

## DISSENTING OPINION OF JUDGE WEERAMANTRY

## TABLE OF CONTENTS

	<i>Pages</i>
I. PRELIMINARY	104
1. The genesis of WHO's request	105
2. The Court's advisory jurisdiction	107
3. The requisites to be fulfilled	109
4. The question posed by WHO, compared with the question posed by the General Assembly	110
5. WHO's presentation of its request before the Court	112
6. Two levels of WHO's involvement	113
7. WHO's constitutional responsibilities in regard to public health in general	114
II. EFFECTS OF NUCLEAR WEAPONS ON HEALTH	115
1. Overview of the effects of nuclear weapons on health	115
2. Health problems in the short term	117
3. Intermediate and long-term health effects	121
4. The appearance of devastating epidemics	123
5. The relevance of the medical material placed before the Court	124
6. The experience of Hiroshima and Nagasaki	126
III. MATTERS RELATING TO WHO'S COMPETENCE	127
1. The objections to WHO's competence	127
2. The importance of the enquiry relating to WHO's Constitution	128
3. The constitutional functions of WHO	129
(i) Co-ordination of international health work (Art. 2 (a))	129
(ii) Collaboration with the United Nations, specialized agencies, etc. (Art. 2 (b))	130
(iii) Emergencies (Art. 2 (d))	131
(iv) Provision, upon the request of the United Nations, of health services and facilities to special groups (Art. 2 (e))	131
(v) To propose conventions, agreements and regulations (Art. 2 (k))	131
(vi) Research (Art. 2 (n))	132
(vii) Improved standards of teaching and training (Art. 2 (o))	132
(viii) Public education (Art. 2 (q) and 2 (r))	132
4. The work and concerns of WHO	133
5. The analogy with chemical and biological weapons	134
6. The importance of prevention	135
7. The argument relating to abuse of the Court's advisory functions	138

## OPINION DISSIDENTE DE M. WEERAMANTRY

[Traduction]

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES	104
1. Les origines de la demande de l'OMS	105
2. La compétence consultative de la Cour	107
3. Les conditions qui doivent être remplies	109
4. Analyse comparée de la question posée par l'OMS et de la question posée par l'Assemblée générale	110
5. La présentation par l'OMS de la demande soumise à la Cour	112
6. Les deux niveaux auxquels se situe le rôle de l'OMS	113
7. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS en matière de santé publique en général	114
II. EFFETS DES ARMES NUCLÉAIRES SUR LA SANTÉ	115
1. Aperçu des effets des armes nucléaires sur la santé	115
2. Problèmes de santé à court terme	117
3. Effets à moyen terme et à long terme sur la santé	121
4. L'apparition d'épidémies dévastatrices	123
5. La pertinence du dossier médical soumis à la Cour	124
6. L'expérience d'Hiroshima et de Nagasaki	126
III. QUESTIONS RELATIVES À LA COMPÉTENCE DE L'OMS	127
1. Les objections à la compétence de l'OMS	127
2. L'importance de l'interrogation relative à la Constitution de l'OMS	128
3. Les fonctions constitutionnelles de l'OMS	129
i) Coordination, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art. 2 a))	129
ii) Collaboration avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, etc. (art. 2 b))	130
iii) Cas d'urgence (art. 2 d))	131
iv) Fourniture, à la requête des Nations Unies, de services sanitaires et de secours aux groupes spéciaux (art. 2 e))	131
v) Initiatives normatives (conventions, accords et règlements) (art. 2 k))	131
vi) Recherche (art. 2 n))	132
vii) Amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2 o))	132
viii) Education du public (art. 2 q) et r))	132
4. L'activité et la vocation de l'OMS	133
5. Le parallèle avec les armes chimiques et biologiques	134
6. L'importance de la prévention	135
7. L'argument selon lequel il y aurait détournement des fonctions consultatives de la Cour	138
	39

IV. STATE OBLIGATIONS	139
1. State obligations in regard to the environment	139
(a) The progress of environmental law	140
(b) The growth of the notion of State obligations	141
(c) Active and passive State obligations	141
(d) The juristic nature of State obligations	142
(e) Multilateral treaty obligations	143
2. State obligations in regard to health	143
(a) The human right to health	143
(b) State obligations in relation to health	144
(c) Global implementation measures involving State obligations in regard to health	144
(d) The clash between State obligations and the health-related effects of nuclear weapons	145
3. The duties of States under the WHO Constitution	146
V. PRINCIPLES OF INTERPRETATION RELATING TO WHO'S CONSTITUTION	147
1. Principles of interpretation applicable to WHO's Constitution	147
2. The principle of speciality	149
VI. WHO'S PRIOR EFFORTS	151
1. WHO's efforts in the nuclear field	151
2. WHO's past practice in matters relating to peace	152
3. Lack of objection of prior WHO actions	153
VII. ADMISSIBILITY AND JURISDICTION	153
1. The Court's discretion	153
2. The Court's duty to act judicially	154
3. The objections	155
(a) The requested opinion would enter the political sphere	156
(b) Nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations	157
(c) An opinion would be devoid of object or purpose	158
(d) An opinion would have no effect on the conduct of States	159
(e) An opinion could adversely affect important disarmament negotiations	160
(f) The question referred is purely abstract and theoretical	161
(g) The question is too general	163
(h) An opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court	164
(i) The Court would be involved in a law-making exercise if it rendered an opinion	164
(j) The case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given	165

IV. OBLIGATIONS DES ETATS	139
1. Obligations des Etats en matière d'environnement	139
<i>a)</i> Les progrès du droit de l'environnement	140
<i>b)</i> L'affirmation progressive de la notion d'obligations des Etats	141
<i>c)</i> Obligations actives et passives de l'Etat	141
<i>d)</i> La nature juridique des obligations des Etats	142
<i>e)</i> Obligations découlant de traités multilatéraux	143
2. Obligations des Etats en matière de santé	143
<i>a)</i> Le droit de tout être humain à la santé	143
<i>b)</i> Obligations des Etats touchant la santé	144
<i>c)</i> Mesures de mise en œuvre à l'échelon mondial impliquant pour les Etats des obligations en matière de santé	144
<i>d)</i> L'incompatibilité entre les obligations des Etats et les effets des armes nucléaires dans le domaine de la santé	145
3. Les devoirs des Etats au regard de la Constitution de l'OMS	146
V. PRINCIPES D'INTERPRÉTATION À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE CAS DE LA CONSTITUTION DE L'OMS	147
1. Principes d'interprétation à appliquer à la Constitution de l'OMS	147
2. Le principe de spécialité	149
VI. LES EFFORTS ANTÉRIEURS DE L'OMS	151
1. L'effort de l'OMS dans le domaine nucléaire	151
2. La pratique établie de l'OMS touchant les questions relatives à la paix	152
3. Absence d'objections à la ligne de conduite suivie jusqu'ici par l'OMS	153
VII. RECEVABILITÉ ET COMPÉTENCE	153
1. Le pouvoir discrétionnaire de la Cour	153
2. Le devoir de la Cour de se comporter comme une autorité judiciaire	154
3. Les objections soulevées	155
<i>a)</i> L'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique	156
<i>b)</i> La question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies	157
<i>c)</i> Un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but	158
<i>d)</i> Un avis consultatif serait sans effet sur le comportement des Etats	159
<i>e)</i> Un avis consultatif pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement	160
<i>f)</i> La question posée est purement abstraite et théorique	161
<i>g)</i> La question est trop générale	163
<i>h)</i> Un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour	164
<i>i)</i> La Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé	164
<i>j)</i> La présente affaire n'est pas du type de celles sur lesquelles il convient de donner un avis consultatif	165

103	USE OF NUCLEAR WEAPONS (DISS. OP. WEERAMANTRY)	
	(k) An opinion would trespass into areas of State policy	165
	4. The Court's responsibilities	167
	(a) As a judicial institution	167
	(b) As a principal organ of the United Nations	167
	5. The refusal for want of jurisdiction	168
VIII.	CONCLUSION	169

UTILISATION DES ARMES NUCLÉAIRES (OP. DISS. WEERAMANTRY)	103
<i>k)</i> Un avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique	165
4. Les responsabilités de la Cour	167
<i>a)</i> En tant qu'institution judiciaire	167
<i>b)</i> En tant qu'organe principal des Nations Unies	167
5. Le refus de répondre à la demande pour défaut de compétence	168
VIII. CONCLUSIONS	169



## I. PRELIMINARY

It has been argued that the question asked by the World Health Organization (WHO) travels outside its legitimate concerns. The Court has accepted that argument. I respectfully dissent.

The question on which WHO seeks the Court's opinion is as follows:

“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?”

I read this question as containing an enquiry in relation to State obligations in three particular areas:

- (a) State obligations in regard to health;
- (b) State obligations in regard to the environment; and
- (c) State obligations under the WHO Constitution.

This opinion will endeavour to show that the question asked is directly within WHO's legitimate and mandated area of concern. It relates to an issue fundamental to global health. It relates to the integrity of the human environment which is fundamental to global health. It relates to the fundamental constitutional objective of WHO, which is the attainment by all peoples of the highest possible level of health.

Global health is central to the question, just as global health is central to the concerns of WHO. Health issues may have political or legal overtones, as they often do, but such overtones do not lift them out of the category of health issues; and health issues are the central concerns of WHO.

Moreover, the Court's ruling has significance for other specialized agencies as well, who may in the future desire to invoke the Court's advisory jurisdiction on matters of importance to them in the discharge of their functions.

It will be noted that the International Court of Justice has not thus far refused to render an advisory opinion requested of it by any organ or agency of the United Nations which has been given authority to seek an opinion from the Court. It is important therefore that when such a request is declined for the first time in the Court's jurisprudence, the reasons for so declining must be compelling. The consistent jurisprudence of this Court to this effect is reflected in a stream of decisions<sup>1</sup>, which the Court cites with approval in its Opinion responding to the General Assembly's request concerning the legality of nuclear weapons.

<sup>1</sup> *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1956, p. 86; Certain Expenses of the United*

## I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

On a soutenu que la question posée à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) se situe en dehors du champ de ses préoccupations légitimes. La Cour a accepté cette thèse. Je me permets de différer d'opinion.

La question sur laquelle l'OMS a demandé à la Cour de donner un avis est la 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?»

Je lis dans cette question une triple interrogation concernant:

- a) les obligations des Etats en matière de santé;
- b) les obligations des Etats en matière d'environnement;
- c) les obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS.

La présente opinion dissidente s'appliquera à démontrer que la question posée relève directement de la sphère de préoccupation légitime et statutaire de l'OMS. Elle a trait à un problème primordial de santé mondiale. Elle a trait à l'intégrité de l'environnement humain qui est d'une importance primordiale pour la santé mondiale; elle a trait à l'objectif constitutionnel primordial de l'OMS qui est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible.

La santé mondiale est au cœur de la question posée tout comme elle est au cœur des préoccupations de l'OMS. Les problèmes de santé peuvent avoir et ont souvent des prolongements politiques ou juridiques, mais ils ne cessent pas pour autant d'être des problèmes de santé et les problèmes de santé sont au cœur des préoccupations de l'OMS.

Au surplus, la décision de la Cour intéresse d'autres institutions spécialisées qui peuvent à l'avenir souhaiter faire appel à la fonction consultative de la Cour sur des questions considérées par elles comme importantes pour l'accomplissement de leur mission.

On notera que la Cour internationale de Justice n'a jamais, à ce jour, refusé de donner suite à une demande d'avis consultatif présentée par un organe ou une institution des Nations Unies habilités. Il est donc essentiel que, rejetant pour la première fois dans son histoire une telle demande, elle ait des raisons tout à fait décisives de le faire. Sa jurisprudence constante en la matière ressort d'une série de décisions<sup>1</sup> dont elle se prévaut dans l'avis qu'elle a donné en réponse à la demande de l'Assemblée générale concernant la licéité des armes nucléaires.

<sup>1</sup> *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 86; Certaines dépenses des Nations Unies (article 17,*

### 1. *The Genesis of WHO's Request*

It appears from the report of the Director-General of the World Health Organization (doc. A46/30 of 25 April 1993) entitled "Health and Environmental Effects of Nuclear Weapons", which has been furnished to the Court, that the reference to the Court was proposed by Vanuatu, Ecuador, Panama and Mexico for the agenda of the Forty-sixth World Health Assembly.

Vanuatu explained its co-sponsorship of the resolution in terms of its commitment to the health of the international community, in the context of its own health-related experiences of nuclear weapons. As one of many thousands of small islands scattered in the Pacific, it claimed it had suffered as a result of nuclear activity in the Pacific commencing in the 1950s, in that its people were facing many complicated health issues which they did not have the expertise to diagnose, or the resources to treat. According to its representative, increases in leukaemia, in cancer, in fish poisoning, and in skin diseases were common; the food chain, the water and the ecosystem had been contaminated; miscarriages were common, and grotesquely deformed babies were being born<sup>2</sup>.

Tonga, another supporting member, referred to Article 1 of the WHO Constitution and related the enquiry to the constitutional functions of WHO as listed in various parts of Article 2 of its Constitution<sup>3</sup>. Other members also addressed the Assembly. The matter had been debated earlier in Committee B of the Assembly, where it had been fully discussed, with over a hundred delegates taking part.

At the Assembly, strong objections were raised to the reference by, among others, the United Kingdom, whose representative asserted that this action was not within the competence of WHO, and characterized it as a "pointless and expensive, and a disruptive exercise"<sup>4</sup>; by the United States, whose representative stressed that "This resolution would inject

---

*Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p. 155; 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. 27; Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973, p. 183; Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 21; Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989, p. 191.*

<sup>2</sup> Record of 13th Plenary Meeting of the World Health Assembly, 14 May 1993, doc. A46/VR/13, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 9.

### 1. Les origines de la demande de l'OMS

Le rapport du Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé intitulé «Effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement» (doc. A46/30 du 25 avril 1993), qui fait partie du dossier présenté à la Cour, indique que la question du renvoi à la Cour a été inscrite à l'ordre du jour de la quarante-sixième session de l'Assemblée mondiale de la Santé sur la proposition de Vanuatu, de l'Equateur, du Panama et du Mexique.

Le Vanuatu a expliqué qu'en coparrainant la résolution il avait été guidé par l'intérêt qu'il porte à la santé de la communauté internationale, eu égard à sa propre expérience des effets des armes nucléaires sur la santé. Faisant partie des milliers de petites îles disséminées dans le Pacifique, il a, au dire de sa représentante, souffert de l'activité nucléaire dont cette région a été le théâtre à partir des années cinquante, sa population étant victime de phénomènes pathologiques complexes qu'il ne peut ni diagnostiquer faute des connaissances nécessaires ni traiter faute de ressources. Suivant la représentante du Vanuatu, on observe couramment une augmentation de l'incidence de la leucémie, du cancer, de la contamination halieutique et des affections dermatologiques; la chaîne alimentaire, l'eau et l'écosystème ont été contaminés; les fausses couches sont fréquentes et des enfants souffrant de monstrueuses malformations viennent au monde<sup>2</sup>.

Tonga, un autre membre favorable à la résolution, a invoqué l'article 1 de la Constitution de l'OMS et placé la demande d'avis consultatif dans le contexte des fonctions statutaires de l'OMS énumérées dans les diverses parties de l'article 2 de sa Constitution<sup>3</sup>. D'autres membres ont pris la parole devant l'Assemblée. La question avait été préalablement examinée dans le cadre de la commission B de l'Assemblée où elle a fait l'objet d'un ample débat auquel plus de cent représentants ont participé.

Au sein de l'Assemblée, le renvoi à la Cour a donné lieu à de vives objections de la part notamment du Royaume-Uni, dont le représentant a affirmé qu'il n'entrait pas dans la compétence de l'OMS d'entreprendre une telle démarche, qu'il a décrite comme «inutile et coûteuse et perturbatrice»<sup>4</sup>; des Etats-Unis, dont le représentant a affirmé que «la résolu-

paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155; 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. 27; Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1973, p. 183; Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1975, p. 21; Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1989, p. 191.

<sup>2</sup> Compte rendu de la treizième séance plénière de l'Assemblée mondiale de la Santé, 14 mai 1993, doc. A46/VR/13, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 9.

the World Health Organization into debates about arms control and disarmament that are the responsibility of other organizations in the United Nations system . . .”<sup>5</sup>; by France, whose representative thought that the Assembly was not the appropriate forum to deal with a subject with purely political connotations<sup>6</sup>; and by Russia, whose representative stated that the resolution went beyond the competence of WHO, and would lead to politicization and involvement of the organization in the problem of disarmament, without its having a proper perspective on the matter<sup>7</sup>.

WHO’s legal counsel then took the floor to advise the Assembly. His advice was as follows:

“The question of health and health-related environmental effects of nuclear weapons falls squarely within the mandate of WHO as a technical agency. The question of whether the use of nuclear weapons by a State would be contrary to the spirit and objective of WHO and, as such, a violation of the Constitution of WHO, is also within the mandate and competence of this World Health Assembly. It is not within the normal competence or mandate of WHO to deal with the lawfulness or illegality of the use of nuclear weapons. In consequence, it is also not within the normal competence or mandate of WHO to refer the lawfulness or illegality question to the International Court of Justice.”<sup>8</sup>

As already observed, the WHO question was not framed in terms of lawfulness or illegality in general, but in terms of State obligations in relation to health, the environment and the WHO Constitution.

The matter turned out to be so sensitive that it was proposed that the voting be by secret ballot. 75 votes were received in favour of a secret ballot, 33 against and there were 5 abstentions. The matter was then voted upon by secret ballot, with the following result:

“Members entitled to vote, 164; absent, 41; abstentions, 10; papers null and void, 0; number of Members present and voting, 113; number required for a simple majority, 57; number of votes in favour, 73; number of votes against, 40.”<sup>9</sup>

Thereafter the General Assembly, in its resolution 49/75 K of 15 December 1994 (by which the Assembly itself requested an opinion of the question of the legality of nuclear weapons), welcomed the resolution of the Assembly of the World Health Organization to seek an advisory opinion from the Court.

<sup>5</sup> Record of 13th Plenary Meeting of the World Health Assembly, 14 May 1993, doc. A46/VR/13, p. 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 17.

tion amènerait l'Assemblée mondiale de la Santé à se lancer dans des débats sur le contrôle des armements et sur le désarmement, questions qui relevaient d'autres organisations du système des Nations Unies...»<sup>5</sup>; de la France, dont le représentant a estimé que l'Assemblée n'était pas l'enceinte appropriée pour traiter d'un tel sujet aux connotations purement politiques<sup>6</sup>; et de la Russie, dont le représentant a déclaré que la question excédait la compétence de l'OMS et risquait de politiser l'Organisation et de l'amener à s'occuper du désarmement sans avoir une juste vision du problème<sup>7</sup>.

Le conseiller juridique de l'OMS a alors pris la parole pour donner un avis à l'Assemblée. Il a déclaré ce qui suit:

«La question des effets des armes nucléaires sur la santé ou sur l'environnement vu sous l'angle de la santé relève tout à fait du mandat de l'OMS en tant qu'institution technique. Le point de savoir si l'utilisation des armes nucléaires par un État irait à l'encontre de l'esprit et de l'objectif de l'OMS et contreviendrait à ce titre à la Constitution de l'OMS entre aussi dans le mandat et la compétence de l'Assemblée mondiale de la Santé. Il n'entre pas dans la compétence normale ni dans le mandat de l'OMS de s'interroger sur la licéité ou l'illicéité de l'utilisation des armes nucléaires. En conséquence, il n'entre pas non plus dans la compétence normale ni dans le mandat de l'OMS de soumettre la question de la licéité ou de l'illicéité à la Cour internationale de Justice.»<sup>8</sup>

Comme je l'ai déjà souligné, l'OMS n'a pas formulé son interrogation en termes de licéité ou d'illicéité mais en termes d'obligations des États en matière de santé, d'environnement et au regard de sa propre Constitution.

La question s'est révélée si délicate qu'il a été proposé de la soumettre à un vote à bulletin secret. Une proposition à cet effet a été approuvée par 75 voix contre 33, avec 5 abstentions. La question elle-même a alors fait l'objet d'un scrutin secret dont les résultats ont été les suivants:

«Membres habilités à participer au scrutin: 164; absents, 41; abstentions, 10; bulletins nuls, zéro; nombre de membres présents et votants, 113; nombre de voix requises pour la majorité simple, 57; nombre de voix pour, 73; nombre de voix contre, 40.»<sup>9</sup>

Par la suite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 49/75 K du 15 décembre 1994 (par laquelle elle a elle-même demandé un avis sur la licéité des armes nucléaires), s'est félicitée de la résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé tendant à demander un avis consultatif à la Cour.

<sup>5</sup> Compte rendu de la treizième séance plénière de l'Assemblée mondiale de la Santé, 14 mai 1993, doc. A46/VR/13, p. 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 17.

This brief recital of facts shows a clear division of opinion within WHO, notwithstanding which a decision was taken by a substantial majority to refer the matter to the Court.

## 2. *The Court's Advisory Jurisdiction*

The entitlement of specialized agencies, who have been admitted to this privilege to seek an advisory opinion from the Court in relation to matters arising within the scope of their activities, is an important constitutional right which they enjoy.

Advisory jurisdiction was an innovation in international adjudication, adopted not without difficulty<sup>10</sup> after World War I. The right to seek an opinion was initially given only to the Council and the Assembly of the League of Nations. After World War II, the San Francisco Conference approved the patterns of advisory practice as they had evolved, but the circle of those entitled to seek it was extended. The United Nations family of organizations today is widely expanded, closely knit, and works together, in developing areas of international activity, within the framework of the international rule of law. While each of these organizations has its specific functions, they all interlock in the common service of the ideals of the United Nations and they all operate under the common aegis of international law. Though each of them is given a particular sphere of activity, they do not necessarily function in closed compartments, for the complex nature of United Nations activities may often result in overlapping areas of interest. The work of one organization may interweave with that of other organizations, and hence would have repercussions on the work of other members of the United Nations family.

An important role assigned to the Court in this network of interrelated activity, under the aegis of international law, is the grant of advisory opinions on matters of law to assist authorized organizations in the United Nations system who may need it. This represents an important part of the contribution the Court can make as a member of the United Nations family of organizations, all pursuing the common objectives of the United Nations, each in its different ways. It is, *inter alia*, a means of ensuring a clearer understanding of the principles of international law relating to their work.

The right of such organizations to seek an opinion from the Court is a hard-won right and is valuable, both to each organization in particular, and to the United Nations system in general. This right therefore needs to be carefully conserved from the standpoint of assisting these organi-

---

<sup>10</sup> See Shabtai Rosenne, *The World Court: What It Is and How It Works*, 5th ed., 1995, p. 107.

Ce bref rappel des faits témoigne d'une divergence de vues manifeste au sein de l'OMS, qui n'a pas empêché l'Assemblée de décider, à une majorité confortable, de soumettre la question à la Cour.

## 2. *La compétence consultative de la Cour*

Les institutions spécialisées auxquelles a été reconnu le privilège de demander un avis consultatif à la Cour sur les questions de leur ressort bénéficient de ce fait d'un droit d'ordre constitutionnel important.

La compétence consultative a été, dans l'activité judiciaire internationale, une innovation qui n'a pas été admise sans difficulté<sup>10</sup> après la première guerre mondiale. Le droit de demander un avis n'a été initialement conféré qu'au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. Après la seconde guerre mondiale, la conférence de San Francisco a approuvé les grandes lignes de la pratique en matière consultative qui s'étaient dégagées avec le temps mais elle a élargi le cercle des entités habilitées à demander des avis consultatifs. Le réseau d'organisations des Nations Unies que nous connaissons aujourd'hui s'est considérablement élargi, est étroitement interconnecté et déploie, dans le cadre de la légalité internationale, des efforts concertés dans des secteurs d'activité internationale de plus en plus étendus. Les organisations en cause ont chacune leur mission propre mais elles ont en commun le dévouement aux idéaux des Nations Unies et l'encadrement du droit international. Bien que chacune ait son domaine particulier, il n'y a pas nécessairement de cloisonnement entre elles car la complexité des activités des Nations Unies aboutit souvent à des chevauchements entre les secteurs d'intérêt. Les travaux d'une organisation peuvent se recouper avec ceux d'autres organisations et avoir donc des répercussions sur l'action d'autres membres du système des Nations Unies.

Une importante fonction dévolue à la Cour dans ce réseau d'activités qui s'interconnectent sous les auspices du droit international est de donner des avis consultatifs sur des questions de droit pour épauler les organisations habilitées du système des Nations Unies qui peuvent en avoir besoin. C'est là un aspect important du rôle positif que la Cour, élément du réseau d'institutions œuvrant, chacune à sa manière, à la réalisation des objectifs des Nations Unies, peut jouer en assurant notamment une meilleure compréhension des principes du droit international se rapportant aux activités en cause.

Le droit de ces organisations de demander un avis à la Cour est un droit chèrement acquis et il sert à la fois les intérêts de chacune d'entre elles en particulier et ceux de l'ensemble du système. Il doit donc être précieusement sauvegardé si l'on veut seconder les organisations intéressées

<sup>10</sup> Voir Shabtai Rosenne, *The World Court: What It Is and How It Works*, 5<sup>e</sup> éd., 1995, p. 107.

zations in the discharge of their duties, from the standpoint of the development of international law, and from the standpoint of ensuring the smooth interrelationship of these organizations within the family of United Nations organizations.

The Court's consciousness of its role in assisting the United Nations in this respect through the Court's advisory jurisdiction has been manifested in its prior jurisprudence. For example, in the case concerning *Interpretation of Peace Treaties*, the Court observed that:

“the reply of the Court, itself an ‘organ of the United Nations’, represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused” (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71).

A refusal by the Court to grant an opinion at the request of a specialized agency authorized to request one is therefore fraught with far-reaching implications. The first such refusal in the history of this Court could well affect the readiness of other specialized agencies to approach the Court, even on a matter relating to their own Constitutions.

This becomes particularly important when decisions are involved which may have political overtones, or else different organizations may, in case of doubt, tend to go their different ways on the basis of the dominant political influences playing upon them rather than on the basis of international law. As this Court observed in a previous Advisory Opinion sought by WHO:

“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.” (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87; emphasis added.)

The reference already made to the history of this request indicates the deep divisions of opinion that operated within WHO, on a politically sensitive issue. It is precisely on such matters that great value attaches to the right to seek an independent opinion based on international law, rather than on the varying political perceptions of parties.

The Court is of course entitled to refuse a request for an advisory opinion for cogent reasons — and indeed should so refuse if cogent reasons be present. However, in their absence, there is created a climate of uncertainty in the relevant area, which can result in a diversity of interpretations on the same legal question. This does not augur well for the concept of their all functioning harmoniously under a common mantle of international law.

dans l'accomplissement de leur mission, favoriser le développement du droit international et assurer l'harmonie des relations entre ces organisations au sein du système des Nations Unies.

La Cour est consciente, sa jurisprudence antérieure l'atteste, de l'aide qu'elle peut apporter à cet égard aux Nations Unies par le biais de sa compétence consultative. Dans l'affaire relative à l'*Interprétation des traités de paix*, par exemple, elle a déclaré :

«la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même «organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

Une décision de la Cour refusant de donner un avis à la demande d'une institution spécialisée autorisée à présenter une telle demande a donc des conséquences qui vont loin. La première décision de ce type de toute l'histoire de la Cour risque de décourager d'autres institutions spécialisées de s'adresser à elle, même sur une question relative à leur acte constitutif.

Le problème revêt une importance particulière lorsque sont en jeu des décisions pouvant avoir des implications politiques car les diverses organisations risquent, en cas de doute, de choisir des voies différentes en fonction des influences politiques qui prédominent en leur sein plutôt que sur la base du droit international. Comme l'a souligné la Cour dans un avis consultatif antérieurement donné à la demande de l'OMS :

«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.*» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87; les italiques sont de moi.)

Dans le rappel des origines de la demande à l'examen, il a déjà été fait mention des profondes divergences de vues qui se sont manifestées au sein de l'OMS sur une question politiquement délicate. C'est précisément pour ce type de questions que le droit de demander un avis indépendant reposant sur le droit international plutôt que sur les appréciations politiques subjectives des parties est extrêmement précieux.

La Cour est naturellement fondée à rejeter une demande d'avis consultatif pour des raisons sérieuses — et elle est même tenue de le faire si de telles raisons existent. Mais, dans le cas contraire, un rejet créerait dans le secteur considéré un climat d'incertitude susceptible d'engendrer un éventail de réponses différentes à la même question juridique — ce qui ne cadre guère avec l'idée d'une collaboration harmonieuse sous la bannière commune du droit international.

WHO seeks this opinion to assist it in the discharge of one of its weightiest responsibilities. It is the organ responsible for the planning of the worldwide medical services which can be offered to the world's population in relation to the various health hazards that will confront it from time to time. A nuclear attack is one such health hazard and perhaps the most awful of them all; and WHO will be called upon to bear the brunt of the international responsibility for organizing medical assistance to stricken populations after a nuclear attack — not only in the belligerent countries, but also in the neutral countries (all Member States of the United Nations) who would suffer dire consequences in a war to which they are not parties. In view of the health and environmental effects of nuclear weapons, WHO seeks information from the Court regarding State obligations under international law in relation to health, in relation to the environment, and in relation to the WHO Constitution.

I believe that the Court's refusal to grant an opinion is based upon restricted principles of treaty interpretation. The present application requires, rather, a construction of WHO's statute in the light of its object and purpose. Its overall purpose is "to promote and protect the health of all peoples" — an objective which all the nations subscribing to the WHO Charter have recognized in the opening words of that Constitution to be basic to the security of all peoples. A literal construction of WHO's Constitution, so as to deprive it of an advisory opinion on the legality of a serious threat to global health, is not in accordance with the spirit of WHO's Constitution, or the purposes of the Court's advisory jurisdiction.

### 3. *The Requisites to Be Fulfilled*

I begin by stating my agreement with the Court in regard to the three conditions to be fulfilled to enable a specialized agency to make a request for an advisory opinion. They are that the agency must be authorized to request advisory opinions, that the request must be in respect of a legal question, and that this question must arise within the scope of its activities.

I believe that in the present case all three conditions are satisfied. I agree in principle with the Court's treatment of the first and second requisites, which it is therefore not necessary to consider in this opinion. I agree in particular with its observations that the presence of political aspects in the question referred to the Court cannot suffice to deprive it of its character as a legal question (Advisory Opinion, para. 16), and that the political implications are of no relevance in this respect (*ibid.*, para. 17).

I respectfully disagree, however, with the Court's finding in regard to the third requisite and this opinion will centre mainly on an examination of this aspect.

En demandant cet avis, l'OMS cherche à se doter des moyens dont elle a besoin pour s'acquitter des très lourdes responsabilités qui sont les siennes. C'est à elle qu'incombe la responsabilité de la planification globale des services médicaux qui peuvent être offerts à la population mondiale en présence de telle ou telle menace à la santé. Une agression nucléaire constitue une menace de cette nature, la plus terrifiante de toutes peut-être, et c'est à l'OMS qu'il appartiendra principalement d'organiser l'assistance médicale aux populations victimes d'une telle agression — non seulement dans les Etats belligérants mais aussi dans les Etats neutres (tous Membres des Nations Unies) dont les ressortissants subiraient les terribles conséquences d'un conflit auquel leur pays ne serait pas partie. Etant donné les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, l'OMS demande à la Cour de préciser les obligations que le droit international met à la charge des Etats en matière de santé, en matière d'environnement et au regard de sa Constitution.

Je crois que le refus de la Cour de donner l'avis sollicité est fondé sur des principes restrictifs d'interprétation des traités. La demande à l'examen exige au contraire une interprétation des statuts de l'OMS fondée sur l'objet et le but de l'institution. L'OMS a pour but général d'« améliorer et [de] protéger la santé de tous les peuples » — objectif que toutes les nations ayant adhéré à son acte constitutif ont reconnu être, selon les termes figurant au tout début de cet instrument, à la base de la sécurité de tous les peuples. Une interprétation littérale dudit instrument ayant pour effet de priver l'OMS d'un avis consultatif sur la licéité de ce qui constitue une menace grave à la santé mondiale ne correspond ni à l'esprit de la constitution de l'organisation en cause ni aux buts de la compétence consultative de la Cour.

### 3. *Les conditions qui doivent être remplies*

Je commence par me déclarer d'accord avec la Cour sur les trois conditions qui doivent être remplies pour qu'une institution spécialisée puisse soumettre une demande d'avis consultatif. Il faut que l'institution ait été autorisée à solliciter de tels avis, que la question soulevée soit une question juridique et qu'elle se pose dans le cadre de l'activité de l'institution en cause.

J'estime qu'en l'occurrence ces trois conditions sont réunies. Je souscris d'une manière générale à ce qu'a dit la Cour au sujet de la première et de la deuxième condition, et je n'y reviendrai donc pas dans la présente opinion. Je pense notamment, comme la Cour, que les aspects politiques de la question posée ne suffisent pas à la priver de son caractère de question juridique (avis consultatif, par. 16) et que les implications politiques sont sans pertinence à cet égard (*ibid.*, par. 17).

Je me permets toutefois de différer d'avis avec la Cour en ce qui concerne la troisième condition et la présente opinion sera principalement consacrée à une réflexion sur cet aspect.

*4. The Question Posed by WHO, Compared with the Question Posed by the General Assembly*

There is a substantial difference between the question posed by WHO and that posed by the General Assembly. Both organizations raise issues of vital importance and both equally call for the most careful consideration, but it would not be correct to treat the questions posed by the two bodies as though they raise the identical issues.

The WHO question, as already noted, is as follows:

“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?”

The General Assembly question reads:

“Is the threat or use of nuclear weapons in any circumstance permitted under international law?”

The following differences appear at once in the phraseology of the two questions:

- (a) the WHO request relates to use only;
- (b) the WHO request is cast in terms of State responsibility;
- (c) the WHO request concentrates on health and environmental effects;
- (d) the WHO request is limited to use in war or other armed conflict;
- (e) the WHO question is cast also in terms of obligations under the WHO Constitution;
- (f) the WHO question raises the issue of specific State obligations vis-à-vis health and the environment, and of any conflict between these and the use of nuclear weapons.

It will be seen that the WHO question is carefully drafted, in conformity with the health concerns of WHO as contrasted with the broader concerns of the General Assembly. The question concerns itself with actual use (and not threat of use), with State responsibility (rather than the broader question of illegality under international law), with health and environmental effects (which are the proper sphere of concern of WHO), with use in war or other armed conflict (and not, again, with the status of nuclear weapons generally), and with obligations under the WHO Constitution (which is manifestly a matter of concern to WHO).

WHO's question shows awareness of the need to confine its attention to questions arising within the scope of its activities, as required by Article 96 (2) of the United Nations Charter, and to questions “arising within the competence of the Organization”, as specified in Article 76 of

*4. Analyse comparée de la question posée par l'OMS  
et de la question posée par l'Assemblée générale*

Il y a une différence notable entre l'interrogation de l'OMS et celle de l'Assemblée générale. L'une et l'autre sont d'une importance primordiale et exigent un examen des plus attentifs mais ce serait une erreur de les traiter comme si elles soulevaient des problèmes identiques.

La question de l'OMS, comme on l'a déjà indiqué, est la 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?»

La question de l'Assemblée générale est conçue comme suit:

«Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance?»

Une comparaison entre les deux textes fait immédiatement apparaître les différences suivantes:

- a) la demande de l'OMS ne concerne que l'utilisation;
- b) la demande de l'OMS est formulée en termes de responsabilité des Etats;
- c) la demande de l'OMS vise la santé et l'environnement;
- d) la demande de l'OMS ne concerne que l'utilisation au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé;
- e) la question de l'OMS englobe les obligations au regard de sa Constitution;
- f) la question de l'OMS soulève le problème des obligations de l'Etat se rapportant spécifiquement à la santé et à l'environnement, ainsi que le problème d'un conflit éventuel entre ces obligations et l'utilisation des armes nucléaires.

On notera que la question de l'OMS est soigneusement rédigée, en tenant compte de la vocation propre de l'OMS — la santé —, par opposition aux préoccupations plus larges de l'Assemblée générale. Elle a trait à l'utilisation (à l'exclusion de la menace d'utilisation), à la responsabilité des Etats (par opposition au problème plus vaste de l'illicéité au regard du droit international), aux effets sur la santé et l'environnement (qui constituent la sphère de compétence propre de l'OMS), à l'utilisation au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé (et non au statut des armes nucléaires en général) et aux obligations découlant de la Constitution de l'OMS (laquelle intéresse manifestement l'Organisation).

Dans la formulation de son interrogation, l'OMS montre qu'elle est consciente de la nécessité de se limiter aux questions qui se posent dans le cadre de son activité, ainsi que l'exige l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, et aux questions «du ressort de l'Organisa-

the WHO Constitution. In conformity with these provisions, it did not traverse the whole ground of illegality, but made a very specific enquiry. The question was set in the framework of actual use, which produces medical consequences, and did not enter the theoretical area of threats. It homed in on health and environmental effects, which are its undoubted areas of concern. It sought a legal opinion on the interpretation of its own Constitution which, in my view, it cannot in any event be denied. Unless there are compelling reasons to take an opposite view, an enquiry by WHO, set within the framework of health and environment and of its own Constitution, seems directly related to its mandate and its functions and seems eminently to be a question on which, in the event of uncertainty, WHO is entitled to seek an opinion from the Court.

As already observed, there are three specific segments of WHO's enquiry which call for particular attention — State obligations in regard to health, in regard to the environment, and in terms of WHO's Constitution.

These require the Court to enquire with some degree of particularity into the effects of nuclear weapons on health and on the environment. The general awareness that nuclear weapons damage both health and the environment is insufficient for this purpose. A more precise examination is required of the facts.

The next stage of the enquiry is to consider current international law relating to each of the three heads of obligation set out above.

With the factual and legal material thus placed in juxtaposition with each other, a clear picture will be obtained as to whether there are conflicts between State obligations and the results produced by the use of the weapon. The ensuing discussion will proceed on this basis.

The Opinion of the Court nowhere examines the nature of State obligations in regard to health and the environment under international law in general, nor does it examine those obligations in terms of the WHO Constitution. In my view, it was necessary for the Court to undertake this examination in order to decide whether or not this enquiry falls within WHO's legitimate areas of concern.

Moreover, the Court does not focus its attention precisely on the terms of WHO's question, but addresses, rather, the question of general legality or illegality of the use of nuclear weapons. This takes the discussion further away from the immediate concerns of WHO, as reflected in its carefully worded question, and nearly equates it to the question of general illegality asked by the General Assembly. Had the Court proceeded on the basis of an examination of State obligations regarding health and the environment under international law and under the WHO Constitution, it would have been more apparent how closely these were related to the work of WHO.

tion» comme prévu à l'article 76 de sa Constitution. Se conformant à ces dispositions, elle s'est gardée de soulever le problème de l'illicéité en général et a fait porter son interrogation sur un point bien précis. Elle a envisagé l'utilisation effective, qui a des conséquences sur le plan médical, et ne s'est pas aventurée dans le domaine de la menace qui relève de la spéculation. Elle a ciblé les effets sur la santé et l'environnement, qui sont indubitablement de son ressort. Elle a sollicité un avis juridique sur sa propre Constitution, qui ne peut, selon moi, lui être refusé en aucune circonstance. En l'absence de raisons imposant une conclusion contraire, une question de l'OMS s'inscrivant dans le cadre de la santé et de l'environnement et de sa propre Constitution peut être considérée comme se rapportant directement à son mandat et à ses fonctions et comme constituant par excellence une question sur laquelle, en cas de doute, l'OMS est en droit de demander un avis à la Cour.

Comme je l'ai déjà indiqué, il y a trois aspects particuliers de la demande de l'OMS qui exigent une attention particulière — les obligations des Etats en matière de santé, leurs obligations en matière d'environnement et leurs obligations au regard de la Constitution de l'OMS.

Ces aspects obligent la Cour à s'interroger assez en détail sur les effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement. Il ne lui suffit pas de savoir, d'une manière générale, que les armes nucléaires portent atteinte à la santé et à l'environnement. Une étude plus approfondie des faits est nécessaire.

La démarche suivante qu'exige l'interrogation de l'OMS consiste à examiner le droit international actuel dans la perspective des trois catégories d'obligations visées plus haut.

Une fois mis en regard les faits et le droit, il sera possible de voir s'il y a conflit entre les obligations des Etats et les conséquences qu'engendre l'utilisation des armes considérées. Tel est le plan suivi dans les développements ci-après.

L'avis de la Cour n'analyse nulle part la nature des obligations des Etats en matière de santé et d'environnement au regard du droit international en général, ni ces mêmes obligations au regard de la Constitution de l'OMS. Une telle analyse s'imposait à mon avis pour décider si oui ou non la question de l'OMS s'inscrit dans le cadre de sa sphère de préoccupation légitime.

Au surplus, la Cour, au lieu de s'en tenir strictement au libellé de la demande de l'OMS, traite d'une manière générale de la question de la licéité ou de l'illicéité des armes nucléaires. Elle s'éloigne ainsi des préoccupations immédiates qui ont amené l'OMS à poser sa question dans des termes soigneusement pesés et assimile presque cette question à celle qu'a posée l'Assemblée générale. Si la Cour avait procédé à un examen des obligations qui incombent aux Etats en matière de santé et d'environnement en vertu du droit international et au regard de la Constitution de l'OMS, les liens entre ces obligations et les activités de l'OMS seraient apparus plus clairement.

5. *WHO's Presentation of its Request before the Court*

I must confess to some unease at the manner in which WHO presented its submissions to the Court.

WHO's presentation was extremely detached and objective. This approach reflected the division of opinion within WHO. WHO's presentation indeed prompted two questions from a Member of the Court who asked whether resolution WHA46/40 was "validly adopted" and

"If so, is it now open to any State which was then a member of the World Health Organization to challenge the competence of the World Health Organization to request the Court to give an advisory opinion in terms of the question set out in that resolution?" (CR 95/23, p. 51.)

The reply to the first question was in the affirmative, and the reply to the second reflected this divided attitude within WHO<sup>11</sup>.

There is no requirement now, as there was in the days of the League of Nations, that a request for an advisory opinion should be based upon a unanimous vote. That requirement was left behind after World War II and, as Rosenne observes, "In the United Nations, the unanimity rule has been completely abandoned . . ." <sup>12</sup>. What we have here is a deliberate decision democratically taken by a large majority in WHO to seek an opinion. That must be taken to be the decision of WHO and acted upon as such. The different view held by a minority, whoever they may be, does not make the request to the Court any the less a request by WHO, considered as a whole.

Speaking for myself, I would have appreciated a fuller and ampler presentation, based upon the rich material which was formally placed before the Court by WHO.

WHO's representative observed that WHO's attitude in its presentation:

"has never prevented it — and will never prevent it — from being profoundly concerned by the sufferings of people, nor from doing everything within its power to improve their 'level of health'" (CR 95/22, p. 32).

He submitted further that:

"Neutrality does not signify indifference. Neutrality here is the neutrality of Henri Dunant on the evening of the battle of Solferino,

<sup>11</sup> It stated that

"the legal nature of this type of resolution, and the absence of a specific provision in the Constitution on this subject, suggest that there is nothing to prevent a Member State from challenging before the Court the competence of WHO to request an advisory opinion in terms of the question set out in that resolution".

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 109.

### 5. La présentation par l'OMS de la demande soumise à la Cour

Je dois avouer que l'OMS a présenté sa demande d'une manière qui me laisse quelque peu perplexe.

L'OMS a opté pour une présentation extrêmement neutre et objective en raison de la divergence d'opinions qui s'est manifestée en son sein, ce qui a amené un membre de la Cour à demander si la résolution WHA46/40 était «valable» et,

«[d]ans l'affirmative, [s'il est] maintenant loisible à tout Etat qui était alors membre de l'Organisation mondiale de la Santé de contester la compétence de l'Organisation pour demander à la Cour de donner un avis consultatif en réponse à la question posée dans cette résolution?» (CR 95/23, p. 51).

La première interrogation a reçu une réponse affirmative et la seconde une réponse reflétant la divergence de vues au sein de l'OMS<sup>11</sup>.

Une demande d'avis consultatif n'est plus aujourd'hui, comme elle l'était du temps de la Société des Nations, subordonnée à la condition de l'unanimité. Cette condition a disparu après la seconde guerre mondiale et, comme l'observe Rosenne, «au sein des Nations Unies, la règle de l'unanimité a été complètement abandonnée...»<sup>12</sup>. Ce que nous avons devant nous c'est une décision consciente, démocratiquement adoptée par une large majorité dans le cadre de l'OMS, à l'effet de demander un avis juridique. Il faut voir là une décision de l'OMS, qui doit être traitée comme telle; même si une minorité, quelle qu'en soit la composition, n'y a pas souscrit, elle n'en reste pas moins une demande adressée à la Cour par l'OMS prise dans son ensemble.

En ce qui me concerne, j'aurais souhaité une présentation plus étoffée et plus circonstanciée, fondée sur l'abondante documentation qui a été officiellement soumise à la Cour par l'OMS.

Le représentant de l'OMS a indiqué que la ligne adoptée par l'Organisation en soumettant sa demande:

«ne l'a jamais empêchée et ne l'empêchera jamais de prendre très à cœur les souffrances des peuples et de faire tout son possible pour améliorer leur «niveau de santé» (CR 95/22, p. 32).

Il a ajouté que:

«Neutralité ne signifie pas indifférence. La neutralité dont nous parlons est celle d'Henri Dunant au soir de la bataille de Solferino

<sup>11</sup> Il a été déclaré que:

«la nature juridique du type de résolution en cause et le mutisme de la Constitution sur ce point conduisent à penser que rien n'empêche un Etat membre de contester devant la Cour la compétence de l'OMS pour demander un avis juridique en réponse à la question posée dans la résolution considérée».

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 109.

who, regardless of the merits of the belligerents' dispute, was overwhelmed by the suffering and devastation that the fighting had caused." (CR 95/22, p. 22.)

The Organization's neutrality did not therefore mean that it took no interest in the health-related effects of the use of weapons. The comparison with Dunant scarcely matches the situation of WHO. The neutrality of Dunant was a neutrality between two warring States. That great humanitarian was concerned only with the sufferings of the victims and not with the merits of the dispute. There are no hostile parties involved in this request for an opinion — only member States of WHO, all of them equally committed to the pursuit of global health — a cause to which they have all without distinction committed themselves by being parties to WHO's Constitution.

Unlike the warring nations at Solferino, the member States of WHO are at peace with each other, genuinely pursuing through their common organization their common objective of global health. Those nations, by a large majority, have decided to seek an advisory opinion from this Court. That decision needed, in my view, to be implemented in the spirit as well as the letter, and not in a spirit of neutrality.

#### *6. Two Levels of WHO's Involvement*

There are two broad positions that can be taken regarding WHO's interest in the matters on which the Court's opinion is sought.

One position is that nuclear weapons are so devastating that thereafter all medical treatment is meaningless. The preventive ethic, which is part of the medical enterprise, then comes into play and one needs to examine WHO's interest in prevention.

Those who argue in terms of limited nuclear war tend however to deny the proposition of total devastation, for they seek to equate the use of nuclear weapons as far as possible to the use of conventional weapons. In that event, one must go further and ask what services WHO can prepare itself to provide after a nuclear attack.

The utility to WHO of an opinion from the Court must therefore be examined at both levels, if proper consideration is to be given to both points of view:

- (a) the futility of medical services after a nuclear attack, in which case the emphasis must be on prevention; and
- (b) preparedness to deliver medical services after a nuclear attack, in which case WHO must direct its attention to such matters as planning, medical equipment, and research and training in radiation injuries.

Another factor to be borne in mind in this regard is that even on the supposition that both parties to the nuclear exchange are completely destroyed, the question will still remain of damage to non-combatant

qui, sans prendre parti sur le fond du différend opposant les belligérants, a été accablé par les souffrances et les ravages causés par le combat.» (CR 95/22, p. 22.)

La neutralité de l'Organisation ne traduit donc pas un manque d'intérêt pour les effets de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé. Le parallèle entre Dunant et l'OMS ne tient pas. Dunant restait neutre par rapport à deux Etats en guerre. Ce qui souciait ce grand humaniste c'était les souffrances des victimes et non le fond du différend. La demande d'avis à l'examen ne met pas en présence des adversaires mais des Etats membres de l'OMS, tous également soucieux de servir la cause de la santé mondiale — cause à laquelle ils se sont tous ralliés sans distinction en devenant parties à la Constitution de l'OMS.

Au contraire des nations qui se faisaient la guerre à Solferino, les Etats membres de l'OMS sont en paix les uns avec les autres et s'appliquent, par le canal de l'organisation qui les rassemble, à atteindre leur but commun, la santé mondiale. Ces Etats ont décidé, à une large majorité, de demander un avis consultatif à la Cour. Cette décision devait, selon moi, être exécutée en en respectant l'esprit et la lettre et non dans un souci de neutralité.

#### 6. *Les deux niveaux auxquels se situe le rôle de l'OMS*

L'intérêt de la Cour pour les problèmes qui font l'objet de la demande d'avis consultatif peut se situer, en gros, à deux niveaux.

On peut considérer que les armes nucléaires sont si dévastatrices que toute intervention médicale à posteriori est sans objet. La prévention, qui fait partie de l'activité médicale, passe alors au premier plan et il faut s'interroger sur le rôle de l'OMS en cette matière.

Mais ceux qui partent de l'hypothèse d'une guerre nucléaire limitée tendent à écarter l'idée d'une dévastation totale puisque, selon eux, l'emploi des armes nucléaires n'est pas différent de l'emploi des armes conventionnelles. Cette logique conduit à s'interroger sur les services que l'OMS peut se préparer à dispenser postérieurement à une attaque nucléaire.

L'utilité d'un avis de la Cour pour l'OMS doit donc être appréciée dans les deux perspectives pour faire justice à l'une et à l'autre position :

- a) inutilité des services médicaux après une attaque nucléaire et, par conséquent, primauté de la prévention ;
- b) nécessité de fournir des services médicaux après une attaque nucléaire, et, par conséquent, obligation pour l'OMS de concentrer son attention sur la planification, le matériel médical et la recherche et la formation en matière de blessures radio-induites.

Il faut en outre se rappeler que, même à supposer que les deux parties au conflit nucléaire soient complètement anéanties, la question des dommages aux Etats non belligérants ne pourra être éludée. Des services

States. Urgent medical services will be required on the peripheries of the nuclear devastation — perhaps in countries hundreds or thousands of miles away from the belligerents. WHO has a constitutional responsibility towards them no less than to the belligerents and must be prepared to render what assistance it can.

7. *WHO's Constitutional Responsibilities in Regard to Public Health in General*

It is well accepted that public health concerns itself not merely with cure, but also with prevention and planning and the provision of technical assistance and aid in emergencies (*vide* Art. 2 (*d*) of WHO Constitution). No one would deny that WHO must warn of the medical dangers of foreseeable emergencies (Art. 2 (*r*)), or that it should concern itself with regulations (Art. 2 (*k*)) governing activities that spread disease, such as travel from the infected area or transport of infected foodstuffs. It must co-ordinate arrangements for the necessary nutrition and sanitation (Art. 2 (*i*)) when an epidemic occurs. It must evaluate the probabilities of an outbreak and must plan for them (Art. 2 (*p*)). These obligations of planning and prevention (see Art. 2 (*p*)) become all the more compelling when the disease is incurable. These general obligations apply to WHO's activities, whatever the source of danger to health — whether resulting from sanitational, nutritional, epidemiological or military sources.

It may be noted in this connection that the Court itself observes, in paragraph 21 of its Opinion, that:

“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”.

I would agree, respectfully, with this view, and many of the areas of relevance to the WHO Constitution outlined in this opinion proceed on that basis. However, the preventive function of WHO is not limited to providing assistance after the event.

Each of the details set out in the next Part of this opinion, on health problems caused by the nuclear weapon, has a bearing upon the constitutional responsibilities of WHO in such areas as maternal and child health (Art. 2 (*l*)); improving standards of teaching and training (Art. 2 (*o*)); studying and reporting on public health from preventive and curative points of view (Art. 2 (*p*)); providing information (Art. 2 (*q*)); developing an informed public opinion (Art. 2 (*r*)); promoting co-operation among scientific and professional groups (Art. 2 (*j*)); making recommendations with regard to international health matters (Art. 2 (*k*));

médicaux d'urgence devront être fournis tout autour des zones ravagées — peut-être dans des pays situés à des centaines ou des milliers de kilomètres des Etats belligérants. L'OMS a, de par sa Constitution, les mêmes obligations vis-à-vis de tous les Etats, belligérants ou non, et doit être prête à fournir toute l'assistance possible.

*7. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS  
en matière de santé publique en général*

Il est largement admis que la santé publique est affaire non seulement de thérapeutique mais aussi de prévention et de planification, d'assistance technique et d'aide en cas d'urgence (voir art. 2 *d*) de la Constitution de l'OMS). Nul ne conteste que l'OMS doit, en cas de crise prévisible, avertir le public des dangers d'ordre médical y afférents (art. 2 *r*)) ni qu'elle doit élaborer des règlements (art. 2 *k*)) touchant les activités par lesquelles se propagent les maladies (telles que déplacements à partir de la zone infectée ou transport de denrées alimentaires contaminées). Elle doit coordonner les mesures à prendre en matière d'alimentation et d'assainissement (art. 2 *i*)) lorsque se déclare une épidémie. Elle doit évaluer les risques à cet égard et prévoir les dispositions pour y faire face (art. 2 *p*)). Ces obligations de planification et de prévention (voir art. 2 *p*)) sont particulièrement impérieuses lorsque la maladie est incurable. Elles régissent les activités de l'OMS, que la menace à la santé publique provienne de l'environnement ou de la nutrition ou qu'elle ait une origine épidémiologique, militaire ou autre.

On notera à cet égard que la Cour elle-même souligne au paragraphe 21 de son avis que

«les dispositions de l'article 2 [de la Constitution de l'OMS] 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».

Je me permets de faire mienne cette opinion, qui vaut pour bon nombre des secteurs entrant dans le champ de la Constitution de l'OMS visés dans la présente opinion. Toutefois, la mission de l'OMS en matière de prévention ne consiste pas seulement à fournir une assistance à postériori.

Chacun des éléments précis évoqués dans la section suivante de la présente opinion au sujet des problèmes de santé causés par l'arme nucléaire touche aux responsabilités constitutionnelles de l'OMS en ce qui concerne la santé de la mère et de l'enfant (art. 2 *l*)); l'amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2 *o*)); la préparation d'études et de rapports sur la santé publique vue sous l'angle préventif et sous l'angle curatif (art. 2 *p*)); la fourniture d'informations (art. 2 *q*)); la sensibilisation de l'opinion publique (art. 2 *r*)); l'encouragement à la coopération entre groupes scientifiques et professionnels (art. 2 *j*));

and furnishing practical assistance in emergencies (Art. 2(d)). This list is by no means complete.

Health services perform only half of their function if they concern themselves only with curative procedures after disease has struck. They need also to explore two other areas — prevention before the disease strikes and advance planning against the eventuality of a sudden and perhaps massive outbreak. This is all the more so when the threatened damage to health is of an incurable or irreversible nature.

1. *Prevention.* There can be no argument concerning the wisdom of the ages that prevention is better than cure. This was so since the inception of medical science and must be so whatever the agency that damages health — be it a microbe which can kill tens of thousands or a nuclear weapon which can kill tens of millions. The topic of prevention is more fully dealt with in Section III.6 below.
2. *Planning.* There must be planning in advance for handling the medical emergency, if prevention is not possible. WHO can summon global medical resources as no other organization can. How many nurses and doctors should be available, what stock of painkilling and damage-limiting drugs should be kept in readiness, how many hospital beds and how much equipment? How should the populace be informed and educated regarding immediate precautionary measures that can lessen the chances of agonizing suffering, of the formation of cancers and keloids, and even help in prolonging life? A domestic medical service that fails to provide prevention and planning would fail dismally in the discharge of its responsibilities. An international medical service that focuses its attention only on cure after the event and neglects prevention and preparation, would be a no less dismal failure. Indeed, the responsibility for prevention and planning would rank even higher, with a service that carries global responsibility — a service of last resort so to speak, for the world has no higher medical service to turn to when domestic systems fail. The copious medical material placed before the Court provides the background to the WHO request.

## II. EFFECTS OF NUCLEAR WEAPONS ON HEALTH

### 1. *Overview of the Effects of Nuclear Weapons on Health*

This survey commences with a brief overview, and follows with a more detailed examination of the material placed before the Court by WHO.

The legal counsel of WHO has given the Court an overview of the health-related effects of the use of nuclear weapons. In a presentation not

l'élaboration de recommandations concernant les questions internationales de santé (art. 2 *k*); et la fourniture d'une assistance technique dans les cas d'urgence (art. 2 *d*), etc. La liste est loin d'être exhaustive.

Les services de santé ne remplissent qu'à demi leur rôle s'ils interviennent à des fins exclusivement curatives, une fois le mal déclaré. Il leur faut faire plus et agir tant dans le domaine de la prévention, préalablement à l'installation de la maladie, que dans le domaine de la planification en prévision d'une crise soudaine et peut-être de grande envergure, chose particulièrement nécessaire lorsque les répercussions à attendre sur la santé sont irrémédiables ou irréversibles :

- 1) *Prévention*. Il n'y a pas de doute que, comme le veut la sagesse des nations, mieux vaut prévenir que guérir. L'adage est aussi ancien que la science médicale elle-même et vaut quelle que soit l'origine de l'atteinte à la santé — que ce soit un microbe capable de tuer quelques dizaines de milliers de personnes ou une arme nucléaire qui peut en détruire des dizaines de millions. La question de la prévention est examinée plus en détail ci-après à la section III, paragraphe 6.
- 2) *Planification*. Il faut établir des plans à l'avance en prévision d'une urgence médicale que la prévention ne permettrait pas d'éviter. L'OMS est, plus qu'aucune autre organisation, à même de mobiliser les ressources médicales à l'échelle planétaire. De combien d'infirmières ou de médecins faut-il disposer; quelles quantités d'analgésiques et d'antidotes, combien de lits d'hôpital et quels stocks de matériel conviendrait-il d'avoir en réserve? Par quels moyens le public peut-il être initié et formé aux mesures de premiers secours à prendre pour réduire les risques de violentes souffrances, de cancers et de chéloïdes et, le cas échéant, aider à prolonger la vie? Un service médical national qui ne s'occuperait pas de prévention ni de planification manquerait scandaleusement à sa mission. Un service médical international qui n'interviendrait qu'à posteriori, à des fins curatives, et ne se soucierait pas de prévention et de préparation serait tout aussi défaillant. Les responsabilités dans ces deux domaines sont même encore plus lourdes dans le cas d'un service à vocation mondiale — qui est en quelque sorte l'ultime recours, car le monde n'a pas d'instance médicale plus élevée à laquelle s'adresser en cas de carence des systèmes nationaux. Le volumineux dossier médical soumis à la Cour fournit le cadre dans lequel s'inscrit la demande de l'OMS.

## II. EFFETS DES ARMES NUCLÉAIRES SUR LA SANTÉ

### 1. *Aperçu des effets des armes nucléaires sur la santé*

Le présent exposé commence par un bref aperçu, et passe ensuite à une analyse plus détaillée, du dossier soumis à la Cour par l'OMS.

Le conseiller juridique de l'OMS a donné à la Cour un aperçu des effets directs et indirects de l'emploi des armes nucléaires sur la santé.

disputed by any States appearing before the Court, he drew attention to the threefold immediate effects of nuclear explosions — mechanical, thermal and radioactive. While the first two differ quantitatively from those resulting from the explosion of conventional bombs, the third is peculiar to nuclear weapons. In addition to instantaneous radiation, there is also radioactive fallout. Further, the explosion generates an electromagnetic pulse which disrupts electronic devices, including those needed for health services. Over and above this, there are longer-term effects caused by ionizing radiation acting on human beings and on the environment.

WHO has collected a large amount of data from the 1945 bombings and also from an analysis of tests and mathematical models. It has also taken into account information obtained after nuclear accidents, such as those at Kyshtym, Rocky Flats and Chernobyl.

This information reveals *inter alia* that radiation overexposure suppresses the body's immune systems and increases victims' vulnerability to infection and cancers (CR 95/22, pp. 23-24).

Other effects upon health which were referred to by the WHO representative are the increase in genetic defects, the psychological traumas which continue to be noted among the survivors of Hiroshima and Nagasaki, and the effects of ionizing radiation on the crops, the food chain, livestock and the marine ecosystem.

As observed by the WHO representative:

“Obviously a specialized agency whose purpose, as laid down in Article 1 of its Constitution, is the ‘attainment by all peoples of the highest possible level of health’ could not ignore such a topic, and this was the case well before the request for an advisory opinion was transmitted to the Court in 1993.” (CR 95/22, p. 24.)

An international group of experts was set up to investigate the effect of nuclear war on health and health services. After their report was received, the Director-General set up a management group to consider the implications of the report. When the management group's report was presented, the Chairman of the group observed that, while long-term effects were worrying, “the immediate effects were utterly staggering” (CR 95/22, p. 28).

Reference should also be made to the testimony of the Mayor of Hiroshima to the effect that medical treatment after Hiroshima was a matter of groping in the dark, with hospitals in ruins, medical staff dead and a lack of drugs and medicines, all of which caused an incredible number of victims to die without sufficient treatment.

WHO has analysed the effects of nuclear weapons on health in its Report, *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*<sup>13</sup>, under

<sup>13</sup> World Health Organization, Geneva, 2nd ed., 1987.

Dans une déclaration qui n'a été contestée par aucun des Etats qui se sont présentés devant la Cour, il a souligné que les armes nucléaires ont, dans l'immédiat, un triple effet — mécanique, thermique et radioactif. Si leurs effets mécaniques et thermiques ne diffèrent que quantitativement de ceux qu'engendre l'explosion de bombes conventionnelles, leurs effets radioactifs leur sont propres. A côté des radiations instantanées interviennent des retombées radioactives. Qui plus est, l'explosion génère une impulsion électromagnétique qui met hors service les systèmes électroniques, y compris ceux qui sont indispensables aux services de santé. A cela s'ajoutent les effets à plus long terme des radiations ionisantes sur les êtres vivants et l'environnement.

L'OMS a rassemblé une masse de données ayant leur source soit dans les bombardements de 1945 soit dans l'analyse de tests expérimentaux et de modèles mathématiques. Doivent aussi être pris en compte les renseignements recueillis à la suite d'accidents nucléaires comme ceux de Kyshtym, Rocky Flats et Tchernobyl.

Il en résulte, notamment, que la surexposition aux radiations détruit les systèmes immunitaires du corps et accroît la vulnérabilité des victimes à l'infection et aux cancers (CR 95/22, p. 23 et 24).

Au nombre des autres effets sur la santé qu'a mentionnés le représentant de l'OMS figurent l'accroissement des malformations congénitales, les traumatismes psychologiques que continuent de présenter les survivants d'Hiroshima et de Nagasaki et les effets des radiations ionisantes sur les récoltes, la chaîne alimentaire, le bétail et l'écosystème marin.

Comme l'a souligné le représentant de l'OMS :

«Il va de soi qu'une institution spécialisée dont le but, défini à l'article 1 de sa Constitution, est d'amener «tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible» s'intéresse nécessairement à une telle question et il en était ainsi bien avant que la demande d'avis consultatif ne soit transmise à la Cour en 1993.» (CR 95/22, p. 24.)

Un groupe international d'experts a été créé pour étudier les effets d'une guerre nucléaire sur la santé et les services de santé. Après avoir reçu le rapport de ce groupe, le Directeur général a créé un groupe de gestion chargé d'examiner les implications du rapport. En présentant le rapport du groupe de gestion, son président a indiqué que, si les effets à long terme étaient préoccupants, «les effets immédiats étaient proprement confondants» (CR 95/22, p. 28).

Il faut aussi rappeler que, selon le témoignage du maire d'Hiroshima, les soins médicaux ont, après le bombardement, été affaire d'improvisation puisque les hôpitaux étaient en ruine, le personnel médical décimé et les médicaments introuvables, de telle sorte qu'un nombre incroyable de victimes sont mortes privées de soins.

L'OMS a, dans son rapport intitulé *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*<sup>13</sup>, analysé les effets des armes nucléaires sur

<sup>13</sup> Organisation mondiale de la Santé, 2<sup>e</sup> éd., 1987.

two heads — “Health Problems in the Short Term” (Ann. 6) and “Intermediate and Long-Term Health Effects” (Ann. 7). A perusal of these annexes demonstrates very clearly WHO’s grave concerns and legitimate interests in the aspects of prevention and planning.

It is necessary to outline these facts and findings briefly, as that is the setting in which the WHO request has been brought to this Court. To consider the functions of WHO in the abstract, on the basis of formal constitutional provisions read apart from their medical and factual context, would be an academic exercise not sufficiently related to the dire medical realities which WHO must face, as the only organization which is under a duty to co-ordinate global medical assistance in this fearsome eventuality. As this Court observed in *Barcelona Traction*, it is important not to “lose touch with reality” in considering a legal question (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, I.C.J. Reports 1970, p. 37*).

A short summary follows of the medical material placed before the Court.

## 2. Health Problems in the Short Term

- (i) *Heat*. The enormous thermal energy released by thermonuclear explosions, rather than blast, will be the major cause of casualties. The direct thermal pulse or thermal wave would cause immediate charring of exposed parts of the body in the direct line of the thermal rays. Flash burns would occur within fractions of a second and reach their maximum within a few seconds. Indirect burns would result in many more casualties.

The danger of immediate burn injuries becomes apparent when one considers that a single one-megaton air burst could ignite combustible material within a radius of 5-15 km depending on the clarity of the atmosphere. With usual weather conditions this radius would be around 12 km. Simultaneous fires breaking out within this area would probably coalesce into a superfire over an area of some 450 square kilometres. Air temperatures within the fire zone will exceed that of boiling water. The effect of such heat on the human body would be devastating.

- (ii) *Blast* will cause shock waves, collapsing buildings and flying debris and individuals will be hurled into the air like projectiles. On contact with immovable objects, there would be head injuries, fractures, crush injuries and penetrating abdominal and thoracic wounds. A one-megaton air burst is capable of killing everyone within a radius of 7 km from the hypocentre.
- (iii) *Radiation* effects, such as whole body irradiation, result from two

la santé en deux volets dont le premier, intitulé «Problèmes de santé à court terme», fait l'objet de l'annexe 6, et le deuxième, intitulé «Effets à moyen terme et à long terme sur la santé», l'objet de l'annexe 7. Ces deux annexes font clairement apparaître que l'OMS porte un vif et légitime intérêt à la prévention et à la planification.

Il convient de rappeler brièvement ces faits et conclusions car ils définissent le cadre dans lequel s'inscrit la demande soumise à la Cour. Examiner le rôle de l'OMS dans l'abstrait en se basant sur la lettre de dispositions constitutionnelles détachées de leur contexte médical et factuel serait se livrer à une réflexion théorique insuffisamment reliée aux âpres réalités médicales auxquelles, dans la funeste hypothèse envisagée, devrait faire face cette institution, seule organisation ayant mission de coordonner l'assistance médicale à l'échelle mondiale. Comme l'a souligné la Cour dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, il importe de ne pas perdre «contact avec le réel» lorsqu'on examine une question juridique (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase, C.I.J. Recueil 1970, p. 37*).

Voici, par conséquent, un bref résumé du dossier médical soumis à la Cour.

## 2. Problèmes de santé à court terme

- i) *Effet thermique.* C'est l'énorme énergie thermique libérée lors des explosions nucléaires, et non le souffle, qui ferait le plus de victimes. L'impulsion thermique directe ou onde thermique provoquerait la carbonisation des parties exposées du corps se trouvant dans la ligne directe du rayonnement thermique. Des brûlures dues à l'éclair thermique se produiraient dans les fractions de seconde suivant l'explosion et atteindraient leur maximum d'intensité en quelques secondes. Les brûlures indirectes provoqueraient beaucoup plus de victimes. Pour mesurer le danger que représente le risque de brûlures indirectes, il faut savoir que le souffle d'une bombe unique d'une mégatonne pourrait enflammer des matières combustibles dans un rayon compris entre 5 et 15 kilomètres selon le degré de pureté de l'atmosphère. Dans des conditions climatiques normales, ce rayon serait de 12 kilomètres. Des incendies s'allumant simultanément dans la zone se combineraient sans doute en un incendie géant couvrant une superficie de quelque 450 kilomètres carrés. Dans la zone incendiée, la température de l'air dépasserait celle de l'eau bouillante. L'effet d'une telle température sur le corps humain serait catastrophique.
- ii) *Le souffle* provoquerait des ondes de choc, l'écroulement des bâtiments et la dispersion de débris dans l'atmosphère et projetterait en l'air les êtres humains dont la propulsion contre des obstacles fixes entraînerait blessures à la tête, fractures, lésions par écrasement et blessures pénétrantes à l'abdomen et au thorax. L'effet de souffle d'une bombe d'une mégatonne serait capable de tuer toutes les personnes se trouvant dans un rayon de 7 kilomètres de l'hypocentre.
- iii) *Les effets du rayonnement*, sous forme, par exemple, d'irradiation

sources — the immediate burst of gamma and neutron radiations or the radiation from fall-out of radioactive particles. Resulting injuries would be:

- (a) *gastrointestinal effects*, including anorexia, nausea, vomiting, diarrhoea, intestinal cramps, dehydration;
- (b) *neuromuscular effects* producing fatigue, fever, headache, hypertension and hypotensive shock.

In peacetime conditions some such cases would be survivable, with treatment which would include antibiotics, white blood cell or whole blood transfusions and 8 to 12 weeks of hospitalization. The WHO Report<sup>14</sup> states that following a nuclear war, such conditions of medical care would not be available. Even in cases where there are few or no symptoms, a late increase in cancers, particularly leukemias, will occur.

As stated by a professor of radiology at the Sixth World Congress of the International Physicians for the Prevention of Nuclear War, radiation injuries include anorexia, cessation of production of new blood cells, diarrhoea, haemorrhage, damage to the bone marrow, convulsions, vascular damage and cardiovascular collapse<sup>15</sup>.

- (iv) *Inhalation* of radioactive dust could cause acute effects leading to death and long-term effects such as fibrosis and cancer, permeability of the membranes of the alveoli (air sacs) with symptoms of coughing, shortness of breath and feelings of drowning — leading to death by hypoxia, pneumonia and sepsis. There is no means of prevention of this source of infection except wholesale relocation of populations.
- (v) *Ingestion*. Among the radionuclides present in the fall-out, iodine-131 presents a special risk, especially to cancer of the thyroid. The effects of radioactive strontium and caesium will be apparent only later. These are dealt with under the long-term effects.

The WHO Report<sup>16</sup> points out that “the casualties incurred even in a so-called ‘limited’ nuclear exchange would be truly overwhelming”.

It states that the kinds of injuries cited are most demanding of medical resources. Burns of second or third degree involving 20 per cent of the

<sup>14</sup> *Op. cit.*, Ann. 6, p. 157.

<sup>15</sup> Herbert Abrams, “Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War”, in *Proceedings of Sixth World Congress of International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW)*, Cologne, 1986, published under the title *Maintain Life on Earth!*, 1987 pp. 122-125.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, Ann. 6, p. 158.

corporelle totale, sont dus, d'une part, à l'émission instantanée de rayons gamma et de neutrons et, d'autre part, au rayonnement consécutif à la retombée de particules radioactives émises par la bombe. Les atteintes à la santé qui en résulteraient consisteraient en :

- a) *troubles gastro-intestinaux* tels qu'anorexie, nausée, vomissements, diarrhées, crampes intestinales et déshydratation ;
- b) *troubles neuromusculaires* engendrant fatigue, fièvre, céphalée, hypertension et choc neurogénique.

En temps de paix, ces syndromes pourraient être surmontés grâce à un traitement par antibiotiques et à des transfusions de leucocytes ou de sang total et moyennant huit à douze semaines d'hospitalisation. Le rapport de l'OMS<sup>14</sup> indique qu'après une guerre nucléaire de tels soins médicaux ne pourront être fournis. Même en l'absence ou la quasi-absence de tels symptômes, on observera ultérieurement une progression des cancers, notamment de la leucémie.

Comme l'a déclaré un professeur de radiologie au sixième congrès mondial de l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire, la liste des troubles dus au rayonnement est la suivante : anorexie, cessation de la production de cellules sanguines, diarrhées, hémorragies, lésions à la moelle osseuse, convulsions, dommages vasculaires et collapsus radiovasculaire<sup>15</sup>.

- iv) *L'inhalation* de poussières radioactives pourrait avoir des effets graves entraînant une issue fatale et des effets à long terme — fibromes et cancers, perméabilité des membranes des culs de sac alvéolaires s'accompagnant de symptômes tels que toux, essoufflement, sensation d'étouffement conduisant à la mort par hypoxie, pneumopathie et septicémie. Il n'y a aucun moyen de lutter contre cette source d'infection sinon en recourant à des transferts massifs de populations.
- v) *Ingestion*. Parmi les radioéléments présents dans les retombées locales, l'iode-131 présente un risque particulier, notamment pour ce qui est du cancer de la thyroïde. Les effets de l'ingestion de césium et de strontium radioactifs ne se manifesteront que plus tard. Ils seront évoqués à propos des effets à long terme.

Le rapport de l'OMS<sup>16</sup> souligne que « même dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler un conflit nucléaire « limité », les victimes seraient réellement innombrables ».

Il souligne que les catégories de blessures citées sont précisément celles qui exigent la participation la plus large des services médicaux. Des brûlures

<sup>14</sup> *Op. cit.*, annexe 6, p. 165.

<sup>15</sup> Herbert Abrams, « Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War », dans les *Actes du sixième congrès international de l'Association internationale des médecins pour la prévention de la guerre nucléaire (IPPNW)*, Cologne, 1986, publiés sous le titre *Maintain Life on Earth!*, 1987, p. 122-125.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, annexe 6, p. 167.

body surface are generally regarded as fatal unless given intensive therapy with massive fluid replacement, sterile management, antibiotics, surgical care and general nursing, dietary and supportive care for periods of weeks in hospital, followed by lengthy rehabilitation. Even with today's sophisticated medical care, there would be considerable mortality<sup>17</sup>.

In these circumstances, WHO, as a body of experts, has no alternative but to direct its thoughts to prevention and planning for the minimization of injury and suffering when cure is impossible.

It is pointed out further that up to 80 per cent of physicians could well be casualties. With reference to a single megaton air explosion over a metropolitan area such as Boston with a population of 2,844,000, reference is made to a 1979 United States Arms Control and Disarmament Agency estimate of 695,000 direct fatalities and 735,000 surviving injured. Of the 12,816 hospital beds in Boston, at the date of that investigation, around 83 per cent were expected to be destroyed, leaving 2,135 beds and a heavily depleted force of doctors and nurses for the care of 735,000 seriously injured survivors<sup>18</sup>.

According to another study, burn injuries, which are particularly painful, present special medical problems and require careful and specialized treatment<sup>19</sup>. Montreal, a city of 2 million people, had facilities (in 1983) for six severe burn cases. In the whole of North America, it was estimated that there were only 2,500 beds for serious burn cases. Yet a one megaton bomb exploding over Montreal would result in as many as 10,000 people requiring such facilities. Moreover, whatever facilities there are tend to be concentrated on the cities, and will themselves be destroyed.

Indeed, in all branches of medicine, the bulk of practising doctors tend to be within a few miles of the city — as in Quebec with 50 per cent of all practising physicians being within 5 miles<sup>20</sup>.

The total inadequacy of medical facilities to cope with nuclear war is graphically indicated in a study already referred to<sup>21</sup>. It reveals that after a major nuclear attack, even if medical resources remain substantially intact:

---

<sup>17</sup> *Op. cit.*, Ann. 6, pp. 159-160.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Don G. Bates, "Medical and Ecological Effects of Nuclear War", *McGill Law Journal*, 1983, Vol. 28, pp. 722-724.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 724.

<sup>21</sup> Herbert Abrams, "Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War", *op. cit.*, p. 127.

du deuxième ou du troisième degré touchant vingt pour cent de la surface du corps sont généralement considérées comme mortelles, sauf application d'une thérapie intensive comportant une réhydratation massive, des soins en milieu stérile, l'administration d'antibiotiques, divers actes chirurgicaux, des soins infirmiers de caractère général ainsi qu'un régime diététique et un traitement de soutien pendant plusieurs semaines en milieu hospitalier, suivi d'une longue période de rééducation. Même avec les traitements médicaux sophistiqués dont on dispose aujourd'hui, la mortalité sera élevée<sup>17</sup>.

Dans ces conditions, l'OMS, organe d'experts, est tenue de s'intéresser à la prévention et à la planification pour réduire au minimum les atteintes à la santé et les souffrances lorsque la guérison complète est impossible.

On a estimé à quatre-vingts pour cent le nombre possible des victimes chez les médecins. L'explosion d'une bombe unique d'une mégatonne au-dessus d'une zone métropolitaine comme celle de Boston qui compte 2 844 000 habitants ferait, d'après les estimations de 1979 de la US Arms Control and Disarmament Agency, 695 000 morts et 735 000 blessés. Environ quatre-vingt-trois pour cent des 12 816 lits d'hôpital dont disposait Boston à la date de l'enquête seraient détruits, ce qui ne laisserait pour les 735 000 survivants gravement blessés que 2135 lits et un corps de médecins et d'infirmières fortement décimé<sup>18</sup>.

Selon une autre étude, les brûlures — blessures particulièrement douloureuses — posent des problèmes médicaux spéciaux et exigent des soins minutieux et spécialisés<sup>19</sup>. Montréal, ville de 2 millions d'habitants, avait (en 1983) les moyens nécessaires pour soigner six grands brûlés. On a estimé que l'ensemble de l'Amérique du Nord ne disposait que de deux mille cinq cents lits pour cette catégorie de blessés. Or, l'explosion d'une bombe d'une mégatonne au-dessus de Montréal pourrait porter à une dizaine de milliers le nombre des personnes nécessitant les moyens médicaux en question, moyens qui, pour aggraver les choses, sont généralement concentrés dans les villes et auront donc été détruits.

D'ailleurs, quelle que soit leur spécialisation, les praticiens exercent le plus souvent dans un rayon de quelques kilomètres autour des villes — à Québec par exemple on trouve dans un rayon de 6 ou 7 kilomètres cinquante pour cent de l'ensemble des médecins<sup>20</sup>.

Que les moyens médicaux soient tout à fait insuffisants pour faire face à une guerre nucléaire, c'est ce qu'établit de façon concluante une étude déjà mentionnée<sup>21</sup>. Cette étude révèle que, dans l'hypothèse d'une attaque nucléaire et en admettant que les moyens médicaux soient largement épargnés :

<sup>17</sup> *Op. cit.*, annexe 6, p. 169.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Don G. Bates, « Medical and Ecological Effects of Nuclear War », *McGill Law Journal*, 1983, vol. 28, p. 722-724.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>21</sup> Herbert Abrams, « Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War », *op. cit.*, p. 127.

“The disparities are great: 273,000 available hospital beds compared to the 17.6 million needed; few burn beds, with 5.3 million needed; 15,000 intensive care beds, with 6.7 million required. Among essential personnel, 48,000 physicians may be confronted with the work of 1.3 million; or 150,000 registered nurses with that of 6.7 million; or 17,000 medical technologists with that of 450,000. If there are 14,000 units of whole blood available, for example, and 64 million units required, the problem of developing a credible medical response for the millions of surviving injured can readily be grasped.”<sup>22</sup>

Even years before the WHO Report, many detailed studies had been made on the effects of nuclear war on health. For example, the Japanese Association of Doctors Against the A- and H-Bombs appointed an international commission of medical specialists to examine the biological effects of the radioactive fallout produced by United States nuclear tests in the Pacific in 1954. The Japanese fishing boat *Fukuryu Maru* was found to be contaminated while 80 miles outside the estimated danger zone. All 23 members of the crew showed symptoms of radiation disease and were found to have fissionable material in their organs. One of the crew died. The vessel was rendered radioactive, dust from it producing radiation sickness in animals and genetic effects in plants.

Fish caught in various parts of the Pacific, even eight months after the explosion, were found to be contaminated and unfit for human consumption. Crops in different parts of Japan were affected by radioactive rain. The medical experts, who arrived unanimously at these conclusions, were drawn, *inter alia*, from Paris, East Africa, Berlin, Santiago, Czechoslovakia, Moscow and Mukden<sup>23</sup>.

It is little wonder that WHO seeks information on a question fundamental to prevention and planning — the question of State obligations under international law. Is this a lawful weapon of war? Is the use of such a weapon by a State a violation of the State's obligations under international law or under the WHO Constitution? As the global coordinating authority for health work, it must plan for the nuclear contingency as part of its statutory duty. It is entitled to know the answer to this question. If it is to be held to its duties in terms of its Constitution, it must know the reciprocal duties of States in terms of that same Con-

<sup>22</sup> Herbert Abrams, “Chernobyl and the Short-Term Medical Effects of Nuclear War”, *op. cit.*, p. 127, quoting Abrams, “Medical Resources after Nuclear War: Availability v. Need”, *Journal of the American Medical Association*, 1984, pp. 252, 653-658.

<sup>23</sup> Singh and McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*, 1989, p. 124.

« Les disparités sont importantes : 273 000 lits d'hôpital disponibles contre une demande de 17,6 millions ; quelques lits pour grands brûlés contre une demande de 5,3 millions ; 15 000 lits pour patients nécessitant des soins intensifs contre une demande de 6,7 millions. S'agissant du personnel essentiel, 48 000 médecins là où il en faudrait 1,3 million ; 150 000 infirmières diplômées là où il en faudrait 6,7 millions et 17 000 techniciens médicaux là où il en faudrait 450 000. Si l'on sait par exemple que 14 000 unités de sang complet sont disponibles alors que 64 millions d'unités seraient nécessaires, on peut facilement mesurer les difficultés que présenterait la prise en charge effective par les services médicaux des millions de survivants ayant besoin de soins. »<sup>22</sup>

Des années avant la publication du rapport de l'OMS, de nombreuses études détaillées ont été consacrées aux effets de la guerre nucléaire sur la santé. C'est ainsi que l'association japonaise des médecins opposés à la bombe A et à la bombe H a nommé une commission internationale de spécialistes médicaux pour l'étude des effets biologiques des retombées radioactives générées par les essais nucléaires dans le Pacifique en 1954. Il a été constaté que le bateau de pêche japonais *Fukuryu Maru* avait été contaminé alors qu'il se trouvait à 80 milles de distance de la zone présumée dangereuse. Ses vingt-trois membres d'équipage présentaient des symptômes du mal des rayons et l'on a constaté la présence de substances fissiles dans leurs organes. L'un d'entre eux est mort. Le bateau était devenu radioactif, les particules qui en provenaient donnant le mal des rayons aux animaux et ayant des effets génétiques sur les plantes.

On pêchait encore en divers points du Pacifique, huit mois après l'explosion, du poisson contaminé et impropre à la consommation humaine. Des récoltes dans plusieurs régions du Japon ont été touchées par des pluies radioactives. Les experts médicaux qui ont unanimement formulé ces conclusions venaient notamment de : Paris, Afrique orientale, Berlin, Santiago, Tchécoslovaquie, Moscou et Mukden<sup>23</sup>.

Il est normal que l'OMS s'informe sur une question d'une importance essentielle pour la prévention et la planification — la question des obligations des Etats au regard du droit international. L'arme considérée est-elle licite ? L'utilisation d'une telle arme par un Etat constitue-t-elle une violation de ses obligations au regard du droit international ou de la Constitution de l'OMS ? Etant l'instance mondiale de coordination en matière de santé publique, l'OMS est statutairement tenue d'établir des plans pour faire face à l'éventualité d'un cataclysme nucléaire. Elle a le droit de connaître la réponse à ces questions. Pour pouvoir s'acquitter de la mission

<sup>22</sup> Herbert Abrams, p. 127, citant Abrams, « Medical Resources after Nuclear War: Availability v. Need », *Journal of the American Medical Association*, 1984, p. 252, 653-658.

<sup>23</sup> Singh et McWhinney, *Nuclear Weapons and Contemporary International Law*, 1989, p. 124.

stitution. I cannot agree that they can be denied this basic information and, even more so, their very entitlement to seek it.

It is difficult to conclude that this is not their business. Rather, I would consider WHO to be neglectful of its responsibilities if it did not address this question.

Indeed, as is only to be expected, it has for years been turning its attention to this problem, and the reference to this Court for an opinion on the legal aspects is only a part, and a necessary part, of the much broader investigation it has engaged in for the purpose of discharging this aspect of its responsibilities. There is no material before this Court showing that any exception was ever taken to such investigations relating to nuclear weapons, which WHO has been conducting ever since 1966.

By way of analogy, in the field of chemical and bacteriological weapons, WHO has been pressing for prohibition "as a necessary measure in the fight for human health" (WHA resolution 23.53 of 1970). No objection was raised relating to any alleged "intrusion" into the sphere of actual regulation. The current enquiry relates not to an attempt at regulation, but only to an enquiry for information. If WHO was not seen to be intermeddling outside its province when it asked for the actual *prohibition* of chemical and bacteriological weapons, it is difficult to see how it could be seen to be intermeddling when it merely *asks for information* regarding nuclear weapons.

### 3. Intermediate and Long-Term Health Effects

These conclusions, reached upon an analysis of the short-term effects, are strengthened even further upon an examination of the intermediate and long-term effects<sup>24</sup>.

Iodine-131, we are told, constitutes the greatest potential long-term hazard. Iodine-131 enters the body primarily by ingestion of milk. The route from bomb, to atmosphere, to grass, to cow, to milk, to man is described as surprisingly rapid, and milk with high concentrations of iodine-131 has been detected thousands of miles away from test explosion sites. The radioactive iodine concentrates in the thyroid gland, destroying thyroid tissue and producing late thyroid cancer<sup>25</sup>.

While iodine-131 has a half-life of only 8 days, strontium-90 and caesium-137 are nuclides with half-lives of 29 and 30 years respectively. The long delayed descent of global fallout does not therefore effectively reduce their potency. When they do descend, they are trapped in the

---

<sup>24</sup> See WHO Report, *op. cit.*, Ann. 7.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 165.

qui lui incombe en vertu de sa Constitution, elle doit savoir quelles sont les obligations réciproques des Etats découlant de cette même Constitution. Je ne saurais admettre que l'OMS puisse se voir refuser des précisions aussi essentielles — et plus encore le droit de les demander.

Il est difficile de prétendre que l'OMS n'a rien à voir dans cette affaire. Pour ma part, je lui reprocherais plutôt de manquer au sens de ses responsabilités si elle se désintéresserait de la question.

De fait, et très logiquement, elle se préoccupe depuis des années du problème et la démarche qui l'a amenée à demander à la Cour un avis sur les aspects juridiques n'est qu'un élément — un élément indispensable — d'un effort de réflexion plus vaste sur la manière de s'acquitter de cette partie de sa mission. Rien dans le dossier soumis à la Cour n'indique qu'une protestation ait jamais été émise au sujet des enquêtes relatives aux armes nucléaires que l'OMS mène depuis 1966.

Un rapprochement peut ici être fait avec les armes chimiques et bactériologiques dont l'OMS a préconisé l'interdiction «à titre de mesure indispensable au succès des efforts déployés en faveur de la santé humaine» (rés. 23.53 de l'Assemblée mondiale de la Santé, adoptée en 1970). Nul ne s'est élevé à cette occasion contre une prétendue «intrusion» dans le domaine de la réglementation proprement dite. La démarche faite auprès de la Cour reflète non pas un souci de réglementation mais un désir d'information. Si l'OMS n'a pas été considérée comme transgressant les limites de sa sphère de compétence lorsqu'elle a demandé l'*interdiction* même des armes chimiques et bactériologiques, on voit mal comment elle pourrait être accusée d'une telle transgression quand elle se borne à *demandeur des précisions* au sujet des armes nucléaires.

### 3. Effets à moyen terme et à long terme sur la santé

Les conclusions ci-dessus, qui découlent d'une étude des effets à court terme, sont corroborées par l'analyse des effets à moyen terme et à long terme<sup>24</sup>.

Le plus grand risque, nous dit-on, provient de l'iode-131, qui pénètre dans l'organisme principalement par l'intermédiaire du lait de vache. La rapidité avec laquelle l'iode-131 passe de la bombe à l'atmosphère, puis à l'herbe, à l'animal, à son lait et finalement à l'être humain est surprenante et on a détecté des concentrations élevées de cet élément à des milliers de kilomètres du théâtre d'essais nucléaires. L'iode radioactif se concentre dans la glande thyroïde, en détruisant le tissu et provoquant, après une période de latence, un cancer de la thyroïde<sup>25</sup>.

La période de l'iode-131 n'est que de huit jours mais le strontium-90 et le césium-137 sont des nucléides qui ont des périodes de vingt-neuf et trente ans respectivement. La lenteur avec laquelle redescendent les retombées à l'échelle mondiale ne réduit donc pas appréciablement

<sup>24</sup> Voir le rapport de l'OMS, *op. cit.*, annexe 7.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 165.

superficial layers of the soil. They are taken up from there by plants which are eaten by animals. Through vegetables and meats, they are ingested by humans, both elements increasing the incidence of cancers. Once ingested, there is no rapid means of ridding the body of these carcinogenic elements<sup>26</sup>.

Strontium mimics calcium in the body and is deposited in bones and teeth, thus placing its radiation close to the highly sensitive bone marrow. Caesium accumulates in cells in close juxtaposition to nuclear DNA<sup>27</sup>.

Ionizing radiation impairs the function of the immune system, and virtually all elements of the immune system are affected by irradiation. Hard ultraviolet radiation also has an immuno-suppressive effect.

The long-term effects add to the pressure on WHO to turn its attention to prevention and planning to minimize human suffering<sup>28</sup>, even if no cure is possible.

The long-term effects range from after-effects of the injuries sustained to long-term effects of radiation exposure, and health problems resulting from the disruption and destruction of health services. They are conveniently summarized in the Report by the Director-General of WHO to the Forty-sixth World Health Assembly (doc. A46/30 of 26 April 1993). Survivors of nuclear explosions will be confronted with protracted non-healing wounds, suppurating extensive burns, skin infestations, gastrointestinal infections, and psychic trauma (*ibid.*, para. 20).

A recognized consequence of radiation overexposure is the suppression of the body's immune system. Ionizing radiation, according to this Report, reduces the helper T-lymphocytes and increases the suppressor T-lymphocytes, thus increasing the victims' vulnerability to infection and cancers (*ibid.*, para. 21).

Survivors of the nuclear explosion and the populations of contaminated areas will be at risk of cancer induction and genetic damage, the risk varying with the dose received (*ibid.*, para. 23)<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> WHO Report, *op. cit.*, pp. 165-166.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>28</sup> On the long-term effects, see also Z. Dienstbier, "Long-Term Medical Effects of Nuclear War", in *IPPNW Congress Proceedings, op. cit.*, pp. 130 ff.

<sup>29</sup> At an exposure of 1 Gray whole body irradiation, there will be an estimated lifetime risk of mortality from all forms of cancer in the range of 4 per cent to 11 per cent of survivors. A Gray is the "International System unit of absorbed dose, equal to the energy imparted by ionizing radiation to a mass of matter corresponding to 1 joule per kilogram" (*McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms*, 2nd ed., p. 696).

l'activité des nucléides en question. Lorsqu'ils se déposent, ils sont emprisonnés dans les couches superficielles du sol où ils sont absorbés par les végétaux dont se nourrissent les animaux. Ils sont ingérés par l'homme quand il consomme des légumes ou de la viande contaminée et contribuent à l'augmentation de l'incidence du cancer. Il n'existe aucun moyen rapide de débarrasser l'organisme de ces éléments carcinogènes une fois qu'ils ont été ingérés<sup>26</sup>.

Le strontium se comporte comme le calcium dans l'organisme où il s'accumule dans les os et les dents, de telle sorte qu'une source d'irradiation se trouve à proximité de la moelle osseuse qui est particulièrement sensible. Le césium s'accumule dans les cellules, à proximité immédiate de l'ADN du noyau cellulaire<sup>27</sup>.

Les radiations ionisantes ont des effets néfastes sur le système immunitaire, dont pratiquement tous les éléments sont sensibles à l'irradiation. Les rayonnements ultraviolets «durs» ont également des effets destructeurs sur le système immunitaire.

Les effets à long terme font à l'OMS un devoir plus impérieux encore de veiller à la prévention et à la planification afin de réduire au minimum les souffrances humaines<sup>28</sup>, même là où il n'y a pas de guérison possible.

Parmi les effets à long terme, on peut citer aussi bien les séquelles des blessures subies lors de l'explosion que les effets à long terme de l'exposition au rayonnement et les problèmes de santé provoqués par la désorganisation et la destruction des services de soins. Ces effets sont bien résumés dans le rapport du Directeur général de l'OMS à la quarante-sixième Assemblée mondiale de la Santé (doc. A46/30 du 26 avril 1993). Ceux qui survivraient aux explosions nucléaires auraient encore à souffrir de plaies persistantes, de brûlures étendues et suppurantes, d'infections de la peau, d'infections gastro-intestinales et de traumatismes psychiques (*ibid.*, par. 20).

On sait que la surexposition aux rayonnements entraîne l'effondrement du système immunitaire de l'organisme. Les rayonnements ionisants, selon le rapport susmentionné, réduisent la population des lymphocytes-T auxiliaires et augmentent celle des lymphocytes-T suppresseurs, ce qui accroît la vulnérabilité des victimes aux infections et aux cancers (*ibid.*, par. 21).

Ceux qui survivront à une explosion nucléaire et les populations des zones contaminées seront menacés de cancer et de lésions génétiques, le risque dépendant de la dose de rayonnement reçue (*ibid.*, par. 23)<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Rapport de l'OMS, *op. cit.*, p. 175-176.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.176.

<sup>28</sup> Sur les effets à long terme, voir aussi Z. Dienstbier, «Long-Term Medical Effects of Nuclear War», dans les *Actes du congrès de l'IPPNW*, *op. cit.*, p. 130 et suiv.

<sup>29</sup> On estime qu'en cas d'irradiation corporelle totale par absorption d'une dose de 1 Gy, quatre à onze pour cent des survivants seraient, tout au long de leur vie, menacés de mourir d'une forme quelconque de cancer. Le Gy est «l'unité SI de dose absorbée; elle est égale à l'énergie communiquée par l'irradiation ionisante à une masse de matière sur la base d'un joule par kilogramme» (*McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms*, 2<sup>e</sup> éd., p. 696).

Exposure to plutonium alpha particles produces chromosomal instability which can be transmitted to progeny, thus causing cancer in future generations (doc. A46/30 of 26 April 1993, para. 24). Also the effects of internal exposure from the inhalation or ingestion of radioactive materials is much greater than was originally thought (*ibid.*).

Further, with special reference to public health and sanitary facilities, it was pointed out that a nuclear explosion would destroy these, thus opening the way for the spread of disease. Water supplies would be contaminated not only by radioactivity, but also by pathogenic bacteria and viruses. Sewage treatment and waste disposal facilities would have almost completely disappeared (*ibid.*, para. 29).

In addition:

“Great numbers of putrefying human bodies and animal carcasses as well as untreated waste and sewage would provide easy breeding ground for flies and other insects. Diseases like salmonellosis, shigellosis, infectious hepatitis, amoebic dysentery, malaria, typhus, streptococcal and staphylococcal infections, respiratory infections and tuberculosis would occur in epidemic form over vast areas.” (*Ibid.*, para. 30.)

These are areas *par excellence* of WHO’s constitutional concern and medical expertise.

Long-term effects on health through the disruption of the food supply on a regional or a global scale, resulting from environmental damage, is another important factor, impairing health and lowering resistance to disease. A multiple nuclear exchange could result in a nuclear winter, causing famine situations on a global scale.

#### 4. *The Appearance of Devastating Epidemics*

The various glands and organs of the body that provide natural immunity against infection are, according to the writings on this topic, particularly sensitive to radiation. “When combined with social disintegration, this would invite the rapid spread of communicable diseases in unusually severe forms.”<sup>30</sup>

Diseases such as plague, smallpox, cholera and typhoid fever, now largely relegated to the history books, which have been kept at bay by nutrition, sanitation and immunization programmes would reappear.

---

<sup>30</sup> Abrams and Von Kaenel, “Medical Problems of Survivors of Nuclear War: Infection and the Spread of Communicable Disease”, *New England Journal of Medicine*, 1981, Vol. 305, p. 1226, cited in Bates, “The Medical and Ecological Effects of Nuclear War”, *op. cit.*, p. 726.

L'exposition au rayonnement alpha du plutonium engendre une instabilité chromosomique qui peut se transmettre à la descendance et provoquer l'apparition de cancers dans les générations suivantes (doc. A46/30 du 26 avril 1993, par. 24). En outre, les effets de l'irradiation interne résultant de l'inhalation ou de l'ingestion de matériaux radioactifs sont plus importants qu'on ne le pensait à l'origine (*ibid.*)

Il est également à noter que les établissements de santé publique et les centres de soins seraient détruits par une explosion nucléaire, la porte étant ainsi ouverte à la propagation des maladies. Les sources d'approvisionnement en eau seraient contaminées non seulement par la radioactivité, mais aussi par des bactéries pathogènes et par des virus. Les installations de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets seraient presque totalement détruites (*ibid.*, par. 29).

Par surcroît :

«La présence d'un grand nombre de cadavres d'hommes et d'animaux en putréfaction ainsi que l'accumulation des déchets non traités et des eaux usées favoriseraient la prolifération des mouches et autres insectes. Des maladies comme la salmonellose et la shigellose, l'hépatite infectieuse, la dysenterie amibienne, le paludisme, le typhus, les infections à streptocoque et à staphylocoque, les infections respiratoires et la tuberculose prendraient des proportions épidémiques dans de vastes régions.» (*Ibid.*, par. 30.)

Tout cela relève par excellence de la mission constitutionnelle et des compétences médicales de l'OMS.

Non moins importants sont les effets à long terme sur la santé de la désorganisation, consécutive aux atteintes à l'environnement, de l'approvisionnement en produits alimentaires à l'échelon régional ou mondial, qui aboutit à une dégradation de la santé et à une diminution de la résistance à la maladie. Un échange nucléaire multiple pourrait aboutir à un hiver nucléaire qui causerait une famine mondiale.

#### 4. L'apparition d'épidémies dévastatrices

Les glandes et organes du corps qui assurent une immunité naturelle contre l'infection sont, selon les auteurs qui ont écrit sur la question, particulièrement sensibles aux radiations. «De ce fait, et compte tenu de la désintégration sociale, les maladies contagieuses se propageraient rapidement sous des formes particulièrement graves.»<sup>30</sup>

On assisterait au retour de maladies telles que la peste, la variole, le choléra et la fièvre typhoïde, aujourd'hui largement disparues, dont l'humanité est protégée par une bonne alimentation, l'hygiène et des pro-

<sup>30</sup> Abrams et Von Kaenel, «Medical Problems of Survivors of Nuclear War: Infection and the Spread of Communicable Disease» *New England Journal of Medicine*, 1981, vol. 305, p. 1226, cité dans Bates, «The Medical and Ecological Effects of Nuclear War», *op. cit.*, p. 726.

Nuclear war would compromise those defences severely<sup>31</sup>, and in addition would lower the body's organic and glandular resistance to them.

The World Health Report 1996, issued by WHO on 20 May 1996, warns that there is currently a devastating upsurge in infectious diseases caused *inter alia* by the weakening of people's immune systems<sup>32</sup>. The Report warns that, "We are standing on the brink of a global crisis in infectious diseases", with 17 million deaths every year. Up to half of the 5.72 billion people on earth are at risk of many endemic diseases — old diseases such as tuberculosis and malaria which are resurgent, and deadly new diseases such as ebola, for which no cure is known. Diarrhoeal diseases such as cholera, typhoid and dysentery, caused by contaminated water or food kill millions every year. If this is so in the comparatively organized societies of today, the danger of uncontrollable epidemics after the social disintegration, the breakdown of sanitation systems, especially in cities, and the weakening of the immune system caused by nuclear war must be self-evident, and must surely be an important constitutional concern of WHO.

##### 5. *The Relevance of the Medical Material Placed before the Court*

This brief summary of the material placed before the Court demonstrates:

- (a) the futility of awaiting a nuclear catastrophe to move into action in relation to medical services;
- (b) the incurability of most of the medical afflictions resulting from the bomb;
- (c) the prospect of worldwide famine in the event of nuclear war, with its resultant disastrous effect on human health;
- (d) the need to plan in advance for rapid emergency services and supplies in such an eventuality;
- (e) the need to plan in advance for public education, medical research, medical education;
- (f) the need to understand what precisely are the obligations of States under international law in relation to the health effects of use of nuclear weapons;

---

<sup>31</sup> Bates, *op. cit.*

<sup>32</sup> Reported in *International Herald Tribune*, 21 May 1996, p. 10, and *The Guardian Weekly*, 26 May 1996. According to the Report, "In the contest for supremacy the microbes are sprinting ahead."

grammes d'immunisation. La guerre nucléaire porterait un coup grave à cette barrière protectrice<sup>31</sup> et affaiblirait en outre la résistance organique et glandulaire du corps aux maladies en question.

Le rapport sur la santé mondiale de 1996, publié par l'OMS le 20 mai 1996, met en garde contre une inquiétante recrudescence des maladies infectieuses due notamment à l'affaiblissement des systèmes immunitaires de la population<sup>32</sup>. Le rapport souligne que « nous sommes au bord d'une crise mondiale en matière de maladies infectieuses », avec dix-sept millions de morts par an. Sur les 5,72 milliards d'individus vivant sur la planète, jusqu'à cinquante pour cent risqueront de contracter une foule de maladies endémiques — maladies anciennes comme la tuberculose et le paludisme qui font une réapparition ou maladies nouvelles à issue fatale comme l'ébola qui est pour le moment inguérissable. Les maladies diarrhéiques — choléra, typhoïde et dysenterie — qui sont causées par l'eau ou les aliments contaminés tuent des millions de personnes chaque année. Si telle est la situation dans les sociétés relativement organisées d'aujourd'hui, il est évidemment fort à craindre que ne se déclarent des épidémies impossibles à maîtriser dans le contexte de désintégration sociale, de désagrégation des systèmes d'assainissement, notamment dans les villes, et d'affaiblissement du système immunitaire engendré par la guerre nucléaire. L'OMS a nécessairement là un important rôle constitutionnel à jouer.

##### 5. *La pertinence du dossier médical soumis à la Cour*

Ce bref résumé du dossier médical soumis à la Cour montre :

- a) qu'il n'est pas sérieux d'attendre qu'une catastrophe nucléaire se produise pour prendre des initiatives en matière de services médicaux ;
- b) que la plupart des atteintes à la santé dues à la bombe sont incurables ;
- c) qu'une famine à l'échelle planétaire, avec son cortège de conséquences désastreuses pour la santé humaine, est à redouter dans l'éventualité d'une guerre nucléaire ;
- d) qu'il est nécessaire de faire des plans à l'avance pour que services de premiers secours et fournitures soient rapidement disponibles dans une telle éventualité ;
- e) qu'il est nécessaire de faire des plans à l'avance en vue de l'éducation du public, de la recherche médicale et de l'enseignement médical ;
- f) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard du droit international s'agissant des effets sur la santé de l'emploi des armes nucléaires ;

<sup>31</sup> Bates, *op. cit.*

<sup>32</sup> Information diffusée par l'*International Herald Tribune* du 21 mai 1996, p. 10, et *The Guardian Weekly* du 26 mai 1996. Selon le rapport, « dans cette course à la suprématie, les microbes ont une avance considérable ».

- (g) the need to understand what precisely are the obligations of States under international law in relation to the environmental effects of use of nuclear weapons;
- (h) the need to understand what precisely are the obligations of States under the WHO Constitution in relation to the use of nuclear weapons;
- (i) the deep constitutional concerns of WHO with the medical consequences of nuclear war.

The relevance of the medical material placed before the Court can be more pointedly illustrated by taking just one effect — the cancer-inducing qualities of the bomb, for the nuclear weapon can well be described as the greatest cancer-inducing instrumentality yet devised. The legality of cancer-inducing agencies, whatever their scale, are already concerns of WHO. Thus the legality of the sale of a drug that increases the risk of cancer, for example cervical or womb cancer, is clearly a matter that concerns WHO, for it would have to adopt different strategies to deal with the problem depending on whether the drug is legal (and thus freely available) or illegal (and thus less likely to be freely available).

It may be argued that the legality of the nuclear weapon is different from the legality of a drug, in that the weapon will in any event be used by those who desire to use it, irrespective of legality. However, this is a difference with which this Court cannot concern itself, as the Court operates on the assumption of a community ruled by law, and can only act on the assumption that member States of that community will abide by that law. If a particular weapon is a legal weapon of war, it stands on a very different footing from a weapon whose use is banned by law, and WHO is entitled to know in which category the weapon falls.

It is thus difficult to see a logical distinction between WHO's concern with the legality of a cancer-inducing drug and the legality of a cancer-inducing weapon. If the first concern is legitimate — which no one would doubt — it is difficult to see how the other is not. The concern of other organs of the United Nations with the political aspects of the problem cannot negative or override WHO's concern with the medical aspects of the same problem.

This background of medical information reveals numerous areas of obvious concern to WHO in the discharge of its constitutional responsibilities. It also provides the essential factual background to the various applicable principles of international law — particularly of international humanitarian law. If humanitarian concerns are the criterion which triggers into action the principles of humanitarian law, it must be self-evident that the preceding resumé of the medical effects of nuclear war must activate those principles and bring them into play.

- g) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard du droit international s'agissant des effets de l'emploi des armes nucléaires sur l'environnement;
- h) qu'il faut savoir quelles sont exactement les obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS s'agissant de l'emploi des armes nucléaires;
- i) que l'OMS est vitalemment intéressée, en vertu de sa Constitution, aux conséquences médicales d'une guerre nucléaire.

On peut mettre en lumière de façon plus frappante la pertinence du dossier médical en évoquant une conséquence particulière, à savoir l'effet cancérigène de la bombe, car l'arme nucléaire peut indubitablement être décrite comme l'invention la plus cancérigène de tous les temps. La question de la licéité des agents cancérigènes, à quelque échelle qu'ils opèrent, entre déjà dans le champ des préoccupations de l'OMS. C'est ainsi que la licéité de la commercialisation d'un médicament augmentant le risque de cancer du col ou de l'utérus, par exemple, est une question qui regarde évidemment l'OMS puisqu'elle devra adopter des stratégies différentes selon que le médicament est licite (et donc accessible à tous) ou illicite (et donc d'un accès probablement plus difficile).

D'aucuns contesteront le parallèle ainsi établi entre le problème de la licéité des armes nucléaires et celui de la licéité d'un médicament en faisant valoir que, licite ou non, l'arme sera utilisée par ceux qui désirent l'employer. Mais c'est là une distinction que ne saurait faire la Cour dont l'action présuppose une collectivité régie par la règle de droit et constituée d'Etats résolus à respecter la règle du droit. Une arme de guerre licite diffère grandement dans son statut d'une arme dont l'utilisation est bannie par le droit et l'OMS est en droit de savoir à quelle catégorie appartient telle ou telle arme.

On ne voit donc guère comment distinguer logiquement entre l'intérêt que l'OMS porte à la licéité d'un médicament cancérigène et celui qu'elle porte à la licéité d'une arme à effets cancérigènes. Si son attitude est légitime dans le premier cas — et nul ne doute qu'elle le soit — pourquoi ne le serait-elle pas dans le second? Le rôle que d'autres organes des Nations Unies sont appelés à jouer touchant les facettes politiques du problème ne saurait déposséder l'OMS de son rôle à l'égard des facettes médicales de ce même problème.

Cet aperçu de la réalité médicale met en évidence de nombreux aspects qui intéressent manifestement l'OMS dans l'accomplissement de sa mission constitutionnelle. Il fournit en outre les grandes lignes du cadre factuel où replacer les divers principes pertinents du droit international — et notamment du droit international humanitaire. Si les préoccupations humanitaires sont le facteur dont dépend l'entrée en action des principes du droit humanitaire, il ressort à l'évidence du résumé qui précède des effets de la guerre nucléaire sur la santé que ces principes ont un rôle à jouer dans le présent contexte.

### 6. *The Experience of Hiroshima and Nagasaki*

As is well known, even a comparatively minor catastrophe such as Chernobyl imposes on domestic health services a burden greater than they can bear. There would be no other entity to which a nation stricken by a nuclear attack could turn, for its medical services, however rich the country, would be virtually non-existent. Even a comparatively "small" nuclear attack such as occurred in Hiroshima and Nagasaki crippled and destroyed the health services of a well-organized nation. As Dr. Henry Kissinger observed in his work on *Nuclear Weapons and Foreign Policy*:

"Under normal conditions, a hospital requires five persons to care for one patient. It has been estimated that at Nagasaki, under the most primitive medical conditions, each survivor required two persons to care for him. The whole surviving population of an affected area would therefore either be injured or engaged in caring for the injured.

Even then, adequate medical assistance for the injured will be impossible, for most hospitals and most medical personnel are themselves within the target area."<sup>33</sup>

One has only to peruse medical accounts of the aftermath of Hiroshima and Nagasaki to understand how futile medical services can be *after* the nuclear event, especially if they are caught unprepared. *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician August 6-September 30, 1945*, by Michihiko Hachiya, M.D.<sup>34</sup>, is one such.

The multitude of descriptions available on the position of a society which has been the victim of a nuclear attack heavily underscore this aspect of the breakdown of all health services, in which we have the grotesque situation of human beings with shreds of flesh hanging upon them, their eyeballs melted away, and their senses dazed by blast and radiation, wandering around in their thousands in search of assistance, and helpless in the midst of a prevailing despair<sup>35</sup>. Such scenes, the sad realities of the aftermath of a "small" nuclear attack, are amply documented as having occurred in Hiroshima and Nagasaki. They will occur again whenever and wherever nuclear weapons are used. They are the health administrator's worst nightmare, and any institution concerned with world health needs to know whether the only agency capable of causing such a

<sup>33</sup> 1957, p. 70

<sup>34</sup> University of North Carolina Press, 1955.

<sup>35</sup> Here is a quote from *Hiroshima Diary*:

"And they had no faces! Their eyes, noses and mouths had been burned away, and it looked like their ears had been melted off. It was hard to tell front from back. One soldier, whose features had been destroyed and was left with his white teeth sticking out, asked me for some water and I didn't have any. I clasped my hands and prayed for him. He didn't say anything more. His plea for water must have been his last words." (P. 15.)

6. *L'expérience d'Hiroshima et de Nagasaki*

Comme chacun sait, même une catastrophe de relativement faible envergure comme celle de Tchernobyl impose aux services de santé nationaux une charge qui dépasse leur capacité. Une nation victime d'une attaque nucléaire serait sans recours car, si riche soit-elle, ses services médicaux seraient pratiquement anéantis. Une attaque nucléaire d'une portée comparativement modeste, comme celle d'Hiroshima ou de Nagasaki, a suffi à paralyser et à détruire les services de santé d'un pays bien organisé. Comme l'a souligné Henry Kissinger dans son ouvrage intitulé *Nuclear Weapons and Foreign Policy*:

«En temps normal, un hôpital doit affecter cinq personnes au service d'un seul malade. On a calculé qu'à Nagasaki il fallait, avec le niveau de soins médicaux le plus rudimentaire, deux personnes pour veiller sur chaque survivant. Les habitants d'une zone touchée seraient tous soit blessés soit occupés à soigner des blessés.

De toute façon, il sera impossible de dispenser aux blessés les soins médicaux voulus, car la plupart des hôpitaux et la grande majorité du personnel médical se trouveront eux-mêmes dans la zone visée.»<sup>33</sup>

Il suffit de se reporter à ce qu'ont écrit des médecins après Hiroshima et Nagasaki pour mesurer à quel point les services médicaux peuvent se révéler inadéquats *après* un épisode nucléaire, surtout s'ils sont pris par surprise. On peut évoquer ici le récit du docteur Michihiko Hachiya, intitulé *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician, August 6-September 30, 1945*<sup>34</sup>.

Les innombrables documents que nous possédons sur l'état dans lequel une attaque nucléaire laisse la société qui en est victime insistent tous sur la désintégration de l'ensemble des services de santé, débouchant sur le spectacle affligeant d'êtres humains errant par milliers, la chair en lambeaux, les prunelles désagrégées et les sens paralysés par le souffle et les radiations, cherchant une aide et n'en trouvant aucune au milieu de la désolation générale<sup>35</sup>. Ce genre de scène, triste séquelle d'une attaque nucléaire «de portée modeste», Hiroshima et Nagasaki en ont été témoins, de nombreux documents en font foi. On peut en escompter la répétition partout où seront utilisées des armes nucléaires. C'est là un cauchemar pour ceux qui ont la responsabilité de la santé publique et toute institution s'occupant de la santé à l'échelle mondiale a besoin de savoir si le

<sup>33</sup> 1957, p. 70.

<sup>34</sup> University of California Press, 1955.

<sup>35</sup> Voici un extrait de ce récit :

«Et ils n'avaient plus de visage. Leurs yeux, leur nez et leur bouche avaient été calcinés et on aurait dit que leurs oreilles avaient fondu. Il était difficile de distinguer la face antérieure de la face postérieure de leur corps. Un soldat dont ne restaient du visage que les dents qui saillaient me demanda de l'eau mais je n'en avais pas. Je joignis les mains et priai pour lui. Il ne parla plus. Ses derniers mots avaient sans doute été pour demander de l'eau.» (P. 15.)

scenario stands within or without the international legal system, and whether therefore it is permitted or banned.

### III. MATTERS RELATING TO WHO'S COMPETENCE

#### 1. *The Objections to WHO's Competence*

Of the 189 member States of WHO as at 19 May 1994, only nine have raised objections before this Court on grounds that WHO does not have the competence to make this request, namely, Australia, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands, Russia, the United Kingdom and the United States. It will be noted that one nuclear power, China, is not among those who have objected to WHO's competence.

The objections to WHO's competence centre around two broad propositions:

- (a) that the *legality* of the use of nuclear weapons is not a matter for WHO, whose competence is limited to the *effect* of nuclear weapons on human health and environment; and
- (b) that WHO has no special interest in the matter and a recognition of its competence would, in effect, expand the scope of its activities.

Thus France has urged before the Court that:

“WHO has no more competence to put this question than it would have, itself, to declare that the use of a particular kind of weapon was unlawful or to rule on the international legality of a particular conflict; it has not the slightest competence in this area.” (CR 95/23, p. 56.)

France has submitted further that WHO's action “seems nothing less than an abuse of the Court's advisory functions and, to say the least, a somewhat alarming trend” (*ibid.*, pp. 56-57).

With their deep implications, both for the advisory jurisdiction of the Court and for the scope of the legitimate activities of specialized agencies, such submissions need careful consideration.

WHO has no means at its disposal to prevent nuclear war and in no way does its enquiry amount to any act of intermeddling in the causes of nuclear war. It only seeks information and that information could well be relevant in drawing attention to the need to prevent nuclear war. Alternatively, on the supposition that there is room for medical action after a nuclear attack, it is relevant to its state of preparedness. As already noted, even if an entire nation should be destroyed, medical services would be urgently required by neighbouring States. Relevant to its duties in this situation are Article 2 (*d*) and (*e*) of the WHO Constitution which cast upon WHO the express duty of furnishing aid in emergencies and providing health services and facilities to special groups.

seul agent capable d'engendrer de telles conséquences a ou n'a pas sa place dans l'ordre juridique international et est donc permis ou banni.

### III. QUESTIONS RELATIVES À LA COMPÉTENCE DE L'OMS

#### 1. *Les objections à la compétence de l'OMS*

Sur les cent quatre-vingt-neuf Etats qui étaient membres de l'OMS au 19 mai 1994, neuf seulement ont soutenu devant la Cour que l'OMS n'avait pas compétence pour présenter sa demande, à savoir l'Allemagne, l'Australie, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et le Royaume-Uni. On notera qu'une puissance nucléaire, la Chine, ne figure pas au nombre des pays qui ont contesté la compétence de l'OMS.

A l'encontre de la compétence de l'OMS, deux arguments principaux ont été avancés :

- a) la question de la *licéité* de l'emploi des armes nucléaires n'est pas du ressort de l'OMS, dont la compétence est limitée aux *effets* des armes nucléaires sur la santé humaine et l'environnement ;
- b) l'OMS n'a pas d'intérêt spécial en la matière et reconnaître sa compétence reviendrait en fait à élargir le champ de ses activités.

Ainsi, la France a soutenu devant la Cour que :

« L'OMS n'a pas davantage compétence pour poser la question qu'elle n'en aurait elle-même pour déclarer illicite l'utilisation de tel ou tel type d'armes ou pour se prononcer sur la conformité au droit international de tel ou tel conflit ; elle n'a, dans ce domaine, pas la moindre compétence. » (CR 95/23, p. 56.)

La France a en outre déclaré voir dans la démarche de l'OMS « un véritable détournement des fonctions consultatives de la Cour et, pour tout dire, une dérive assez préoccupante » (*ibid.*, p. 56-57).

Etant lourds de conséquences, tant pour la compétence consultative de la Cour qu'en ce qui concerne la délimitation du champ légitime d'activité des institutions spécialisées, ces arguments méritent d'être soigneusement examinés.

L'OMS ne dispose d'aucun moyen pour prévenir une guerre nucléaire et, en posant sa question, elle ne se mêle en aucune manière des causes d'une guerre nucléaire. Elle demande simplement des précisions. Ces précisions peuvent avoir pour effet d'appeler l'attention sur la nécessité de prévenir une guerre nucléaire. Mais, d'un autre côté, à supposer que quelque chose puisse être fait sur le plan médical après une attaque nucléaire, elles pourraient être utiles à l'OMS aux fins des préparatifs nécessaires. J'ai déjà souligné que, même dans l'hypothèse où un pays entier serait détruit, il y aurait un besoin urgent de services médicaux dans des Etats voisins. Les obligations de l'OMS en pareil cas se définiraient par référence aux alinéas *d)* et *e)* de l'article 2 de sa Constitution, qui lui enjoignent expressément de prêter assistance dans les situations d'urgence et de fournir des services et dispositifs médicaux aux groupes spéciaux.

It is therefore a mistake to read into WHO's enquiry an attempt at dabbling in the political question of prevention of nuclear war. It keeps well within its mandate in seeking information which it considers necessary for discharging its constitutional obligation of preparation to render assistance in the event of nuclear war. Here again the analogy of bacteriological or chemical warfare comes to mind. If these are legitimate weapons of war, WHO's state of readiness to cope with the medical problems they raise must surely be different from the situation where the law of nations accepts that they are illegal and should not be used in any circumstances.

## *2. The Importance of the Enquiry Relating to WHO's Constitution*

Elsewhere in its jurisprudence, this Court has stressed the importance of rendering an opinion to a specialized agency when it relates to that agency's Constitution and, indeed, it has made this observation in relation to the constitution of WHO itself (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87. See p. 108, *supra*.)

As the Court has observed in its reply to the General Assembly's request for an opinion on the legality of nuclear weapons:

“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 by international law.” (*I.C.J. Reports 1996*, p. 234, para. 13.)

This principle assumes particular importance in regard to a request for interpretation of an organ's Constitution, for not only is that manifestly a question of law, but it is one of the most practical forms of assistance the Court can give to the members of the United Nations family of organizations. It is a question anchored to the law and, at the same time, lying at the heart of an organization's work. In short, it is the sort of question which in my view the Court would be under a special obligation to address.

With much respect, I must therefore disagree with the Court's conclusion that “WHO is not empowered to seek an opinion on the interpretation of its Constitution in relation to matters outside the scope of its functions” (Advisory Opinion, para. 28). The finding that the matter is “outside the scope of its functions” is itself an interpretation of WHO's Constitution and, in reaching this conclusion, the Court is in effect interpreting WHO's Constitution in response to WHO's request. I find it difficult also to accept that an organ of the United Nations, empowered to

C'est donc une erreur de voir dans la démarche de l'OMS une manœuvre pour s'immiscer dans la problématique de la prévention de la guerre nucléaire. L'OMS s'en tient strictement à son mandat en sollicitant les précisions dont elle estime avoir besoin pour s'acquitter de son obligation constitutionnelle de se préparer à prêter assistance en cas de guerre nucléaire. Là encore, le parallèle avec la guerre bactériologique ou chimique vient à l'esprit. La stratégie qu'adopte l'OMS pour se préparer à faire face aux problèmes médicaux qui découlent de ce type de guerre est nécessairement différente selon que les armes employées sont considérées comme licites et reconnues par le droit international ou comme illicites et prosrites en toutes circonstances.

## 2. *L'importance de l'interrogation relative à la Constitution de l'OMS*

La Cour a, dans le passé, souligné combien il est important de donner un avis à une institution spécialisée lorsque est en cause l'acte constitutif de cette institution et elle l'a d'ailleurs fait à propos de la Constitution de l'OMS elle-même (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, C.I.J. Recueil 1980, p. 87. Voir ci-dessus, p. 108*).

Comme l'a observé la Cour dans la réponse qu'elle a donnée à la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale sur la licéité des armes nucléaires :

«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 conduite éventuelle d'États au regard des obligations que le droit international leur impose.» (*C.I.J. Recueil 1996, p. 234, par. 13*.)

Il est d'autant plus important de respecter ce principe dans le cas d'une demande d'interprétation de l'acte constitutif d'un organe que le caractère juridique de la question en jeu est indubitable et que, par surcroît, la Cour trouve là l'occasion de fournir aux entités qui composent le système des Nations Unies une assistance des plus concrètes. La question posée est en prise directe à la fois avec le droit et avec l'activité de l'Organisation. Bref, c'est le type de question qu'à mon avis la Cour est tenue d'examiner.

Je dois à mon grand regret me désolidariser de la conclusion de la Cour selon laquelle «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» (avis consultatif, par. 28). Dire que la question «se situe en dehors du cadre de ses fonctions» c'est déjà interpréter la Constitution de l'OMS et, en formulant cette conclusion, la Cour donne en fait une interprétation de la Constitution de l'OMS en réponse à la demande que cette dernière lui a adressée. J'ai également du

seek an advisory opinion on a question of law, has no competence to seek an interpretation of its own Constitution.

### 3. *The Constitutional Functions of WHO*

There are a number of constitutional functions of WHO which have a bearing on the question referred to the Court. Some of them have been referred to earlier in this opinion. Among these functions, which are specified in Article 2 of its Constitution, are the following, shown against the respective subsections of Article 2:

- (1) to act as the directing and co-ordinating authority on international health work (Art. 2 (a));
- (2) to establish and maintain effective collaboration with the United Nations, specialized agencies, governmental health administrations, professional groups and such other organizations as may be deemed appropriate (Art. 2 (b));
- (3) to furnish appropriate technical assistance and, in emergencies, necessary aid upon the request or acceptance of Governments (Art. 2 (d));
- (4) to provide or assist in providing, upon the request of the United Nations, health services and facilities to special groups (Art. 2 (e));
- (5) 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 (Art. 2 (k));
- (6) to promote and conduct research in the field of health (Art. 2 (n));
- (7) to promote improved standards of teaching and training in the health, medical and related professions (Art. 2 (o));
- (8) to provide information, counsel and assistance in the field of health (Art. 2 (q));
- (9) to assist in developing an informed public opinion among all peoples on matters of health (Art. 2 (r));
- (10) generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization (Art. 2 (v)).

These will be referred to in the course of the ensuing discussion. It will be sufficient to draw attention at the present stage to the following areas relevant to nuclear weapons in which these constitutional provisions become pertinent:

- (i) *Co-ordination of international health work (Art. 2 (a))*

WHO's obligations under Article 2 may be summarized in terms that: "WHO's first constitutional function is to act as the directing and co-

mal à admettre qu'un organe des Nations Unies habilité à solliciter un avis consultatif sur une question de droit n'ait pas compétence pour demander une interprétation de sa propre Constitution.

### 3. *Les fonctions constitutionnelles de l'OMS*

L'OMS a un certain nombre de fonctions qui ont un lien avec la question posée à la Cour, plusieurs ayant été évoquées plus haut dans la présente opinion. L'article 2 de sa Constitution mentionne en particulier les fonctions qui sont énumérées ci-après, avec indication de l'alinéa pertinent :

- 1) agir en tant qu'autorité directrice et coordinatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art. 2 a));
- 2) établir et maintenir une collaboration effective avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, les administrations gouvernementales de la santé, les groupes professionnels ainsi que telles autres organisations qui paraîtraient indiquées (art. 2 b));
- 3) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, l'aide nécessaire à la requête des gouvernements et sur leur acceptation (art. 2 d));
- 4) fournir ou aider à fournir, à la requête des Nations Unies, des services sanitaires et des secours à des groupements spéciaux tels que les populations des territoires sous tutelle (art. 2 e));
- 5) 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 (art. 2 k));
- 6) stimuler et guider la recherche dans le domaine de la santé (art. 2 n));
- 7) favoriser l'amélioration des normes de l'enseignement et celles de la formation du personnel sanitaire, médical et apparenté (art. 2 o));
- 8) fournir toutes informations, donner tous conseils et toute assistance dans le domaine de la santé (art. 2 q));
- 9) aider à former, parmi les peuples, une opinion publique éclairée en ce qui concerne la santé (art. 2 r));
- 10) d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation (art. 2 v)).

Je reviendrai sur ces diverses fonctions dans la suite de la présente opinion. A ce stade, je me bornerai à appeler l'attention sur la façon dont jouent les dispositions constitutionnelles susmentionnées dans les secteurs d'activité où se pose la question des armes nucléaires.

- i) *Coordination, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international (art.2 a)*

Les obligations de l'OMS aux termes de l'article 2 peuvent être résumées comme suit: «Aux termes de sa Constitution, la première fonction de

ordinating authority on international health work”<sup>36</sup>. Part of this task is stated to be to “devise strategies, principles and programmes to give effect to these policies”.

WHO cannot act as the directing and co-ordinating authority on international health work if it has to act behind a veil of ignorance regarding the legality or otherwise of the greatest of man-made threats to human health.

Moreover this provision highlights the fact that WHO is concerned with “health work”. The expression “health work” clearly refers, as already observed, not merely to the curative, but also to the preventive and planning aspects of health services, which are an integral part of modern medical services.

The consideration, already referred to, that planning for any contingency requires a knowledge of the legal structure within which a particular hazard takes place acquires even greater significance in a world where many violent conflicts are raging concurrently. The possibility is ever present of an escalation of any of these conflicts and, if the nuclear weapon is a legal weapon of war, any one of one of them could quite “legally” flare into a nuclear war.

(ii) *Collaboration with the United Nations, specialized agencies, etc.*  
(Art. 2 (b))

WHO is part of the United Nations system, dedicated to the aims and objectives of the United Nations. It is the agent *par excellence* for co-ordination with other specialized agencies and professional bodies in relation to the medical hazards of nuclear weapons. For example, the effects on crops and the world famine situation resulting from nuclear weapons constitute an obvious area for collaboration with organizations such as the Food and Agriculture Organization. Professional groups of doctors, worldwide, need to be alerted regarding the medical effects of nuclear weapons. WHO must liaise with medical organizations worldwide and share information with them, alert them to the medical dangers and promote readiness to deal with the medical hazards. It must currently do so in the dark, unaware whether these weapons are legal or not.

---

<sup>36</sup> A compendium of *United Nations Action in the Field of Human Rights*, 1988, p. 29, para. 234.

l'OMS est d'agir en tant qu'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international.»<sup>36</sup> Entre dans le cadre de cette fonction le soin de «[mettre] au point des stratégies, des principes et des programmes pour donner effet aux politiques [retenues]».

L'OMS ne peut pas agir en tant qu'autorité directrice et coordinatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international si elle doit mener son action sans être renseignée sur le caractère — licite ou non — de la plus grave des menaces d'origine humaine à la santé de l'humanité.

La disposition considérée met d'autre part en lumière le fait que l'OMS s'intéresse aux travaux «dans le domaine de la santé». Cette expression vise évidemment, comme je l'ai déjà souligné, non seulement la fonction curative des services de santé mais aussi leur rôle de prévention et de planification qui fait partie intégrante de la mission d'un service médical moderne.

Comme je l'ai déjà souligné, il faut, pour établir des plans permettant de faire face aux situations imprévues, connaître le contexte juridique dans lequel s'inscrit telle ou telle activité dangereuse et cette considération revêt une importance particulière dans un monde où de nombreux affrontements violents font simultanément rage. Le risque d'une escalade de l'un de ces conflits ne peut jamais être écarté et si l'arme nucléaire est une arme de guerre licite, tel conflit pourrait, de façon tout à fait «licite», s'embraser en une guerre nucléaire.

ii) *Collaboration avec les Nations Unies, les institutions spécialisées, etc.*  
(art. 2 b))

L'OMS fait partie du système des Nations Unies, qui a pour vocation de faire triompher les buts et objectifs de celles-ci. Elle a un rôle de premier plan à jouer dans la coordination, avec les autres institutions spécialisées et les groupes professionnels, de l'action concernant les conséquences médicales négatives que comportent les armes nucléaires. Par exemple, les effets des armes nucléaires sur les récoltes et la famine mondiale qui en résulterait appellent de toute évidence une collaboration avec des institutions comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les groupements professionnels de médecins dans le monde entier doivent être avertis des effets médicaux des armes nucléaires. L'OMS doit assurer la liaison avec les organisations médicales au plan mondial, leur communiquer des renseignements, leur signaler les dangers médicaux et les inciter à se préparer à faire face à des situations critiques sur le plan médical. Il lui faut pour le moment s'acquitter de toutes ces tâches sans savoir si les armes en cause sont licites ou non.

<sup>36</sup> Inventaire des *Activités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme*, 1992, p. 30, par. 234.

(iii) *Emergencies (Art. 2 (d))*

The inadequacy of national health services to cope with the after effects of a nuclear attack have already been discussed at some length. The practical situation that existed in Hiroshima and Nagasaki has also been described. Such realities, nowhere discussed in the Court's Opinion, make WHO the obvious authority for national Governments to turn to for assistance, in the emergency created by a nuclear attack. If the nuclear weapon is a legal weapon of war, the responsibility lies all the more heavily on WHO to plan for this. It would quite clearly be the only international authority to whom the stricken nation could turn for assistance. All this is consistent with WHO's responsibilities for promoting "the rationalization and mobilization of resources for health"<sup>37</sup>.

WHO's constitutional mandate is to be ready with medical services needed for emergencies.

(iv) *Provision, upon the request of the United Nations, of health services and facilities to special groups (Art. 2 (e))*

The radiation victims of a nuclear attack would be a special group within the meaning of this clause. People far from the source of the explosion — hundreds or thousands of miles away — will be affected. Non-belligerent States, far distant from the scene, will need assistance. WHO is the only organization they could turn to. The dire event of a nuclear attack, whatever the nation that is struck, would raise health problems of such proportions that WHO would be the only entity to which the United Nations itself could turn for special services. WHO cannot be unprepared for such an eventuality, especially if it is one which is permitted by the law.

(v) *To propose conventions, agreements and regulations (Art. 2 (k))*

If the use of nuclear weapons is a legal form of warfare, WHO will need to take the initiative in relation to conventions, agreements and regulations regarding such matters as the exchange of knowledge and facilities relating to the treatment of radiation victims. Granted the impossibility of any one country being able by itself to treat all radiation victims, there will need to be a consideration of mutual medical assistance in the event of such a catastrophe. WHO's constitutional functions in regard to conventions, agreements and regulations then come into play. If an international medical convention is the best means for arranging emergency medical services to a country stricken by a nuclear attack, who but the World Health Organization could take the initiative in this?

---

<sup>37</sup> *Op. cit.* footnote 36, *supra*.

iii) *Cas d'urgence (art. 2 d)*

Qu'on ne puisse s'en remettre aux services nationaux de santé pour gérer les conséquences d'une attaque nucléaire, je l'ai déjà expliqué en détail. J'ai également décrit la situation de fait qui a existé à Hiroshima et à Nagasaki. Ces réalités, dont il n'est nulle part question dans l'avis de la Cour, font de l'OMS une source toute désignée d'assistance pour les gouvernements nationaux aux prises avec les circonstances de crise engendrées par une attaque nucléaire. Si l'arme nucléaire est une arme licite, l'OMS n'en est que plus impérieusement tenue de se préparer à jouer le rôle en question. Elle serait bien évidemment la seule instance internationale à laquelle la nation touchée pourrait demander de l'aide. Tout cela cadre parfaitement avec la mission de l'OMS d'encourager «la rationalisation et la mobilisation des ressources en faveur de la santé»<sup>37</sup>.

Le mandat que l'OMS tient de sa Constitution est d'être prête à fournir les services médicaux requis dans les situations d'urgence.

iv) *Fourniture, à la requête des Nations Unies, de services sanitaires et de secours aux groupes spéciaux (art. 2 e)*

Les personnes irradiées au cours d'une attaque nucléaire constitueraient un groupe spécial au sens de la clause susmentionnée. Il y aura des victimes loin du théâtre de l'explosion — à des centaines ou à des milliers de kilomètres de là. Des Etats non belligérants dans un rayon très étendu auront besoin d'assistance. L'OMS est la seule institution vers laquelle ils pourront se tourner. Le cataclysme d'une attaque nucléaire susciterait, quel que soit le pays touché, des problèmes sanitaires d'une telle ampleur que l'OMS serait la seule entité à laquelle les Nations Unies pourraient s'adresser pour obtenir des services spéciaux. L'OMS ne peut se laisser surprendre par une telle éventualité, surtout si elle se situe dans le cadre de la légalité.

v) *Initiatives normatives (conventions, accords et règlements) (art. 2 k)*

Si l'emploi à la guerre d'armes nucléaires est licite, l'OMS devra prendre l'initiative de faire élaborer des conventions, accords et règlements sur des questions telles que l'échange de connaissances et de moyens en vue du traitement des victimes des radiations. Comme aucun pays ne sera en mesure de prendre seul en charge l'ensemble de ces victimes, il faudra envisager une assistance médicale mutuelle au cas où la catastrophe se produirait. Les responsabilités constitutionnelles de l'OMS en matière de conventions, d'accords et de règlements entrent alors en jeu. Si une convention médicale internationale offre le meilleur moyen de fournir les secours médicaux d'urgence à un pays touché par une attaque nucléaire, à quelle institution sinon à l'OMS appartient-il d'en prendre l'initiative?

<sup>37</sup> *Op. cit.* ci-dessus note 36.

(vi) *Research (Art 2 (n))*

In the words of the United Nations study already cited:

“The Organization brings together the world’s experts in health matters and serves as a neutral ground for absorbing, distilling, synthesizing and widely disseminating information which has practical value for countries in solving their health problems.”<sup>38</sup>

Medical knowledge regarding radiation injuries and their treatment is still the subject of ongoing research. There needs to be co-operation in this field. This task devolves heavily on the shoulders of WHO. Especially if the nuclear weapon is a legal weapon of war, WHO would have little excuse for not planning for the co-ordination and spread of such scientific knowledge.

Contemporary accounts of Hiroshima or Nagasaki show how ill equipped medical practitioners were to deal with radiation injuries<sup>39</sup>.

(vii) *Improved standards of teaching and training (Art. 2 (o))*

The promotion of improved standards of teaching and training are also activities falling within this field. The medical response to nuclear war, especially if the nuclear weapon is legal, calls for special teaching and training.

(viii) *Public education (Art. 2 (q) and 2 (r))*

These functions, dealt with in Article 2 (*q*) and 2 (*r*) of WHO’s Constitution, are discussed elsewhere in this opinion. It is sufficient to note at this point that the WHO Report stresses WHO’s role in “systematically distributing information on the health consequences of nuclear warfare”<sup>40</sup>. As the radiation injuries resulting from the Chernobyl accident continue to manifest themselves, even ten years after the event, the world is offered repeated confirmation of the importance of prior public knowledge of how best to react to exposure to radiation. Most people in Chernobyl, unaware of the dangers of radiation, were, from all medical reports now emerging, unable to react in a manner that would minimize the health damage caused to them. In terms of human health, an enormous price is being paid for this lack of knowledge. Spreading such knowledge is clearly within WHO’s constitutional functions.

<sup>38</sup> *Op. cit.* footnote 36, *supra*.

<sup>39</sup> See *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician August 6-September 30, 1945*, *op. cit.* footnote 34, *supra*.

<sup>40</sup> *Op. cit.* footnote 13, *supra*, p. 5, para. 9.

vi) *Recherche (art. 2 n)*

Comme l'indique l'étude des Nations Unies déjà citée :

«L'Organisation réunit des experts internationaux dans le domaine de la santé et sert de terrain neutre pour assimiler, analyser, faire la synthèse et largement diffuser des renseignements d'intérêt pratique pour les pays en vue de résoudre leurs problèmes de santé.»<sup>38</sup>

Les connaissances médicales touchant les lésions par rayonnement et leur traitement ne cessent de s'enrichir grâce à la recherche. La coopération s'impose dans ce domaine. La responsabilité de l'organiser incombe largement à l'OMS qui, surtout si l'arme nucléaire est une arme de guerre licite, ne pourrait guère se dispenser de planifier la coordination et la diffusion des travaux scientifiques en la matière.

Les témoignages que nous possédons sur Hiroshima et Nagasaki montrent combien les médecins généralistes étaient mal préparés à traiter les lésions par irradiation<sup>39</sup>.

vii) *Amélioration des normes de l'enseignement et de la formation (art. 2 o)*

Favoriser l'amélioration des normes de l'enseignement et de la formation est une autre tâche entrant dans le cadre considéré. Pour faire face aux conséquences médicales de la guerre nucléaire, un effort spécial doit être fait au niveau de l'enseignement et de la formation, surtout si l'arme nucléaire est licite.

viii) *Education du public (art. 2 q) et 2 r)*

Cette tâche, qui est visée aux alinéas *q)* et *r)* de l'article 2 de la Constitution de l'OMS, fait l'objet de développements ailleurs dans la présente opinion. Je me bornerai à souligner dans le présent contexte que le rapport de l'OMS insiste sur la contribution que peut apporter l'Organisation «en diffusant systématiquement des informations sur les conséquences sanitaires que pourrait avoir un conflit nucléaire»<sup>40</sup>. On continue de constater, dix ans après l'accident de Tchernobyl, des lésions par rayonnement imputables à l'accident, ce qui vient rappeler régulièrement au monde combien il importe de renseigner le public à l'avance sur les précautions à prendre en cas d'exposition aux rayonnements. Ignorant dans son ensemble le danger que présentaient les rayonnements, la population de Tchernobyl n'a pas su, d'après les rapports médicaux qui viennent maintenant au jour, limiter, par des mesures appropriées, le dommage causé à la santé par les radiations. Le prix à payer en termes de santé humaine pour cette ignorance est énorme. Assurer la diffusion des renseignements en question entre manifestation dans le cadre des fonctions constitutionnelles de l'OMS.

<sup>38</sup> *Op. cit.* ci-dessus note 36.

<sup>39</sup> Voir *Hiroshima Diary: The Journal of a Japanese Physician, August 6-September 30, 1945*, *op. cit.* ci-dessus note 34.

<sup>40</sup> *Op. cit.* ci-dessus note 13, p. 5, par. 9.

#### 4. *The Work and Concerns of WHO*

It has been said in argument that nuclear weapons are matters exclusively within the area of peace and security — matters which are within the exclusive jurisdiction of other agencies such as the Security Council — and that therefore WHO can have no concern with them. WHO's function is confined to health, pure and simple, and it strays into unauthorized fields when it enters the area of peace and security. The cobbler to his last.

The work of WHO cannot be said to be unrelated to peace and security. In fact, the very Constitution of WHO draws attention in the preamble itself to the interrelatedness of health and security when it states that the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security and is dependent upon the fullest co-operation of individuals and States. WHO is also empowered by Article 2 (*v*) of its Constitution "generally to take all necessary action to attain the objective of the Organization". The objective of the Organization is set out in Article 1 to be "the attainment by all peoples of the highest possible level of health". The highest possible levels of health must obviously be achieved both by curative and preventive processes, there being no restriction to the former.

There are clearly some areas where WHO's concern with health overlaps with concerns of peace and security. One of the dangers of nuclear war, as pointed out in Section II.4 above, is the appearance of devastating epidemics. The decimation of populations caused by severe epidemics can reduce thriving societies to total helplessness. Such an event would quite obviously be a matter affecting global peace and security, for law and order, both domestic and international, would in those circumstances tend to break down. The linkage in its own Constitution (to which all Member States of the United Nations have agreed) between health on the one hand, and peace and security on the other, renders the argument unavailable that the two concerns are incompatible with each other. Indeed the greater the threat to global health, the greater would be the overlap with peace and security.

The argument that concern with peace and security removes a matter from WHO concerns is analogous to the argument that, although a matter clearly involves a legal issue, this Court should not enter into it if the matter is also political. Such an argument, as repeatedly held in the jurisprudence of the Court, is unsustainable. The Court is the pre-eminent authority on questions of law and must attend to matters properly within its jurisdiction, irrespective of whether they also involve political considerations. Likewise, WHO is the pre-eminent authority on questions of health and must be permitted to attend to matters properly within its sphere, irrespective of whether they are also within the sphere of peace and security.

This case is concerned not with a natural threat, but with a man-made threat to human health so great as to dwarf all other threats, whether man-made or natural. The agency of damage is fully within human con-

#### 4. *L'activité et la vocation de l'OMS*

On a prétendu que les armes nucléaires ne concernent que le domaine de la paix et de la sécurité — lequel relève de la compétence exclusive d'autres instances comme le Conseil de sécurité — et que l'OMS n'a donc pas à s'en soucier. La mission de l'OMS est limitée à la santé pure et simple et elle s'aventure en terrain interdit si elle s'occupe de paix et de sécurité. A chacun son métier...

On ne peut pas dire que l'action de l'OMS soit sans rapport avec la paix et la sécurité puisque, en fait, la Constitution même de l'institution appelle l'attention dans son préambule sur les liens entre la santé et la sécurité en soulignant que la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité et exige la coopération la plus complète entre les individus et les Etats. L'OMS est en outre habilitée par l'article 2, alinéa 1), de sa Constitution à, «d'une manière générale, prendre toute mesure nécessaire pour atteindre le but assigné à l'Organisation». Ce but, tel qu'il est défini à l'article 1 de la Constitution, est «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible». Les niveaux de santé les plus élevés possible doivent manifestement être atteints par une action curative et par une action préventive, la première n'étant soumise à aucune restriction.

Il y a manifestement des chevauchements entre le domaine de la santé, qui est du ressort de l'OMS, et celui de la paix et de la sécurité. L'un des dangers inhérents à la guerre nucléaire est, comme on l'a vu ci-dessus à la section II, paragraphe 4, l'apparition d'épidémies dévastatrices. La décimation des populations consécutive à des épidémies majeures peut paralyser entièrement des sociétés en équilibre précaire. Un tel phénomène intéresserait manifestement la paix et la sécurité car l'ordre public, tant interne qu'international, s'en trouverait compromis. Le lien établi par la Constitution de l'OMS elle-même — et tous les Etats Membres des Nations Unies y ont souscrit — entre la santé d'une part et la paix et la sécurité de l'autre réduit à néant l'argument selon lequel les deux préoccupations ne vont pas ensemble. En réalité, plus la menace à la santé mondiale est grave et plus elle relève du domaine de la paix et de la sécurité.

Soutenir que, lorsque la paix et la sécurité sont en cause, l'OMS n'a plus son mot à dire revient à prétendre qu'une question comportant une dimension juridique incontestable échappe à la compétence de la Cour si elle a aussi un caractère politique. Un tel argument, maintes fois invoqué devant la Cour, est irrecevable. La Cour est l'autorité suprême en matière juridique et elle doit connaître des questions entrant dans le champ de sa compétence, qu'elles comportent ou non des aspects politiques. De même, l'OMS est l'autorité suprême en matière de santé et elle doit pouvoir connaître des questions relevant de son secteur, qu'elles aient ou non un lien avec la paix et la sécurité.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas une menace d'origine naturelle, mais une menace d'origine humaine à la santé publique, d'une dimension telle qu'elle réduit à peu de chose toutes les autres menaces, qu'elles soient

trol. WHO desires to know what the law is regarding such potentially damaging activity, which occurs not accidentally, but in consequence of deliberate State action.

It is difficult to subscribe to the view that WHO can be told that this is none of its concern — that its legitimate business is curing the sick after the disaster occurs and that it has no right to knowledge which has a bearing on how it is caused. That is the implication of the Court's Opinion and with that I cannot agree. The state of the law, relating to any form of activity hazardous to human health, is WHO's legitimate concern, and though WHO may not have the power to alter the law, it has at least the right to know what the law is. The greater the hazard, the greater is WHO's right to information. If the hazard can be created legally, the duty of preparedness for that eventuality becomes all the greater.

The lawfulness of deliberate State conduct which damages public health on a global scale cannot, in my view, be excluded from the area of WHO's concerns without serious damage to the authority and mission of WHO in relation to the health of the world's population, and without a restricting effect also upon other United Nations agencies who may be guided by this narrow view of the area of their legitimate concerns.

The causes of damage to world health do not have to be medical causes in the sense in which they are commonly understood. The causes may be natural disasters, such as forest fires or earthquakes, or man-made disasters, such as occur in war. Whatever the sources of danger to human health, WHO needs to study them, understand their causes, anticipate them, and plan to meet these emergencies. It has a global mandate to do so and every organ of the United Nations system must co-operate with it in the discharge of that global mandate.

##### *5. The Analogy with Chemical and Biological Weapons*

If chemical and biological weapons were accepted as legal weapons of war, WHO would no doubt have had to take that factor into account in its global planning. The knowledge that these weapons are outlawed is a factor relevant to WHO's consideration of that problem. No doubt it was for such reasons that WHO, before the Convention relating to these weapons, emphasized the need for their prohibition, by resolution 23.53 of 1970.

The same reasoning must apply to nuclear weapons. Legality or illegality makes a major difference to the authority charged with responsibility for global health, particularly when the health hazards are so far flung and long-enduring as those caused by the nuclear weapon.

If WHO, before the chemical and biological weapons treaty, had made an enquiry as to whether the use of those weapons was a violation of

d'origine naturelle ou humaine. L'agent destructeur est entièrement entre les mains de l'homme. L'OMS souhaite connaître l'état du droit en ce qui concerne une activité comportant des risques de cette ampleur, qui sont le fruit non du hasard mais d'un choix délibéré de l'Etat.

Il est difficile d'admettre que l'OMS puisse se voir signifier qu'il n'y a là rien qui la concerne — que sa responsabilité légitime est de soigner les malades une fois le désastre survenu et qu'elle n'a pas le droit de s'informer sur des points se rapportant à la cause de ce désastre. C'est pourtant là la conclusion implicite de l'avis, conclusion à laquelle je ne saurais souscrire. L'état du droit en ce qui concerne n'importe quel type d'activité dangereuse pour la santé humaine retient légitimement l'attention de l'OMS, laquelle n'a peut-être pas le pouvoir de modifier le droit mais est au moins habilitée à s'enquérir de son contenu. Plus le danger est grand et plus l'OMS est en droit de s'informer. Si ce danger peut être licitement créé, l'obligation de se préparer à y faire face n'en est que plus impérieuse.

On ne peut, à mon avis, soustraire à la sphère de responsabilité de l'OMS la question de la licéité d'un comportement étatique délibéré qui porte atteinte à la santé publique au niveau planétaire sans compromettre sérieusement l'autorité et la mission de cette organisation dans le domaine de la santé de l'humanité et sans, par surcroît, inciter d'autres institutions des Nations Unies à se faire une conception étriquée de leur mission légitime.

Les atteintes à la santé mondiale n'ont pas besoin de tirer leur origine de causes médicales au sens où l'on entend généralement cette expression. Elles peuvent être le résultat de catastrophes naturelles — incendies de forêts, tremblements de terre — ou de désastres provoqués par l'homme, telle la guerre. Quelle que soit la source du danger menaçant la santé humaine, l'OMS doit l'étudier, en comprendre les causes, l'anticiper et faire des plans pour répondre aux situations d'urgence. Elle a un mandat global à cet effet et tous les rouages du système des Nations Unies doivent coopérer avec elle pour l'aider à remplir ce mandat global.

##### *5. Le parallèle avec les armes chimiques et biologiques*

Si les armes chimiques et biologiques étaient reconnues comme des armes de guerre licites, l'OMS devrait indubitablement tenir compte de ce fait dans sa planification globale. Dès lors qu'elle sait que ces armes sont bannies, son approche du problème s'en trouve influencée. C'est certainement ce qui explique que l'OMS, devant la convention concernant les armes en question, a souligné la nécessité de les interdire dans sa résolution 23.53 de 1970.

Le même raisonnement vaut pour les armes nucléaires. Selon qu'elles sont licites ou illicites, la situation varie du tout au tout pour l'autorité responsable de la santé mondiale, surtout s'agissant de l'arme nucléaire dont les effets sur la santé sont ressentis dans un vaste rayon et pendant très longtemps.

Si l'OMS avait, préalablement à l'adoption du traité sur les armes chimiques et biologiques, posé la question de savoir si l'emploi de ces

State obligations under the WHO Constitution, it is difficult to imagine that any objections would have been taken to that enquiry. The intimate concern of nuclear weapons with geopolitics and military strategy does not alter the principle involved. WHO needs to know, no less than it needs to know in the case of chemical and bacteriological weapons, whether nuclear weapons, like chemical and bacteriological weapons, are banned by international law.

This Court cannot say in what precise ways the information sought by WHO will help it in its planning. What it does know is that WHO has considered such knowledge to be useful to it and, on this matter, the Court will naturally be guided by the professional judgment of WHO in regard to its usefulness.

WHO, be it noted, is not pressing one view or the other in relation to State obligations. It only seeks information.

#### 6. *The Importance of Prevention*

It has been stressed already that medical services are quite obviously not confined to matters of cure. Prevention looms large, even if not larger than cure, in the planning of modern medicine.

A standard modern text-book on public health medicine observes in its chapter on the "Promotion of Health":

"Drawing on the great success of preventive medicine in the past, the United States Surgeon General, in his 1979 report *Healthy People*, set in context the need for a modern impetus for health promotion and disease prevention:

'Not to find and employ those [preventive] strategies would be irresponsible — as irresponsible as it would have been for our predecessors merely to alleviate the ravages of smallpox and polio and cholera, without attempting to eradicate them.'

Health services should have as their major aims to reduce the amount of illness, disease, disability and premature death in the population . . . Health services do not have direct control over all the factors which can influence these aspects of the health of the population but the design and implementation of health promotion strategies is one of their major functions."<sup>41</sup>

In the arguments before the Court, the term "primary prevention" has been frequently used. The meaning of this term appears from the following passage in the same work:

---

<sup>41</sup> R. J. and L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 107.

armes constituait une violation des obligations des Etats au regard de sa propre Constitution, on voit mal quelles objections auraient pu être élevées contre sa démarche. Les rapports étroits qu'entretiennent les armes nucléaires avec la géopolitique et la stratégie militaire ne remettent pas en cause le principe considéré. L'OMS a tout autant besoin de savoir à quoi s'en tenir sur les armes nucléaires que sur les armes chimiques et biologiques; elle doit savoir si les premières, comme les secondes, sont bannies par le droit international.

La Cour n'est pas à même de dire de quelle manière précise les informations sollicitées par l'OMS l'aideront dans sa planification. Mais elle sait que ces indications sont considérées par l'OMS comme utiles pour elle et, s'agissant de l'appréciation de leur utilité, la Cour doit naturellement s'en remettre au jugement technique de l'institution en cause.

L'OMS, on le notera, ne prend pas parti dans un sens ou dans l'autre en ce qui concerne les obligations des Etats. Elle se borne à se renseigner.

#### 6. *L'importance de la prévention*

J'ai déjà souligné que les services médicaux ne sont évidemment pas cantonnés à une fonction curative. La prévention occupe une place importante, plus importante peut-être que la thérapeutique, dans la planification de la médecine d'aujourd'hui.

Un ouvrage de référence moderne sur la médecine de santé publique contient dans son chapitre sur la promotion de la santé le passage ci-après :

«Se basant sur les remarquables résultats de la médecine préventive, le *Surgeon General* des Etats-Unis a, dans son rapport de 1979 intitulé *Healthy People*, mis en relief la nécessité d'une approche moderne relançant la promotion de la santé et la prévention de la maladie :

«Négliger d'identifier et d'utiliser ces stratégies [préventives] serait irresponsable — tout comme il aurait été irresponsable de la part de nos prédécesseurs de se borner à remédier aux ravages de la variole, de la polio et du choléra, sans essayer d'éradiquer ces maladies.»

Les services de santé doivent avoir pour but principal de réduire l'incidence de la maladie, de la morbidité, de l'infirmité et de la mortalité précoce dans la population ... Les services de santé n'ont pas de contrôle direct sur tous les facteurs qui peuvent influencer sur ces aspects de la santé de la population, mais concevoir et mettre en œuvre des stratégies de promotion de la santé est l'une de leurs fonctions principales.»<sup>41</sup>

Devant la Cour, l'expression «prévention primaire» a été maintes fois employée. Le sens de cette expression ressort de l'extrait ci-après du même ouvrage :

<sup>41</sup> R. J. et L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 107.

“Traditionally, prevention has been classified into three types:

(a) Primary prevention

This approach seeks actively to prevent the onset of a disease. The ultimate goal of preventive medicine is to alter some factor in the environment, . . . or to change behaviour so that disease is prevented from developing . . .

(b) Secondary prevention

This level of prevention aims to halt the progression of a disease once it is established. The crux, here, is early detection or early diagnosis followed by prompt, effective treatment . . .

(c) Tertiary prevention

This level is concerned with rehabilitation of people with an established disease to minimize residual disabilities and complications.”<sup>42</sup>

It is little wonder that the pre-eminent health organization in the world concerns itself with all aspects of prevention. If it did not, it would not be true to the first principles of its vocation.

With prevention comes advance planning. Both prevention and advance planning, enabling WHO to deal with a possible medical situation which can be anticipated, are thus part of WHO’s essential duties. It is not surprising therefore to observe WHO’s practice in this regard which indicates quite clearly its concern with the legal and regulatory aspect of matters under its charge.

The WHO Report puts its concerns and its legitimate interests in this area very succinctly when it observes that:

“When treatment is ineffective, the only solution available to the health professions is prevention. Prevention is obviously the only possibility in case of a nuclear war.”<sup>43</sup>

The world’s leading judicial authority would show little recognition of this undeniable truth if it were to say to the world’s leading health authority, on a matter intimately concerning the world’s health, “Your function is care after disaster strikes. Prevention is the exclusive concern of other authorities properly vested with jurisdiction in that regard.” Such a position seems not only highly legalistic and abstruse, but also irreconcilable with the known facts. Medical responsibilities at the highest possible level and involving the health of the entire global population need to be viewed in the context of the basic facts surrounding those responsibilities and not as though there somehow exists a watertight legal division of responsibilities which must be preserved whatever the cost.

<sup>42</sup> R. J. and L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, pp. 120-121.

<sup>43</sup> *Op. cit.* footnote 13, *supra*, p. 33, para. 84.

«Traditionnellement, on distingue trois formes de prévention :

a) La prévention primaire :

Il s'agit ici de prendre des mesures pour empêcher qu'une maladie ne s'installe. Le but ultime de la médecine préventive est d'influer sur un élément de l'environnement, ... ou de modifier le comportement de façon que la maladie ne puisse se développer...

b) La prévention secondaire :

L'objectif est ici d'arrêter la progression d'une maladie une fois qu'elle s'est installée, l'effort portant sur la détection précoce ou le diagnostic précoce se doublant d'un traitement rapide et efficace...

c) La prévention tertiaire :

Il s'agit cette fois de rééduquer les personnes atteintes d'une maladie installée de manière à réduire au minimum les handicaps résiduels et les complications.»<sup>42</sup>

Il n'est pas étonnant que l'instance suprême en matière de santé qu'est l'OMS se préoccupe de tous les aspects de la prévention. Si elle ne le faisait pas, elle trahirait les principes élémentaires de sa mission.

Avec la prévention vient la planification avancée. La prévention et la planification avancée, qui permettent à l'OMS de prendre en charge une situation médicale possible et susceptible d'être prévue, font donc partie des tâches essentielles de l'OMS. Rien d'étonnant, donc, à ce que la pratique de l'Organisation à cet égard révèle très clairement l'intérêt qu'elle porte à l'aspect juridique et réglementaire des questions dont elle est responsable.

Le rapport de l'OMS résume très bien les préoccupations et les intérêts légitimes de l'Organisation lorsqu'il souligne que :

«En l'absence de traitement, la seule solution qui reste aux professionnels de la santé est la prévention. La prévention est la seule possibilité lorsqu'il s'agit de guerre nucléaire.»<sup>43</sup>

L'autorité judiciaire suprême de la planète méconnaîtrait cette vérité indiscutable si elle disait à l'autorité suprême de la planète en matière de santé, à propos d'une question concernant directement la santé mondiale : «Votre rôle est d'assurer les soins nécessaires une fois le désastre survenu. La prévention relève exclusivement d'autres autorités qui sont dûment habilitées à s'en occuper.» Une telle position semble non seulement faire la part belle au byzantinisme et à l'abstraction mais être, par surcroît, incompatible avec les faits tels que nous les connaissons. Des responsabilités médicales se situant au niveau le plus élevé et concernant la santé de l'ensemble de la population du globe doivent être envisagées dans le contexte des réalités de base qui leur servent de cadre et non en partant de l'idée qu'il existe une division juridique des responsabilités sans faille et à respecter à tout prix.

<sup>42</sup> R. J. et L. J. Donaldson, *Essential Public Medicine*, 1993, p. 120-121.

<sup>43</sup> *Op. cit.* ci-dessus note 13, p. 35, par. 84.

I regret that I cannot subscribe to a conclusion that a body charged with the highest responsibilities in regard to the health of the global community should sit passively by, until the catastrophe occurs in which its services are required, for the technical reason that it would be trespassing upon the exclusive preserve of the Security Council, who are the sole custodians of peace and security. The Constitution of WHO, a body designed for humanitarian service, cannot be so encased in rigidity as to require it not to move into action in relation to nuclear weapons except in a nightmarish world of ghastly suffering which it is wholly unable to handle. Surely the more reasonable view is that WHO must, by the very nature of its functions and responsibilities, be empowered to warn of medical dangers, seek clarification of legal issues, and prepare itself as best it can in the light of the applicable law.

In this instance, WHO is by no means seeking to lay down a regulatory framework, in regard to the use of nuclear weapons, which of course would be beyond its competence, but is only making an enquiry for the clarification of a matter which is crucial to its proper discharge of its responsibilities.

As the Report of the WHO's Committee of Experts concluded:

“As doctors and scientists, the members of the Committee feel that they have both the right and the duty to draw attention to the strongest possible terms to the catastrophic results that would follow from any use of nuclear weapons. The immediate and the delayed loss of human and animal life would be enormous, and *the effect on the fabric of civilization would be either to impede its recovery or make recovery impossible*. The plight of the survivors would be physically and psychologically appalling. The partial or complete disruption of the health services would deprive survivors of effective help.

The Committee is convinced that there is a sound professional basis for its conclusions that nuclear weapons constitute the greatest immediate threat to the health and welfare of mankind.”<sup>44</sup>

According to a summary of the 1986 Report on the Medical Implications of Nuclear War, published by the Institute of Medicine of the United States National Academy of Science:

“Each successive study of the possible human destruction that would result from a nuclear war draws a grimmer conclusion about what the human cost would be. Instead of speculating that the casualties might amount to only a few tens of millions, recent studies

---

<sup>44</sup> *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, WHO, Geneva, 1984, p. 6; emphasis added.

Je regrette de ne pouvoir souscrire à la conclusion qu'une instance investie des responsabilités les plus hautes en ce qui concerne la santé de la communauté internationale doit attendre passivement que se produise la catastrophe nécessitant son intervention au motif, combien technique, qu'elle empiéterait autrement sur les compétences exclusives du Conseil de sécurité, gardien exclusif de la paix et de la sécurité. La Constitution de l'OMS, organisation investie d'une mission humanitaire, ne peut pas être enfermée dans un carcan si rigide que l'institution se voie dénier la possibilité de s'occuper activement des armes nucléaires hormis dans le cadre d'un univers cauchemardesque de souffrances indicibles qu'elle est tout à fait incapable de prendre en charge. Le bon sens exige à l'évidence qu'étant donné la nature de ses fonctions et de ses responsabilités l'OMS se voie reconnaître le pouvoir de signaler les dangers médicaux, d'obtenir des précisions sur les questions juridiques et de se préparer de son mieux sur la base du droit applicable.

En l'occurrence, l'OMS ne cherche en aucune manière à faire instituer un corps de règles concernant l'utilisation des armes nucléaires, elle se borne à poser une question afin d'élucider un point d'une importance cruciale pour le bon accomplissement de sa mission.

Pour citer la conclusion du comité d'experts de l'OMS :

«En leur qualité de médecins et de scientifiques, les membres du comité estiment qu'ils ont à la fois le droit et le devoir d'attirer l'attention, dans les termes les plus énergiques qui soient, sur les résultats catastrophiques qu'entraînerait l'utilisation d'armes nucléaires. Les pertes immédiates et différées en vies humaines et animales seraient énormes et *l'effet sur les structures de la civilisation serait soit d'entraver leur redressement, soit de le rendre impossible*. Les souffrances des survivants seraient physiquement et psychologiquement effroyables. La désorganisation partielle ou complète des services de santé priverait les rescapés d'une aide efficace.

Le comité est convaincu qu'il existe de solides raisons techniques justifiant sa conclusion, à savoir que les armes nucléaires constituent la plus grave menace qui pèse dans l'immédiat sur la santé et le bien-être de l'humanité.»<sup>44</sup>

Selon un résumé du rapport de 1986 sur les conséquences médicales d'une guerre nucléaire, publié par l'institut de médecine de l'Académie nationale des sciences des Etats-Unis :

«Chaque nouvelle étude brosse un tableau plus accablant que la précédente de ce que pourrait coûter une guerre nucléaire en pertes humaines. Les études récentes n'évaluent plus le nombre des victimes à quelques dizaines de millions seulement, elles tablent plutôt sur un

<sup>44</sup> *Effects of Nuclear War on Health and Health Services*, OMS, Genève, 1984, p. 6; les italiques sont de moi.

have indicated that the casualties are more likely to number a billion or more, and even the survival of human beings on earth has been questioned.” (CR 95/27, p. 77.)

The relevance of WHO’s concern appears further from the following statement in the WHO Report which has been placed before the Court:

“Historically medicine has played an important part in military campaigns. This has been particularly the case in recent wars in which the effectiveness of a prompt medical response did much to maintain morale among combat troops. Following a nuclear war, however, all the evidence indicates that medicine will have nothing to offer the injured survivors; the number of casualties will be too great and the remaining medical resources grossly insufficient.”<sup>45</sup>

In nuclear war, physicians and health professionals will themselves be killed in large numbers and the depleted ranks of the survivors will have to cope with a situation where the hospitals themselves are destroyed. The WHO studies thus show that treatment after the event is at best a forlorn hope.

The view that WHO’s role is limited to such assistance as it can give after the devastation of a nuclear attack was well answered in homely terms by the Marshall Islands — that it is not “merely a charlady, a *femme de ménage* called in to clean up after the event is over and all the participants have gone home” (CR 95/32, p. 86, Professor Crawford).

#### 7. *The Argument Relating to Abuse of the Court’s Advisory Functions*

For the various reasons set out above, the argument is untenable that WHO has no special interest in this matter. WHO’s constitutional mandate relating to global health is concerned with all aspects of health — preventive, curative, educational, precautionary, research, regulatory, planning, emergency assistance, international co-operation. The nuclear weapon touches all of these and the measure in which it touches them will vary, depending on whether it is or is not a lawful weapon of war.

The deliberate act of spreading lethal disease, be it by chemicals or germs or poisons or noxious fumes, has, even in ancient times been considered to be contrary to the laws of war. I have dealt in my dissenting opinion in the General Assembly request with various cultural traditions on this matter, and do not need to cover the same ground here (see Section III.2). Nowhere in the age-old history of the laws of war — ancient or modern — is there found a principle which permits the poisoning of the enemy forces, leave alone the poisoning of the enemy population *en masse*. This is what nuclear weapons do (see my dissent in the General

<sup>45</sup> *Op. cit.* footnote 13, *supra*, Ann. 6, p. 158

chiffre de un milliard ou plus et il n'est pas jusqu'à la survie de l'homme sur la Terre qui n'apparaisse problématique.» (CR 95/27, p. 77.)

Le bien-fondé des préoccupations de l'OMS ressort également du passage ci-après du rapport de cette organisation qui a été soumis à la Cour :

«La médecine a joué un rôle historique important dans les campagnes militaires. Tel a notamment été le cas lors des récents conflits, où l'efficacité de secours médicaux rapides a largement contribué à maintenir le moral des combattants. Dans le cas d'une guerre nucléaire, cependant, tout indique que la médecine n'aurait rien à offrir aux survivants blessés; les victimes seraient trop nombreuses et les moyens médicaux subsistant notoirement insuffisants.»<sup>45</sup>

Dans le cadre d'une guerre nucléaire, les médecins et le personnel de santé seront eux-mêmes tués en grand nombre et les rangs clairsemés des survivants devront travailler dans un contexte où les hôpitaux eux-mêmes auront été détruits. Les études de l'OMS montrent donc que le traitement à posteriori n'est guère qu'un vœu pieux.

L'idée que la contribution de l'OMS se réduit à l'assistance qu'elle pourra fournir après le cataclysme d'une guerre nucléaire a été rondement réfutée par les Iles Marshall — qui se refusent à voir dans l'OMS «une femme de ménage chargée de nettoyer une fois la réception finie et les invités rentrés chez eux» (CR 95/32, p. 86, James Crawford).

#### *7. L'argument selon lequel il y aurait détournement des fonctions consultatives de la Cour*

Pour les diverses raisons exposées plus haut, il est impossible de prétendre que l'OMS n'a pas d'intérêt spécial en la matière. Le mandat constitutionnel de l'OMS touchant la santé mondiale porte sur tous les aspects de la santé: prévention, traitement curatif, éducation, prophylaxie, recherche, réglementation, planification, secours d'urgence, coopération internationale. L'arme nucléaire intéresse tous ces domaines et elle le fait à des degrés variables selon qu'elle est ou non une arme de guerre licite.

Le fait de propager délibérément une maladie mortelle, que ce soit au moyen d'agents chimiques, de bactéries, de poisons ou de gaz toxiques, a, dès les époques les plus reculées, été considéré comme contraire aux lois de la guerre. J'ai, dans l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'avis donné par la Cour à la demande de l'Assemblée générale, évoqué les diverses traditions culturelles en la matière (voir la section III, paragraphe 2) et je n'ai donc pas à traiter de cette question ici. Nulle part dans l'histoire millénaire des lois de la guerre — anciennes ou modernes — on ne trouve trace d'un principe permettant d'empoisonner la masse de la population

<sup>45</sup> *Op. cit.* ci-dessus note 13, annexe 6, p. 167.

Assembly request, Section II) — apart, that is, from poisoning the populations of non-combatant countries.

To vary the factor that damages health, I take the following hypothetical illustration. Before any bacteriological weapons convention had been entered into, a country has rockets on its launching pads, fitted, not with a nuclear warhead but with a warhead containing a fatal virus such as ebola, for which no cure is known. Since the spreading of this virus has not been specifically prohibited by any treaty, WHO makes an enquiry from this Court as to the legality of deliberately infecting enemy populations with such an incurable virus. In such a situation, it seems inconceivable that it could have been submitted that this was an abuse of the Court's advisory functions. Any objection that because it concerned peace and security, it was not therefore a matter for WHO, would attract incredulity and disbelief. It might indeed have been asked what necessity there was for WHO to ask a question, the answer to which was so obvious according to the principles of humanitarian law. The nuclear warhead causes no less a danger to global health than the warhead in the hypothetical illustration above, the difference being that it is not packed with germs, but with an agency that causes cancers, keloids, and deformities with equal irreversibility, but on an infinitely larger scale than that hypothetical warhead.

The nuclear weapon is not so powerful that it can sail above the law.

Further, the argument that WHO has no more competence to put this question than it would have, itself, to declare the use of a particular weapon illegal, is one which, with all respect, I have some difficulty in following. It is for the very reason that WHO manifestly does not have power to make declarations on the law that it has approached this Court, which manifestly has that power.

Finally, arguments that the World Health Organization has been goaded or influenced into taking this action by interested parties are not considered in this opinion. The WHO is a United Nations agency of high standing and repute and the argument suggests that this high body is permitting itself to be made use of in some way to satisfy the ulterior motives of others. I do not think this submission calls for any attention from this Court.

#### IV. STATE OBLIGATIONS

##### *1. State Obligations in Regard to the Environment*

The Court is asked whether the use of nuclear weapons is a breach of State obligations in relation to the environment. The Court has not considered this question. The Court's Opinion (para. 16) states that

ou même les forces de l'adversaire. C'est là l'un des effets des armes nucléaires (voir mon opinion dissidente relative à la demande de l'Assemblée générale, section II) — auquel il faut ajouter l'empoisonnement des populations des pays non belligérants.

Pour prendre l'exemple d'un autre agent nuisible à la santé, imaginons que, préalablement à la conclusion d'une convention sur les armes bactériologiques, un pays ait sur ses rampes de lancement des fusées équipées non pas d'ogives nucléaires mais d'ogives contenant un virus mortel comme celui de l'ébola, maladie pour laquelle il n'y a pas de remède connu. Sachant que la propagation de ce virus n'a pas été expressément interdite par traité, l'OMS demande à la Cour s'il est licite de s'en servir pour communiquer délibérément aux populations ennemies une maladie incurable. Qui pourrait dans une pareille hypothèse soutenir qu'il y a détournement des fonctions consultatives? Toute objection fondée sur le défaut de compétence de l'OMS à l'égard d'une question touchant la paix et la sécurité serait accueillie avec effarement. On aurait en fait peine à comprendre que l'OMS ait cru devoir poser une question appelant une réponse aussi évidente sur la base des principes du droit humanitaire. Une ogive nucléaire n'est pas moins dangereuse pour la santé mondiale que l'ogive hypothétique que je viens d'évoquer, la différence étant qu'elle est remplie non de virus mais d'un agent dont les effets — cancer, chéloïdes et malformations — sont non moins irréversibles mais beaucoup plus étendus.

L'arme nucléaire n'est pas si puissante qu'elle échappe à l'empire du droit.

Au surplus, l'argument selon lequel l'OMS n'a pas davantage compétence pour poser la question qu'elle n'en aurait elle-même pour déclarer illicite une arme quelconque est, je regrette de le dire, un argument que j'ai peine à suivre. C'est précisément parce que l'OMS n'a manifestement pas le pouvoir de dire le droit qu'elle s'est adressée à la Cour qui, elle, a indubitablement ce pouvoir.

Quant aux arguments suivant lesquels l'Organisation mondiale de la Santé a été poussée ou incitée à agir comme elle l'a fait, il n'en sera pas question dans la présente opinion. L'OMS est une institution des Nations Unies aussi prestigieuse qu'honorable et les arguments en question semblent imputer à une entité respectée la faiblesse de se laisser exploiter par d'autres à des fins douteuses. Je ne crois pas que de tels arguments doivent retenir l'attention de la Cour.

#### IV. OBLIGATIONS DES ÉTATS

##### *1. Obligations des États en matière d'environnement*

La Cour est invitée à dire si l'emploi des armes nucléaires constitue une violation des obligations des États en matière d'environnement. La Cour n'a pas examiné cette question. Elle déclare dans son avis (par. 16) qu'elle doit

“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”,

but does not proceed to identify and examine those obligations in order to answer the question. I consider that it needs more attention. It is moreover an area very much within the legitimate concerns of WHO.

The question asked by WHO affords the Court an opportunity for contributing to an important aspect of this development, for it focuses attention on the vital question of the duties of States in regard to the environment. I regret this opportunity has not been taken by the Court.

(a) *The progress of environmental law*

From rather hesitant and tentative beginnings, environmental law has progressed rapidly under the combined stimulus of ever more powerful means of inflicting irreversible environmental damage and an ever increasing awareness of the fragility of the global environment. Together these have brought about a universal concern with activities that may damage the global environment, which is the common inheritance of all nations, great and small. To use the words of a well-known text on international environmental law:

“The global environment constitutes a huge, intricate, delicate and interconnected web in which a touch here or palpitation there sends tremors throughout the whole system. Obligations *erga omnes*, rules *jus cogens*, and international crimes respond to this state of affairs by permitting environmental wrongs to be guarded against by all nations.”<sup>46</sup>

Such compelling facts do not admit of any exceptions, however powerful the actor or compelling the purpose, for it is increasingly clear that what is at stake can well be the very survival of humanity. Nuclear weapons bring us to such a limit situation, and therefore attract the principles of environmental law. As was observed in the preamble of the Treaty of Tlatelolco:

“nuclear weapons, whose terrible effects are suffered, indiscriminately and inexorably, by military forces and civilian population alike, constitute, through the persistence of the radioactivity they release, an attack on the integrity of the human species and ultimately may even render the whole earth uninhabitable”.

<sup>46</sup> *International Environmental Law and World Order*, Guruswamy, Palmer and Weston, 1994, p. 344.

«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»,

mais elle ne s'attache pas à identifier et à examiner ces obligations afin de répondre à la question posée. J'estime nécessaire de prêter davantage d'attention à une interrogation qui s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil des préoccupations légitimes de l'OMS.

La question posée par l'OMS a offert à la Cour l'occasion de dire son mot sur un point important, à savoir le problème essentiel des obligations des Etats en matière d'environnement. Je regrette que la Cour n'ait pas saisi cette occasion.

#### a) *Les progrès du droit de l'environnement*

Après des hésitations et des tâtonnements, le droit de l'environnement a fait des progrès rapides du fait, d'une part, de l'apparition de moyens de plus en plus puissants de causer des dommages irréversibles à l'environnement et, d'autre part, de la sensibilisation croissante de l'opinion à la fragilité de l'environnement global. Ces deux facteurs ont suscité une méfiance universelle à l'égard des activités qui risquent de porter atteinte à l'environnement global, patrimoine commun de toutes les nations, grandes et petites. Pour citer un ouvrage bien connu sur le droit international de l'environnement :

«L'environnement global est un vaste système de relations complexes et délicates qu'une chiquenaude ici, une vibration là suffisent à ébranler. La réponse à cet état de choses réside dans les obligations *erga omnes*, les règles du *jus cogens* et l'incrimination au niveau international, qui permettent à toutes les nations de se protéger contre les actes illicites en matière d'environnement.»<sup>46</sup>

En présence de réalités aussi préoccupantes, aucune exception n'est tolérable, quelles que soient la puissance du responsable ou l'importance du but recherché, car il est de plus en plus clair que c'est l'avenir même de l'humanité qui pourrait être en jeu. Les armes nucléaires nous amènent à ce point critique et offrent matière à l'application des principes du droit de l'environnement. Comme le souligne le préambule du traité de Tlatelolco :

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

<sup>46</sup> *International Environmental Law and World Order*, Guruswamy, Palmer and Weston, 1994, p. 344.

(b) *The growth of the notion of State obligations*

The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm), adopted on 16 June 1972, was designed to “inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment”. Principle 1 of that Declaration states that:

“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations . . .”

Principle 21 has a direct relevance to WHO’s enquiry, for it deals specifically with the *obligation of States* not to damage or endanger significantly the environment beyond their jurisdiction. Principle 2 of the Rio Declaration gives expression to the same principle. Both may be said to be articulations, in the context of the environment, of general principles of customary law. In the words of *Corfu Channel*, there is a “general and well-recognized” principle that every State is under an “obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States” (*I.C.J. Reports 1949*, p. 22).

Principle 24 of the Rio Declaration on Environment and Development (1992), whereby States are called upon to “respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary”, is a further expression of this general principle. It cannot therefore be gainsaid that the concept of State responsibility in regard to the environment is today an established part of international law.

(c) *Active and passive State obligations*

There is a State obligation lying upon every member State of the community of nations to protect the environment, not merely in the negative sense of refraining from causing harm, but in the positive sense of contributing affirmatively to the improvement of the environment. A wide recognition of this principle was evidenced when, in 1971, the General Assembly affirmed “the responsibility of the international community to *take action* to preserve and enhance the environment” (General Assembly resolution 2849 (XXVI); emphasis added).

For the purposes of the present case, however, it is not necessary to enter the area of *active* State responsibility to conserve the environment — an aspect now receiving increasing attention. The *passive* responsibility not to damage the environment is sufficient for the purposes of this

b) *L'affirmation progressive de la notion d'obligations des Etats*

La déclaration de la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm), adoptée le 16 juin 1972, s'emploie à dégager les principes qui «inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement humain». Le principe 1 de cette déclaration déclare que :

«L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.»

Le principe 21 est directement pertinent s'agissant de la question posée par l'OMS car il vise expressément le *devoir des Etats* de ne pas causer de dommages ou de dangers appréciables à l'environnement au-delà des limites de leur juridiction. Le principe 2 de la déclaration de Rio énonce le même devoir. L'une et l'autre disposition peuvent être considérées comme faisant application au secteur de l'environnement de principes généraux du droit coutumier. Pour citer l'arrêt rendu dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, il existe, au nombre des principes «généraux et bien reconnus», un principe selon lequel tout Etat a «l'obligation de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits des autres Etats» (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 22).

Le principe 24 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), selon lequel les Etats doivent «respecter le droit international relatif à la protection de l'environnement en temps de conflit armé et participer à son développement, selon que de besoin», est une autre disposition donnant expression à ce principe général. Il n'est donc pas contestable que la notion de responsabilité de l'Etat à l'égard de l'environnement est aujourd'hui une notion bien établie du droit international.

c) *Obligations actives et passives de l'Etat*

Il existe à la charge de tout Etat membre de la communauté de nations une obligation de protéger l'environnement qui comporte à la fois un aspect négatif — s'abstenir de causer des dommages — et un aspect positif — contribuer par son action à l'amélioration de l'environnement. Que ce principe soit largement accepté c'est ce qui est apparu en 1971 lorsque l'Assemblée générale a affirmé «qu'il appartient à la communauté internationale de *prendre des mesures* pour préserver et améliorer l'environnement» (résolution 2849 (XXVI) de l'Assemblée générale; les italiques sont de moi).

Aux fins de la présente affaire, toutefois, point n'est besoin de parler du devoir *actif* des Etats de protéger l'environnement, malgré l'intérêt croissant qu'il suscite. Il suffit d'insister sur le devoir *passif* de ne pas porter atteinte à l'environnement car il est bien clair que tout comportement

case, for it is patently clear that any State action which damages the environment in the way that nuclear weapons do is a violation of the obligation of environmental protection which modern international law places upon States. A contrary view would negate the basic logic of environmental law and send a tremor through the foundations of this vital sub-discipline of modern international law.

(d) *The juristic nature of State obligations*

In relation to environmental obligations, the notion is evolving of duties owed *erga omnes* and of rights assertible *erga omnes*, irrespective of the compartmentalization of the planetary population into nation States.

The concept of an *erga omnes* right is not new. In 1915, the eminent American jurist, Elihu Root, who later became a member of the Committee which drafted the Statute of the Permanent Court, stated, in a paper on "The Outlook for International Law":

"Wherever in the world the laws which should protect the independence of nations, the inviolability of their territory, the lives and property of their citizens, are violated, all other nations have a right to protest against the breaking down of the law."<sup>47</sup>

Such thinking is the background against which the damage caused to the environment must be considered, for the purpose of ascertaining whether the use of a nuclear weapon by a State is in conflict with State obligations under international law.

The concept of obligations *erga omnes* has, of course, received recognition in the Court's jurisprudence, though in a different context, in *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase (I.C.J. Reports 1970, p. 3)*.

Indeed, in some areas, modern discussions of State responsibility take the matter even further, to elevate serious breach of State duty in regard to the environment to the level of an international crime when they state that:

"a serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment, such as those prohibiting massive pollution of the atmosphere or of the seas"

may result in an international crime<sup>48</sup>.

It is not necessary for present purposes to examine the various levels of State obligations in respect of the environment, which may range from

---

<sup>47</sup> *Proceedings of the American Society of International Law*, 1915, Vol. 2, pp. 7-9, cited in Guruswamy, Palmer and Weston, *op. cit.*, p. 345.

<sup>48</sup> International Law Commission, Draft Article 19 (3) (d) on State Responsibility, *Yearbook of the International Law Commission*, 1976, Vol. II, Part II, p. 96.

étatique qui nuit à l'environnement au point où le font les armes nucléaires viole l'obligation de protection de l'environnement que le droit international moderne met à la charge des Etats. Prétendre le contraire, ce serait saper le fondement logique du droit de l'environnement et ébranler jusqu'au tréfonds les bases de cette branche vitale du droit international moderne.

d) *La nature juridique des obligations des Etats*

En matière de comportement à l'égard de l'environnement, on voit apparaître les notions d'obligations *erga omnes* et de droits *erga omnes*, nonobstant la division de la population du globe en Etats nations.

La notion de droit *erga omnes* n'est pas nouvelle. En 1915, l'éminent juriste américain Elihu Root, qui devait par la suite devenir membre du comité chargé de rédiger le Statut de la Cour permanente, a écrit dans un article intitulé «The Outlook for International Law»:

«Lorsque sont violées où que ce soit dans le monde les lois visant à protéger l'indépendance des nations, l'inviolabilité de leur territoire, la vie et les biens de leurs ressortissants, toutes les autres nations ont le droit de s'élever contre l'atteinte à l'ordre juridique.»<sup>47</sup>

C'est dans cette perspective qu'il faut examiner les dommages causés à l'environnement afin de déterminer si l'emploi d'une arme nucléaire par un Etat va à l'encontre de ses obligations au regard du droit international.

La notion d'obligation *erga omnes* a bien sûr reçu l'aval de la Cour, encore que dans un contexte différent, à l'occasion de l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase (C.I.J. Recueil 1970, p. 3)*.

On trouve même, dans certains cercles, une approche moderne de la responsabilité des Etats qui va encore plus loin puisqu'elle élève toute violation grave des obligations d'un Etat en matière d'environnement au rang de crime international en affirmant qu'un crime international peut résulter

«d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde et la protection de l'environnement humain, comme celles interdisant la pollution massive de l'atmosphère et des mers»<sup>48</sup>.

Point n'est besoin d'examiner dans le présent contexte l'éventail des normes applicables aux Etats en matière d'environnement qui va des

<sup>47</sup> *Proceedings of the American Society of International Law*, 1915, vol. 2, p. 7-9, cité dans Guruswamy, Palmer et Weston, *op. cit.*, p. 345.

<sup>48</sup> Commission du droit international, paragraphe 3, alinéa d), de l'article 19 du projet sur la responsabilité des Etats, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1976, vol. II, deuxième partie, p. 89.

obligations *erga omnes*, through obligations which are in the nature of *jus cogens*, all the way up to the level of international crime.

(e) *Multilateral treaty obligations*

There have been, since the Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972), over one hundred multilateral environmental instruments which are in force. A United Nations Environment Programme is in force, major instruments have been signed regarding the law of the sea, transboundary pollution, hazardous waste, nuclear accidents, the ozone layer, endangered species — to name but a few. The United Nations Environment Programme register of multilateral treaties affecting the environment revealed as many as 152 treaties in May 1991<sup>49</sup>.

The multifarious international instruments relating to the environment, to which reference has been made, build up the rising tide of international acceptance which creates in its totality a universal acceptance of State obligation which in turn translates itself into law. All of the areas they deal with are areas affected by the nuclear weapon to an extent which is impermissible under these instruments, had the damage been caused by any other agency.

The areas named are a small sample of the areas of State obligations under international law which are affected by the nuclear weapon. What WHO wants to know, in view of the close linkage of a pure environment with human health, is whether there is a breach of such State obligations when a State uses a nuclear weapon. It cannot, in my view, be denied this information, which lies at the very heart of its constitutional mandate of safeguarding global health.

## 2. *State Obligations in Regard to Health*

The next question to be addressed is whether there are State obligations in regard to health, and whether these are violated by the use of the nuclear weapon.

(a) *The human right to health*

An examination of the various international developments in regard to health shows that State duties in regard to health have now passed beyond the field of good intentions into the realm of binding international law.

---

<sup>49</sup> See Geoffrey Palmer, "New Ways to Make International Environmental Law", *American Journal of International Law*, 1992, Vol. 86, p. 262.

obligations *erga omnes* à l'incrimination au niveau international en passant par les obligations relevant du *jus cogens*.

e) *Obligations découlant de traités multilatéraux*

La déclaration de Stockholm adoptée en 1982 par la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain a été suivie de la conclusion de plus d'une centaine d'instruments multilatéraux sur l'environnement qui sont en vigueur. Un programme des Nations Unies pour l'environnement est en place, des instruments majeurs ont été signés en ce qui concerne le droit de la mer, la pollution transfrontière, les déchets dangereux, les accidents nucléaires, la couche d'ozone, les espèces menacées de disparition, pour n'en citer que quelques-uns. Le registre des traités multilatéraux relatifs à l'environnement publié par le Programme des Nations Unies pour l'environnement comportait cent cinquante-deux entrées en mai 1991<sup>49</sup>.

Chacun de ces instruments internationaux intéressant l'environnement qui viennent d'être évoqués marque un pas en avant dans la voie d'une acceptation internationale qui débouche, en fin de compte, sur une acceptation universelle d'un impératif étatique se concrétisant à son tour en normes juridiques. Tous les secteurs auxquels se rapportent les instruments en question sont des secteurs auxquels l'arme nucléaire peut porter atteinte à un degré que ne tolèrent pas lesdits instruments s'agissant de dommages attribuables à d'autres agents.

Je n'ai mentionné que quelques-uns des secteurs où existent des obligations étatiques découlant du droit international qui sont exposés aux conséquences des armes nucléaires. Ce que l'OMS veut savoir, compte tenu des liens étroits qui existent entre l'environnement au sens strict et la santé humaine, c'est s'il y a violation de ces obligations lorsqu'un Etat utilise l'arme nucléaire. Elle ne peut, à mon avis, se voir refuser les informations en question car elles touchent au cœur même de son mandat constitutionnel qui porte sur la sauvegarde de la santé mondiale.

2. *Obligations des Etats en matière de santé*

Il faut maintenant déterminer si les Etats ont des obligations en matière de santé et, dans l'affirmative, si l'emploi des armes nucléaires est une violation de ces obligations.

a) *Le droit de tout être humain à la santé*

Une analyse des divers événements internationaux intéressant la santé montre que les devoirs des Etats dans ce domaine ne sont plus affaire de bonne volonté et relèvent désormais du droit international contraignant.

<sup>49</sup> Voir Geoffrey Palmer, «New Ways to Make International Environmental Law», *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, p. 262.

Even before the Universal Declaration of Human Rights, the Constitution of WHO (1946) recognized the enjoyment of the highest attainable standard of health as one of the fundamental rights of every human being. This will be dealt with more fully in the section on the WHO Constitution.

Article 25 (1) of the Universal Declaration recognizes the right of everyone to health and well-being, through its stress on the right to a standard of living adequate for health and well-being.

(b) *State obligations in relation to health*

A more specific recognition of the right to health is contained in Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966. Article 12 states that the "States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health". It will be noted here that the recognition by States of the right to health is in the general terms that they recognize the right of "everyone" and not merely of their own subjects. Consequently each State is under an obligation to respect the right to health of all members of the international community.

It is to be noted also that the formulation contained in the Covenant is not restricted to mere recognition or to statements of good intention. Article 2 (1) provides that:

"Each State party to the present Covenant *undertakes* to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures." (Emphasis added.)

Further, Article 2 (2) contains a guarantee by States that "the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, . . . national or social origin, . . . or other status". Quite clearly this is a reinforcement of the obligation *erga omnes* towards the entire global population which is contained in Article 12 and a further obligation to take active steps towards guaranteeing this right to health of the global population.

(c) *Global implementation measures involving State obligations in regard to health*

On 22 May 1981, the World Health Assembly, by resolution WHA34.36, unanimously adopted a "Global Strategy for health for all by the year

Même avant l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Constitution de l'OMS (1946) a reconnu la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre comme constituant l'un des droits fondamentaux de tout être humain. Ce point sera examiné plus en détail dans la section relative à la Constitution de l'OMS.

L'article 25 de la déclaration universelle reconnaît dans son paragraphe 1 le droit de toute personne à la santé et au bien-être en proclamant le droit de chacun à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être.

b) *Obligations des Etats touchant la santé*

Le droit à la santé est reconnu en termes plus précis à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Cet article dispose que: «Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre.» On remarquera que les Etats reconnaissent le droit à la santé en général en ce sens qu'ils le reconnaissent à «toute personne» et non pas seulement à leurs propres ressortissants. Chaque Etat est par conséquent tenu de respecter le droit à la santé de tous les membres de la communauté internationale.

Il est à noter que le libellé du pacte va au-delà de la simple reconnaissance ou de la déclaration d'intention. Le paragraphe 1 de l'article 2 dispose en effet que:

«Chacun des Etats parties au présent pacte *s'engage* à agir tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.» (Les italiques sont de moi.)

Au surplus, la garantie est donnée par les Etats, au paragraphe 2 du même article, que «les droits énoncés [dans le présent pacte] seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, ... l'origine nationale ou sociale, ... ou toute autre situation». Cette clause vient évidemment renforcer l'obligation *erga omnes* envers l'ensemble de la population du monde énoncée à l'article 12 et y ajoute une obligation de prendre des mesures effectives pour garantir le droit à la santé à la population mondiale.

c) *Mesures de mise en œuvre à l'échelon mondial impliquant pour les Etats des obligations en matière de santé*

Le 22 mai 1981, l'Assemblée mondiale de la Santé a, par sa résolution WHA34.36, adopté à l'unanimité une «stratégie mondiale de la santé

2000”, which was noted with approval by the General Assembly. In that resolution, the Assembly urged all member States to assure its implementation and requested all appropriate organizations and bodies of the United Nations system to collaborate with the World Health Organization in carrying it out.

In particular, there has been much action on the regulation of products harmful to health and the environment. A consolidated list has been issued of products which have been banned, withdrawn, severely restricted or not approved. At its thirty-ninth session, the General Assembly received a report from the Secretary-General on products harmful to health and the environment, and decided that an updated consolidated list should be issued annually, and urged Member States to avail themselves of this information, and to supplement the data in the consolidated list.

Thus, not only has the right to health been recognized as a human right, but specific implementation measures have been urged on all States in measures which have been universally accepted by States, without any demurrer on the ground that health is not an area of State responsibility. Special action programmes have been worked out in relation to agencies likely to damage health and the environment.

(d) *The clash between State obligations and the health-related effects of nuclear weapons*

How does the use of the nuclear weapon accord with this obligation which States under binding treaty obligation, and by general agreement, have recognized as binding, and have in fact agreed by treaty to implement? The nuclear weapon produces the various effects upon health which have been outlined in this opinion. They include the inducement of radiation sickness, leukaemia, cancer, keloids, genetic deformities, and the like. They do so on a massive scale, not limiting their effects to the target population of the countries at war. Even within the countries at war, they promote these sources of destruction of human health among civilian and combatant alike.

It appears evident that there is here a clear contradiction between State obligations under international law in relation to health and the use of the nuclear weapon. There can be no doubt that if a State by deliberate action of any other kind should foster this sort of danger to human health, it would clearly be seen as a contradiction between that act and the State's obligations in regard to health. Even if that act should have been performed in conditions of war, there would still be a breach of State obligations under humanitarian law in relation to human health, as is clear with chemical, bacteriological or asphyxiating weapons. By what title of exemption does the nuclear weapon fall clear of this principle? I know of none.

pour tous d'ici l'an 2000», dont l'Assemblée générale a pris note avec satisfaction. Dans cette résolution, l'Assemblée a instamment invité tous les Etats membres à mettre en œuvre la stratégie et demandé à toutes les institutions et entités appropriées du système des Nations Unies de collaborer avec l'Organisation mondiale de la Santé à cette entreprise.

Beaucoup a notamment été fait au sujet de la réglementation des produits nocifs pour la santé et l'environnement. Il a été publié une liste récapitulative des produits dont la vente ou la consommation ont été interdites ou rigoureusement réglementées, qui ont été retirés du marché ou qui n'ont pas été approuvés. A sa trente-neuvième session, l'Assemblée générale a reçu du Secrétaire général un rapport sur les produits nocifs pour la santé et l'environnement, a décidé qu'une liste récapitulative mise à jour devrait être publiée tous les ans et a instamment prié les Etats Membres de tirer parti de ces informations et de compléter les données figurant sur la liste récapitulative.

De ce qui précède, il ressort non seulement que le droit à la santé a été reconnu en tant que droit de l'homme mais que des mesures concrètes de mise en œuvre ont été recommandées à tous les Etats dans le cadre d'initiatives qui ont été universellement acceptées par eux sans qu'aucun ne prétende que la santé n'est pas un domaine relevant de la responsabilité des Etats.

d) *L'incompatibilité entre les obligations des Etats et les effets des armes nucléaires dans le domaine de la santé*

Comment l'utilisation des armes nucléaires se concilie-t-elle avec cette obligation que les Etats ont, aux termes de dispositions conventionnelles obligatoires et par accord général, reconnue comme contraignante et qu'ils se sont engagés par traité à mettre en œuvre? L'arme nucléaire a sur la santé divers effets qui ont été décrits dans la présente opinion. Mal des rayons, leucémie, cancer, chéloïdes, malformations génétiques sont au nombre de ces effets qui sont ressentis massivement et non pas seulement par la population cible des pays belligérants et qui, dans les pays en guerre, menacent la santé des civils comme celle des combattants.

Une incompatibilité manifeste se révèle ici entre l'obligation des Etats au regard du droit international dans le domaine de la santé et l'utilisation de l'arme nucléaire. Il est clair que si un Etat faisait, par un acte délibéré de n'importe quel autre type, courir ce genre de danger à la santé humaine, un tel acte serait à coup sûr considéré comme inconciliable avec les obligations de cet Etat dans le domaine de la santé et comme contrevenant, même s'il était accompli en temps de guerre, aux obligations des Etats en vertu du droit humanitaire dans le domaine de la santé, au même titre que l'emploi des armes chimiques, bactériologiques et asphyxiantes. Quelle exception pourrait-on invoquer pour soustraire l'arme nucléaire à l'empire du principe en cause? Je n'en vois aucune.

### 3. *The Duties of States under the WHO Constitution*

WHO asks whether, in view of their health and environmental effects, the use of a nuclear weapon by a State would be a breach of its obligations under the WHO Constitution. Knowledge of the legal reach of its constitution is vital to the proper functioning of any agency. The Court is the pre-eminent authority under the United Nations system to advise a United Nations agency on such a matter which is unquestionably a matter of law, and which is unquestionably a matter of legitimate concern to the agency. WHO turns naturally to the Court for advice on precisely such a matter. The Court denies this advice on what seems to me to be a technicality.

Quite apart from their responsibilities under customary international law and any other conventions to which they are parties, the States that are parties to the WHO Constitution, which is itself an international treaty, accepted certain principles and obligations. The Constitution was signed by 61 States on 22 July 1946 and entered into force on 7 April 1948. Appendix I to the WHO volume of *Basic Documents* shows that, at 31 October 1992, 182 States had become party to the Constitution.

What are the obligations of States under the WHO Constitution?

In the first place, the States Parties to the Constitution declare *inter alia* that “The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being . . .”; that “The health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security and is dependent upon the fullest co-operation of individuals and States”; and that “Governments have a responsibility for the health of their peoples . . .”.

They proceed to accept these principles and they establish the World Health Organization “for the purpose of co-operation among themselves and with others to promote and protect the health of all peoples . . .”.

This Organization’s objective, as stated in Article 1 is “the attainment by all peoples of the highest possible level of health”.

There is thus a commitment to the attainment by all people to the highest possible level of health, to regarding the achievement of the highest achievable standard of health as a fundamental right of every person on the planet, a recognition of health as fundamental to peace, and of the duty of State co-operation to achieve this ideal. More such commitments would appear from a scrutiny of other articles of the Constitution, but the foregoing suffices for purposes of present discussion.

The Constitution is a multilateral treaty, and each participating State holds out to all others its adherence to these principles, on the basis of which all others make a similar commitment. All participating States

### 3. *Les devoirs des Etats au regard de la Constitution de l'OMS*

L'OMS demande si, étant donné leurs effets sur la santé et l'environnement, l'utilisation d'armes nucléaires par un Etat constituerait une violation de ses obligations au regard de la Constitution de l'Organisation. Une institution doit impérativement savoir quelle est la portée du régime juridique établi par sa constitution pour pouvoir fonctionner de manière satisfaisante. La Cour est l'autorité suprême dans le cadre du système des Nations Unies pour renseigner une institution du système sur une question de ce genre, qui est incontestablement de caractère juridique et qui se situe incontestablement dans le cadre des préoccupations légitimes de l'institution. L'OMS s'adresse tout naturellement à la Cour pour qu'elle lui donne un avis sur une telle question. La Cour refuse de donner l'avis demandé sur la base, me semble-t-il, de considérations formalistes.

Mises à part les responsabilités qui leur incombent en vertu du droit international coutumier et des autres conventions qui peuvent les lier, les Etats parties à la Constitution de l'OMS, qui est elle-même un traité international, ont accepté certains principes et obligations. La Constitution de l'OMS a été signée par soixante et un Etats le 22 juillet 1946 et elle est entrée en vigueur le 7 avril 1948. L'appendice I au recueil contenant les documents fondamentaux de l'OMS indique que, au 31 octobre 1992, cent quatre-vingt-deux Etats y étaient devenus parties.

Quelles sont les obligations des Etats en vertu de la Constitution de l'OMS?

D'emblée, les Etats parties à la Constitution proclament notamment que: «La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain...»; que: «La santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité [et] dépend de la coopération la plus étroite des individus et des Etats»; et que: «Les Gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples...»

Ils déclarent ensuite accepter ces principes et ils établissent l'Organisation mondiale de la Santé «dans le but de coopérer entre [eux] et avec tous autres pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples...»

Le but de l'Organisation tel qu'il est défini à l'article 1 est «d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible».

Ainsi, l'engagement est pris d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible et de considérer la possession du meilleur état de santé possible comme un droit fondamental de tous les êtres humains, la santé est reconnue comme une condition de la paix et le devoir de tous les Etats de coopérer pour atteindre l'idéal fixé est établi. D'autres engagements de cette nature pourraient être identifiés en analysant le reste des articles de la Constitution mais, aux fins des présents développements, on peut s'en tenir à ceux qui viennent d'être évoqués.

La Constitution est un traité multilatéral et chacun des Etats qui y sont parties s'oblige à l'égard des autres à adhérer à ces principes, moyennant quoi, tous les autres prennent un engagement similaire. Tous les Etats

have committed themselves, to the extent of their respective abilities, to pursue this objective, consistently with the underlying assumption that the health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security.

As stated in the next section, the WHO Constitution and its object and purpose must be interpreted in accordance with the principle of broad interpretation approved by the Court in its Opinion in the present case. It is in this sense that the commitments of the participating nations under the WHO Constitution must be construed. It seems to be clearly inconsistent with this objective that any of these nations, even for purposes of war, should consciously spread a means by which global health is undermined. In fact, it is a contradiction in terms to commit oneself to the attainment by all peoples of the highest possible levels of health and at the same time to launch into the midst of the global population a lethal instrumentality for spreading ill health on an unprecedented scale.

The use of conventional weapons in war does not spread disease. It does not cause genetic deformities. It does not imperil crops. It does not cause intergenerational climatic effects which imperil the global food supply. The use of nuclear weapons does. The user of the weapon now knows, in the present state of scientific knowledge, that all these dangers to health will be caused.

There is thus a clear breach of State obligations undertaken in the treaty which forms the WHO Constitution, when States resort to the use of nuclear weapons. This is the crux of the WHO enquiry regarding the interpretation of its Constitution.

Such a result would be achieved even without the application of broad principles of interpretation, discussed in the next section, for it follows naturally from a consideration of these declarations and commitments collectively.

The Constitution also accepts the promotion of child health and welfare as one of the mandatory functions of the Organization (Art. 2 (1)). This principle has been accepted by every participating State. Nuclear weapons surely violate this principle, if for no other reason than the genetic damage they cause. The position is no different in regard to maternal health and welfare dealt with in the same Article (2 (1)).

## V. PRINCIPLES OF INTERPRETATION RELATING TO WHO'S CONSTITUTION

### *1. Principles of Interpretation Applicable to WHO's Constitution*

An important aspect of the question referred to the Court is the legal interpretation of State obligations under the WHO Constitution, which is

parties se sont engagés, dans la mesure de leurs possibilités respectives, à travailler à cet objectif, comme les invite à le faire le postulat de base selon lequel la santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix et de la sécurité.

Ainsi qu'on l'indiquera dans la section suivante, la Constitution de l'OMS de même que son objet et son but doivent être interprétés conformément au principe d'interprétation extensive auquel la Cour s'est rangée dans l'avis qu'elle a rendu dans la présente affaire. C'est dans cette perspective que les engagements pris par les nations participantes en vertu de la Constitution de l'OMS doivent être interprétés. Incompatible avec l'objectif à atteindre semble être l'idée que l'une quelconque de ces nations puisse, même aux fins de buts de guerre, propager délibérément un vecteur mettant en danger la santé mondiale. En fait, il est contradictoire de s'engager à amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible et de lancer en même temps au beau milieu de la population mondiale un engin de mort capable de compromettre la santé à une échelle sans précédent.

L'emploi à la guerre d'armes conventionnelles ne propage pas de maladie. Il ne cause pas de malformations génétiques. Il ne ruine pas les récoltes. Il ne provoque pas d'effets climatiques intergénérationnels mettant en danger l'approvisionnement mondial en vivres. Tout cela, les armes nucléaires le font. Quiconque utilise la bombe a la certitude, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, que toutes ces atteintes à la santé s'ensuivront.

Il y a donc manifestement, en cas de recours par les Etats aux armes nucléaires, violation des obligations qu'ils ont contractées en devenant parties au traité que représente la Constitution de l'OMS. Tel est le nœud du problème que soulève l'OMS touchant l'interprétation de sa Constitution.

Le même résultat serait atteint même sans le secours des principes d'interprétation extensive analysés dans la section qui suit car, pris ensemble, les déclarations et engagements rappelés plus haut y conduisent tout naturellement.

La Constitution enjoint également à l'Organisation de faire progresser l'action en faveur de la santé et du bien-être de l'enfant (art. 2 *l*). Ce principe a été accepté par chacun des Etats parties. Les armes nucléaires y contreviennent indubitablement ne serait-ce qu'en raison des dommages génétiques qu'elles causent. La même remarque vaut pour la santé et le bien-être de la mère, également visés à l'article 2, alinéa *l*).

## V. PRINCIPES D'INTERPRÉTATION À PRENDRE EN CONSIDÉRATION DANS LE CAS DE LA CONSTITUTION DE L'OMS

### *1. Principes d'interprétation à appliquer à la Constitution de l'OMS*

La question soumise à la Cour soulève l'important problème de l'interprétation juridique des obligations des Etats au regard de la Consti-

a multilateral treaty. As the Court has observed in its Advisory Opinion (at para. 19), the principles of treaty interpretation are thus brought into play and Article 31 of the Vienna Convention “makes it possible to give quite broad consideration to the particularities of the constitutional instruments of international organizations”, for the terms of a treaty must be interpreted “in their context and in the light of its object and purpose”. The Court’s jurisprudence has given effect to this principle on numerous occasions, as the Court has observed<sup>50</sup>.

In the interpretation of a multilateral convention of this type, particularly one which sets before itself certain sociological or humanitarian goals, the task of interpretation should be guided by the object and purpose which the Convention sets before itself. A literal interpretation, using strict methods of anchoring interpretation to the letter rather than the spirit of the convention, would be inappropriate. Fitzmaurice observes of interpretation by reference to objects, principles and purposes (the teleological method) that:

“This is a method of interpretation more especially connected with the general multilateral convention of the ‘normative’, and, particularly, of the sociological or humanitarian type. The characters or constitutive instruments of international organizations may also be placed in this category.”<sup>51</sup>

The interpretation of a multilateral, sociological or humanitarian treaty, such as the WHO Constitution, cannot be permitted to diverge from its objects, purposes and principles. I am of the view that the approach of the Court has in effect taken it far from these objects, purposes and principles, through a narrow and literal construction, which sees the Organization as being precluded from enquiring, *inter alia*, about the conformity of a certain item of State conduct with the terms of *its own Constitution*.

There are numerous specific provisions within the treaty, several of which have already been referred to. These need to be interpreted in accordance with the treaty’s overall object and purpose as stated in its preamble. This is not to state that in the treaty in question there is any conflict between the natural meaning of the words used and its overall purpose, but merely to state that its various specific provisions should not be interpreted narrowly, but always with the end in view which the treaty seeks to achieve — the attainment of the highest standards of health on a global scale.

The object and purpose of the Constitution — the attainment by all peoples of the highest possible level of health — is clearly defeated by the

<sup>50</sup> See references to the relevant cases in paragraph 19 of the Court’s Advisory Opinion.

<sup>51</sup> Sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, Vol. I, p. 341.

tution de l'OMS, traité multilatéral auquel s'appliquent, comme l'a souligné la Cour dans son avis consultatif (au paragraphe 19), les principes d'interprétation des traités et l'article 31 de la convention sur le droit des traités, lequel permet de tenir largement compte des « caractéristiques spéciales » des actes constitutifs des organisations internationales, vu que les termes d'un traité doivent être interprétés « dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». La Cour a, comme elle le rappelle, eu l'occasion d'appliquer ce principe en de nombreuses occasions<sup>50</sup>.

Dans l'interprétation d'une convention multilatérale de ce type, surtout si elle vise certains objectifs sociologiques ou humanitaires, il faut se laisser guider par l'objet et le but que se fixe l'instrument. Une interprétation littérale strictement axée sur la lettre plutôt que sur l'esprit de la convention serait inadéquate. Fitzmaurice fait observer que l'interprétation par référence à l'objet, aux principes et aux buts — la méthode dite téléologique —

« est une méthode d'interprétation qui convient plus spécialement à la convention multilatérale générale de caractère « normatif » et plus spécialement du type sociologique ou humanitaire. Les chartes ou instruments constitutifs d'organisations internationales peuvent être rangés dans cette catégorie. »<sup>51</sup>

Il n'est pas admissible d'interpréter un traité multilatéral de caractère sociologique ou humanitaire comme la Constitution de l'OMS en s'écartant de son objet, de ses buts et de ses principes, chose que fait à un degré très poussé la méthode suivie par la Cour qui, par le biais d'une interprétation étroite et littérale, aboutit à priver l'Organisation de la possibilité de vérifier notamment si un certain comportement étatique est conforme aux termes de *sa propre Constitution*.

Il y a dans le traité de nombreuses dispositions de caractère spécifique dont plusieurs ont déjà été évoquées. Elles doivent être interprétées conformément à l'objet et au but d'ensemble de l'instrument, tels qu'ils sont définis dans le préambule. Loin de moi de sous-entendre qu'il y a conflit entre le sens normal des termes utilisés et le but d'ensemble du traité ; ce que je veux dire c'est que les diverses dispositions de caractère spécifique doivent être interprétées non pas de manière étroite mais en ayant toujours présente à l'esprit la finalité du traité — amener la population du globe au niveau de santé le plus élevé possible.

L'objet et le but de la Constitution de l'OMS — amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible — sont manifestement

<sup>50</sup> Voir les références aux affaires pertinentes au paragraphe 19 de l'avis consultatif de la Cour.

<sup>51</sup> Sir Gerald Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, 1986, vol. I, p. 341.

infliction upon the global population of multiple health dangers on a massive scale, as follows from the use of a nuclear weapon.

There is no ambiguity about the expression "highest possible level of health". States declare they will co-operate to achieve this, others make similar declarations on this basis, and a commitment to achieve this objective has emerged.

The governing principle as to whether the nuclear weapon violates State obligations under the Constitution is to be found in the object and purpose of the WHO Constitution. When so regarded, the answer emerges beyond any possibility of doubt or obscurity. State actions which negative the State declarations and commitments to health outlined earlier are clearly a violation of the WHO Statute. To interpret the statutory provisions outlined earlier, so as to enable a State to inflict health damage to present and future generations without violating its constitutional duties, does violence to this principle of interpretation, and to the Statute itself.

The maxim *ut res magis valeat quam pereat* may also be invoked in this regard<sup>52</sup>. The central purpose of the Statute is health. The Statute must be interpreted so as to promote that purpose, rather than endanger it. A statutory construction of the WHO Constitution which sees State use of the nuclear weapon as not being in conflict with State obligations thereunder is a construction that endangers rather than promotes the central purpose of the Statute.

In view of the clear and incontrovertible contradiction between the obligations assumed by States under the Constitution, and the use of nuclear weapons, it is scarcely necessary to examine other elements in the Constitution which are confirmatory of these conclusions. For example, the provisions that "the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being", or that the organization is established "for the purpose of co-operation . . . to promote and protect the health of all peoples" are just a few of the many provisions scattered throughout the Statute which confirm its dominant and incontrovertible purpose, to which all participating nations have subscribed without reservation.

## 2. *The Principle of Speciality*

The Court has attached much importance to the principle of speciality in dealing with the question whether the present request falls within the

<sup>52</sup> See Fitzmaurice, *op. cit.*, pp. 345 ff. See, generally, C. F. Amerasinghe, "Interpretation of Texts in Open International Organizations", *British Year Book of International Law*, 1994, Vol. 65, pp. 189 ff.; H. W. A. Thirlway, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989", *British Year Book of International Law*, 1991, Vol. 62, pp. 20 ff.

battus en brèche lorsque la santé de la population mondiale est massivement exposée aux dangers multiples que lui fait courir l'utilisation d'une arme nucléaire.

Il n'y a pas la moindre ambiguïté dans l'expression «niveau de santé le plus élevé possible». Les Etats déclarent qu'ils coopéreront pour qu'un tel niveau soit atteint, d'autres font des déclarations similaires sur cette base et un engagement à l'effet susvisé se matérialise.

Le critère de base permettant de déterminer si l'arme nucléaire contrevient aux obligations des Etats au regard de la Constitution de l'OMS réside dans l'objet et le but de cet instrument. Lorsqu'on aborde les choses sous cet angle, la réponse s'impose sans la moindre équivoque ou incertitude. Les comportements étatiques qui contredisent les déclarations et engagements évoqués plus haut constituent manifestement une violation de l'acte constitutif de l'OMS. Interpréter les dispositions statutaires auxquelles il a été fait référence comme permettant à un Etat de nuire à la santé des générations présentes et futures sans pour autant violer ses obligations constitutionnelles c'est faire violence aux critères susmentionnés et à l'acte constitutif lui-même.

La maxime *ut res magis valeat quam pereat* peut aussi être invoquée dans ce contexte<sup>52</sup>. L'acte constitutif a pour objectif essentiel la santé. Il doit être interprété de façon à servir cet objectif non à en compromettre la réalisation. Une interprétation officielle de la Constitution de l'OMS selon laquelle l'emploi par un Etat de l'arme nucléaire ne contrevient pas aux obligations incombant aux Etats en vertu de cet instrument dessert son objectif essentiel au lieu d'en favoriser la réalisation.

L'existence d'une contradiction patente et indiscutable entre les obligations contractées par les Etats en vertu de la Constitution de l'OMS et l'utilisation des armes nucléaires étant ainsi établie, point n'est besoin d'examiner d'autres éléments de cet instrument qui corroborent cette conclusion. La Constitution dispose par exemple que «la 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'Organisation est établie «dans le but de coopérer ... pour améliorer et protéger la santé de tous les peuples». Ces deux dispositions, parmi bien d'autres qui émaillent l'acte constitutif de l'OMS, en confirment le but primordial et indéniable, auquel toutes les nations qui y sont parties ont souscrit sans réserve.

## 2. Le principe de spécialité

La Cour s'est beaucoup appuyée sur le principe de spécialité pour déterminer si la requête à l'examen relève bien de la sphère d'activité de

<sup>52</sup> Voir Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 345 et suiv. Voir, d'une manière générale, C. F. Amerasinghe, «Interpretation of Texts in Open International Organizations», *British Year Book of International Law*, 1994, vol. 65, p. 189 et suiv.; H. W. A. Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989», *British Year Book of International Law*, 1991, vol. 62, p. 20 et suiv.

proper sphere of activities of WHO. The Court is of course anxious to ensure that there should not be an unnecessary confusion or overlapping of functions between the different organs and agencies of the United Nations.

However, the principle of speciality does not mean that there can be no overlap. It is in the nature of a complex organization like the United Nations that there will be, owing to the multiplicity and complexity of its functions, some areas of overlap between the legitimate spheres of authority of its constituent entities. As observed earlier, at the highest levels of the United Nations Organization, this Court itself has an area of overlap with the Security Council. Although the Security Council has basic responsibility for matters pertinent to peace and security, the same matters can also present legal problems properly within the sphere of adjudication, which is the Court's particular responsibility. The inextricable interlinkage between the legal aspects of a matter and its political implications has never been seen as depriving the Court of its right and its duty to act in its proper legal sphere.

As so well observed by the Court in its Opinion in the present case (para. 16), the fact that a matter has political implications does not deprive a legal question of its quality of being a legal question. The same concerns should apply in regard to medical questions. In *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, the Court gave expression to what may be described as the principle of complementarity at the highest levels of the United Nations Organization in the clearest terms when it observed:

“The [Security] Council has functions of a political nature assigned to it, whereas the Court exercises purely judicial functions. Both organs can therefore perform their separate but complementary functions with respect to the same events.” (*I.C.J. Reports 1984*, p. 435, para. 95.)

Likewise, a medical question may involve also some other ramifications which make it an appropriate matter for another specialized agency. For example, ventilation requirements on aircraft could equally well concern the World Health Organization and the International Civil Aviation Organization; safety regulations relating to the carriage of noxious waste may equally concern WHO and the International Maritime Organization; questions relating to patent rights in pharmaceuticals may equally concern WHO and the World Intellectual Property Organization; questions regarding the disposal of nuclear waste may equally concern WHO and the International Atomic Energy Agency; questions relating to herbicides may equally concern WHO and the Food and Agriculture Organization; unhealthy working conditions in the paint and chemical industry may equally concern WHO and the International Labour Organisation. The family of United Nations organizations was not set up in a fretwork pattern of neatly dovetailing

l'OMS. Elle est naturellement soucieuse d'éviter que ne s'introduisent des confusions ou des chevauchements inutiles dans la définition des fonctions des différents organes et institutions des Nations Unies.

Mais le principe de spécialité n'interdit pas les chevauchements éventuels. Il est normal que les sphères de compétence légitime des entités constitutives d'une organisation diversifiée comme les Nations Unies, dont les fonctions sont multiples et complexes, mordent tant soit peu les unes sur les autres. Tel est le cas, on l'a déjà souligné, au niveau le plus élevé de l'Organisation des Nations Unies puisque, entre la Cour elle-même et le Conseil de sécurité, existe un certain chevauchement. Sans doute le Conseil a-t-il la responsabilité principale des questions de paix et de sécurité mais ces questions peuvent aussi soulever des problèmes juridiques relevant de l'activité judiciaire, qui est le domaine propre de la Cour. Les liens inextricables entre les aspects juridiques d'une question et ses implications politiques n'ont jamais été considérés comme ayant pour effet d'éteindre le droit et l'obligation de la Cour d'agir dans sa sphère juridique propre.

Comme l'a justement souligné la Cour dans l'avis qu'elle a rendu dans la présente affaire, qu'une question juridique présente des aspects politiques ne suffit pas à la priver de son caractère de question juridique. La même logique devrait s'appliquer dans le cas des questions médicales. Dans son jugement sur les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour a formulé de la manière la plus claire ce qu'on peut désigner sous le nom de principe de complémentarité aux niveaux les plus élevés de l'Organisation des Nations Unies lorsqu'elle a déclaré :

«Le Conseil [de sécurité] a des attributions politiques; la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements.» (*C.I.J. Recueil 1984*, p. 435, par. 95).

Une question médicale peut, de la même manière, avoir des prolongements qui justifient qu'une autre institution spécialisée s'en saisisse. Par exemple, les normes de ventilation à bord des aéronefs peuvent relever aussi bien de l'Organisation mondiale de la Santé que de l'Organisation de l'aviation civile internationale; les règlements de sécurité concernant le transport des déchets toxiques peuvent intéresser au même titre l'OMS et l'Organisation maritime internationale; les questions de brevets sur les produits pharmaceutiques peuvent être du ressort tant de l'OMS que de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; les questions relatives à l'évacuation des déchets nucléaires peuvent entrer dans le champ de l'OMS comme dans celui de l'Agence internationale de l'énergie atomique; les questions soulevées par les herbicides peuvent relever à la fois de l'OMS et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture; l'insalubrité des conditions de travail dans l'industrie des peintures et produits chimiques peut être du ressort tant de l'OMS que de l'Organisation internationale du

components, each with a precisely carved outline of its own. These organizations deal with human activities and human interrelationships, and it is of their very nature that they should have overlapping areas of concern. Their broad contours are of course defined, but different aspects of the self-same question may well fall within the ambit of two or more organizations. The particularities of various international organizations were never meant to exclude areas of overlap, so long as these lay within the legitimate sphere of concern of the respective agencies involved. Specialized agencies with specialized interests can home in on specialized implications of some activity, which might otherwise pass unnoticed in other reactions to other aspects of the same problem. Complex problems have ramifications in many specialized directions to which the specialists alone are most competent to draw attention. Such a view contributes to the richness of the United Nations system. To expect otherwise would be contrary to the essence and rationale of a complex organization which straddles all facets of human activity.

## VI. WHO'S PRIOR EFFORTS

### 1. *WHO's Efforts in the Nuclear Field*

WHO's representative has outlined three phases of WHO activity in the field of nuclear radiation going back to the 1950s. At that stage, WHO was concerned with the harmful effects of ionizing radiation of all kinds. In 1960 it directed its attention, *inter alia*, to the effects of radioactive fallout from experimental nuclear explosions in the atmosphere. In 1966 it adopted a resolution particularly referring to nuclear weapons. In 1979 it specifically concerned itself with nuclear war which was mentioned in WHA resolution 32.24.

In this phase, the Assembly began to concern itself with the "effects of nuclear war on health and health services". It produced a detailed report on the subject which took two years in preparation. This has been deposited with the Court and has already been cited.

That Report dealt with the explosion of a single bomb, a limited war and a total war. The dead in each of these scenarios ranged from one million to one billion, with a similar number of injured people in addition.

The next phase of WHO activity in this regard commenced in 1992 when a possible request to this Court for an advisory opinion was taken up, though not without opposition from some members, as noted earlier in this opinion.

Travail. Le système des Nations Unies n'a pas été conçu comme un damier composé de cases bien emboîtées et précisément délimitées. Les organisations dont il se compose s'occupent d'activités et d'interrelations humaines et il est dans l'ordre des choses que chacune morde sur la sphère de compétences des autres. Leur domaine est naturellement circonscrit dans ses grandes lignes, mais les différents aspects de la même question peuvent fort bien être du ressort de deux ou plusieurs organisations. Sans doute les diverses organisations internationales sont-elles spécialisées, mais il ne leur est pas pour autant interdit de se partager certains secteurs dès lors qu'ils relèvent dûment de leurs sphères de préoccupation respectives. Comme chaque institution spécialisée a sa spécialisation, elle peut se saisir des aspects d'une activité déterminée apparentée à sa spécialisation qui pourraient, sans cela, passer inaperçus dans le cadre d'une autre approche axée sur d'autres aspects de la même activité. Tout problème complexe a des ramifications dans une foule de secteurs spécialisés sur lesquels les spécialistes sont les mieux placés pour appeler l'attention. D'une telle vision des choses, le système des Nations Unies sort enrichi. En attendre une réaction différente serait contraire à l'esprit et à la raison d'être d'une organisation complexe qui embrasse toutes les formes de l'activité humaine.

## VI. LES EFFORTS ANTÉRIEURS DE L'OMS

### 1. *L'effort de l'OMS dans le domaine nucléaire*

Le représentant de l'OMS a distingué trois phases dans l'activité menée par l'OMS en matière de radiations nucléaires depuis le début des années cinquante. A l'époque, l'Organisation s'intéressait aux effets nocifs de tous les types de radiations ionisantes. En 1960, elle a fait porter son attention sur, entre autres choses, les effets des retombées radioactives consécutives aux explosions nucléaires expérimentales dans l'atmosphère. En 1966, elle a adopté une résolution faisant spécialement référence aux armes nucléaires. En 1979, elle s'est expressément intéressée à la guerre nucléaire dont il est fait mention dans la résolution 32.24 de l'Assemblée mondiale de la Santé.

A ce stade, l'Assemblée a commencé à se préoccuper des «effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé». Elle a publié un rapport détaillé sur la question qui a pris deux ans à préparer. Ce rapport fait partie du dossier soumis à la Cour et j'en ai parlé précédemment.

Y sont envisagées trois hypothèses: explosion d'une bombe unique, guerre limitée et guerre totale. Le nombre des morts dans chacune de ces hypothèses se situe entre un million et un milliard et celui des blessés à un niveau comparable.

La phase suivante de l'action de l'OMS dans ce domaine a débuté en 1992, date où s'est fait jour l'idée — qui n'a pas été sans susciter, j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, des objections de la part de certains membres — de demander un avis consultatif à la Cour.

## 2. WHO's Past Practice in Matters Relating to Peace

WHO has in the past asserted its "interest in the consolidation of peace as an inalienable prerequisite for preservation and improvement of the health of all nations" (WHA resolution 20.54, referring to resolutions 11.31 and 15.51), and it has called upon all WHO member States to implement United Nations General Assembly resolution 2162 (XXI). In 1969 WHO, in resolution 22.58, referred to "the necessity of achieving a rapid international agreement for the complete prohibition and disposal of all types of chemical and bacteriological (biological) weapons".

WHO has thus in its practice very clearly indicated its concern with the legal status of weapons that could have damaging effects on health and the environment. Health and the purity of the environment, without which health cannot be fostered, are undoubtedly within its purview and, indeed, constitute the very rationale for its existence. The suggestion that WHO should concern itself with the practicalities of attention to matters of health and the environment without any concern with the legal framework within which health and environment are affected has not been the basis on which WHO has conducted its activities thus far. It has viewed a concern for health and environment as including a concern for the legal framework within which damage to health and environment may be caused. WHO would indeed be lacking in due attention to its duties in this regard if it did not, where possible, draw attention to the need for clarification or correction of a legal framework within which such damage could occur.

If the legality of chemical and bacteriological weapons was a proper subject for WHO's concern, having regard to their effect on health and the environment, then *a fortiori* nuclear weapons would be.

If WHO did not concern itself with international legislation in regard to such matters as plague prevention, smallpox inoculation, or noxious waste disposal, this would be universally regarded as a grave omission. It could similarly concern itself with legislation in regard to the level of a toxic or carcinogenic substance that can be carried in a product offered for public consumption, or with the need for legislation regarding the advertising on product labels of the carcinogenic or other effects of the product. A WHO division, the International Agency for Research on Cancer puts out reports from time to time on such matters. Recent outbreaks of the deadly ebola virus have highlighted the imperative need for stringent regulations, be they on a global scale, for containment of the virus. Questions of legality — whether they be in regard to transport, food certification, quarantine and indeed any means of spread of disease — are very much the concern of WHO, whatever the agency that spreads it among the global population. The nuclear weapon may concern matters of high national policy, but it is also a global health hazard of the

## 2. La pratique établie de l'OMS touchant les questions relatives à la paix

L'OMS a, au long de son histoire, «manifesté qu'elle se préoccupe vivement de voir régner une paix durable, condition fondamentale pour le maintien et l'amélioration de la santé de tous les peuples du monde» (résolution 20.54 de l'Assemblée mondiale de la Santé faisant référence aux résolutions 11.31 et 15.51) et elle a demandé à tous les Etats membres de l'OMS d'assurer l'application de la résolution 2162 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies. En 1969, elle a souligné, dans sa résolution 22.58: «la nécessité d'arriver à un accord international rapide pour l'interdiction et la destruction totales des armes chimiques et bactériologiques (biologiques) sous toutes leurs formes».

La pratique de l'OMS révèle donc très clairement l'intérêt qu'elle porte au statut juridique des armes qui peuvent avoir des effets néfastes sur la santé et l'environnement. La santé et l'intégrité de l'environnement qui est la condition de la santé entrent incontestablement dans sa sphère de compétence et ont même dicté sa création. L'approche consistant à faire porter l'attention sur les aspects pratiques des questions concernant la santé et l'environnement sans se préoccuper du cadre juridique dans lequel se situent les atteintes à la santé et à l'environnement n'est pas celle que l'OMS a jusqu'à présent adoptée dans la conduite de ses activités puisqu'elle a considéré que, s'intéressant à la santé et à l'environnement, elle devait aussi s'intéresser au cadre juridique dans lequel peuvent être causés des dommages à la santé et à l'environnement. L'OMS manquerait certes à son devoir de diligence dans l'accomplissement de sa mission si elle omettait d'appeler l'attention, chaque fois que possible, sur la nécessité de clarifier ou de rectifier un cadre juridique où de tels dommages peuvent se produire.

Si l'OMS a pu à bon droit s'interroger sur la licéité des armes chimiques et bactériologiques compte tenu de leurs répercussions sur la santé et l'environnement, elle peut à fortiori s'interroger sur la licéité des armes nucléaires.

Si l'OMS se désintéressait de la réglementation internationale sur des questions telles que la prévention de la lèpre, la vaccination contre la variole ou l'élimination des déchets toxiques, elle serait universellement considérée comme coupable d'une grave négligence. Pourraient dans le même esprit retenir son attention les mesures visant à réglementer le taux de telle substance toxique ou carcinogène que peut contenir un produit offert à la consommation humaine ou à informer le consommateur, sur les étiquettes accompagnant le produit, de ses effets carcinogènes ou autres. Une division de l'OMS, le Centre international de recherche sur le cancer, publie régulièrement des rapports sur ces questions. Les récentes poussées du virus mortel de l'ébola ont mis en lumière le besoin impérieux d'une réglementation rigoureuse, à l'échelle mondiale, propre à en endiguer la propagation. Les mesures juridiques — qu'elles concernent les transports, les certificats de provenance des produits alimentaires, la quarantaine ou tout autre moyen de juguler une maladie — sont au premier plan des préoccupations de l'OMS, quel que soit le vecteur qui la propage dans la popula-

first order, thus bringing its legality clearly within WHO's legitimate sphere of interest, no less than any of the other legal questions outlined above.

### 3. *Lack of Objection to Prior WHO Actions*

Furthermore, in taking such action as it has in the past, there has been, as far as may be gathered from material placed before the Court, no opposition to WHO action, on the basis of a transgression beyond the bounds of its mandate. There has been no suggestion that WHO should confine itself purely to the medical/epidemiologic level of prevention, and not enter the legal and political areas of prevention of activities damaging to health. If, indeed, it was outside WHO's province to dabble in these questions of the illegality of weapons and, if such action was viewed by the international community as such, one would have expected some exception to be taken to WHO venturing into this area.

It is only necessary to refer to resolution WHA23.53 of 1970, in which WHO emphasizes:

“the need for the rapid *prohibition* of the development, production and stockpiling of chemical and bacteriological (biological) weapons and the destruction of stocks of such weapons as a necessary measure in the fight for human health” (emphasis added).

An illustration of WHO's actions protecting its areas of concern, even in relation to the legality of the use of force, is its appeal in resolution WHA42.24 of 1989 to all member States: “to abstain from aggression and the use of threats in their international relations, including threats against medical centres and medical production plants”.

Another factor bearing upon this aspect is the General Assembly's own understanding of the practice relating to this matter, as reflected in its resolution 49/75 K, welcoming the WHO resolution to seek this opinion from the Court. Without being authoritative in itself on the legal question involved, this is a recognition by the General Assembly itself that the issues raised in the request were not seen as taking WHO outside its proper sphere of competence.

## VII. ADMISSIBILITY AND JURISDICTION

### 1. *The Court's Discretion*

The precedential implications of this Court's first refusal of a specialized agency's request for an advisory opinion prompt me to set out spe-

tion mondiale. L'arme nucléaire touche peut-être à la haute politique au niveau national, mais elle est aussi une menace de première grandeur à la santé de tous, de telle sorte que la question de sa licéité entre à coup sûr dans le cadre de la sphère d'intérêt légitime de l'OMS, tout comme le font les autres questions juridiques qui viennent d'être évoquées.

### 3. *Absence d'objections à la ligne de conduite suivie jusqu'ici par l'OMS*

Qui plus est, la ligne de conduite suivie par l'OMS dans le passé n'a, si l'on en croit le dossier soumis à la Cour, donné lieu à aucune opposition pour avoir excédé les limites du mandat qui lui est conféré. Nul n'a prétendu que l'OMS devait s'en tenir exclusivement à la prévention médicale ou épidémiologique et laisser à d'autres les mesures juridiques et politiques de prévention des activités nuisibles à la santé. Si l'OMS était vraiment mal fondée à se mêler des problèmes de licéité des armes et si la ligne de conduite qu'elle a adoptée était considérée comme critiquable par la communauté internationale, sa témérité aurait normalement dû être sanctionnée.

Il suffit de rappeler ici la résolution WHA23.53 de 1970 dans laquelle l'OMS souligne :

«la nécessité de parvenir dans les plus brefs délais à l'*interdiction* de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes chimiques et bactériologiques (biologiques), ainsi qu'à la destruction des stocks existants, à titre de mesure indispensable au succès des efforts déployés en faveur de la santé humaine» (les italiques sont de moi).

Un bon exemple de ce que fait l'OMS pour servir la cause qu'elle défend jusques et y compris dans le domaine de la licéité de l'emploi de la force est fourni par l'appel qu'elle a lancé à tous les Etats membres dans la résolution WHA42.24 de 1989 en les invitant : «à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à un comportement agressif ou à la menace, y compris contre les centres médicaux et de production de fournitures médicales».

Mérite également d'être rappelée dans ce contexte la manière dont l'Assemblée générale elle-même a interprété la pratique en la matière lorsque, dans sa résolution 49/75 K, elle s'est félicitée de la résolution de l'OMS demandant à la Cour l'avis qui nous occupe. Bien que ne tranchant pas d'une manière autorisée le problème juridique en cause, cette réaction montre que l'Assemblée, pour sa part, ne considère pas les questions soulevées dans la demande d'avis consultatif comme entraînant l'OMS au-delà des limites de sa compétence.

## VII. RECEVABILITÉ ET COMPÉTENCE

### 1. *Le pouvoir discrétionnaire de la Cour*

Etant donné qu'une décision de la Cour refusant pour la première fois de donner suite à une demande d'avis consultatif émanant d'une institu-

cifically some reasons why I consider that the objections to admissibility and jurisdiction should fail.

The refusal of the Permanent Court in *Status of Eastern Carelia* — the only instance in the jurisprudence of this Court's predecessor where an opinion was declined — is distinguishable from the present, for in that case the refusal was based on the principle that an existing dispute to which a State was a party could not be indirectly brought to the Court in the form of an advisory opinion. No such situation exists in relation to the WHO request.

Many objections, mainly based on policy considerations, have been urged by those opposing the grant of this opinion. Several of those policy objections were raised also in regard to the opinion requested by the General Assembly, and the Court has, in its Advisory Opinion on that request, dismissed those objections. I agree with the Court's reasoning in dismissing those objections.

However, it is necessary to make some observations on those objections, in the context of the WHO request, for those objections must likewise be overcome in regard to this request as well.

To a large extent, the objections were common. For example, the United Kingdom observed:

“The United Kingdom submits that the Court should exercise its discretion *not* to respond to the request from the General Assembly. Similarly, if, contrary to my earlier submission, the Court were to consider that WHO was competent to put its question to the Court, the United Kingdom submits that the Court should none the less decline to answer that question also. The reason is that both questions are too abstract and speculative for a meaningful response. A response would serve no useful purpose and may, in fact, actually do harm.” (CR 95/34, p. 28, Sir Nicholas Lyell; emphasis added.)

In my view, these objections constitute no impediment to the grant of the advisory opinion sought by WHO, and in this section I set out my reasons for so concluding.

## 2. *The Court's Duty to Act Judicially*

The power of the Court to grant an advisory opinion is discretionary, in terms of the permissive rather than compulsory language (Statute, Art. 65 (1)) which states that 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” (emphasis added).

tion spécialisée risque de faire précédent, je crois utile d'exposer certaines des raisons pour lesquelles les objections soulevées contre la recevabilité et la compétence ne me paraissent pas devoir être retenues.

Le refus de la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* — seule occasion dans l'histoire de l'institution qui a précédé la Cour où une demande d'avis consultatif ait reçu une suite défavorable — n'est pas du même ordre que celui qui a été opposé à l'OMS dans la présente affaire, car il était fondé sur la règle qu'un différend existant auquel un Etat est partie ne peut être porté indirectement devant la Cour par le biais du recours à la procédure consultative. La demande de l'OMS ne soulève aucun problème de cette nature.

De nombreuses objections reposant principalement sur des considérations d'opportunité ont été avancées par ceux qui ne souhaitent pas voir aboutir la demande d'avis consultatif. Plusieurs de ces objections fondées sur l'opportunité ont également été soulevées à propos de la demande présentée par l'Assemblée générale, et la Cour, dans l'avis consultatif qu'elle a donné en réponse à cette demande, les a rejetées. Je fais miens les arguments invoqués par la Cour à l'appui de ce rejet.

Les objections en question appellent toutefois certaines observations de ma part car elles doivent être réfutées dans le présent contexte comme elles l'ont été dans le contexte de l'autre demande.

Dans une large mesure, elles ont été dirigées conjointement contre les deux demandes. Ainsi, le Royaume-Uni a déclaré :

«Le Royaume-Uni est d'avis que la Cour doit user du pouvoir discrétionnaire qui est le sien de *ne pas* répondre à la demande émanant de l'Assemblée générale. Il est également d'avis que même si, non-obstant la position que j'ai prise, la Cour considérait l'OMS comme ayant compétence pour poser sa question, elle n'en devrait pas moins, là encore, refuser de répondre, la raison étant que les deux questions sont trop abstraites et théoriques pour qu'il soit possible d'y donner une réponse qui ait un sens. Une réponse ne servirait à rien et pourrait en fait se révéler dangereuse.» (CR 95/34, p. 28, sir Nicholas Lyell; les italiques sont de moi.)

A mon avis, ces objections ne font pas obstacle à ce que la Cour donne à l'OMS l'avis consultatif qu'elle sollicite, et dans la présente section j'expose les raisons qui m'amènent à cette conclusion.

## 2. *Le devoir de la Cour de se comporter comme une autorité judiciaire*

Le pouvoir de la Cour de donner un avis consultatif est discrétionnaire puisqu'il est présenté comme une faculté et non comme une obligation à l'article 65, paragraphe 1, du Statut, qui dispose que 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» (les italiques sont de moi).

Yet the principle holds good that that discretion is not an absolute and overriding discretion, but is circumscribed by the overriding principle of the Court's duty, whether in contentious or in advisory jurisdictions, always to act judicially.

As the Permanent Court observed in *Status of Eastern Carelia*:

“The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court.” (*P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 29.)

In *Northern Cameroons* this Court emphasized the correspondence between the principles governing its contentious and advisory jurisdiction when it observed:

“Both Courts have had occasion to make pronouncements concerning requests for advisory opinions, which are equally applicable to the proper role of the Court in disposing of contested cases; in both situations, the Court is exercising a judicial function.” (*I.C.J. Reports 1963*, p. 30.)

So, also, in *Certain Expenses of the United Nations*, the Court stressed that its task in rendering advisory opinions is “an essentially judicial task” (*I.C.J. Reports 1962*, p. 155).

The essential rules guiding the Court's activity as a Court have not been comprehensively spelt out in any decision. An important guideline has however been spelt out in the jurisprudence of the Court — namely, that the Court will render an opinion in cases when it is so requested by a competent body, in the absence of “compelling reasons to the contrary”<sup>53</sup>.

Do such compelling reasons exist?

### 3. *The Objections*

Among the reasons adduced by those opposing a request for an advisory opinion on nuclear weapons are the following:

- (a) the requested opinion would enter into the sphere of politics, State policy and State security;
- (b) nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations;
- (c) an advisory opinion would be devoid of object or purpose;
- (d) the opinion would have no effect on the conduct of States;
- (e) an advisory opinion on this question could adversely affect important disarmament negotiations;
- (f) the question referred is purely abstract and theoretical;

<sup>53</sup> For numerous decisions on this matter, see footnote 1, *supra*.

Il reste que ce pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir absolu et inconditionnel et qu'il trouve sa limite dans le principe supérieur selon lequel la Cour est tenue, dans l'exercice de sa compétence tant contentieuse que consultative, de se comporter comme une autorité judiciaire.

Ainsi que l'a observé la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*:

«La Cour, étant une cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.» (*C.P.J.I. série B n° 5*, p. 29.)

Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Cour internationale de Justice a souligné que les principes régissant sa compétence contentieuse et sa compétence consultative se recoupaient lorsqu'elle a déclaré:

«Les deux Cours ont eu l'occasion de formuler, à propos de demandes d'avis consultatifs, des observations qui s'appliquent également au rôle que doit jouer la Cour en matière contentieuse; dans les deux cas, la Cour exerce une fonction judiciaire.» (*C.I.J. Recueil 1963*, p. 30.)

De même, dans l'affaire de *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour a souligné que sa tâche lorsqu'elle donne des avis consultatifs est une tâche essentiellement judiciaire (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 155).

Les règles essentielles guidant l'activité de la Cour en tant qu'organe judiciaire n'ont été détaillées dans aucune décision. Une directive importante a toutefois trouvé expression dans la jurisprudence de la Cour — à savoir que la Cour donnera un avis à la demande d'un organe habilité, sauf «raisons décisives» de ne pas le faire<sup>53</sup>.

De telles raisons décisives existent-elles en l'espèce?

### 3. *Les objections soulevées*

Voici quelques-uns des arguments avancés par ceux qui sont hostiles à une demande d'avis consultatif sur les armes nucléaires:

- a) l'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique, de l'imperium étatique et de la sécurité de l'Etat;
- b) la question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies;
- c) un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but;
- d) un avis consultatif n'aurait aucun effet sur le comportement des Etats;
- e) un avis consultatif sur les questions considérées pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement;
- f) la question posée est purement abstraite et théorique;

<sup>53</sup> Pour une liste des nombreuses décisions sur ce point, voir ci-dessus note 1.

- (g) the question is too general;
- (h) an opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court;
- (i) the Court would be involved in a law-making exercise, were it to render an opinion;
- (j) this case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given;
- (k) the opinion would trespass into areas of State policy.

(a) *The requested opinion would enter the political sphere*

The submissions under this head take a variety of forms.

In the first place, it was argued that the request is only a search for means of support of a political objective and that, despite the “legal camouflage” (France, Written Statement, p. 7), the question is not a legal one. France indeed argued that “the questions are of a purely political nature” and that they “have obviously been put for exclusively political purposes” (CR 95/23, p. 66).

It was further submitted that the ruling sought from this Court goes beyond the will of the States concerned into areas they have carefully refrained from entering. In developing this point, it was argued that the topic of legality or illegality is one which States have deliberately chosen not to broach directly or indirectly. The method deliberately chosen by States on this matter is, we are told, “by elaborating and developing a body of very complex and highly technical international treaty law” (CR 95/24, p. 41, Germany). Despite this, the request seeks, according to some submissions, to draw the Court into a purely political debate in a realm not pertaining to its judicial function. For such reasons, the request is said to be one which is not amenable to judicial enquiry.

These objections have been effectively answered by the Court, so far as concerns the General Assembly request. The same reasoning would apply in regard to WHO’s request. Stronger objections have been taken to the WHO request than were taken in regard to the General Assembly request; but the same reasoning on which the Court has overruled the objections to the General Assembly request would apply equally to the WHO request. The fact that the legal question is inextricably interlinked with political considerations, that political motives are alleged to lie behind the request, that political consequences would ensue from a ruling of the Court — these are matters extraneous to the consideration whether a given matter is a legal one. In fact, in the international world there are few issues indeed which do not have political overtones in varying degrees. The weightier the issue, the heavier its likely political overtones. The heavier its political overtones, the more necessary it may be to seek a legal opinion. Whether the question be raised by the General Assembly

- g) la question est trop générale;
  - h) un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour;
  - i) la Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé;
  - j) la présente affaire n'est pas du type de celles dans lesquelles il convient de donner un avis consultatif;
  - k) l'avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique.
- a) *L'avis consultatif demandé entrerait dans le domaine de la politique*

Les arguments regroupés sous ce titre sont de divers ordres.

On a tout d'abord fait valoir que la demande vise seulement à enrichir un dossier répondant à un objectif politique et que, malgré un «camouflage juridique» (exposé écrit de la France, p. 7), la question n'est pas de caractère juridique. La France est allée jusqu'à dire que «ces questions sont de nature purement politique» et qu'«elles sont de toute évidence soulevées à des fins exclusivement politiques» (CR 95/23, p. 66).

Il a également été soutenu que demander à la Cour de se prononcer sur la question à l'examen, c'était passer outre à la volonté des Etats intéressés en touchant à un domaine dont ils se sont soigneusement gardés d'approcher. Développant cette thèse, d'aucuns ont prétendu que le problème de la licéité ou de l'illicéité est de ceux que les Etats ont délibérément choisi de ne pas soulever directement ou indirectement. La méthode pour laquelle ils ont opté en cette matière est, nous dit-on, «d'élaborer et de développer un ensemble de règles conventionnelles internationales très complexes et hautement techniques» (CR 95/24, p. 41, Allemagne) et la demande d'avis consultatif cherche, malgré cela, à mêler la Cour à un débat purement politique dans un domaine étranger à sa fonction judiciaire. Telles sont les raisons pour lesquelles la demande ne se prêterait pas à une analyse judiciaire.

Ces objections ont été réfutées par la Cour dans l'avis qu'elle a rendu suite à la demande de l'Assemblée générale. On peut leur réserver le même sort dans le contexte de la demande présentée par l'OMS. Elles ont été formulées avec plus de force à propos de la seconde demande qu'à propos de la première, mais le raisonnement qui a conduit la Cour à les rejeter dans le premier cas vaut également pour le second. Les liens inextricables entre le juridique et le politique, les mobiles politiques dont s'inspirerait la demande, les conséquences politiques qui découleraient d'une décision de la Cour, tout cela est étranger au point de savoir si la question soulevée est ou non de caractère juridique. En fait, il n'y a guère de problèmes sur la scène internationale qui n'aient à des degrés divers des incidences politiques. Plus le problème est important, plus il risque d'avoir des incidences politiques; et plus il risque d'avoir des incidences politiques plus il appelle un avis juridique. Peu importe que la question émane de l'OMS ou de l'Assemblée générale: si elle est de caractère juri-

or by WHO, if it is a legal issue it is a proper matter for the Court, and there this particular objection ends. As this Court has observed:

“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” (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, I.C.J. Reports 1980*, p. 87, para. 33).

The delicate nuances of diplomatic activity on the subject of nuclear weapons are matters for the appropriate political authorities to pursue. This Court cannot thereby be deterred from addressing its proper function — giving its considered opinion on the purely legal question referred to it, irrespective of the political implications of the subject.

Sir Gerald Fitzmaurice, in referring to the prior jurisprudence of the Court<sup>54</sup>, observed that, “if the question put [to the Court] is in itself a legal question, . . . the fact that it has a political element is irrelevant”<sup>55</sup>.

The joint dissenting opinion of Judges Onyeama, Dillard, de Aréchaga and Waldock is also worthy of note in this connection:

“‘Few indeed would be the cases justiciable before the Court if a legal dispute were to be regarded as deprived of its legal character by reason of one or both parties being also influenced by political considerations. Neither in contentious cases nor in requests for advisory opinions has the Permanent Court or this Court ever at any time admitted the idea that an intrinsically legal issue could lose its legal character by reason of political considerations surrounding it.’ (*Nuclear Tests (New Zealand v. France), I.C.J. Reports 1974*, p. 518.)” (CR 95/27, p. 61.)

The statement referred to earlier that the questions are “of a purely political nature” does not stand the test of these considerations. Moreover, the suggested motivation of the questions is quite obviously not a matter for speculation on the part of the Court.

(b) *Nuclear weapons are being addressed in other contexts in the United Nations*

The argument that matters relating to nuclear weapons are the preserve of other organs of the United Nations has been used for two purposes in the present application:

<sup>54</sup> *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*, p. 57, *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 4, and *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 65.

<sup>55</sup> *The Law and Procedure of the International Court of Justice, op. cit.*, p. 116.

dique, elle relève de la Cour, un point, c'est tout. Comme l'a souligné la Cour :

«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» (*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87, par. 33).

Les finesses de l'activité diplomatique en matière d'armes nucléaires doivent être laissées aux autorités politiques. Elles ne peuvent retenir la Cour de s'acquitter de sa fonction propre — donner en toute conscience son avis sur la question juridique qui lui a été soumise, quelles qu'en soient les implications politiques.

Sir Gerald Fitzmaurice, jetant un regard rétrospectif sur la jurisprudence de la Cour<sup>54</sup>, a fait observer que «si la question posée [à la Cour] est en elle-même une question juridique ... le fait qu'elle comporte un élément politique est sans pertinence»<sup>55</sup>.

L'opinion dissidente commune de MM. Onyeama, Dillard, de Aréchaga et Waldock mérite également d'être citée ici :

«Bien rares seraient en effet les affaires justiciables au regard de la Cour s'il fallait considérer qu'un différend juridique perd son caractère juridique chaque fois que l'une ou l'autre des parties ou les deux sont influencées aussi par des considérations politiques. Ni en matière contentieuse ni à propos d'une demande d'avis consultatif, la Cour permanente ou la Cour actuelle n'a jamais admis qu'une contestation de caractère intrinsèquement juridique puisse perdre ce caractère en raison des considérations politiques qui s'y attachent.» (*Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France), C.I.J. Recueil 1974*, p. 518.)» (CR 95/27, p. 61.)

Eu égard à ce qui précède, l'affirmation, évoquée plus haut, selon laquelle les questions sont «de nature purement politique» ne tient pas. Au surplus, les mobiles qui les auraient prétendument inspirées ne sauraient faire l'objet de conjectures de la part de la Cour.

b) *La question des armes nucléaires est à l'étude dans d'autres enceintes aux Nations Unies*

L'argument selon lequel le domaine des armes nucléaires est réservé à d'autres organes des Nations Unies a été avancé dans la présente affaire :

<sup>54</sup> *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 57; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 4, et *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 65.

<sup>55</sup> *The Law and Procedure of the International Court of Justice, op. cit.*, p. 116.

- (a) so far as concerns the capacity of WHO to make this application; and  
 (b) so far as concerns the capacity of this Court to consider the application.

The first has been dealt with in the section of this opinion dealing with the Principle of Speciality (Sec. V.2).

The second has been dealt with by the Court in answering the General Assembly's request. I associate myself with the Court's answer to that objection as contained in its Opinion regarding the General Assembly request.

The mere circumstance that a matter is pending in other forums cannot deprive a legal question of the quality of being legal, nor can it deprive the Court of a jurisdiction expressly vested in it by the Charter. Nor can the circumstance that it relates to international peace and security preserve such a matter within the exclusive jurisdiction of the Security Council and exclude it from the jurisdiction of the Court. It would be quite impossible for the Court to function as the principal judicial organ of the United Nations if this were the case, and the Court is required to abdicate jurisdiction merely because a matter involves peace and security.

The entire jurisprudence of the Court militates against this proposition. Cases such as the *Genocide* case, relating to Bosnia, and the *Lockerbie* case, despite the heaviest implications attaching to them relating to peace and security, were nevertheless entertained and handled by the Court. Likewise, in regard to advisory jurisdiction matters, the fact that the international status of South West Africa was a question which threatened peace and security did not prevent the Court from giving the opinion requested.

Just as the presence of a political element does not take away the jurisdiction of the Court, so also the presence of an element relating to peace and security does not take away from WHO its undoubted competence in relation to medical matters.

(c) *An opinion would be devoid of object or purpose*

Advisory procedure is intended to allow the body invoking it to seek a legal opinion that will be of assistance to it in the performance of its duties. WHO, for reasons best known to it, has decided to seek the Court's opinion. It is an expert body charged with worldwide responsibilities in relation to the health of the global population. As discussed earlier, it has obligations not only to render assistance after a health catastrophe, but to plan its services before the occurrence of the catastrophe. It would otherwise be denying itself the ability to be of maximum usefulness to the global community. It seeks information in regard to the nuclear catastrophe, the worst health catastrophe that can befall humanity. Provided the request is within the scope of its activities, as the earlier part of this opinion seeks to show, the Court must respect the technical judgment of WHO when it decides that it needs that opinion. As Egypt put it, it would be "improper" for the Court to indulge in speculation

- a) à propos de la compétence de l'OMS pour présenter sa demande;
- b) à propos de la compétence de la Cour pour examiner la demande.

Sur le premier point, je renvoie à la section de la présente opinion concernant le principe de spécialité (sect. V, par. 2).

Sur le second, la Cour s'est exprimée dans le cadre de l'avis qu'elle a donné en réponse à la demande de l'Assemblée générale. Je m'associe à ce qu'elle a dit à cet égard dans l'avis en question.

Un problème peut être à l'étude dans d'autres enceintes sans que disparaissent pour autant son caractère juridique et le pouvoir de la Cour d'exercer à son endroit une compétence que lui confère expressément la Charte. De même, une question peut toucher à la paix et à la sécurité internationales sans pour autant être exclusivement réservée au Conseil de sécurité et soustraite à la compétence de la Cour. S'il en était autrement et si la Cour devait renoncer à exercer sa compétence dès lors qu'une question touche à la paix et à la sécurité, il lui serait tout à fait impossible de s'acquitter de ses fonctions d'organe judiciaire principal des Nations Unies.

Toute la jurisprudence de la Cour va contre l'argument considéré. Des affaires comme celles du *Génocide*, concernant la Bosnie, ou celle de *Lockerbie*, malgré leur poids considérable du point de vue de la paix et de la sécurité internationales, ont été considérées comme recevables par la Cour, qui a statué à leur sujet. De même, dans le domaine de la compétence consultative, le fait que le statut international du Sud-Ouest africain était une question qui menaçait la paix et la sécurité internationales n'a pas empêché la Cour de donner l'avis demandé.

Tout comme la présence d'une composante politique ne dépouille pas la Cour de sa compétence à l'égard d'une question, la présence d'une composante paix et sécurité internationales ne dépouille pas l'OMS de sa compétence incontestée à l'égard des questions médicales.

c) *Un avis consultatif serait dépourvu d'objet et de but*

La procédure consultative est destinée à permettre à l'organe qui y recourt de solliciter un avis juridique qui l'aidera dans l'accomplissement de sa mission. L'OMS, pour des raisons qui la regardent, a décidé de demander un avis à la Cour. C'est une institution technique qui a, dans le domaine de la santé mondiale, des responsabilités à l'échelle de la planète. Comme je l'ai indiqué plus haut, elle doit non seulement fournir une assistance en cas de catastrophe sanitaire, mais aussi planifier la fourniture de ses services avant que la catastrophe ne soit là, si elle ne veut pas se priver de la possibilité de servir avec un maximum d'efficacité les besoins de la communauté mondiale. Elle sollicite des informations au sujet du cataclysme nucléaire, le pire cataclysme que puisse connaître l'humanité du point de vue de la santé publique. Du moment que sa demande se situe dans les limites de sa mission — et la première partie de la présente opinion s'emploie à démontrer que tel est bien le cas — la

about the consequences of an opinion which the requesting organ, in its collective wisdom, has referred to the Court.

(d) *An opinion would have no effect on the conduct of States*

Clarification of the law by an authoritative body can never be described as having no effect upon the community bound by that law. The proposition is incontrovertible that clear law is a guide to societal conduct. Such clarity is in the interests of the community served by that law, whether that community be national or global. It is not for the Court to speculate as to whether that clarification of the law will be complied with or not.

As Egypt so aptly submitted, the first Advisory Opinion given by this Court on the status of South West Africa was a statement of the law which was not acted upon by those who should have acted upon it. The Court, rendering the opinion, was probably aware of the likelihood that this opinion would not be acted upon. Yet there can be little doubt that the clarification of the law resulting from that opinion was a factor which helped, over the long term, in the eventual dismantling of a structure which was anathema to the rule of law.

So, also, in regard to nuclear weapons. Whatever be the opinion of the Court, and whether the advisory opinion clarifying the law be acted upon or not, it must prove a valuable building block in the realization of a world ruled by law which in the ultimate analysis is what all members of the world community desire.

It is axiomatic that every individual in any community living under the rule of law is entitled to know the rules that relate to his or her protection, and the basic rules relating to the rights or duties of every member of that community. Not for nothing were the XII Tables publicly posted in the Roman forum. It would be strange indeed if the rule of law was said to prevail in any society whose individual members did not know whether, in quarrels between neighbours with which they were not concerned, their neighbours had the right to indulge in conduct which could destroy the former's lives and property. It would be stranger still if they did not have this right of information in matters which spell the difference between the survival and the extinction of their entire family. It cannot be any different in the international legal system.

The contention that the opinion would have no effect upon the conduct of States is thus not true to reality. The Court upholds the rule of law, serves a community bound to obey the rule of law and can only function on the supposition that a community subject to the rule of law will rule itself by law.

One is reminded of the statement of this Court in the *Western Sahara* case where the Court was greatly influenced, in deciding to respond positively to the request for an opinion, by the circumstance that its reply

Cour doit, si l'OMS décide que l'avis demandé lui est nécessaire, s'incliner devant cette appréciation technique. Elle serait, comme le dit l'Égypte, «mal venue» à se livrer à des conjectures quant aux conséquences d'un avis que l'organe qui le demande a collectivement jugé sage de solliciter.

d) *Un avis consultatif serait sans effet sur le comportement des Etats*

L'élucidation du contenu du droit par un organisme habilité ne peut en aucune circonstance être décrite comme n'ayant aucun effet sur la collectivité régie par ce droit. Il n'est pas contestable que des règles juridiques claires guident la société dans ses choix. Si le droit est clair, il sert mieux les intérêts de la collectivité qu'il régit, qu'elle soit nationale ou mondiale. La Cour n'a pas à se demander si une suite positive sera donnée à son effort d'élucidation du droit.

Comme l'a fort justement fait observer l'Égypte, la Cour internationale de Justice a eu, dans son premier avis consultatif, à se prononcer sur l'état du droit touchant le statut du Sud-Ouest africain et ceux qui auraient dû tirer les conséquences de cet avis ne s'y sont pas conformés. Il n'est pourtant pas douteux qu'en élucidant l'état du droit, l'avis en question a, avec le temps, contribué au démantèlement d'un régime qui attendait à la règle de droit.

La même remarque vaut pour les armes nucléaires. Quelle que soit la conclusion de la Cour et quel qu'en soit l'effet, un avis consultatif précisant l'état du droit ne peut être qu'une pièce maîtresse dans l'édification d'un monde régi par le droit qui est, en dernière analyse, l'idéal auquel tous les membres de la communauté mondiale aspirent.

C'est une vérité première que tout membre d'une collectivité vivant sous l'empire du droit doit pouvoir connaître les règles qui le protègent et les règles fondamentales relatives aux droits et obligations de chaque membre de la collectivité. Ce n'est pas pour rien que les Douze Tables étaient placardées bien en vue dans le forum romain. Il serait surprenant que soit considérée comme vivant sous l'empire du droit une société dont les membres ne sauraient pas s'il est loisible à leurs voisins, à l'occasion de querelles mutuelles ne les concernant nullement, d'adopter un comportement aboutissant à la destruction de leur vie et de leurs biens. Il serait plus surprenant encore qu'ils n'aient pas le droit d'être renseignés sur des questions décisives pour la survie ou la disparition de toute leur famille. Ce raisonnement vaut nécessairement pour l'ordre juridique international.

L'argument selon lequel l'avis n'aurait aucun effet sur le comportement des Etats méconnaît donc la réalité. La Cour défend la règle de droit, elle est au service d'une communauté régie par la règle de droit et ne peut fonctionner qu'en partant de l'idée qu'une communauté assujettie à la règle de droit est résolue à se comporter conformément au droit.

On est tenté d'évoquer ici l'affaire du *Sahara occidental* où la Cour a été fortement influencée, dans sa décision de répondre positivement à la demande d'avis consultatif qui lui était adressée, par le fait que sa

fulfilled “a practical and contemporary purpose” (*I.C.J. Reports 1975*, p. 20). It is difficult to think of a more “practical and contemporary purpose” than the clarification of the law attendant on the use or threat of use of nuclear weapons.

There is another angle as well from which this objection can be viewed.

It is the unanimous sentiment of the international community, as evidenced in the Nuclear Non-Proliferation Treaty (Article VI of which commits every State to general and complete nuclear disarmament) and numerous other international documents, that there should be a striving towards the goal of total nuclear disarmament. The road towards this goal is a difficult one. The Court’s opinion one way or another on the legality of nuclear weapons would clarify the steps which the international community needs to take towards removing the obstacles along the path to the attainment of that goal.

It is for the Court to pronounce upon what the law is. Other matters, extraneous to the question of legality, are not factors which should deter the Court from doing its duty.

(e) *An opinion could adversely affect important disarmament negotiations*

It has been said in argument that a reply by the Court will adversely affect the course of current disarmament negotiations.

In terms equally applicable to the WHO request, France observed of the General Assembly’s request:

“a reply from the Court, far from representing a positive contribution to the functioning of the General Assembly, and the United Nations as a whole, could but adversely affect the current negotiations to achieve a more secure world” (France, Written Statement, p. 16).

This is said to be particularly so at a time when, with the end of the Cold War, disarmament talks have achieved a fresh impetus.

It is not for the Court to indulge in speculation as to the likely effect upon future negotiations of a finding by the Court one way or the other. Nor is the Court competent to assess the subtle diplomatic nuances of complex situations in an area outside its proper domain. It is difficult to see how speculation as to whether an advisory opinion could adversely affect important disarmament negotiations can affect the question of the Court’s competence to consider a legal question.

What the Court needs to consider is whether it is possessed of the requisite jurisdiction to address the particular matter on which an opinion is sought. If it has this jurisdiction it must proceed.

réponse servait «un objectif pratique et actuel» (*C.I.J. Recueil 1975*, p. 20). Y a-t-il une question qui remplisse, mieux que celle de l'élucidation du droit applicable à l'emploi ou à la menace d'emploi des armes nucléaires, le critère de l'«objectif pratique et actuel»?

L'objection considérée peut être envisagée sous un autre angle.

Il est unanimement admis au sein de la communauté internationale, comme en témoignent tant le traité de non-prolifération nucléaire (et l'engagement pris par chaque Etat, aux termes de son article VI, de travailler au désarmement nucléaire général et complet) que de nombreux autres documents internationaux, que tous les efforts doivent être faits pour parvenir au désarmement nucléaire total. C'est là un but difficile à atteindre. L'avis de la Cour, dans un sens ou dans l'autre, sur la licéité des armes nucléaires aiderait à identifier les mesures que la communauté internationale doit prendre pour éliminer les obstacles qui encombrant la voie menant à ce but.

C'est à la Cour qu'il appartient de dire quel est l'état du droit. Les éléments étrangers à la question de la licéité ne doivent pas arrêter la Cour dans l'accomplissement de sa tâche.

e) *Un avis consultatif pourrait compromettre d'importantes négociations sur le désarmement*

On a soutenu qu'une réponse de la Cour pourrait compromettre les négociations sur le désarmement actuellement en cours.

Enonçant un argument qui vaut également pour la demande de l'OMS, la France a dit, à propos de la demande de l'Assemblée générale:

«une réponse de la Cour, loin de constituer une contribution positive au fonctionnement de l'Assemblée générale, et des Nations Unies dans leur ensemble, ne pourrait que nuire aux négociations en cours pour instaurer un monde plus sûr» (exposé écrit de la France, p. 16).

Un tel résultat serait, nous dit-on, particulièrement regrettable en un temps où, avec la fin de la guerre froide, les négociations sur le désarmement ont pris un nouvel essor.

Il n'appartient pas à la Cour de se livrer à des conjectures touchant l'effet probable, sur des négociations futures, de la conclusion qu'elle pourrait formuler dans un sens ou dans l'autre. Il n'appartient pas non plus à la Cour d'entrer dans les arcanes de l'activité diplomatique sur des situations complexes relevant d'un domaine extérieur au sien. On voit mal d'ailleurs quel rapport il pourrait y avoir entre des suppositions concernant les éventuelles répercussions négatives d'un avis consultatif sur d'importantes négociations en matière de désarmement et la question de la compétence de la Cour pour examiner une question juridique.

Ce qu'il appartient en revanche à la Cour de faire, c'est de déterminer si elle est investie de la compétence nécessaire pour examiner telle ou telle question sur laquelle un avis lui est demandé. Si elle a cette compétence, elle doit aller de l'avant.

It is difficult to see how, if the Court has the authority to give this opinion, it should be invited to desist from using this authority merely because some members of the community of nations prefer to proceed upon the basis of uncertainty rather than clarity of the applicable law and thereby to proceed on premises which may eventually turn out to be false, one way or the other. Whether the use of the weapon would or would not be a breach of State responsibility, the sooner the correct position is known, the firmer will be the basis on which the negotiations will proceed.

(f) *The question referred is purely abstract and theoretical*

The question is said to be abstract and theoretical, as it is not related to any specific threat or imminent use of a nuclear weapon. Such opinion as the Court may give is said therefore to be one which has little regard to practicalities. It is submitted that the question is general, vague and imprecise, whereas Article 65 (2) of the Statute requires that the written request should contain “an exact statement of the question upon which an opinion is required”. Reference is made in this connection to the Advisory Opinion on *Namibia* where this Court observed that:

“to enable a court to pronounce on legal questions, it must also be acquainted with, take into account and, if necessary, make findings as to the relevant factual issues” (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, I.C.J. Reports 1971, p. 27).

France similarly argued that the Court’s response should not involve speculation which, in the present case, is claimed to be inevitable in the absence of specific facts to which the legal question is related (France, Written Statement, p. 15).

France argued that it is:

“impossible to examine the issue of nuclear weapons irrespective of their real purpose, which is to avoid war. Nor can it disregard the fact that, for decades, the policy of deterrence has helped to ward off the risk of a new world conflict.” (*Ibid.*, p. 20.)

Finland contended that the legality of the use of nuclear weapons can only be determined in respect of specific circumstances, for there can be a large number of potential situations — for example, first use, counter use, different practices of targeting, different types of nuclear weapons — and the Court cannot hypothesize about all these possibilities (Written Statement of Finland, p. 4). This aspect was rather bluntly put by France

On ne voit guère comment la Cour, si elle a le pouvoir de donner l'avis sollicité, pourrait être invitée à abdiquer ce pouvoir pour le simple motif que certains membres de la communauté des nations préfèrent tabler sur l'incertitude du droit applicable plutôt que sur sa clarté et donc tabler sur des hypothèses — dans un sens ou dans l'autre — qui peuvent en fin de compte se révéler controuvées. Que l'utilisation des armes nucléaires soit ou non un manquement au devoir des Etats, il est préférable de savoir au plus tôt à quoi s'en tenir de façon que les négociations se déroulent sur une base plus solide.

f) *La question posée est purement abstraite et théorique*

L'argument a été avancé que la question posée est abstraite et théorique en ce sens qu'elle n'entrevoit pas d'utilisation imminente ou de menace d'emploi d'une arme nucléaire et que l'avis consultatif, quel qu'il soit, que pourrait donner la Cour n'aurait pas grand lien avec les réalités pratiques. On a prétendu que la question était générale, vague et imprécise alors que l'article 65, paragraphe 2, du Statut exige que la requête écrite «formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé». Mention a été faite à cet égard de l'avis consultatif sur la *Namibie* où la Cour a déclaré que :

«pour être à même de se prononcer sur des questions juridiques, un tribunal doit ... avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet» (*Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971, p. 27).*

La France a soutenu de la même manière que la réponse de la Cour ne devait pas reposer sur des conjectures, ce qu'elle ne pourrait manquer de faire en l'occurrence faute des données de fait précises entourant la question juridique (exposé écrit de la France, p. 15).

La France estime :

«impossible d'examiner la question des armes nucléaires indépendamment de leur objectif réel, qui est d'éviter la guerre. Elle ne peut pas non plus ignorer que, depuis des décennies, la politique de dissuasion a contribué à écarter le risque d'un nouveau conflit mondial» (*ibid.*, p. 20).

La Finlande a fait valoir que la licéité de l'emploi des armes nucléaires ne peut s'apprécier que dans des circonstances précises vu qu'on peut se trouver en présence de situations très variées — par exemple premier emploi, riposte, emploi de telle ou telle technique de visée des objectifs, emploi de tel ou tel type d'armes nucléaires — et que la Cour ne peut pas construire des hypothèses à partir d'une telle gamme de possibilités

when it stated that, in the absence of factual issues, the Court would have to discover and invent them and that the Court's "function is to state the law, not to write scenarios" (CR 95/23, p. 62).

There are several reasons why this line of argument cannot succeed.

In the first place, the question posed to the Court is a very specific question relating to State responsibility for health, State responsibility in regard to the environment, and State responsibility under the WHO Constitution. The effects of nuclear weapons are amply documented and are well known. There is no element of abstractness about those concrete facts. The question posed by WHO relates those questions of State responsibility to those concrete facts.

Secondly, a distinction must be made between a question which is abstract in the sense of being unrelated to reality, and one which is abstract in the sense of being theoretical, though related to reality. A question based upon invented facts, unrelated to reality or upon problems stemming from those invented facts, is clearly the sort of abstract question which the Court cannot entertain. Self-evidently, the advisory jurisdiction of the Court was not constructed to enable it to stage moot courts, but to clarify legal problems on live issues in the real world. Few issues in the real world can be so live and cause such universal concern as the question whether or not the use of nuclear weapons is compatible with basic principles of State responsibility.

Thirdly, a request for an opinion upon a pure point of law which can clearly be of great practical importance to the community of nations cannot be ruled out on the basis of being abstract or hypothetical. The answer to such a question can be an invaluable source of guidance to the international community. The purpose of a clarification of the law is to assist individuals and entities subject to the law in guiding and controlling their social behaviour. Such a ruling, given in anticipation of an actual occurrence, would serve a useful societal purpose, as pointed out earlier. Such a ruling, given subsequent to an actual occurrence or threat, could savour of the ridiculous, especially in the context of such a question as the use of nuclear weapons.

In the fourth place, it seems to me that this objection is unrelated to the basic nature of the Court's advisory function. The advisory function was specifically tailored to deal with questions of law that have a practical connotation. For example, questions could be raised in anticipation, so as to clear doubts which might prevent an organization from deciding on its proper course of legal action in a foreseen eventuality. To attempt to restrict the advisory opinion to a specific situation which has actually

(exposé écrit de la Finlande, p. 4). Cette idée a été exprimée sans ambages par la France lorsqu'elle a affirmé que, n'étant pas en présence de données de fait, la Cour devrait les découvrir et les inventer et que la fonction des membres de la Cour est d'être «des «diseurs de droit», pas des auteurs de scénarios» (CR 95/23, p. 62).

Cet argument est dépourvu de valeur à plusieurs titres.

Tout d'abord, la question posée à la Cour est une question très précise se rapportant aux responsabilités des Etats dans le domaine de la santé, aux responsabilités des Etats dans le domaine de l'environnement et aux responsabilités des Etats au regard de la Constitution de l'OMS. Il existe un dossier volumineux sur les effets des armes nucléaires, qui sont donc bien connus. Sont en jeu des faits concrets qui n'ont rien d'abstrait. La question posée par l'OMS met en regard des questions de responsabilité des Etats et des faits concrets.

En second lieu, une question qui est abstraite parce que dépourvue de tout lien avec la réalité n'est pas la même chose qu'une question qui est abstraite parce que théorique, mais qui a un lien avec la réalité. Une question inspirée par des faits inventés n'ayant pas de lien avec la réalité ou par des problèmes découlant de ces faits inventés appartient manifestement à la catégorie des questions abstraites dont la Cour ne peut se saisir. Il va de soi que la compétence consultative n'a pas été instituée pour donner à la Cour la possibilité de se prononcer sur des causes fictives mais pour élucider des problèmes juridiques relatifs à des questions se posant effectivement dans le monde réel. Peu de questions se posent effectivement dans le monde réel avec une acuité aussi universellement perçue que celle de savoir si les armes nucléaires sont ou non compatibles avec les principes fondamentaux de la responsabilité des Etats.

En troisième lieu, une demande d'avis consultatif sur un point de droit pur qui peut de toute évidence être d'une grande importance pratique pour la communauté internationale n'est pas à écarter au motif qu'elle aurait une base abstraite ou hypothétique. La réponse à une telle question a toute chance d'apporter une aide inestimable à la communauté internationale. Le but de l'élucidation du droit est d'aider les personnes et les entités assujetties au droit à définir l'orientation à donner et les limites à assigner à leur comportement social. Une prise de position intervenant avant l'événement remplirait, comme je l'ai déjà indiqué, une fonction utile en termes de société. Une prise de position intervenant au lendemain ou à la veille de l'événement aurait quelque chose d'absurde, surtout s'agissant d'une question comme l'utilisation des armes nucléaires.

En quatrième lieu, il me semble que l'objection considérée méconnaît la caractéristique essentielle de la fonction consultative de la Cour. La fonction consultative a été spécialement conçue pour l'examen des questions de droit ayant des connotations pratiques. Par exemple, elle permet de soulever un problème par anticipation pour dissiper les incertitudes qui pourraient empêcher une organisation de choisir la ligne juridique correcte dans telle ou telle circonstance prévisible. Vouloir limiter la

arisen is to confuse the advisory function with the judicial function in contentious cases. The latter looks back upon a factual situation that has already occurred. It necessarily operates *post factum*. The advisory function, on the other hand, may look back to a past event or it may look forward to the future, seeking guidance for the resolution of an expected practical problem. It has the flavour of the work of the Roman juriscounsel whose opinions, by giving guidance for the future, in relation to situations which may not already have occurred, formed one of the principal factors in developing that monumental system of law.

It was after considerable debate that this advisory function was given to the Permanent Court and its successor; and it was one of the means by which this first ever international court was taken out of the narrow mould of contentious jurisdiction which had confined international tribunals in the past. The world community was thereby given the means to seek *guidance*, having regard to the many matters on which the world community would need guidance on the law in order to shape its conduct. The case of nuclear weapons, on the use or non-use of which all civilization depends, is the classic instance of such a matter. It is indeed difficult to see a more appropriate case for the invocation of that advisory jurisdiction.

To conclude the consideration of this ground of objection, reference should be made to the *Conditions of Admission* case where this Court observed:

“According to Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute, the Court may give an advisory opinion on *any legal question, abstract or otherwise.*” (*Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of Charter)*, 1948, *I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61; emphasis added.)

(g) *The question is too general*

Some submissions were made (for example, by Australia) that the question is too general. The analogy offered by Australia was the question “What are the rules of customary international law?” Though such a question is manifestly a legal question, it was submitted that this was the sort of question that the Court should not answer.

There can be little doubt that a question as broadly framed as the analogy suggested is far too general for it to be sensibly addressed. The present question is clearly in a totally different category. It does not traverse a considerable segment of the totality of international law as does the comparison offered, but is indeed a limited question, confined to State responsibility in regard to the use or threat of use of a specific type of weapon.

compétence consultative aux situations concrètes qui existent effectivement, c'est la confondre avec la compétence judiciaire en matière contentieuse. Dans le cadre de cette dernière, la Cour s'intéresse rétrospectivement à des situations de fait qui se sont déjà produites mais, dans le cadre de sa compétence consultative, elle peut se référer à un événement passé ou anticiper un événement futur, son but étant de fournir un guide pour la solution d'un problème pratique que l'on s'attend à voir surgir. La fonction consultative n'est pas sans évoquer le rôle du jurisconsulte romain dont les avis, en éclairant la route à suivre à l'avenir à l'égard de problèmes éventuels ou réels, ont apporté une contribution majeure à l'édification d'un système juridique imposant.

L'attribution à la Cour permanente, puis à la Cour elle-même, d'une fonction consultative a été précédée de beaucoup de discussions. Elle a été un moyen parmi d'autres de faire sortir la première Cour internationale de l'histoire du carcan étroit de la compétence contentieuse dans lequel étaient enserrés les tribunaux antérieurs. La communauté des nations s'est ainsi vu donner la possibilité d'obtenir des *avis* eu égard au nombre des questions sur lesquelles elle a besoin d'être éclairée sur l'état de droit pour déterminer sa ligne de conduite. De ces questions, celle des armes nucléaires — dont l'utilisation ou la non-utilisation conditionne l'avenir de la civilisation — offre un exemple classique. On n'en voit guère qui se prêtent mieux à l'exercice de la fonction consultative.

Pour en terminer avec l'argument considéré, je voudrais évoquer l'affaire des *Conditions de l'admission d'un Etat* dans laquelle la Cour a déclaré :

«Selon l'article 96 de la Charte et l'article 65 du Statut, la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique abstraite ou non.» (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, 1948, *C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61; les italiques sont de moi.)

g) *La question est trop générale*

La question, ont prétendu certains, dont l'Australie, est trop générale. Pour l'Australie, poser une telle question c'est comme demander quelles sont les règles du droit international coutumier: il y a manifestement là une interrogation juridique mais ce n'est pas à la Cour d'y répondre.

Une question aux contours aussi imprécis que celle qu'évoque l'Australie pour illustrer son propos est sans conteste trop générale pour pouvoir être sérieusement abordée. Mais la question qui nous occupe n'est à l'évidence pas du même ordre. Bien loin de couvrir un pan très étendu sinon la totalité du droit international, elle porte sur un point limité, à savoir la responsabilité des Etats en matière d'emploi ou de menace d'emploi d'un type d'armes déterminé.

- (h) *An opinion rendered in this matter would be damaging to the prestige of the Court*

It is submitted that if the Court should trespass outside its proper judicial function, such a course would be damaging to the Court's prestige. This case was contrasted with cases such as the *Conditions of Admission* case (*supra*) where the Court was invited to undertake what was described as an essentially judicial task, namely, the interpretation of a treaty provision. On the contrary, the question now before the Court is said to require the Court to engage in speculation and to encroach upon the sovereign powers of States. Were the Court to move in this direction, it is argued that it would compromise the Court's judicial role.

It cannot be damaging to the Court to consider a *legal* question properly referred to it. What could be damaging to the Court is a refusal by it to consider such a question on grounds of political implications and like considerations, for then the Court would (to quote the *P.C.I.J.*'s statement in *Status of Eastern Carelia*, as approved by this Court in *Northern Cameroons*) "depart from the essential rules guiding their activity as a Court".

- (i) *The Court would be involved in a law-making exercise if it rendered an opinion*

This objection covers well-trodden jurisprudential ground. "Do judges, in deciding cases, make law under cover of merely applying pre-existing law?" It is not proposed to enter into that discussion here, except to observe that the law has always relied for its development on the ability of the judiciary to apply the general principle to the specific instance. Out of the resulting clarification comes further development.

If the law were all-embracing, self-evident and specifically tailored to cover every situation, the judicial function would be reduced to a merely mechanical application of rules. By very definition, international law is not such a system any more than any domestic system is. Its inherent principles infuse it with vitality, enabling it to apply them to new situations as they arise and give them a specificity they lacked before. When the nuclear weapon emerged, a hundred years after modern humanitarian law had begun to evolve, no specific rule banning nuclear weapons as such could have been contained within its repertory of specific rules. For various reasons, which have been dealt with in the relevant literature<sup>56</sup>, the emergence of a rule dealing specifically with nuclear weapons has been delayed for half a century. The Court is now being invited to exer-

<sup>56</sup> See Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, 1959, p. 11; see, also, Richard Falk, Lee Meyrowitz and Jack Sanderson, "Nuclear Weapons and International Law", *Indian Journal of International Law*, 1980, Vol. 20, p. 542.

h) *Un avis consultatif en la matière nuirait au prestige de la Cour*

On fait valoir que si la Cour sortait du cadre de sa fonction judiciaire propre, son prestige en serait amoindri. On oppose à cet égard l'affaire considérée à d'autres qui l'ont précédée. Ainsi, nous dit-on, la Cour a, dans l'affaire des *Conditions de l'admission d'un Etat* (ci-dessus), été invitée à procéder à ce qui est décrit comme une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'interprétation d'une disposition de traité, au lieu que la question à l'étude l'amènerait à se livrer à des spéculations et à empiéter sur les prérogatives souveraines des Etats, voie, ajoute-t-on, dans laquelle elle ne pourrait s'aventurer sans compromettre son rôle judiciaire.

La Cour ne peut se faire aucun tort en examinant une question *juridique* qui lui a été régulièrement renvoyée. Elle se ferait en revanche du tort en refusant d'examiner une telle question en raison de ses prolongements politiques ou pour des raisons de même nature, car elle se départirait alors (pour reprendre les termes employés par la Cour permanente dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* et repris par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Cameroun septentrional*) «des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal».

i) *La Cour s'engagerait dans une tâche normative si elle donnait l'avis consultatif demandé*

Cette objection soulève un problème familier en jurisprudence. «Est-ce que les juges, par leurs décisions, dégagent des règles de droit sous couvert de faire simplement application du droit préexistant?» Je n'entrerai pas dans une discussion sur ce point et me bornerai à souligner que le droit a toujours compté, pour son développement, sur l'apport de l'autorité judiciaire responsable de l'application du principe général au cas particulier. Le travail d'élucidation ainsi accompli conduit au développement du droit.

Si le droit était dépourvu de toute lacune et de toute incertitude et s'il était immédiatement adaptable à toutes les situations, la fonction du juge serait simplement d'en appliquer les règles. Mais ces caractéristiques, le droit international ne les possède évidemment pas, non plus que les systèmes juridiques nationaux. Le dynamisme que lui confèrent les principes qui lui sont inhérents lui permet d'en faire application aux situations nouvelles au fur et à mesure qu'elles surgissent et d'en préciser la portée. Lorsque l'arme nucléaire est apparue, un siècle après que le droit humanitaire eut pris son essor, il ne pouvait figurer, dans le catalogue des règles expresses du droit international, aucune règle bannissant expressément les armes nucléaires. Pour des raisons diverses, qui ont été exposées dans des ouvrages spécialisés<sup>56</sup>, la formation d'une règle portant précisément

<sup>56</sup> Voir Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, 1959, p. 11; voir aussi Richard Falk, Lee Meyrowitz et Jack Sanderson, «Nuclear Weapons and International Law», *Indian Journal of International Law*, 1980, vol. 20, p. 542.

cise its classic judicial function. It is being asked to pronounce whether general principles already existing in the body of international law are comprehensive enough to cover the specific instance. To suggest that this is to invite the Court to legislate is to lose sight of the essence of the judicial function.

(j) *The case falls outside the categories of cases in which an opinion ought to be given*

The United Kingdom, in its written statement in reply to the General Assembly's request (p. 11, para. 2.27), submits that the present request does not fall within any of the categories of cases in which, as a matter of propriety, an opinion ought to be given. It was also argued (for example by Australia) that the facts and issues of this case raise matters different from any previous request for an advisory opinion. It was pointed out that previous requests have related to such matters as the constitutional powers of a United Nations organ or specialized agency, the construction of a constituent instrument, or the discharge of particular functions by the requesting organ.

The Court's jurisdiction to grant advisory opinions cannot be considered in terms of categories or precedents. The express language of the Statute enables the Court to give an advisory opinion on *any* legal question that is referred to it, and the categories of cases on which an advisory opinion may with propriety be sought are never closed. The qualification or limitation of such a wide enabling power cannot rest on the absence of precedent, but must rest on considerations based on some fundamental matter of principle.

(k) *An opinion would trespass into areas of State policy*

One of the submissions of States opposing the Court's consideration of this question was that the question on which the Court is invited to pronounce involves, *inter alia*, the place of the policy of deterrence in the maintenance of world peace. It was said that such a concept involves direct or indirect assessments of international strategic balances and of particular defence policies of individual States. The Court was urged not to stray into these areas of individual State sovereignty and, more importantly, into an evaluation of military considerations.

An argument adduced in support of this contention was that the requested opinion would render it necessary for the Court to deal with the different types of nuclear weapons — those of limited strike capability, for example, as distinguished from larger weapons, and that the Court would then be pronouncing upon which types of weapon a State

sur les armes nucléaires a été bloquée pendant cinquante ans. La Cour est maintenant invitée à exercer sa fonction judiciaire normale. Il lui est demandé de dire si les principes généraux qui font d'ores et déjà partie du corpus du droit international ont une portée suffisante pour couvrir le cas particulier qui nous occupe. Prétendre que la Cour est invitée, par là, à légiférer, c'est méconnaître l'essence de la fonction judiciaire.

j) *La présente affaire n'est pas du type de celles sur lesquelles il convient de donner un avis consultatif*

Le Royaume-Uni, dans son exposé écrit relatif à la demande de l'Assemblée générale (p. 11, par. 2.27), soutient que la présente demande n'est pas de celles sur lesquelles il est opportun de donner un avis. L'argument a également été avancé (notamment par l'Australie) que la présente demande soulève, tant sur le plan des faits que sur celui des questions en litige, des problèmes que ne soulevait aucune de celles qui l'ont précédée. On a rappelé qu'avaient par exemple donné lieu à l'exercice de la compétence consultative les pouvoirs constitutionnels d'un organe des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, l'interprétation d'un acte constitutif ou l'accomplissement de tel ou tel aspect de sa mission par l'organe demandeur.

La compétence consultative de la Cour ne saurait se déterminer par référence à des catégories ou à des précédents. Les termes exprès du Statut autorisent la Cour à donner un avis consultatif sur *toute* question juridique qui lui est soumise et les catégories de questions sur lesquelles il est opportun de demander un avis consultatif ne sont pas exclusives. Si on veut limiter ou assortir de réserves une faculté énoncée en termes aussi larges, il faut s'appuyer non sur l'absence de précédents mais sur des considérations dictées par une position de principe tout à fait fondamentale.

k) *Un avis consultatif s'aventurerait dans des secteurs relevant de l'imperium étatique*

La question sur laquelle la Cour est invitée à se prononcer toucherait, au dire des Etats opposés à son examen, au rôle de la politique de dissuasion dans le maintien de la paix mondiale. Ici interviennent, nous dit-on, des appréciations directes ou indirectes des équilibres stratégiques internationaux et des politiques de défense propres aux divers Etats et la Cour doit se garder de s'aventurer dans des domaines relevant de la souveraineté de chacun d'eux et plus encore de porter un jugement sur des considérations militaires.

A l'appui de cet argument, on a fait valoir que l'avis demandé obligerait la Cour à passer en revue les différents types d'armes nucléaires — par exemple celles qui ont une capacité de frappe limitée par opposition à celles qui sont plus puissantes — et serait ainsi amenée à identifier les types d'armes «permis», et ce bien que ce genre de questions relève

would be entitled to use, whereas such matters fall essentially within the province of each individual State to determine — matters of strategy and defence policy being undeniably within the purview of each State. It was argued also that if the Court pronounces on the illegality of one category of weapon, the nuclear, it would then equally have jurisdiction to pronounce upon other weapons of a more traditional nature, thus bringing it again within areas of authority appertaining to the individual State.

Reliance was placed in this context upon the Court's statement, already cited in another connection, that:

“in international law there are no rules, other than such rules as may be accepted by the State concerned, by treaty or otherwise, whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited” (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *I.C.J. Reports 1986*, p. 135; CR 95/23, pp. 71 and 79, France).

Such contentions are unsustainable for a variety of reasons:

- the Court's dictum in the *Nicaragua* case, as already observed, does not deal with the *use* of weapons, which is the matter on which the Court's opinion is sought in this case;
- it has never been argued that the rules relating to the laws of war or international humanitarian law, which in fact regulate the conduct of States, constitute an intrusion upon State sovereignty, or an interference in a State's military decisions. What is sought from the Court is no more than an opinion on the legal question whether a particular weapon, by reason of its nature and known consequences, violates certain well-established principles of international law;
- if, in fact, a particular type of weapon — for example, chemical or bacteriological — is contrary to international law, its prohibition may indeed affect questions of strategy and strategic balance in the sense that a State without those weapons would be less powerful than a State with those weapons. One has yet to hear it argued that, for this reason, such prohibitions trespass upon a State's sovereign rights regarding the level of strategic balance it wishes to maintain. It can be no different with nuclear weapons. If international law decrees a particular weapon illegal, that can constitute no interference with questions of State strategy;
- the Court's opinion is sought on the question whether *all* nuclear weapons, irrespective of their size or quality, offend basic principles of international law. For this reason, it is competent to the Court to consider the question put to it without drawing any distinctions in regard to the category of nuclear weapons used;

essentiellement du pouvoir d'appréciation des Etats puisque tout ce qui touche aux stratégies et à la politique de défense est incontestablement du ressort de chacun d'entre eux. On a également prétendu que si la Cour se prononçait sur l'illicéité d'une catégorie d'armes — celle des armes nucléaires — elle aurait *ipso facto* compétence pour dire ce qu'il en est d'autres armes de caractère plus traditionnel — autre empiètement sur l'imperium des Etats.

Mention a été faite à ce propos de l'affirmation de la Cour, déjà citée dans un autre contexte, selon laquelle :

«il n'existe pas en droit international de règles, autres que celles que l'Etat peut accepter, par traité ou autrement, imposant la limitation du niveau d'armement d'un Etat souverain» (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, C.I.J. Recueil 1986, p. 135)*); (CR 95/23, p. 71 et 79, France).

Ces arguments sont indéfendables pour une série de raisons.

- la déclaration de la Cour dans l'affaire du *Nicaragua* ne porte pas, j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, sur l'*utilisation* des armes — qui est le point précis sur lequel l'avis de la Cour est sollicité en l'occurrence;
- nul n'a jamais prétendu que les règles relatives aux lois de la guerre ou au droit humanitaire international, qui sont, en fait, des prescriptions adressées aux Etats, empiètent sur leur souveraineté ou entravent leurs décisions dans le domaine militaire. Il ne s'agit en l'espèce que d'obtenir de la Cour un avis sur la question juridique de savoir si une arme particulière contrevient, de par sa nature et les conséquences qu'on lui connaît, à certains principes bien établis du droit international;
- dès lors que certaines armes — chimiques ou bactériologiques par exemple — sont contraires au droit international, leur interdiction peut certes avoir des répercussions sur le plan de la stratégie et de l'équilibre stratégique en ce sens qu'un Etat qui ne peut compter sur le secours de ces armes est moins puissant qu'un Etat qui le peut. Personne n'a jamais prétendu que, de ce fait, les interdictions en la matière portent atteinte au droit souverain d'un Etat touchant le niveau d'équilibre stratégique qu'il entend maintenir. Le même raisonnement vaut pour les armes nucléaires. Si le droit international frappe d'illicéité une arme déterminée, les questions de stratégie étatique n'en sont pas affectées;
- l'avis de la Cour est sollicité sur le point de savoir si les armes nucléaires prises en bloc et quelles qu'en soient la puissance et les caractéristiques vont à l'encontre des principes de base du droit international. Il est donc possible à la Cour d'examiner la question qui lui est posée sans distinguer entre les catégories d'armes nucléaires en cause;

- the WHO request makes an enquiry regarding State obligations in the special fields of environment and health. In the present state of international law, there can be no question that special State obligations have evolved in these fields. No serious contention has even been set up thus far that when international law recognizes special State obligations in those fields, it is trespassing into areas of State policy. International law has long passed the stage when it was possible to contend that the manner in which a sovereign treated his subjects or the territory under his control was a matter within his absolute authority, unlimited by international norms and standards.

#### 4. *The Court's Responsibilities*

##### (a) *As a judicial institution*

As already observed (see Sec. VII.2), advisory opinion jurisdiction vests the Court with a judicial function which must be discharged in a judicial fashion. The Court's consistent jurisprudence reaffirming this principle has already been cited.

This means, *inter alia*, that the Court confines itself to legal issues, decides according to judicial criteria, uses judicial procedures, and exercises its discretion in a judicial manner. By such means is judicial duty discharged, and it is self-evident that political and diplomatic considerations are not part of this process.

The criteria and procedures the Court applies are contained in its Statute and Rules, in the corpus of international law, in its own jurisprudence, and in the well-accepted universal principles relating to the nature of the judicial process. The fact that the judicial function is exercised in an advisory capacity does not result in any deviation regarding the principles governing the judicial process, not the least of which is that jurisdiction can be declined only for a good judicial reason. The Court's own jurisprudence has held that nothing short of "compelling reasons" would constitute such a good judicial reason.

##### (b) *As a principal organ of the United Nations*

Quite apart from the Court's responsibility as a judicial body, there is also its responsibility within the United Nations family as the principal judicial organ of the United Nations. It is not a Court existing outside the United Nations system, but one functioning from within. It is in a state of harmonious co-existence and co-operation with the other organs of the Organization in their common goal of the attainment of world peace and the high ideals set before them all by the United Nations Charter.

- la demande de l'OMS vise à faire préciser les obligations des Etats dans les domaines spécialisés de la santé et de l'environnement. Il est incontestable qu'au stade actuel d'évolution du droit international des obligations spéciales pèsent désormais sur les Etats dans ces domaines. Nul ne s'est jamais risqué à soutenir sérieusement que lorsque le droit international impose de telles obligations aux Etats, il empiète sur l'imperium étatique. Le droit a depuis longtemps dépassé le stade où il était possible de soutenir que le comportement d'un souverain à l'égard de ses sujets ou du territoire soumis à son contrôle relève de son pouvoir absolu et n'est assujéti à aucune règle ou norme internationale.

#### 4. *Les responsabilités de la Cour*

##### a) *En tant qu'institution judiciaire*

Comme on l'a déjà souligné (voir le paragraphe 2 de la présente section), la Cour est, en vertu de sa compétence consultative, investie d'une fonction judiciaire dont elle doit s'acquitter en respectant les normes judiciaires. Ce principe est confirmé par la jurisprudence constante de la Cour évoquée plus haut.

Il en résulte notamment que la Cour se limite aux questions juridiques, qu'elle statue en se fondant sur des critères judiciaires, qu'elle applique une procédure judiciaire et qu'elle exerce son pouvoir d'appréciation sur une base judiciaire. Telles sont les conditions dans lesquelles s'exerce une fonction judiciaire et il va de soi que les considérations politiques et diplomatiques n'ont pas place dans un tel processus.

Les critères et les procédures qu'applique la Cour ont leur origine dans son Statut et dans son Règlement, dans le corpus du droit international, dans sa jurisprudence et dans les principes universellement admis et bien établis concernant la nature de la procédure judiciaire. Le fait que la fonction judiciaire est exercée à titre consultatif ne signifie pas qu'il puisse être dérogé aux principes régissant la procédure judiciaire et en particulier au principe selon lequel l'instance en cause n'est en droit de se déclarer incompétente que pour une raison judiciaire valable — condition qui ne peut être satisfaite, selon la jurisprudence même de la Cour, que par des «raisons décisives».

##### b) *En tant qu'organe principal des Nations Unies*

A côté des responsabilités de la Cour en tant qu'organe judiciaire, il y a ses responsabilités en tant qu'organe judiciaire principal du système des Nations Unies. La Cour n'est pas une institution extérieure au système, elle en fait partie intégrante. Elle coexiste et coopère harmonieusement avec les autres organes de l'Organisation pour que se réalise l'objectif commun — l'instauration de la paix mondiale — et que triomphent les idéaux généreux fixés par la Charte des Nations Unies.

As the Court observed in *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*:

“the reply of the Court, itself an ‘organ of the United Nations’, represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused” (*I.C.J. Reports 1950*, p. 71).

A factor to be borne in mind additionally is the precedential effect of a refusal to render an opinion. This is all the more so in regard to such a question as one relating to the future of global peace, to the well-being of the international community, and to the central objectives of the United Nations.

I believe that functions such as this are among the most important with which the Court can be entrusted and that it would not only be eminently proper and fitting, but obligatory upon the Court to render the legal opinion requested. Failure to render so important a decision on grounds such as those advanced is scarcely compatible with the Court’s position as “the principal judicial organ” of the United Nations.

##### 5. *The Refusal for Want of Jurisdiction*

I wish to note finally my disagreement with the Court’s reasoning, which couches its refusal to answer WHO’s request in terms of lack of jurisdiction. I do not think this is a case of lack of jurisdiction. The dismissal is based not upon any incapacity of the Court, for constitutional reasons, to consider the request, but rather upon the Court’s view that WHO, in requesting this opinion, is traversing outside the proper area of its legitimate authority. The Court has held that WHO has no status to make this enquiry. It is for this reason that the application is refused.

The Court’s jurisdiction to render an advisory opinion is an ample jurisdiction, conferred on the Court after mature deliberation, to enable it to make a vital contribution to the functioning of international society according to law. The formula of refusal for lack of jurisdiction tends to suggest some deficiency in the scope of that jurisdiction when in fact there is none.

The case is no more a case of want of Court jurisdiction than a case in which a court refuses to entertain an application made by an applicant who, for one reason or another — for example, minority — lacks the capacity to make such an application. Such a request would be refused by the court for the applicant’s want of capacity and not for the court’s want of jurisdiction. It may be a case of lack of jurisdiction in the sense that a court has no jurisdiction to make any order unless the party seeking it has, in the first place, the right to approach the court. Yet in such an instance the want or shortcoming is not in the powers of the court but in the status of the applicant.

I consider this aspect to be of some importance. It is essential to the

Comme l'a souligné la Cour dans l'affaire de l'*Interprétation des Traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*:

«la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même «unique organe des Nations Unies» à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 71).

Il faut aussi se rappeler qu'une décision refusant de donner un avis a valeur de précédent, considération d'autant plus digne d'attention que l'on est en présence d'une question touchant à l'avenir de la paix mondiale, au bien-être de la communauté internationale et aux objectifs primordiaux des Nations Unies.

Je crois que la tâche que la Cour est invitée à remplir compte parmi les plus importantes qui puissent lui être confiées et qu'il serait non seulement éminemment approprié et opportun mais même impératif que la Cour donne l'avis juridique demandé. Renoncer à prendre une décision aussi cruciale pour les motifs qui ont été avancés ne cadre guère avec le statut d'organe judiciaire principal des Nations Unies qui est celui de la Cour.

##### 5. *Le refus de répondre à la demande pour défaut de compétence*

Je dois enfin me déclarer en désaccord avec le raisonnement de la Cour lorsqu'elle fonde son refus de répondre à la demande de l'OMS sur le défaut de compétence. Je ne crois pas qu'il y ait défaut de compétence. Si la demande a été rejetée, ce n'est pas parce que la Cour n'a pas le pouvoir, pour des raisons constitutionnelles, de l'examiner, c'est parce qu'elle estime que l'OMS a pris une initiative qui outrepassé les limites de son champ de compétence légitime. La Cour a conclu que l'OMS n'est pas habilitée à prendre cette initiative. C'est pour cette raison que la demande a été rejetée.

La compétence consultative de la Cour est une compétence étendue qui lui a été conférée après mûre réflexion pour lui permettre d'apporter une contribution essentielle au fonctionnement de la société internationale conformément à la règle de droit. Lorsqu'on invoque le défaut de compétence pour justifier le refus de répondre à la demande, on donne l'impression que le champ de la compétence consultative n'est pas ce qu'il devrait être, alors que tel n'est pas le cas.

On ne peut pas davantage parler, en l'occurrence, de défaut de compétence qu'on ne peut le faire lorsqu'un tribunal refuse de déclarer recevable une action intentée par une personne qui, pour une raison ou une autre, par exemple parce qu'elle est mineure, n'a pas la capacité de l'intenter. L'action serait en pareil cas déclarée irrecevable par le tribunal en raison du défaut de capacité de son auteur, non en raison du défaut de compétence de la juridiction. Il peut y avoir incompétence en ce sens que le tribunal n'est pas compétent pour statuer dès lors que le demandeur n'est pas habilité à se présenter devant lui. Mais, en pareil cas, il y a non pas défaut de pouvoir de la part du tribunal mais défaut de qualité de la part du demandeur.

Ce point me paraît avoir son importance. Il faut se garder, dans

development of the Court's advisory jurisdiction that there should not be an impression among those who may seek to use it of some jurisdictional limitation which prevents the Court from taking cognizance of a matter such as this.

\* \* \*

### VIII. CONCLUSION

For the reasons set out above, it seems clear that

1. WHO has an interest in matters of global health, even though they also concern questions of peace and security.
2. WHO has an interest in environmental matters, even though they also concern questions of peace and security.
3. The fact that other organs in the United Nations system are expressly charged with responsibilities in the area of peace and security does not preclude WHO from concerning itself with matters of peace and security to the extent that they affect global health and the global environment.
4. There are compelling medical and environmental reasons which require WHO to take an interest in the matter on which it seeks an opinion.
5. There are several constitutional provisions rendering the requested opinion relevant to WHO.
6. The impossibility of curative steps forces WHO into the area of prevention.
7. WHO has a legitimate interest in knowing whether the use of nuclear weapons constitutes a violation of State obligations in relation to health.
8. WHO has a legitimate interest in knowing whether the use of nuclear weapons constitutes a violation of State obligations in relation to the environment.
9. WHO has a legitimate interest in knowing whether State obligations under its own Constitution are violated by the use of nuclear weapons.
10. *There are State obligations under international law in regard to health which would be violated by the use of nuclear weapons.*
11. *There are State obligations under international law in regard to the environment which would be violated by the use of nuclear weapons.*
12. *There are State obligations under international law in regard to the WHO Constitution which would be violated by the use of nuclear weapons.*

\* \* \*

l'intérêt du développement de la compétence consultative, de créer chez ceux qui peuvent souhaiter y recourir l'impression que cette compétence fait l'objet de restrictions empêchant la Cour de se saisir d'une question comme celle qui nous occupe.

\* \* \*

### VIII. CONCLUSIONS

Pour les raisons exposées plus haut, il semble clair que :

- 1) L'OMS a un intérêt dans les problèmes de santé mondiale même s'ils touchent aussi à la paix et à la sécurité.
- 2) L'OMS a un intérêt dans les problèmes d'environnement même s'ils touchent aussi à la paix et à la sécurité.
- 3) Le fait que d'autres organes du système des Nations Unies sont expressément investis de responsabilités dans le domaine de la paix et de la sécurité n'empêche pas l'OMS de s'intéresser aux questions de paix et de sécurité dans la mesure où elles ont une incidence sur la santé mondiale et l'environnement planétaire.
- 4) L'OMS a des raisons impérieuses sur le plan de la santé et de l'environnement de s'intéresser à la question sur laquelle elle demande un avis.
- 5) Il existe plusieurs textes constitutionnels sur la base desquels l'avis demandé est pertinent pour l'OMS.
- 6) L'action curative étant impossible, l'OMS doit nécessairement prendre des mesures dans le domaine de la prévention.
- 7) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si l'utilisation des armes nucléaires constitue une violation des obligations des Etats dans le domaine de la santé.
- 8) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si l'utilisation des armes nucléaires constitue une violation des obligations des Etats dans le domaine de l'environnement.
- 9) L'OMS a un intérêt légitime à savoir si les obligations des Etats au regard de sa propre Constitution sont violées par l'utilisation des armes nucléaires.
- 10) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international dans le domaine de la santé qui seraient violées en cas d'utilisation des armes nucléaires.*
- 11) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international dans le domaine de l'environnement qui seraient violées en cas d'utilisation des armes nucléaires.*
- 12) *Il y a des obligations incombant aux Etats en vertu du droit international au regard de la Constitution de l'OMS qui seraient violées par l'utilisation des armes nucléaires.*

\* \* \*

With much respect, it seems to me to be a compelling conclusion that, in the light of the medical facts surrounding the use of nuclear weapons, WHO is well within its constitutional functions in concerning itself with the question of the legality of nuclear weapons. It transcends no limitations of power or propriety in seeking this opinion from the Court. It does so in pursuance of its mandated constitutional functions as well as in pursuance of its duties as a protector of global health. The futility of medical treatment after a nuclear catastrophe is a reason that cries out aloud for attention in the fields of planning and prevention, and it would be an irresponsible custodian of global health that stands aloof from that question, waiting for the medical catastrophe to occur in which it is powerless to extend any meaningful medical assistance.

The matter assumes added importance because the increasingly complex ramifications of international life in the future will perhaps oblige the specialized agencies from time to time to seek clarifications from the Court of the law relating to their areas of interest. International law, in many of these new areas, will be in need of development, and this Court, by virtue of its advisory jurisdiction, will be in a special position to assist in that development.

These needs of the future will require all United Nations instrumentalities to work in the spirit of their respective constitutions rather than to confine their vision within compartmentalized categories of exclusive activity. They should in the like spirit be free to approach the Court for assistance in the clarification of legal matters they need to know for the due discharge of their responsibilities within their allotted sphere.

The family of United Nations agencies, in working harmoniously for the common welfare of the global community, will need to work as a team, each helping the other with the special expertise that lies within its province. The Court's advisory jurisdiction is a means *par excellence* by which the Court can discharge its responsibilities in this regard.

It is my opinion that the Court should answer the question WHO has addressed to it and that it should answer WHO's question in the affirmative.

If this dissent sets out my views in some depth and detail, it is because no less is necessary on an issue of this magnitude. An important feature of the tradition of judicial responsibility is that the judges "will not hesitate to speak frankly and plainly on the great issues coming before them".

\* \* \*

La conclusion me paraît s'imposer — qu'on me permette de le dire — qu'étant donné les réalités médicales sur lesquelles débouche l'utilisation des armes nucléaires, l'OMS se tient entièrement dans les limites de ses fonctions constitutionnelles en manifestant un intérêt pour la question de la licéité des armes nucléaires. Elle ne commet ni d'excès de pouvoir ni d'excès de zèle en demandant à la Cour l'avis qui nous occupe. Elle agit conformément aux fonctions qui lui incombent en vertu d'un mandat constitutionnel et dans le respect des devoirs que lui impose la protection de la santé mondiale. Etant donné qu'il n'y a rien à attendre de soins médicaux venant après une catastrophe nucléaire, l'attention doit impérativement se reporter sur la planification et la prévention et l'institution qui a la responsabilité de la santé mondiale ferait preuve d'une grande légèreté si elle se désintéressait de ces domaines et attendait que se produise une catastrophe médicale qu'elle serait au demeurant impuissante à prendre en charge sur le plan de l'assistance médicale.

La question revêt d'autant plus d'importance que, comme les divers domaines de la vie internationale tendent de plus en plus à s'interpénétrer, les institutions spécialisées seront peut-être obligées à l'avenir de demander régulièrement à la Cour d'élucider le droit applicable à leurs secteurs d'activité respectifs. Le droit international dans beaucoup de secteurs nouveaux aura besoin d'être développé et la Cour sera, grâce à sa compétence consultative, particulièrement bien placée pour contribuer à ce développement.

Les exigences de l'avenir contraindront toutes les institutions des Nations Unies à orienter leurs travaux en fonction de l'esprit de leur acte constitutif au lieu de s'enfermer dans les limites strictes d'un domaine réservé. Il importe que, dans la ligne de cette philosophie, elles soient libres de demander à la Cour son assistance pour l'élucidation de problèmes de droit sur lesquels elles ont besoin d'être éclairées pour s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine qui leur a été confié.

Les institutions du système des Nations Unies, engagées dans une collaboration harmonieuse au service du bien-être collectif de la communauté mondiale, doivent travailler en équipe, chacune prêtant aux autres le concours spécialisé qu'elle est à même de fournir. La Cour a, dans la compétence consultative, un moyen idéal de s'acquitter de ses responsabilités à cet égard.

Je suis convaincu que la Cour doit répondre à la question que lui a adressée l'OMS et qu'elle doit y répondre par l'affirmative.

Si la présente opinion dissidente contient un exposé approfondi et détaillé de mes vues, c'est parce qu'un problème de cette ampleur me paraît le justifier. La tradition de la profession judiciaire veut que — et c'est là un élément important — les juges « n'hésitent pas à parler franchement et sans détours sur les grandes questions dont ils sont saisis ».

\* \* \*

This opinion may appropriately be closed with an extract from John Hersey's classic narrative, *Hiroshima*<sup>57</sup>. It shows the total inadequacy of medical facilities in a well-organized country *after* a single nuclear attack with a comparatively small weapon:

“Patients were dying by the hundreds, but there was nobody to carry away the corpses . . . By three o'clock in the morning, after nineteen straight hours of his gruesome work, Dr. Sasaki was incapable of dressing another wound. He and some other survivors of the hospital staff got straw mats and went outdoors . . . and lay down in hiding to catch some sleep. But within an hour wounded people had found them; a complaining circle formed around them: ‘Doctors! Help us! How can you sleep?’”

In this case the custodians of health have not been asleep, and it is to the Court that they turn for assistance. They do so on a matter which is within their legitimate sphere of interest. They do so on a matter peculiarly within the expertise of the Court. They do so in pursuance of their constitutional right to seek a legal opinion from this Court. They do so concerning the legality of the most profound and far-reaching man-made threat to health in human history. International law joins with the imperatives of global health in requiring the Court to answer that request.

(Signed) Christopher Gregory WEERAMANTRY.

---

<sup>57</sup> John Hersey, *Hiroshima*, first published in *The New Yorker*, August 1946, reissued as a Penguin Modern Classic, 1966, pp. 68-69.

Je ne saurais mieux faire, pour conclure cette opinion, que de citer un extrait de l'ouvrage classique de John Hersey, *Hiroshima*<sup>57</sup>, qui met en lumière la désorganisation totale des services médicaux d'un pays bien organisé, après une attaque nucléaire isolée réalisée avec une bombe de puissance relativement modeste :

«Les victimes mouraient par milliers mais il n'y avait personne pour évacuer les cadavres ... Sur le coup de trois heures du matin, après dix-neuf heures d'affilée d'un travail effroyable, le docteur Sasaki n'était plus capable de faire un seul pansement de plus. Lui et quelques membres du personnel de l'hôpital qui avaient survécu se munirent de nattes de paille et allèrent dehors ... Ils se retirèrent à l'écart pour dormir un peu. Mais, au bout d'une heure, des blessés les avaient découverts; les protestations fusaient autour d'eux : «Docteurs! Aidez-nous! Comment pouvez-vous dormir?»

Dans la présente affaire, ceux qui ont mission de veiller sur la santé ne dorment pas et c'est à la Cour qu'ils demandent assistance. Ils le font à propos d'une question qui entre dans leur sphère d'intérêt légitime. Ils le font à propos d'une question que la Cour est spécialement qualifiée pour aborder. Ils le font en vertu de leur droit constitutionnel de demander un avis juridique à la Cour. Ils le font à propos de la licéité d'une menace d'origine humaine à la santé, qui est qualitativement et quantitativement la plus grave que l'humanité ait jamais connue. Le droit international et les impératifs de la santé mondiale se conjuguent pour mettre la Cour en demeure de répondre à cette question.

(Signé) Christopher Gregory WEERAMANTRY.

---

<sup>57</sup> John Hersey, *Hiroshima*, initialement publié dans *The New Yorker*, août 1946, réédité dans la collection Penguin Classic, 1966, p. 68-69.