

**Exposé du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne
destiné à la Cour internationale de Justice**

I.

Le gouvernement fédéral est d'avis que la demande d'avis consultatif de l'OMS sur l'utilisation des armes nucléaires ne remplit pas les conditions de recevabilité et qu'elle ne devrait, par conséquent, pas être acceptée.

Conformément au paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, seuls l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, en tant que principaux organes des Nations Unies, sont par principe habilités à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice. Conformément au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées ne peuvent demander des avis consultatifs à la Cour qu'après avoir reçu de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet et à condition que ces avis portent sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité.

Il est vrai que l'Assemblée générale a autorisé l'OMS à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice (cf. paragraphe 2 de l'article 10 de l'accord du 10 juillet 1948 entre l'OMS et les Nations Unies). Mais, aux termes du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, cette autorisation est également limitée et ne concerne que la demande d'avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de la compétence de l'OMS.

L'OMS a justifié sa compétence pour poser la question de la légalité de l'utilisation d'armes nucléaires en argumentant que l'utilisation de ces armes a des incidences sur la santé des personnes atteintes et sur leur environnement et que cette question relève par conséquent de son domaine. Le gouvernement fédéral ne peut cependant pas admettre une telle argumentation. Certes, conformément à l'article 1 de la Constitution de l'OMS, le but de l'OMS est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible. Ce but ne peut cependant définir à lui seul les tâches de l'OMS. Comme les questions des différents domaines politiques peuvent avoir des incidences sur le niveau de santé des populations, l'OMS perdrait son caractère

d'organisation spécialisée dans les questions de santé et accéderait à une compétence globale si cette disposition était interprétée dans un sens aussi vaste. Il serait en particulier porté atteinte à la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales conférée au Conseil de sécurité conformément à l'article 24 de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux compétences de l'Assemblée générale dans ce domaine telles que définies à l'article 10 de la Charte des Nations Unies.

En conséquence, sur la base de la Constitution de l'OMS et de la position de l'OMS au sein du système des institutions spécialisées, le but de l'OMS, défini d'une manière large à l'article 1 de la Constitution de l'OMS, doit être limité à un ensemble de questions déterminables fondées sur la responsabilité de l'OMS visant l'amélioration de la santé mondiale. L'article 2 de la Constitution de l'OMS spécifie les nombreuses fonctions de l'OMS dans le domaine de la santé mais n'offre aucun indice permettant d'affirmer que les questions de contrôle des armements ou de légalité de l'utilisation des armes pourraient également faire partie des tâches de l'OMS énumérées audit article. La limitation de l'OMS à ses tâches classiques ressort par exemple aussi de l'accord avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Bien que l'OMS se consacre aux atteintes portées à la santé dans le cadre de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, elle a reconnu que c'est à l'AIEA qu'incombe la responsabilité principale de la recherche, du développement et de l'application dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (article 1 point 2 de l'accord entre l'AIEA et l'OMS).

Même si la Cour internationale de Justice devait accepter une interprétation élargie du champ d'activités de l'OMS et admettre que l'OMS soit autorisée à déposer une requête, elle devrait dans le cas présent néanmoins refuser la requête de l'OMS.

La Cour peut en vertu de l'article 65 de son Statut donner un avis consultatif sur toute question juridique à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisée à déposer une requête. Elle a cependant réaffirmé qu'elle n'est pas obligée de prêter ce conseil juridique (C.I.J. Recueil 1975, 21; 1987, 31). Certes, la formulation d'avis consultatifs à l'intention des organes et des institutions spécialisées des Nations Unies fait partie des tâches formelles de la Cour et ne devrait par conséquent pas être simplement refusée. Dans le cas présent, des raisons décisives permettent cependant de justifier un refus conformément à la jurisprudence constante de la Cour (C.I.J. Recueil 1973, 183). La question posée par l'OMS concerne à première vue l'interprétation de normes internationales existantes susceptibles d'être appliquées à l'utilisation des armes nucléaires et peut dans cette mesure être apparemment considérée comme une question juridique. Mais comme elle concerne également des intérêts vitaux de nombreux Etats

membres des Nations Unies, il conviendrait de fixer des critères particulièrement rigoureux pour décider de l'opportunité d'un avis consultatif de la Cour. Sinon, la fonction judiciaire exercée par la Cour risque d'être compromise, voire discréditée. C'est pourquoi, dans le cas présent, la Cour devrait pour des raisons de circonspection judiciaire refuser la demande d'avis consultatif.

L'argument selon lequel le fonctionnement des organes des Nations Unies devrait être soutenu ne permet pas non plus dans ce cas d'aboutir à une autre conclusion. Rien n'indique en effet que l'activité importante de l'OMS dans le domaine des soins de santé serait entravée de quelque manière que ce soit s'il ne devait pas être donné de réponse à la question juridique posée.

II.

Dans le cadre des interpellations au sujet des "principes du droit international de la guerre" et des "traités de droit international de la guerre" au Bundestag, la question suivante a été posée au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne le 5 octobre 1983:

"Selon le gouvernement fédéral, existe-t-il des circonstances dans lesquelles l'utilisation d'armes nucléaires puisse être légale du point de vue du droit international?"

Le gouvernement a répondu comme suit:

"L'utilisation d'armes nucléaires ainsi que l'utilisation de tout autre arme est en vertu des règles du droit international uniquement admise dans l'exercice du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, contre une agression armée.

Il n'existe pas de traités interdisant les armes nucléaires en tant que telles. Il n'existe pas non plus d'interdiction non écrite. Sinon tous les traités conclus pour limiter le transfert d'armes ou les essais nucléaires ou pour créer des zones exemptes d'armes nucléaires ou en diminuer le nombre, n'auraient pas de sens.

Conformément au droit international public, les attaques contre la population civile en tant que telle avec quelque arme que ce soit restent néanmoins interdites. Il faut aussi toujours

distinguer entre les combattants et la population civile et dans la mesure du possible épargner cette dernière."

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a également attiré l'attention sur le fait que le principe des moyens proportionnés dans le droit de la guerre est également applicable à toute utilisation de l'arme nucléaire et que chaque utilisation d'armes doit être jugée en fonction des circonstances concrètes (Deutscher Bundestag, 10^e législature, Imprimé 10/445, pages 4 et 8).

De même, dans la stratégie nucléaire de l'Alliance de l'Atlantique Nord, ces principes ont toujours été manifestes. L'évolution de cette stratégie a toujours été caractérisée par la volonté de réduire si possible le rôle des armes nucléaires. Au mois de novembre 1991, les Parties du Traité de l'Atlantique Nord ont approuvé un nouveau concept stratégique prévoyant le maintien des forces nucléaires, mais à un niveau nettement plus bas que par le passé. Le but fondamental des forces nucléaires des Alliés est politique: préserver la paix et prévenir la coercition et toute forme de guerre. La stratégie de l'Alliance constate également que "les circonstances dans lesquelles les Alliés pourraient avoir à envisager une utilisation quelconque de l'arme nucléaire deviennent ainsi encore plus lointaines". Le principe fondamental selon lequel l'Alliance n'emploiera jamais aucune de ses armes, sauf pour se défendre, est primordial et expressément ancré dans cette stratégie.

III.

Le gouvernement fédéral est d'avis que la prise en considération des points suivants est également déterminante pour une appréciation globale de la demande de l'Organisation mondiale de la Santé:

La communauté internationale s'efforce depuis des décennies de limiter les risques particuliers de l'arme nucléaire en créant notamment de nouvelles normes juridiques internationales. Ce faisant, elle a opté pour la mise en place progressive et continue d'un droit des traités international qui n'a pas d'autre but que la limitation de ces risques. En ce qui concerne la présente question, il est décisif de souligner que l'interdiction générale des armes nucléaires au plan juridique n'a jamais été à l'ordre du jour d'aucun forum de négociations, même si différents Etats réclament une telle interdiction depuis longtemps. Deux raisons notamment restent

déterminantes pour cette situation: il s'agit, d'une part, d'un sujet politiquement controversé et l'on se rend compte qu'un tel objectif de négociation ne permet pas d'aboutir à un consensus; d'autre part, l'on craint une mise en danger de ce qui est juridiquement et politiquement possible, car une discussion au sujet d'un objectif non réalisable tend à opposer les parties et ferme la voie aux progrès.

La mise en place progressive d'un droit des traités en matière de désarmement nucléaire et de contrôle des armements a remporté des succès remarquables. L'un des plus grands succès fut, outre les grands traités de désarmement bilatéraux, la conclusion du Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires qui ne prévoit pas justement une interdiction générale des armes nucléaires mais présuppose explicitement le contrôle des armes nucléaires par cinq Etats dotés de l'arme nucléaire, tout en obligeant ces derniers, à l'article VI, à s'engager au désarmement nucléaire. Entre-temps, 164 Etats ont adhéré à ce Traité. Une conférence aura lieu l'année prochaine pour décider de sa prorogation. De concert avec un grand nombre d'autres Etats, l'Allemagne s'efforce de le proroger pour une durée indéfinie, d'en étendre le champ d'application à l'échelon mondial et de renforcer l'ensemble du réseau de normes internationales régissant la non-prolifération nucléaire.

C'est seulement en continuant de manière systématique les efforts visant à limiter et à réduire l'armement nucléaire au plan contractuel que l'engagement contracté à l'article VI du Traité sur la non-prolifération pourra être honoré: les Parties au Traité s'engagent ainsi "à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace". Les puissances nucléaires ont pris des mesures de désarmement significatives dont font partie le Traité sur l'élimination des missiles nucléaires de portée intermédiaire (Traité sur les FNI, 1987) ainsi que les Traités sur les armes nucléaires stratégiques (SALT I/II, 1972, 1979; START I/II, 1991, 1993).

Actuellement, le traité d'interdiction complète des essais nucléaires que la Conférence du désarmement de Genève négocie depuis le mois de janvier 1994 annonce l'accomplissement d'un nouveau pas décisif sur la voie de la limitation contractuelle de l'armement nucléaire.

Dans ce contexte, la crainte mentionnée ci-dessus de compromettre ce qui est juridiquement possible revêt une actualité particulière. La mobilisation indispensable de toutes les forces pour la réalisation des tâches actuelles de désarmement et du contrôle de l'armement nucléaire dont

l'importance ne saurait être surestimée, pâtirait d'un débat sur une question juridique hypothétique qui ne peut être que source de désaccord et qui de par sa nature reste politiquement controversée, de sorte qu'il ne peut y avoir de conviction juridique commune permettant de donner une réponse juridique généralement valable.