfilment of that purpose, but it has power to exercise these functions to their full extent, in so far as the Statute does not impose restrictions upon it.” (*Jurisdiction of the European Commission of the Danube, Advisory Opinion, P.C.I.J., Series B, No. 14*, p. 64.)

The powers conferred on international organizations are normally the subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as “implied” powers. As far as the United Nations is concerned, the Court has expressed itself in the following terms in this respect:

“Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties. This principle of law was applied by the Permanent Court of International Justice to the International Labour Organization in its Advisory Opinion No. 13 of July 23rd, 1926 (Series B, No. 13, p. 18), and must be applied to the United Nations.” (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, pp. 182-183; cf. *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954*, p. 57.)

In the opinion of the Court, to ascribe to the WHO the competence to address the legality of the use of nuclear weapons — even in view of their health and environmental effects — would be tantamount to disregarding the principle of speciality; for such competence could not be deemed a necessary implication of the Constitution of the Organization in the light of the purposes assigned to it by its member States.

26. The World Health Organization is, moreover, an international organization of a particular kind. As indicated in the Preamble and confirmed by Article 69 of its Constitution, “the Organization shall be brought into relation with the United Nations as one of the specialized agencies referred to in Article 57 of the Charter of the United Nations”. Article 57 of the Charter defines “specialized agencies” as follows:

“1. The various specialized agencies, established by intergovernmental agreement and having wide international responsibilities, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, educational, health, and related fields, shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63.

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

L'article 58 de la Charte porte :

«L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.»

Quant à l'article 63 de la Charte, il précise :

«1. Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.»

Comme le montrent ces dispositions, la Charte des Nations Unies a jeté les bases d'un «système» tendant à organiser la coopération internationale de façon cohérente par le rattachement à l'Organisation des Nations Unies, dotée de compétences de portée générale, de diverses organisations autonomes et complémentaires, dotées de compétences sectorielles. L'exercice de ces compétences par les organisations appartenant au «système des Nations Unies» est coordonné, notamment, par les accords de liaison conclus entre l'ONU et chacune des institutions spécialisées. Pour ce qui est de l'OMS, l'accord du 10 juillet 1948 entre l'ONU et cette organisation renvoie lui-même, en son article I, à la Constitution de cette dernière dans les termes qui suivent :

«L'Organisation mondiale de la Santé est reconnue par l'Organisation des Nations Unies comme étant l'institution spécialisée chargée de prendre toutes les mesures conformes aux termes de sa Constitution en vue d'atteindre les buts fixés par cet acte.»

Il résulte de l'ensemble des textes susmentionnés que la Constitution de l'OMS ne peut être interprétée, en ce qui concerne les compétences attribuées à cette organisation, qu'en tenant dûment compte, non seulement du principe général de spécialité, mais encore de la logique du système global envisagé par la Charte. Si, conformément aux règles qui sous-tendent ce système, l'OMS est pourvue, en vertu de l'article 57 de la Charte, «d'attributions internationales étendues», celles-ci sont nécessairement limitées au domaine «de la santé publique» et ne sauraient empiéter sur celles d'autres composantes du système des Nations Unies. Or il ne fait pas de doute 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. Toute autre conclusion viderait d'ailleurs très largement de son contenu la notion d'institution spécialisée; on imagine en effet mal ce

2. Such agencies thus brought into relationship with the United Nations are hereinafter referred to as 'specialized agencies'."

Article 58 of the Charter reads:

"The Organization shall make recommendations for the co-ordination of the policies and activities of the specialized agencies."

Article 63 of the Charter then provides:

"1. The Economic and Social Council may enter into agreements with any of the agencies referred to in Article 57, defining the terms on which the agency concerned shall be brought into relationship with the United Nations. Such agreements shall be subject to approval by the General Assembly.

2. It may co-ordinate the activities of the specialized agencies through consultation with and recommendations to such agencies and through recommendations to the General Assembly and to the Members of the United Nations."

As these provisions demonstrate, the Charter of the United Nations laid the basis of a "system" designed to organize international co-operation in a coherent fashion by bringing the United Nations, invested with powers of general scope, into relationship with various autonomous and complementary organizations, invested with sectorial powers. The exercise of these powers by the organizations belonging to the "United Nations system" is co-ordinated, notably, by the relationship agreements concluded between the United Nations and each of the specialized agencies. In the case of the WHO, the agreement of 10 July 1948 between the United Nations and that Organization actually refers to the WHO Constitution in the following terms in Article I:

"The United Nations recognizes the World Health Organization as the specialized agency responsible for taking such action as may be appropriate under its Constitution for the accomplishment of the objectives set forth therein."

It follows from the various instruments mentioned above that the WHO Constitution can only be interpreted, as far as the powers conferred upon that Organization are concerned, by taking due account not only of the general principle of speciality, but also of the logic of the overall system contemplated by the Charter. If, according to the rules on which that system is based, the WHO has, by virtue of Article 57 of the Charter, "wide international responsibilities", those responsibilities are necessarily restricted to the sphere of public "health" and cannot encroach on the responsibilities of other parts of the United Nations system. And there is no doubt that questions concerning the use of force, the regulation of armaments and disarmament are within the competence of the United Nations and lie outside that of the specialized agencies. Besides, any other conclusion would render virtually meaningless the notion of a specialized agency; it is difficult to imagine what other meaning that

que cette notion pourrait encore signifier s'il était jugé suffisant, pour qu'une organisation de cette nature soit habilitée à traiter de la licéité de l'utilisation de certaines armes, que cette utilisation soit susceptible d'avoir des effets sur ses objectifs. Il est par suite difficile de soutenir qu'en autorisant diverses institutions spécialisées à demander des avis à la Cour conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte l'Assemblée générale ait entendu leur permettre de saisir la Cour de questions relevant de la compétence d'attribution de l'Organisation des Nations Unies.

Pour l'ensemble de ces motifs, la Cour estime que la question sur laquelle porte la demande d'avis consultatif que l'OMS lui a soumise ne se pose pas «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation tel que défini par sa Constitution.

*

27. L'examen de la pratique de l'OMS confirme ces conclusions. Aucun des rapports et résolutions visés dans le préambule de la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé ne participent d'une pratique de l'OMS dans le domaine de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires. Le rapport du Directeur général (doc. A46/30), visé au troisième alinéa dudit préambule, les résolutions WHA34.38 et WHA36.28 précitées, ainsi que la résolution WHA40.24, toutes visées au quatrième alinéa, et le rapport sus-indiqué du groupe de gestion de 1987 auquel renvoient le cinquième et le septième alinéa, ont exclusivement traité, le premier, aux *effets* des armes nucléaires sur la santé et l'environnement et, les autres, aux *effets* de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Quant aux résolutions WHA42.26 et WHA45.31, visées au sixième alinéa du préambule de la résolution WHA46.40, la première concerne la contribution de l'OMS aux efforts internationaux en faveur d'un développement durable et la seconde les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé. Aucun de ces rapports et résolutions ne traite de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires.

La résolution WHA46.40 elle-même, adoptée, non sans opposition, dès que la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires a été soulevée au sein de l'OMS, ne saurait être considérée comme exprimant ou constituant à elle seule une pratique qui établirait un accord entre les Etats membres de l'Organisation pour interpréter sa Constitution comme l'habilitant à traiter de la question de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires.

La Cour ne trouve nulle part ailleurs de pratique de cette nature. Semblable pratique ne saurait être déduite, en particulier, de passages isolés de certaines résolutions de l'Assemblée mondiale de la Santé évoquées au cours de la présente procédure, telles que la résolution WHA15.51 relative au rôle du médecin dans le maintien et le développement de la paix, la résolution WHA22.58 afférente à la coopération entre l'OMS et l'ONU sur la question des armes chimiques et bactériologiques et les consé-

notion could have if such an organization need only show that the use of certain weapons could affect its objectives in order to be empowered to concern itself with the legality of such use. It is therefore difficult to maintain that, by authorizing various specialized agencies to request opinions from the Court under Article 96, paragraph 2, of the Charter, the General Assembly intended to allow them to seize the Court of questions belonging within the competence of the United Nations.

For all these reasons, the Court considers that the question raised in the request for an advisory opinion submitted to it by the WHO does not arise “within the scope of [the] activities” of that Organization as defined by its Constitution.

*

27. A consideration of the practice of the WHO bears out these conclusions. None of the reports and resolutions referred to in the Preamble to World Health Assembly resolution WHA46.40 is in the nature of a practice of the WHO in regard to the legality of the threat or use of nuclear weapons. The Report of the Director-General (doc. A46/30), referred to in the third paragraph of the Preamble, the aforementioned resolutions WHA34.38 and WHA36.28, as well as resolution WHA40.24, all of which are referred to in the fourth paragraph, as well as the above-mentioned report of the Management Group of 1987 to which reference is made in the fifth and seventh paragraphs, deal exclusively, in the case of the first, with the health and environmental *effects* of nuclear weapons, and in the case of the remainder, with the *effects* of nuclear weapons on health and health services. As regards resolutions WHA42.26 and WHA45.31, referred to in the sixth paragraph of the Preamble to resolution WHA46.40, the first concerns the WHO's contribution to international efforts towards sustainable development and the second deals with the effects on health of environmental degradation. None of these reports and resolutions deals with the legality of the use of nuclear weapons.

Resolution WHA46.40 itself, adopted, not without opposition, as soon as the question of the legality of the use of nuclear weapons was raised at the WHO, could not be taken to express or to amount on its own to a practice establishing an agreement between the members of the Organization to interpret its Constitution as empowering it to address the question of the legality of the use of nuclear weapons.

Nowhere else does the Court find any practice of this kind. In particular, such a practice cannot be inferred from isolated passages of certain resolutions of the World Health Assembly cited during the present proceedings, such as resolution WHA15.51 on the role of the physician in the preservation and development of peace, resolution WHA22.58 concerning co-operation between the WHO and the United Nations in regard to chemical and bacteriological weapons and the effects of their

quences de leur emploi éventuel, ou la résolution WHA42.24 concernant l'embargo imposé sur les fournitures médicales pour des raisons politiques et les restrictions à leur circulation. La Cour a au demeurant noté la prise en compte régulière, par l'OMS, de diverses normes de droit international dans l'exercice de ses fonctions, sa participation à certaines actions entreprises dans le domaine juridique au niveau international, à l'effet, par exemple, d'élaborer un code international de pratique sur les mouvements transfrontières des déchets radioactifs, ainsi que sa participation à certaines conférences internationales visant à développer progressivement et à codifier le droit international. Que l'OMS, en tant que sujet de droit international, soit amenée à en appliquer les règles ou s'intéresse à leur développement, n'a certes rien de surprenant; mais il ne s'ensuit pas qu'elle ait reçu mandat, au-delà des termes de sa Constitution, pour traiter elle-même de la licéité ou de l'illicéité de l'utilisation d'armements au cours d'hostilités.

*

28. Reste à examiner si l'insertion des mots «y compris la Constitution de l'OMS» dans la question soumise à la Cour (qui tend essentiellement à l'obtention d'un avis sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires en général) autoriserait celle-ci à donner un avis sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par référence au passage de la question qui vise la Constitution de l'OMS. La Cour doit répondre par la négative. En effet, l'OMS n'est pas habilitée à demander un avis portant sur l'interprétation de sa Constitution à l'égard de questions qui se situent en dehors du cadre de ses fonctions.

* *

29. D'autres arguments ont cependant encore été avancés dans la procédure pour fonder la compétence de la Cour en l'espèce.

On a ainsi fait valoir que, la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé ayant été adoptée à la majorité requise, elle devait «être présumée valable» (cf. *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, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 22, par. 20*). La Cour observera à cet égard que la question de savoir si une résolution a été régulièrement adoptée d'un point de vue procédural et la question de savoir si cette résolution a été adoptée *intra vires* sont deux questions différentes. Le simple fait, pour une majorité d'Etats, d'avoir voté une résolution en respectant toutes les règles de forme pertinentes ne saurait, en soi, suffire à apurer les éventuels vices de fond qui, tel l'excès de pouvoir, l'entacheraient.

Comme la Cour l'a dit, «chaque organe doit ..., tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence» (*Certaines dépenses des*

possible use, and resolution WHA42.24 concerning the embargo placed on medical supplies for political reasons and restrictions on their movement. The Court has also noted that the WHO regularly takes account of various rules of international law in the exercise of its functions; that it participates in certain activities undertaken in the legal sphere at the international level — for example, for the purpose of drawing up an international code of practice on transboundary movements of radioactive waste; and that it participates in certain international conferences for the progressive development and codification of international law. That the WHO, as a subject of international law, should be led to apply the rules of international law or concern itself with their development is in no way surprising; but it does not follow that it has received a mandate, beyond the terms of its Constitution, itself to address the legality or illegality of the use of weaponry in hostilities.

*

28. It remains to be considered whether the insertion of the words “including the WHO Constitution” in the question put to the Court (which essentially seeks an opinion on the legality of the use of nuclear weapons in general) could allow it to offer an opinion on the legality of the use of nuclear weapons by reference to the passage in the question concerning the WHO Constitution. The Court must answer in the negative. Indeed, the WHO is not empowered to seek an opinion on the interpretation of its Constitution in relation to matters outside the scope of its functions.

* *

29. Other arguments have nevertheless been put forward in the proceedings to found the jurisdiction of the Court in the present case.

It has thus been argued that World Health Assembly resolution WHA46.40, having been adopted by the requisite majority, “must be presumed to have been validly adopted” (cf. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1971*, p. 22, para. 20). The Court would observe in this respect that the question whether a resolution has been duly adopted from a procedural point of view and the question whether that resolution has been adopted *intra vires* are two separate issues. The mere fact that a majority of States, in voting on a resolution, have complied with all the relevant rules of form cannot in itself suffice to remedy any fundamental defects, such as acting *ultra vires*, with which the resolution might be afflicted.

As the Court has stated, “each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction” (*Certain Expenses of the United Nations*

Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 168). Il appartenait donc assurément 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, compte tenu des termes de la Constitution de l'Organisation et de ceux de l'accord du 10 juillet 1948 qui relie celle-ci à l'ONU. Mais il incombe de la même manière à la Cour de s'assurer que les conditions auxquelles est subordonnée sa propre compétence pour donner l'avis sollicité sont remplies; par l'effet du renvoi fait, respectivement, par le paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte au «cadre de [l']activité» de l'Organisation et par le paragraphe 2 de l'article X de l'accord du 10 juillet 1948 à sa «compétence», la Cour se trouve également dans l'obligation, en l'espèce, d'interpréter la Constitution de l'OMS.

L'exercice des fonctions qui lui ont été confiées aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut exige qu'elle fournisse une telle interprétation, indépendamment de toute mise en œuvre du mécanisme spécifique de recours que l'article 75 de ladite Constitution réserve aux cas où se pose une question ou surgit un différend entre États concernant l'interprétation ou l'application de cet instrument; et la Cour parvient, ce faisant, à des conclusions différentes de celles auxquelles avait abouti l'Assemblée mondiale de la Santé lors de l'adoption de sa résolution WHA46.40.

*

30. La Cour ne peut davantage accepter 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 soumise à la Cour. Au dernier alinéa du préambule de sa résolution sus-indiquée, 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».

En s'exprimant de la sorte, l'Assemblée générale a manifestement traduit la volonté d'une majorité d'États de la voir apporter son soutien politique à la démarche de l'OMS, dont elle s'est félicitée. La Cour ne considère pas toutefois que, ce faisant, l'Assemblée ait aussi entendu se prononcer sur la compétence de l'OMS pour demander un avis sur la question posée. Au surplus, l'Assemblée générale n'aurait pu, à l'évidence, avoir

(Article 17, paragraph 2, of the Charter), *Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 168). It was therefore certainly a matter for the World Health Assembly to decide on its competence — and, thereby, that of the WHO — to submit a request to the Court for an advisory opinion on the question under consideration, having regard to the terms of the Constitution of the Organization and those of the Agreement of 10 July 1948 bringing it into relationship with the United Nations. But likewise it is incumbent on the Court to satisfy itself that the conditions governing its own competence to give the opinion requested are met; through the reference made, respectively, by Article 96, paragraph 2, of the Charter to the “scope of [the] activities” of the Organization and by Article X, paragraph 2, of the Agreement of 10 July 1948 to its “competence”, the Court also finds itself obliged, in the present case, to interpret the Constitution of the WHO.

The exercise of the functions entrusted to the Court under Article 65, paragraph 1, of its Statute requires it to furnish such an interpretation, independently of any operation of the specific recourse mechanism which Article 75 of the WHO Constitution reserves for cases in which a question or dispute arises between States concerning the interpretation or application of that instrument; and in doing so the Court arrives at different conclusions from those reached by the World Health Assembly when it adopted resolution WHA46.40.

*

30. Nor can the Court accept the argument that the General Assembly of the United Nations, as the source from which the WHO derives its power to request advisory opinions, has, in its resolution 49/75 K, confirmed the competence of that organization to request an opinion on the question submitted to the Court. In the last preambular paragraph of that resolution, the General Assembly

“[welcomed] resolution 46/40 of 14 May 1993 of the Assembly of the World Health Organization, in which the organization requested the International Court of Justice to give an advisory opinion on whether the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict would be a breach of its obligations under international law, including the Constitution of the World Health Organization”.

In expressing this opinion, the General Assembly clearly reflected the wish of a majority of States that the Assembly should lend its political support to the action taken by the WHO, which it welcomed. However, the Court does not consider that, in doing so, the General Assembly meant to pass upon the competence of the WHO to request an opinion on the question raised. Moreover, the General Assembly could evidently

eu 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, limites qui ont été réaffirmées à l'article X de l'accord de liaison du 10 juillet 1948.

* *

31. Etant parvenue à la conclusion que la demande d'avis consultatif présentée par l'OMS ne porte pas sur une question qui se pose «dans le cadre de [l']activité» de cette organisation conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, la Cour constate qu'une condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce fait défaut et qu'elle ne peut, par suite, donner l'avis sollicité. En conséquence, la Cour n'a pas à examiner les arguments qui ont été développés devant elle concernant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de donner un avis.

* * *

32. Par ces motifs,

LA COUR,

Par onze voix contre trois,

Dit qu'elle ne peut donner l'avis consultatif qui lui a été demandé aux termes de la résolution WHA46.40 de l'Assemblée mondiale de la Santé en date du 14 mai 1993.

POUR : M. Bedjaoui, *Président*; M. Schwebel, *Vice-Président*; MM. Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, M^{me} Higgins, *juges*;

CONTRE : MM. Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma, *juges*.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le huit juillet mil neuf cent quatre-vingt-seize, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et les autres seront transmis respectivement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et au Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé.

Le Président,

(*Signé*) Mohammed BEDJAOUI.

Le Greffier,

(*Signé*) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

not have intended to disregard the limits within which Article 96, paragraph 2, of the Charter allows it to authorize the specialized agencies to request opinions from the Court — limits which were reaffirmed in Article X of the relationship agreement of 10 July 1948.

* * *

31. Having arrived at the view that the request for an advisory opinion submitted by the WHO does not relate to a question which arises “within the scope of [the] activities” of that Organization in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter, the Court finds that an essential condition of founding its jurisdiction in the present case is absent and that it cannot, accordingly, give the opinion requested. Consequently, the Court is not called upon to examine the arguments which were laid before it with regard to the exercise of its discretionary power to give an opinion.

* * *

32. For these reasons,

THE COURT,

By eleven votes to three,

Finds that it is not able to give the advisory opinion which was requested of it under World Health Assembly resolution WHA46.40 dated 14 May 1993.

IN FAVOUR: *President* Bedjaoui; *Vice-President* Schwebel; *Judges* Oda, Guillaume, Ranjeva, Herczegh, Shi, Fleischhauer, Vereshchetin, Ferrari Bravo, Higgins;

AGAINST: *Judges* Shahabuddeen, Weeramantry, Koroma.

Done in French and in English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this eighth day of July, one thousand nine hundred and ninety-six, in three copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the others transmitted to the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of the World Health Organization, respectively.

(*Signed*) Mohammed BEDJAOUI,
President.

(*Signed*) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

MM. RANJEVA et FERRARI BRAVO, juges, joignent des déclarations à l'avis consultatif.

M. ODA, juge, joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion individuelle.

MM. SHAHABUDEEN, WEERAMANTRY et KOROMA, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) M.B.

(Paraphé) E.V.O.

Judges RANJEVA and FERRARI BRAVO append declarations to the Advisory Opinion of the Court.

Judge ODA appends a separate opinion to the Advisory Opinion of the Court.

Judges SHAHABUDDEN, WEERAMANTRY and KOROMA append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court.

(Initialed) M.B.

(Initialed) E.V.O.