

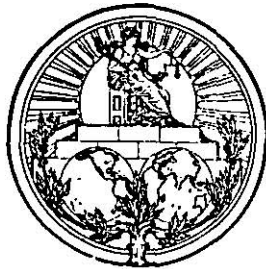
COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

1948

CONDITIONS DE L'ADMISSION
D'UN ÉTAT COMME MEMBRE
DES NATIONS UNIES
(ARTICLE 4 DE LA CHARTE)

AVIS CONSULTATIF DU 28 MAI 1948.



DEUXIÈME PARTIE

SÉANCES PUBLIQUES.

*tenuës au Palais de la Paix, La Haye,
les 22, 23 et 24 avril 1948,
sous la présidence de M. Guerrero, Président.*

PLAIDOIRIES

PART II.

PUBLIC SITTINGS

*held at the Peace Palace, The Hague,
on April 22nd, 23rd and 24th, 1948,
the President, M. Guerrero, presiding.*

PLEADINGS.

ANNÉE 1948

SÉANCE PUBLIQUE TENUE LE JEUDI 22 AVRIL 1948,
A 16 HEURES

Présents : MM. GUERRERO, *Président* ; BASDEVANT, *Vice-Président* ; MM. ALVAREZ, FABELA, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, sir ARNOLD MCNAIR, M. KLAESTAD, ABDEL HAMID BADAWI PACHA, MM. KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO, *juges* ; M. HAMBRO, *Greffier* ; les représentants des Gouvernements suivants : *France* : MM. G. SCELLE et L. KOPELMANAS ; *Yougoslavie* : MM. M. BARTOŠ et M. D. PETROVIC ; *Belgique* : M. G. KAECKENBEECK ; *Pologne* : M. M. LACHS ; *Tchécoslovaquie* : M. VL. VOCHOČ.

Le PRÉSIDENT : L'audience est ouverte.

La Cour se réunit aujourd'hui pour entendre les exposés oraux qui seront présentés dans l'affaire relative aux conditions d'admission d'un État comme Membre des Nations Unies.

Par une Résolution datée du 17 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de demander à la Cour un avis consultatif à ce sujet. Je prie le Greffier de donner lecture de cette Résolution.

Le GREFFIER :

« *L'Assemblée générale,*

Considérant l'article 4 de la Charte des Nations Unies,

Considérant les vues qui furent échangées au sein du Conseil de Sécurité à ses Deux cent quatrième, Deux cent cinquième et Deux cent sixième Séances, relatives à l'admission de certains États comme Membres des Nations Unies,

Considérant l'article 96 de la Charte,

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

Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 dudit article ? En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies ?

Charge le Secrétaire général de mettre à la disposition de la Cour, les procès-verbaux des séances ci-dessus mentionnées du Conseil de Sécurité. »

YEAR 1948.

PUBLIC SITTING HELD ON THURSDAY, APRIL 22nd, 1948,
AT 4 P.M.

Present: MM. GUERRERO, *President*; BASDEVANT, *Vice-President*; *Judges* ALVAREZ, FABELA, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, SIR ARNOLD MCNAIR, KLAESTAD, ABDEL HAMID BADAWI PASHA, KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO; M. HAMBRO, *Registrar*; the representatives of the following Governments: *France*: MM. G. SCELLE and L. KOPELMANAS; *Yugoslavia*: MM. M. BARTOŠ and M. D. PETROVIC; *Belgium*: M. G. KAECKENBEECK; *Poland*: M. M. LACHS; *Czechoslovakia*: M. VL. VOCHOČ.

The PRESIDENT: The Court is open.

The Court has met to-day to hear the oral statements to be presented in the question concerning the conditions of admission of a State to membership in the United Nations.

By a Resolution dated November 17th, 1947, the General Assembly of the United Nations decided to ask the Court for an advisory opinion on this subject. I will ask the Registrar to read this Resolution.

The REGISTRAR:

"The General Assembly,

Considering Article 4 of the Charter of the United Nations,
Considering the exchange of views which has taken place in the Security Council at its Two hundred and fourth, Two hundred and fifth and Two hundred and sixth Meetings, relating to the admission of certain States to membership in the United Nations,

Considering Article 96 of the Charter,

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

Is a Member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the General Assembly, on the admission of a State to membership in the United Nations, juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article? In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State?

Instructs the Secretary-General to place at the disposal of the Court the records of the above-mentioned meetings of the Security Council."

Le PRÉSIDENT : La requête pour avis a fait l'objet des notifications d'usage. Étant donné qu'elle touchait à l'interprétation d'un article de la Charte (en l'espèce l'article 4), elle a été, conformément à l'article 66 du Statut, communiquée à tous les gouvernements des Membres des Nations Unies, jugés susceptibles, par la Cour, de fournir des renseignements sur la question.

Le délai de la procédure écrite a été fixé par une ordonnance datée du 12 décembre 1947. La Cour a reçu, par ordre de dates, des observations écrites des Gouvernements des quinze États suivants : Chine, Salvador, Guatemala, Honduras, Inde, Canada, États-Unis d'Amérique, Grèce, Yougoslavie, Belgique, Irak, République soviétique socialiste d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Australie, Siam.

En outre, la Cour a décidé de tenir, à partir du 22 avril 1948, c'est-à-dire aujourd'hui, des audiences au cours desquelles seraient entendus des exposés oraux. La France, la Yougoslavie, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont fait savoir qu'un exposé oral serait présenté en leur nom. Les représentants désignés dans cette affaire ont été :

Pour la France : M. Georges SCILLE, professeur à la Faculté de Droit de Paris, et M. Lazare KOPELMANAS, Maître de recherche au Centre national de la Recherche scientifique.

Pour la Yougoslavie : S. Exc. M. Milan BARTOŠ, ministre plénipotentiaire, et M. D. PETROVIC, conseiller expert de la délégation.

Pour la Belgique : S. Exc. M. Georges KAECKENBEECK, D. C. L., envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. le Roi des Belges, chef du Service des conférences de la Paix et de l'Organisation internationale au ministère des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'Arbitrage.

Pour la Pologne : M. le Dr Manfred LACHS, professeur agrégé de droit international à l'Université de Varsovie.

Pour la Tchécoslovaquie : M. Vladimir VOCHOČ, professeur de droit international à l'Université Charles de Prague¹.

Le Secrétaire général des Nations Unies s'est fait représenter par M. Ivan KERNO², Secrétaire général-adjoint chargé du Département juridique, qui est habilité à présenter au nom du Secrétaire général tous exposés écrits ou oraux de nature à faciliter la tâche de la Cour en cette matière.

Je constate la présence devant la Cour des représentants des États susmentionnés, ainsi que du Secrétaire général des Nations Unies.

Je donnerai en premier lieu la parole à M. Ivan KERNO, représentant du Secrétaire général des Nations Unies, et ensuite (selon la date à laquelle les États respectifs ont demandé à être entendus) aux représentants de la France, de la Yougoslavie, de la Belgique, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie.

M. I. KERNO a la parole.

M. I. KERNO présente l'exposé reproduit en annexe³.

¹ M. Vochoč était accompagné de M. F. Gottlieb.

² M. Kerno était accompagné de M. R. Herrera.

³ Voir pp. 42-58.

The PRESIDENT : The customary notifications in regard to the request for an opinion were issued. Since the request involved the interpretation of an article of the Charter (namely, Article 4), it was, in accordance with Article 66 of the Statute, communicated to all the governments of Members of the United Nations as being considered by the Court likely to be able to furnish information on the question.

The time-limit for the written proceedings was fixed by an Order dated December 12th, 1947. The Court has received, in order of date, written observations from the Governments of the fifteen following States : China, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Canada, the United States of America, Greece, Yugoslavia, Belgium, Iraq, Ukraine, U.S.S.R., Australia and Siam.

Furthermore, the Court decided to hold public hearings beginning on April 22nd, 1948, that is to say, to-day, at which oral statements would be heard. France, Yugoslavia, Belgium, Poland and Czechoslovakia have announced that an oral statement would be presented on their behalf. The representatives designated in this case are :

For France : M. Georges SCELLE, Professor at the Faculty of Law, Paris, and M. Lazare KOPELMANAS, *Maitre de recherche* at the National Centre for Scientific Research.

For Yugoslavia : H. Exc. M. Milan BARTOŠ, Minister Plenipotentiary, and M. D. PETROVIC, Expert Adviser to the Delegation.

For Belgium : H. Exc. M. Georges KAECKENBEECK, D.C.L., Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of H.M. the King of the Belgians, Head of the Division for Peace Conferences and International Organization at the Ministry for Foreign Affairs; Member of the Permanent Court of Arbitration.

For Poland : Dr. Manfred LACHS, Professor *agrégé* of international law at the University of Warsaw.

For Czechoslovakia : M. Vladimír VOCHOČ, Professor of international law at the Charles University of Prague¹.

The Secretary-General of the United Nations is represented by M. Ivan KERNO², Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department, who is empowered to present on behalf of the Secretary-General any written or oral statements likely to facilitate the task of the Court in this case.

I note that the representatives of the States mentioned and of the Secretary-General of the United Nations are present in Court.

I will call first on M. Ivan KERNO, representing the Secretary-General of the United Nations, to speak, and subsequently (in the order in which the respective States requested permission to be heard) on the representatives of France, Yugoslavia, Belgium, Poland and Czechoslovakia.

M. I. KERNO has the attention of the Court.

M. I. KERNO made the statement reproduced in the annex³.

¹ M. Vochoč was accompanied by M. F. Gottlieb.

² M. Kerno was accompanied by M. R. Herrera.

³ See pp. 42-58.

Le PRÉSIDENT : Du fait que l'exposé de M. Kerno a été présenté en français et en anglais, qui sont les deux langues officielles de la Cour, il n'y aura pas d'interprétation.

Avant de donner la parole au représentant de la France, M. le professeur Georges Scelle, je prierai tous les représentants désignés qui vont prendre la parole de bien vouloir interrompre leur exposé tous les quarts d'heure afin d'en faciliter l'interprétation.

La parole est à M. le professeur Georges Scelle.

M. le professeur SCELLE prononce l'exposé reproduit en annexe¹.

Le PRÉSIDENT : La suite de l'exposé du professeur Scelle aura lieu demain matin à 10 heures.

L'audience est levée à 18 h. 50.

Le Président de la Cour :

(Signé) J. G. GUERRERO.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) E. HAMBRO.

SÉANCE PUBLIQUE TENUE LE 23 AVRIL 1948, A 10 HEURES

Présents : [Voir séance du 22 avril.]

Le PRÉSIDENT : L'audience est ouverte. La parole est à M. le professeur Georges Scelle pour la continuation de son exposé.

Je prierai M. le professeur de bien vouloir s'arrêter tous les quarts d'heure afin de permettre l'interprétation de son exposé.

M. le professeur SCELLE reprend et termine l'exposé reproduit en annexe².

Le PRÉSIDENT : Je donne la parole à M. Bartoš au nom de la Yougoslavie.

Je lui demande de présenter le début de ses observations. Nous renverrons ensuite l'audience à cet après-midi.

M. BARTOŠ prononce l'exposé reproduit en annexe³.

Le PRÉSIDENT : M. Bartoš continuera son exposé cet après-midi, à 16 heures. Nous entendrons ensuite M. Kaeckenbeeck.

(L'audience, suspendue à 12 h. 55, est reprise à 16 heures.)

Le PRÉSIDENT : L'audience est reprise. La parole est à M. Bartoš.

M. BARTOŠ poursuit et termine son exposé⁴.

Le PRÉSIDENT : Je donne la parole à M. Kaeckenbeeck.

M. KAECKENBEECK prononce l'exposé reproduit en annexe⁵.

¹ Voir pp. 59-66.

² » » 66-79.

³ » » 79-83.

⁴ » » 83-91.

⁵ » » 91-98.

The PRESIDENT: As M. Kernó's statement has been handed in French and in English—the two official languages of the Court—there will be no interpretation.

Before calling on the representative of France, Professor Georges Scelle, to speak, I would ask all the appointed representatives who are going to address the Court to be good enough to break off their speeches every quarter of an hour, in order to facilitate the interpretation.

Professor Georges Scelle.

Professor Georges SCELLE made the statement reproduced in the annex¹.

The PRESIDENT: Professor Scelle will continue his address to-morrow morning at 10 a.m.

The Court rose at 6.30 p.m.

(Signed) J. G. GUERRERO,
President.

(Signed) E. HAMBRO,
Registrar.

PUBLIC SITTING HELD ON APRIL 23rd, 1948, AT 10 A.M.

Present: [See sitting of April 22nd.]

The PRESIDENT: The Court is now sitting. Professor Scelle will now continue.

I would ask you, Professor, to be good enough to stop at the end of each quarter of an hour for the interpretation.

Professor SCELLE continued and concluded his speech reproduced in the annex².

The PRESIDENT. M. Bartoš, of Yugoslavia, will now speak.

M. Bartoš, would you make the first part of your statement. We will then adjourn until this afternoon.

M. BARTOŠ made the statement reproduced in the annex³.

The PRESIDENT: M. Bartoš, will you continue this afternoon at 4 p.m. We will then hear M. Kaeckenbeek.

(The Court adjourned from 12.55 p.m. to 4 p.m.)

The PRESIDENT: The Court will resume. M. Bartoš.

M. BARTOŠ continued and concluded his statement⁴.

The PRESIDENT: I call upon M. Kaeckenbeek.

M. KAECKENBECK made the speech reproduced in the annex⁵.

¹ See pp. 59-66.

² " " 66-79.

³ " " 79-83.

⁴ " " 83-91.

⁵ " " 91-98.

Le PRÉSIDENT : Messieurs, l'audience de demain, qui commencera à 10 heures du matin, sera consacrée à entendre les exposés du représentant de la Pologne et du représentant de la Tchécoslovaquie.

L'audience est levée à 18 h. 30.

[Signatures.]

SÉANCE PUBLIQUE TENUE LE 24 AVRIL 1948, A 10 HEURES

Présents : [Voir séance du 22 avril.]

Le PRÉSIDENT : L'audience est ouverte.

La parole est au Dr Lachs, représentant de la Pologne.

M. LACHS prononce l'exposé reproduit en annexe ¹.

Le PRÉSIDENT : La parole est à M. le professeur Vladimír Vochoč.

Le professeur VOCHOČ prononce l'exposé reproduit en annexe ².

Le PRÉSIDENT : M. Vochoč continuera son exposé cet après-midi à 15 h. 30.

(L'audience, suspendue à 12 h. 50, est reprise à 15 h. 30.)

Le PRÉSIDENT : L'audience est ouverte. La parole est à M. le professeur Vochoč.

Le professeur VOCHOČ continue et termine son exposé ³.

Le PRÉSIDENT : Après avoir entendu les intéressants exposés qui ont été faits depuis deux jours, je serai en mesure tout à l'heure de déclarer close la procédure orale, à moins que l'un d'entre vous n'exprime le désir d'ajouter quelques mots à son exposé.

Quelqu'un désire-t-il prendre la parole ?

Dans ces conditions, je n'ai plus qu'à remercier le Secrétaire général des Nations Unies et les Gouvernements qui se sont fait représenter dans la procédure orale ainsi que M. Kerno pour l'exposé historique qu'il a fait de la question d'une façon si objective et si complète ; cet exposé sera très utile pour les travaux ultérieurs des membres de la Cour.

Je remercie également M. le professeur Scelle, M. le Dr Bartoš, M. Kaeckenbeeck, M. le Dr Lachs et M. le professeur Vochoč des renseignements qu'ils ont bien voulu nous fournir et qui seront également de grande utilité dans les délibérations des membres de la Cour.

L'avis de la Cour sera très probablement émis dans quelques jours, c'est-à-dire vers le milieu du mois de mai. Vous serez tous informés de la date à laquelle l'audience publique aura lieu.

Je déclare close la procédure orale.

L'audience est levée à 16 h. 15.

[Signatures.]

¹ Voir pp. 99-112.

² » » 113-114.

³ » » 115-118.

The PRESIDENT : Gentlemen, to-morrow's sitting, which will commence at 10 a.m., will be devoted to hearing the statements of the representative of Poland and of the representative of Czechoslovakia.

The Court rose at 6.30 p.m.

[Signatures.]

PUBLIC SITTING HELD ON APRIL 24th, 1948, AT 10 A.M.

Present : [See sitting of April 22nd.]

The PRESIDENT : The Court is open.

Dr. Lachs, representative of Poland, will now speak.

M. LACHS made the statement reproduced in the annex¹.

The PRESIDENT : Professor Vladimir Vochoč.

Professor VOCHOČ made the statement reproduced in the annex².

The PRESIDENT : M. Vochoč will continue his address this afternoon at 3.30 p.m.

(The Court adjourned from 12.50 p.m. to 3.30 p.m.)

The PRESIDENT : The Court will resume. Professor Vochoč.

Professor VOCHOČ continued and concluded his statement³.

The PRESIDENT : Having heard the interesting statements presented during these last two days, I shall shortly be able to declare the hearings closed, unless one of you wishes to add a few words to his statement.

Does anyone wish to have the attention of the Court ?

If not, I should like to thank the Secretary-General of the United Nations and those Governments who were represented at these oral hearings, as well as M. Kerno, for the objective and exhaustive historical exposition which will be most useful to the members of the Court in their subsequent work.

I should also like to thank Professor Scelle, Dr. Bartoš, M. Kaeckenbeek, Dr. Lachs and Professor Vochoč for the information they were kind enough to present ; it will also be of great use in the coming deliberations of the Court.

The Court's opinion will likely be emitted in a few days, that is, toward the middle of May. You will all be informed of the date on which the public hearing will be held.

I declare the oral proceedings at an end.

The Court rose at 16.15 p.m.

[Signatures.]

¹ See pp. 99-112.

² " " 113-114.

³ " " 115-118.

ONZIÈME SÉANCE PUBLIQUE ¹
TENUE LE VENDREDI 28 MAI 1948, A 16 HEURES

Présents : les membres de la Cour mentionnés au procès-verbal de la séance du 22 avril ; les représentants des Gouvernements suivants : *France* : S. Exc. M. J. RIVIÈRE, ambassadeur de France à La Haye ; *Yougoslavie* : M. STOYAKOVIC, conseiller de la légation de Yougoslavie à La Haye ; *Belgique* : S. Exc. M. Georges KAECKENBEECK, ministre plénipotentiaire, et M. P. POSWICK, conseiller de l'ambassade de Belgique ; *Pologne* : M. Wojciech CHABASINSKI, chargé d'affaires de Pologne à La Haye ; *Tchécoslovaquie* : M. le Dr P. WELLNER, chargé d'affaires de Tchécoslovaquie à La Haye.

Le PRÉSIDENT déclare l'audience ouverte. Il signale que la Cour se réunit pour prononcer l'avis qui lui a été demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet des conditions d'admission d'un État comme Membre des Nations Unies. Il prie le Greffier de donner lecture de la Résolution par laquelle l'Assemblée générale a demandé cet avis à la Cour.

Le GREFFIER ayant donné lecture de cette Résolution, le PRÉSIDENT rappelle qu'en vertu de l'article 67 du Statut, le Secrétaire général des Nations Unies et les représentants des États qui ont pris part aux débats oraux dans la présente affaire, savoir : la France, la Yougoslavie, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie, ont été dûment prévenus.

La Cour ayant décidé, conformément à l'article 39 de son Statut, que c'est le texte français de l'avis qui fait foi, le Président donne lecture de ce texte ².

Il prie ensuite le Greffier de donner lecture en anglais du dispositif de l'avis.

A l'issue de cette lecture, le PRÉSIDENT indique que MM. Alvarez et Azevedo, tout en déclarant qu'ils se rallient au dispositif de l'avis, ont joint audit avis l'exposé de leur opinion individuelle.

Il demande successivement à MM. Alvarez et Azevedo s'ils désirent donner lecture de leurs opinions respectives.

MM. ALVAREZ et AZEVEDO ayant répondu négativement, le PRÉSIDENT signale que MM. Basdevant, Vice-Président, Winiarski, Zoričić, sir Arnold McNair, MM. Krylov et Read, déclarant ne pouvoir se rallier à l'avis donné par la Cour, ont joint au présent avis l'exposé de leur opinion dissidente.

Il demande à M. Basdevant, Vice-Président, s'il désire donner lecture de l'opinion dissidente signée par lui et par MM. les juges Winiarski, sir Arnold McNair et Read.

M. BASDEVANT, Vice-Président, répondant tant en son nom qu'en celui de M. Winiarski, sir Arnold McNair et M. Read, indique que, leur opinion dissidente étant énoncée dans un document joint à l'avis, il n'y a pas lieu d'en donner lecture à l'audience.

¹ Quarante-huitième séance de la Cour.

² Voir *Publications de la Cour, Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances. Avis consultatif du 28 mai 1948.*

ELEVENTH PUBLIC SITTING¹
HELD ON FRIDAY, 28th MAY, 1948, AT 4 P.M.

Present: the members of Court mentioned in the minutes of the sitting of April 22nd; the representatives of the following Governments: *France*: H.E. M. J. RIVIÈRE, French Ambassador at The Hague; *Yugoslavia*: M. STOYAKOVIC, Counsellor at the Yugoslav Legation, The Hague; *Belgium*: H.E. M. Georges KAECKENBEECK, Minister Plenipotentiary representing the Belgian Government, and M. P. POSWICK, Counsellor at the Belgian Embassy; *Poland*: M. Wojciech CHABASINSKI, Polish Chargé d'Affaires at The Hague; *Czechoslovakia*: Dr. P. WELLNER, Czechoslovak Chargé d'Affaires at The Hague.

The PRESIDENT, in opening the sitting, stated that the Court had met to give the opinion for which it had been asked by the General Assembly of the United Nations, on the subject of the conditions of admission of a State to membership in the United Nations. He called on the Registrar to read the Resolution in which the General Assembly made this request to the Court.

The REGISTRAR having read the Resolution, the PRESIDENT announced that, in virtue of Article 67 of the Statute, the Secretary-General of the United Nations and the representatives of States which had addressed the Court in the present case, namely, France, Yugoslavia, Belgium, Poland and Czechoslovakia, had been duly informed.

The Court, in accordance with Article 39 of the Statute, had decided that the French text of the opinion should be authoritative. The President read this text².

He then called on the Registrar to read the operative clauses of the opinion in English.

After this, the PRESIDENT announced that Judges Alvarez and Azevedo, whilst concurring in the opinion, had appended thereto a statement of their individual opinion.

He asked Judges Alvarez and Azevedo if they wished to read their individual opinions.

Judges ALVAREZ and AZEVEDO replied in the negative.

The PRESIDENT then announced that Vice-President Basdevant and Judges Winiarski, Zoričić, Sir Arnold McNair, Krylov and Read stated that they were unable to concur in the opinion of the Court and had appended to the opinion a statement of their dissenting opinion.

He asked Vice-President Basdevant if he wished to read the dissenting opinion signed by himself and Judges Winiarski, Sir Arnold McNair and Read.

Vice-President BASDEVANT, speaking on behalf of himself and Judges Winiarski, Sir Arnold McNair and Read, stated that, as their dissenting opinion was set out in a document attached to the opinion, he did not desire to read it at the hearing.

¹ Forty-eighth meeting of the Court.

² See *Publications of the Court, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Advisory Opinion of May 28th, 1948.*

Le PRÉSIDENT demande successivement à MM. Zoričić et Krylov s'ils désirent donner lecture de leurs opinions respectives.

MM. ZORIČIĆ et KRYLOV répondent que, pour la même raison que celle qu'a exposée M. le Vice-Président, ils renoncent à donner lecture à l'audience desdites opinions.

Le PRÉSIDENT prononce la clôture de l'audience.

L'audience est levée à 16 h. 40.

[Signatures.]

The PRESIDENT asked Judges Zoričić and Krylov if they desired to read their respective opinions.

Judges ZORIČIĆ and KRYLOV replied that, for the reason given by the Vice-President, they did not wish to read their opinions at the hearing.

The PRESIDENT declared the sitting closed.

The Court rose at 4.40 p.m.

[Signatures.]

ANNEXES AUX PROCÈS-VERBAUX
ANNEXES TO THE MINUTES.

1. — EXPOSÉ DE M. IVAN KERNO

- (REPRÉSENTANT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES)
A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 22 AVRIL 1948, APRÈS-MIDI.

Monsieur le Président, Messieurs les Membres de la Cour,

Permettez-moi d'abord de vous dire quelle profonde et sincère émotion je ressens en ce moment où je me présente une fois de plus devant cette Cour qui est le plus haut organe judiciaire international du monde.

Il s'est écoulé de nombreuses années depuis que j'ai eu l'honneur de venir ici pour la première fois. A cette époque, je plaidais, au nom de mon pays d'origine, dans l'affaire de Javorina, sur laquelle le Conseil de la Société des Nations avait demandé un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale. Aujourd'hui, c'est en qualité de fonctionnaire international et de représentant du Secrétaire général des Nations Unies que je me présente devant cette Cour pour être à sa disposition concernant l'avis consultatif que l'Assemblée générale des Nations Unies a sollicité de vous.

Après s'être occupée, pendant ces dernières semaines, de la première affaire que deux États lui ont soumise, la Cour vient d'ouvrir la procédure orale relative à la première demande d'avis consultatif. Déjà l'expérience de la Cour permanente de Justice internationale, à laquelle vous avez succédé, a montré l'extrême importance de ces deux fonctions. L'ancienne Cour a, en effet, rendu 31 arrêts et donné 27 avis consultatifs.

Aux termes de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité peuvent solliciter de cette Cour un avis consultatif. En outre, l'Assemblée générale peut autoriser tous autres organes des Nations Unies et les institutions spécialisées à demander des avis consultatifs. Il est certainement très encourageant de constater que l'Assemblée générale a déjà fait un ample usage de cette disposition de la Charte. Elle a donné cette autorisation au Conseil économique et social, au Conseil de Tutelle et à pas moins de neuf institutions spécialisées. Et il faut ajouter que ces autorisations ne se rapportent pas à des cas concrets, mais sont des autorisations générales dont les Conseils et les institutions en question pourront faire fréquent usage dans le cadre de leurs activités. Nous avons donc de bonnes raisons d'espérer que la Cour verra s'ouvrir pour elle, aussi dans ce domaine, un champ d'action très étendu et très important, et que les avis consultatifs de la Cour ne manqueront pas d'avoir une influence féconde sur les travaux de l'Organisation des Nations Unies et sur le développement du droit international en général.

Dans le présent débat, j'ai l'honneur de venir devant vous comme représentant du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et de vous soumettre, avec votre permission, un exposé oral conformément aux dispositions de l'article 66 de votre Statut. En demandant à être entendu, le Secrétaire général a estimé qu'il était de son devoir de fournir tous les renseignements qui pourraient faciliter à la Cour l'examen de la question dont elle est saisie. Plus particulièrement, il a jugé qu'en sa

qualité de chef de l'administration de l'Organisation des Nations Unies il devait présenter à la Cour une analyse précise et objective des délibérations des organes des Nations Unies qui ont trait à la demande d'avis consultatif et qui peuvent en éclairer l'intention et la portée. En outre, l'exposé comprendra quelques références aux travaux préparatoires de la Charte qui pourront peut-être aider la Cour dans sa tâche.

L'exposé oral que j'ai l'honneur de vous présenter sera donc fondé essentiellement sur les faits et consistera, en quelque sorte, plutôt d'un exposé historique que d'une analyse indépendante ou d'une discussion des problèmes juridiques en cause. Je n'ai pas besoin d'ajouter que je tâcherai d'être tout à fait objectif et de n'exprimer aucune approbation ni désapprobation des positions qu'ont adoptées les divers gouvernements sur cette question.

C'est le représentant de la Belgique qui, à la quatre-vingt-dix-huitième Séance de la Première Commission de l'Assemblée générale, a proposé de demander un avis consultatif. A cette séance, la Première Commission avait à examiner un rapport spécial du Conseil de Sécurité concernant l'admission de nouveaux Membres. Ce rapport (document A/406) contenait un exposé des délibérations qui ont eu lieu aux 204^{me}, 205^{me} et 206^{me} Séances du Conseil de Sécurité, au cours desquelles le Conseil a procédé à un nouvel examen des demandes d'admission à l'Organisation des Nations Unies présentées par la Hongrie, l'Italie, la Roumanie et la Bulgarie, ainsi qu'à un premier examen de la demande d'admission présentée par la Finlande. Au cours des débats de la Commission, la délégation belge a introduit un projet de résolution (document A/C.1/242) tendant à obtenir un avis consultatif de la Cour. En présentant cette proposition, le représentant de la Belgique s'est référé aux passages du rapport du Conseil de Sécurité (document A/406) qui avaient trait à l'Italie et à la Finlande. Il a déclaré ensuite que faire dépendre l'admission d'un État de l'admission d'autres États, c'était ajouter une condition nouvelle aux conditions stipulées à l'article 4 de la Charte. En continuant, il a déclaré que, comme des divergences d'opinion s'étaient manifestées en ce qui concerne l'interprétation de cet article 4, la délégation belge proposait que la Cour internationale de Justice, en sa qualité de principal organe judiciaire des Nations Unies, soit appelée à donner un avis consultatif qui permette de préciser le sens de cet article de la Charte. Voir le document A/C.1/SR. 98, page 8, pour le compte rendu analytique, et l'annexe I pour la déclaration *in extenso* du représentant de la Belgique¹.

J'ai déjà fait distribuer à Messieurs les Juges le texte des annexes 1 à 12 dont il sera question dans mon exposé.

Le projet de résolution proposé par la délégation belge ainsi que d'autres questions relatives à l'admission de nouveaux Membres ont été examinés au cours des 99^{me}, 100^{me}, 101^{me}, 102^{me} et 103^{me} Séances de la Première Commission. (Documents A/C.1/SR.99, SR.100 et SR.101, SR.102 en 103.)

Le texte des déclarations que les divers représentants ont faites à ces séances de la Commission, en tant que ces déclarations se rapportent particulièrement à la proposition belge, est reproduit aux annexes 2 à 10¹.

Je tiens à faire remarquer que ces textes se trouvent dans des procès-verbaux qui ne sont pas strictement officiels, mais plutôt des comptes rendus sténographiques pris au cours des séances pour que le Secrétariat

¹ Voir p. 58.

puisse les consulter. Les procès-verbaux strictement officiels des grandes commissions de l'Assemblée générale sont les comptes rendus analytiques dont le texte a été mis à la disposition de la Cour. Ces comptes rendus analytiques ont été revus et corrigés par les diverses délégations, tandis que les délégués intéressés n'ont pas corrigé les comptes rendus sténographiques. Je me suis permis cependant de présenter à la Cour ces comptes rendus sténographiques, étant donné qu'ils constituent une reproduction plus complète et plus fidèle des paroles effectivement prononcées et peuvent, par conséquent, être d'un réel intérêt pour la Cour. Avant de présenter ces comptes rendus sténographiques, je me suis assuré qu'ils concordent en tous points avec les comptes rendus analytiques qui, je l'ai déjà dit, ont été approuvés par les représentants intéressés. Je voudrais maintenant attirer l'attention de la Cour sur le fond de chacune de ces déclarations.

Le représentant de la Pologne a fait observer qu'il n'était pas nécessaire de solliciter un avis consultatif, étant donné qu'il était clair que, « prenant une décision sur l'admission d'un nouveau Membre, nous devons être guidés par l'article 4 et par l'ensemble de la Charte ». Voir l'annexe 2¹.

Le représentant de l'Australie a déclaré qu'il ressortait si clairement de l'article 4 quelles sont les conditions et les seules conditions à appliquer pour l'examen des demandes d'admission, qu'il ne paraissait pas nécessaire de demander à la Cour de s'occuper de la question. Voir l'annexe 3¹.

Le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a fait également remarquer que la disposition pertinente de l'article 4 est si nette qu'il n'est pas nécessaire de demander un avis à la Cour internationale. De plus, il a mis en doute qu'il convienne d'inviter la Cour à donner une interprétation de la Charte et qu'ainsi la Cour « puisse se placer au-dessus du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale ». Voir l'annexe 4¹.

Le représentant de l'Inde a fait observer qu'en examinant une demande d'admission, le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale « ne doivent tenir compte que des seuls points qui sont précisés dans l'article 4 ». Toutefois, il a déclaré qu'il ne s'agissait pas d'une question qu'il conviendrait de soumettre à la Cour internationale, étant donné que « le bon usage d'un pouvoir discrétionnaire détenu par un État ne peut jamais faire l'objet d'une décision judiciaire ». D'après ce représentant, le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité était « suprême et sans limite, d'après la Charte ». Voir l'annexe 5¹.

Le représentant de l'Argentine a fait remarquer que la demande d'avis consultatif avait trait à la question de l'interprétation de la Charte, et il a ajouté que « c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de donner cette interprétation, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une question politique ». A son avis, l'Assemblée générale est le seul organe habilité à interpréter la Charte. Voir l'annexe 6¹.

Le représentant de la Chine a déclaré que le texte de l'article 4 était parfaitement clair puisqu'il ne stipulait que deux conditions pour qu'un État puisse devenir Membre, à savoir « le caractère pacifique de cet État et le fait qu'il accepte ses obligations découlant de la Charte ». Voir l'annexe 7¹.

Le représentant du Royaume-Uni a appuyé la proposition de la

¹ Voir p. 58.

Belgique en faisant remarquer que lorsqu'il y a des divergences d'interprétation sur un article de la Charte, la question de l'interprétation « devrait être soumise à un organe composé d'experts indépendants, impartiaux et qualifiés ». Voir l'annexe 8¹.

Le représentant de la Grèce s'est déclaré en faveur de la proposition de la Belgique et a indiqué qu'il convenait, à son avis, « de recourir fréquemment à la Cour internationale de Justice à propos de questions juridiques ». Voir l'annexe 9¹.

Le représentant du Salvador a également appuyé la proposition de la Belgique ; il a ajouté qu'à son avis, la réponse de la Cour « sera certainement que nous ne saurions exiger d'un État candidat d'autres obligations que celles qui sont stipulées au paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte des Nations Unies ». Voir l'annexe 10¹.

La discussion générale sur la question de l'admission de nouveaux Membres a été achevée au cours de la 103^{me} Séance de la Première Commission. La proposition de la Belgique fut alors adoptée par 24 voix contre 13, et 16 abstentions. Voir le document A/471, paragraphe 11.

A la suite du rapport de la Commission, la résolution a été discutée au cours des 117^{me} et 118^{me} Séances plénières, dont les comptes rendus sont reproduits dans les documents A/PV.117 et A/PV.118. Avec l'autorisation de la Cour, je vais tenter de résumer les points essentiels de ce débat, qui se rapportent directement à la demande d'avis consultatif.

Le représentant de la Pologne a exposé une nouvelle fois son attitude : à son avis, la réponse à la question était claire, étant donné que le paragraphe 1 de l'article 4 fixait les conditions nécessaires à l'admission des Membres et que, par conséquent, un avis consultatif était inutile s'il s'agissait simplement d'une « interprétation formelle » de l'article. Il pensait toutefois que l'intention avait été peut-être de demander si les diverses délégations avaient agi conformément à la Charte, mais il a fait observer qu'il n'y avait aucune raison de douter de la bonne foi de l'une quelconque des délégations et qu'il n'était pas nécessaire de consulter la Cour à ce sujet. Il a ajouté que cette question pourrait être interprétée comme une demande adressée à la Cour de donner son avis sur le point de savoir si les États qui n'ont pas été recommandés par le Conseil de Sécurité remplissaient les conditions requises pour devenir Membres. Il a déclaré que manifestement cette question ne devrait pas être soumise à la Cour, puisque la Cour « ne peut prendre la place du Conseil de Sécurité ». (Document A/PV.117, p. 172.)

Le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a également estimé qu'il n'était pas nécessaire de soumettre la question à la Cour internationale. D'après lui, il était clair que la réponse à la question devait être négative, étant donné que c'était manifestement le paragraphe 1 de l'article qui régissait l'admission des nouveaux Membres. Il s'est demandé toutefois si c'était bien là le sens exact de la question ; à son avis, ce qu'il fallait, « c'est se lancer dans une discussion politique traitant de la nature politique des deux États en question ». Il a également fait observer qu'évidemment : « On ne pourrait poser formellement une question de cette façon ! Admettez ces États et je voterai pour cela ! » Il estimait toutefois qu'il n'y aurait aucun « droit moral de parler d'un État et de ne pas mentionner d'autres États

¹ Voir p. 58.

identiques ». Il a conclu que la question devait donc être considérée sur le plan politique. (Document A/PV.117, pp. 183-192.)

Le représentant de l'Australie a appuyé la proposition tendant à demander un avis consultatif à la Cour et a fait observer que ce n'était pas là « une question académique, mais bien la question telle qu'elle s'est posée ». Il a fait remarquer que la question s'est posée notamment lors du vote au sujet de l'admission de l'Italie et de la Finlande. Dans ces deux cas, d'après le représentant de l'Australie, un membre du Conseil de Sécurité a déclaré que les conditions prescrites par la Charte se trouvaient bien remplies, mais qu'en fait ces deux États ne seraient pas admis si d'autres États n'étaient pas admis en même temps. (Document A/PV.117, p. 202.)

Le représentant du Royaume-Uni s'est prononcé en faveur de la proposition belge et a précisé que, si l'on a demandé à la Cour de donner son interprétation, c'est « parce que des considérations extérieures ... ne figurant pas dans la Charte, opèrent sur le jugement de certains membres du Conseil de Sécurité » des demandes d'admission à l'Organisation des Nations Unies. (Document A/PV.117, p. 215.)

Le représentant de l'Argentine a réaffirmé la position de sa délégation sur le point en discussion. Selon lui, il ne conviendrait pas à solliciter l'avis de la Cour internationale, car « l'interprétation de la Charte touchant les questions qui concernent l'Assemblée générale revient exclusivement à l'Assemblée générale ». (Document A/PV.118, p. 31.)

La résolution a été adoptée au cours de la 118^{me} Séance plénière par 40 voix contre 8, et 2 abstentions.

Je crois qu'il sera utile de récapituler les positions que les différents Gouvernements ont prises au cours des débats de l'Assemblée générale en ce qui concerne certains problèmes d'ordre juridique soulevés par la demande d'un avis consultatif. En résumé, les opinions suivantes ont été exprimées.

1. L'Assemblée générale n'est pas fondée à demander à la Cour d'interpréter un article de la Charte (Argentine, Inde et U. R. S. S.). L'avis contraire a été soutenu par les représentants qui se sont prononcés en faveur de la proposition belge.

2. L'admission d'un nouveau Membre est réglée par l'article 4 de la Charte et, en conséquence, un État ne peut faire dépendre son consentement à cette admission d'autres conditions que celles qui sont expressément stipulées dans cet article (Australie, Belgique, Chine, États-Unis d'Amérique, Pologne, Royaume-Uni, Salvador, Union des Républiques socialistes soviétiques).

3. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres est sans limites (Inde).

4. L'admission de nouveaux Membres est réglée exclusivement par les termes de l'article 4 de la Charte ; mais dans des cas d'espèce l'application de ces termes implique des décisions d'ordre politique et ne peut se faire que « sur le plan politique » (U. R. S. S.).

5. Si un Membre de l'Organisation des Nations Unies a reconnu que l'État qui a demandé à être admis remplit les conditions prévues à l'article 4 de la Charte, il n'est pas fondé à voter contre l'admission de cet État pour la raison qu'un autre État n'a pas été admis (Australie, Belgique, Chine, Royaume-Uni).

Dans les observations que je viens de présenter, je n'ai parlé que de l'historique de la demande d'avis consultatif et des déclarations que les Gouvernements ont faites spécialement à propos de ce sujet. Je crois qu'il pourrait être utile de rappeler maintenant les débats dont les demandes d'admission elles-mêmes ont fait l'objet au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale, dans la mesure où ces débats peuvent éclairer les questions dont la Cour est saisie.

Avant d'examiner les débats proprement dits du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale, je voudrais esquisser la procédure qu'ont suivie ces organes en ce qui concerne les demandes d'admission. Le règlement intérieur du Conseil de Sécurité et celui de l'Assemblée générale stipulent l'un et l'autre que tout État qui désire devenir Membre de l'Organisation des Nations Unies est tenu d'adresser une demande au Secrétaire général. Cette demande doit être accompagnée d'une déclaration selon laquelle l'État accepte les obligations de la Charte. Le Secrétaire général soumet immédiatement cette demande aux membres du Conseil. A moins que le Conseil de Sécurité n'en décide autrement, la demande est ensuite renvoyée à un Comité du Conseil comprenant un représentant de chacun des membres. Ce Comité, qui est désigné généralement sous le nom de Comité d'admission des nouveaux Membres, examine chaque demande et soumet ses conclusions au Conseil dans un délai déterminé. Sur la base du rapport du Comité, le Conseil décide si le requérant est un État pacifique et s'il est capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire, et si, en conséquence, il y a lieu de recommander l'admission de l'État qui a présenté une demande. Si le Conseil recommande l'admission d'un État, il soumet à l'Assemblée générale la demande de cet État, ainsi qu'un compte rendu complet des débats. Si le Conseil ne recommande pas l'admission d'un État qui a présenté une demande, ou s'il ajourne l'examen de la demande, il soumet à l'Assemblée générale un rapport spécial, également accompagné d'un compte rendu complet des débats.

Le règlement intérieur de l'Assemblée générale stipule que le Secrétaire général doit, au reçu d'une demande, adresser une copie de cette demande à l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée n'est pas en session, aux Membres de l'Organisation des Nations Unies. Si le Conseil de Sécurité recommande l'admission d'un État qui a fait une demande, l'Assemblée générale doit examiner si le requérant est un État pacifique, s'il est capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire, et elle doit décider, à la majorité des deux tiers, de la suite à donner à cette demande. Suivant la procédure habituelle, toute demande soumise à l'Assemblée générale est renvoyée à la Première Commission pour examen et rapport, avant de faire l'objet d'une décision de la part de l'Assemblée générale en séance plénière.

Si le Conseil de Sécurité ne recommande pas l'admission de l'État qui fait la demande, ou s'il remet à plus tard l'examen de la demande d'admission, l'Assemblée générale peut, après avoir examiné le rapport spécial du Conseil de Sécurité, renvoyer la demande au Conseil en le priant de l'examiner à nouveau et de présenter une recommandation ou un rapport. (Bien que l'article 116, qui contient cette disposition, n'ait été adopté qu'à la Deuxième Session de l'Assemblée générale, en novembre 1947, l'Assemblée générale avait déjà suivi cette procédure pendant sa Session de 1946.) En pareille situation, le Conseil de Sécurité procède de la même façon que dans le premier cas. Il renvoie les demandes à son Comité

d'admission des nouveaux Membres pour complément d'examen. Il prend ensuite sa décision sur la base du rapport de ce Comité et transmet à l'Assemblée générale un rapport à ce sujet.

Avant de commenter ces débats, il semble nécessaire d'indiquer au moins brièvement quel a été le sort des diverses demandes d'admission que le Conseil de Sécurité a examinées, mais pour lesquelles il n'a pas formulé de recommandation favorable ; je vais donc présenter tout d'abord un bref aperçu historique de l'examen de ces demandes d'admission par le Conseil et l'Assemblée générale.

En juillet et août 1946, les demandes d'admission des États suivants avaient été soumises à l'examen du Conseil de Sécurité : la République populaire d'Albanie, la République populaire de Mongolie, l'Afghanistan, le Royaume hachémite de Transjordanie, l'Irlande, le Portugal, la République d'Islande, le Siam et la Suède. Quatre de ces États (l'Afghanistan, l'Islande, le Siam et la Suède) ayant été admis par la suite, je ne parlerai pas de leur demande d'admission.

Je tiens d'abord à attirer l'attention sur certains aspects de la discussion générale qui a eu lieu au Conseil au sujet des huit (la demande du Siam a été retirée provisoirement) demandes d'admission prises dans leur ensemble.

Au cours de ce débat, le représentant des États-Unis d'Amérique a proposé que le Conseil recommande à l'Assemblée générale l'admission en bloc de tous les États qui avaient présenté une demande. A l'appui de sa proposition, il a déclaré que, malgré les appréhensions que certains de ces candidats inspiraient à son Gouvernement, il lui semblait que l'Organisation avait le plus grand intérêt à « réaliser plus rapidement une participation universelle ». (*Procès-verbaux officiels du Conseil de Sécurité*, 1^{re} Année, 2^{me} Série, n° 4, p. 42.)

Le Secrétaire général a appuyé cette proposition en faisant remarquer que les États Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont mis d'accord à de nombreuses reprises que l'Organisation devrait être aussi universelle que possible.

Cependant, le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a déclaré qu'il ne pourrait accepter cette proposition. Il a affirmé que le Conseil ne devrait pas décider de huit cas différents comme s'il n'y en avait qu'un, mais qu'il devait au contraire étudier chaque demande d'admission séparément en tenant compte des faits et des circonstances propres à chaque cas. Le représentant de l'Australie a de même soutenu qu'il était nécessaire d'examiner séparément chaque demande d'admission. A la suite de plusieurs autres interventions, le représentant des États-Unis d'Amérique a déclaré que, puisque de toute évidence sa proposition ne serait pas adoptée, il retirait sa résolution. Le Conseil est alors passé à l'étude de chaque demande d'admission dans l'ordre chronologique de leur date de réception. (*Procès-verbaux du Conseil de Sécurité*, 1^{re} Année, 2^{me} Série, n° 4, pp. 42-52.)

En ce qui concerne la discussion des demandes individuelles d'admission, il ne semble pas nécessaire de donner un historique détaillé de chacune d'elles. Cependant, il sera peut-être utile à la Cour d'avoir un résumé exposant les principaux arguments relatifs à chacune des demandes d'admission, ainsi que les décisions prises par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale.

La position des différentes délégations au sujet de la demande d'admission de l'Albanie est exposée dans le rapport du Comité d'admission

des nouveaux Membres. (S/133. *Procès-verbaux officiels du Conseil de Sécurité*, 1^{re} Année, 2^{me} Série, Supplément n° 4.)

Les délégations qui étaient en faveur de l'admission de l'Albanie ont déclaré que ce pays remplissait les conditions définies à l'article 4 et ont souligné, en particulier, les services que le peuple albanais avait rendus aux Nations Unies pendant la guerre. En revanche, les délégations opposées à son admission ont exprimé des doutes quant à la possibilité de considérer l'Albanie comme un État pacifique, capable de remplir les conditions de la Charte et disposé à le faire. A l'appui de leurs affirmations, elles ont cité le différend territorial qui s'est élevé entre la Grèce et l'Albanie, les attaques dirigées contre les navires de guerre britanniques dans le détroit de Corfou, et ce qu'ils ont appelé une violation des obligations contractées par des traités. (S/133, pp. 6-16; *Procès-verbaux officiels du Conseil de Sécurité*, 1^{re} Année, 2^{me} Série, Supplément n° 4, pp. 56-64.) Ces affirmations ont été réitérées devant le Conseil de Sécurité lorsque les membres de ce Conseil ont examiné les demandes d'admission au cours de ses 54^{me}, 55^{me}, 56^{me} et 57^{me} Séances. A la 57^{me} Séance, la demande d'admission a été mise aux voix, mais n'a pas reçu les voix nécessaires pour une recommandation favorable du Conseil. (*Procès-verbaux officiels du Conseil de Sécurité*, 1^{re} Année, 2^{me} Série, n° 5, p. 136.)

Le rapport du Conseil de Sécurité au sujet de la demande d'admission de l'Albanie (et de certains autres États) a été transmis à l'Assemblée générale pendant la deuxième partie de sa Première Session et renvoyé à la Première Commission. Sur la base du rapport de cette Commission, l'Assemblée générale a recommandé que le Conseil de Sécurité procède à un nouvel examen de la demande d'admission de l'Albanie (en même temps que de celles des autres États) en tenant compte de ses titres « considérés d'après les critères de la Charte, tels qu'ils résultent de l'article 4 ». (Résolution 35 (I), 19 novembre 1946.) A la suite de cette recommandation, le Conseil de Sécurité a invité son Comité d'admission des nouveaux Membres à examiner à nouveau la demande de l'Albanie. Au cours de ce nouvel examen, les délégations ont réitéré les déclarations qu'elles avaient faites antérieurement au sein du Comité. En outre, certaines délégations ont mentionné les incidents du détroit de Corfou et les accusations aux termes desquelles l'Albanie aurait prêté assistance aux bandes de guérillas et s'est refusé à coopérer avec le groupe subsidiaire du Conseil de Sécurité. (S/S/479, pp. 5-12; *Procès-verbaux officiels du Conseil de Sécurité*, 2^{me} Année, Supplément spécial n° 3, pp. 3-8.) Après avoir reçu le rapport du Comité, le Conseil de Sécurité, lors de sa 186^{me} Séance, a mis aux voix l'admission de l'Albanie et n'a pas décidé de lui donner une suite favorable. A sa Deuxième Session, l'Assemblée générale a examiné le rapport du Conseil de Sécurité et a recommandé aux membres permanents du Conseil de Sécurité de se consulter en vue de réaliser un accord sur l'admission des États qui n'avaient pas encore été recommandés.

Cette décision de l'Assemblée générale n'a cependant apporté aucune modification à l'attitude du Conseil de Sécurité.

The application of the Mongolian People's Republic was handled in the same way as that of Albania. In the discussion of the Committee on Admission of New Members, several delegations stated that the available information was not sufficient to show whether the Mongolian

People's Republic was capable of carrying out the obligations of the Charter. One delegation called attention to the fact that the applicant had very limited diplomatic and consular relations, and, therefore, concluded that Members of the United Nations were not in a position to know whether this State would be able to carry out the obligations of the Charter. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, pp. 64-67.)

The application failed to receive the recommendation of the Security Council in 1946, and subsequently followed the same course as the Albanian application. In the second re-examination by the Committee on the Admission of New Members, the application was opposed by China on the ground that Mongolia was not a peace-loving State, since it had attempted by armed invasion to seize Chinese territory. Other delegations expressed doubt as to the qualifications of Mongolia on the ground of the border clashes referred to by China, and on the ground that they were not yet convinced that the applicant was in fact an independent State. There were also references to the lack of diplomatic relations with other States. The delegations which favoured the application denied that there had been any invasion by the applicant, and stressed that the Mongolian Government had been recognized as an independent State by the two neighbouring countries, that it wished to expand its diplomatic relations, and had never refused to establish diplomatic relations with any country. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 8-13.)

Several other delegations emphasized the insufficiency of available information, and indicated that they would not, therefore, support the application. The application failed to receive the recommendation of the Security Council at its 186th Meeting, and subsequently was handled in a similar way to the application of Albania by the General Assembly.

The next application was that of the Hashemite Kingdom of Transjordan. In the discussion of the Committee on the Admission of New Members, two delegations expressed doubt as to whether Transjordan may be considered an independent State. One of these delegations, that of the U.S.S.R., noted that Transjordan did not maintain diplomatic relations with the U.S.S.R., and that the Soviet Government attached great significance to this point. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, pp. 68-72.)

Subsequently, in the Security Council other delegations, supporting the application, contended that absence of diplomatic relations with a particular State was not a factor that may properly be given as a ground for rejection. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, pp. 92 and 98-100.) The application failed to receive the concurrent votes of all the permanent members, and, therefore, was not recommended. The application then followed the same course as the two applications previously discussed. Following its reconsideration by the Security Council, it failed again to receive the concurring votes of all the permanent members.

In the case of Ireland, the representative of the U.S.S.R. in the Committee on the Admission of New Members stated that his Government had no diplomatic relations with Ireland, and would not support its application. On the other hand, several delegations supported the application on the ground that Ireland was a peace-loving State, and

was able and willing to carry out the obligations of the Charter. On report to the Security Council, the application failed to receive the concurring votes of all the permanent members, and was, therefore, not recommended. The subsequent history of the application of Ireland is the same as that of Transjordan. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, p. 72.)

As in the case of the other applications, the contentions with respect to the application of Portugal were brought out chiefly during the discussion in the Committee on the Admission of New Members. Several delegations asserted that Portugal satisfied the conditions of the Charter and noted that it had taken an active part in certain specialized agencies of the United Nations. In opposition, other delegations opposed the application on the grounds that Portugal maintained close associations with Franco-Spain, and that it had, during the war, aided the Axis Powers. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, pp. 72-74.) In reply, it was said that Portugal had extended valuable assistance to the Allies. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, p. 73.) The subsequent history of the application of Portugal is identical with that of Transjordan and of Ireland.

This concludes the history of those applications which were submitted in 1946, and which failed to receive the recommendation of the Security Council.

I should like now to discuss a group of applications which were received in 1947, and which likewise failed to get the recommendation of the Security Council. These applications are those of Hungary (22nd April 1947), Italy (7th May 1947), Austria (2nd July 1947), Roumania (10th July 1947), Bulgaria (26th July 1947), Finland (20th September 1947).

The first five of these applications were received before the date of the entry into force of the peace treaties with the applicant States. In consequence, certain delegations contended that consideration of these applications should be postponed until the peace treaties had entered into force. Other delegations thought that entry into force of the peace treaties was not a material factor, and that restrictions in the armistice agreements were not necessarily of such a nature as to impair sovereignty and thus make a State ineligible for membership. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 18-21.)

With respect to Hungary, Roumania and Bulgaria, several delegations charged that these Governments had violated fundamental human rights and consequently there were serious doubts as to whether they had the ability and willingness to carry out international obligations. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 21-22, p. 24, and pp. 26-28.) In reply, other delegations stated the charges were unsubstantiated and therefore should not properly be considered as objections to the applications. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 21, 25 and 27.) In support of Italy, it was asserted that Italy had become a co-belligerent in the war against Germany and that it would be unjust to deny membership in the United Nations simply because the peace treaties had not been ratified by one of the Allies. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 22-24.) On the other hand,

it was stated that this was not the proper time to examine the application for Italy, since the treaty of peace had not yet entered into force. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, pp. 23-24.) In the case of Austria, opposition to the application was based on the fact that the peace treaty had not been concluded and therefore that Austria could not be considered a sovereign State. (*Security Council Official Records*, 2nd Year, Special Supplement No. 3, p. 24.) At the 190th Meeting of the Security Council, these applications were voted upon but all failed of acceptance. (S/PV.190, pp. 31, 71, 82, 85, 86, 88.)

Subsequently, after the Peace Treaties with Bulgaria, Hungary, Italy and Roumania had come into force, the Security Council reconsidered these applications at the 204th, 205th and 206th Meetings. At the same time consideration was given to the application of Finland.

At the 204th Meeting, the representative of Poland proposed that the Council recommend that all five applications be admitted to membership. In support of this resolution it was asserted that the question of admission of all five countries was governed by the Potsdam Agreement and the Peace Treaties of Paris, and therefore that it would not be proper to separate the applications. (S/PV.204, pp. 26-40.) In opposition to this resolution, several delegations asserted that each application had different circumstances and therefore that each should be treated individually on its merits. (S/PV.204, pp. 42, 46 and 52.)

The main question discussed at these meetings was whether a State may agree to the admission of an applicant only on the condition that other States are admitted as well. I shall refer to this discussion subsequently. At this point, I should like only to note that the Council finally decided to discuss each case separately and reach separate decisions. The contentions made with respect to the four applications which were being reconsidered were substantially the same as those previously made.

In the case of Finland, which was being considered for the first time, opposition was expressed only on the ground that Finland should not be set apart from other States and admitted separately.

The Council then decided to vote "separately and finally" upon each of the five applications. The applications of Hungary, Roumania and Bulgaria failed to obtain the necessary majority and were therefore not accepted. The applications of Italy and Finland were not accepted since they failed to receive the concurring votes of all the permanent members of the Council. (A/406; S/PV.206, pp. 131-140.)

As I have already indicated in the early part of my statement, these particular proceedings of the Security Council were the subject of the special report of the Security Council which was under consideration at the time the request for an advisory opinion was proposed in the First Committee.

Having reviewed the history of the particular applications, it would seem appropriate at this time to draw the Court's attention to those statements in the debates which relate to the questions on which an advisory opinion is requested. Before proceeding, I should like to make it clear that the views to which I shall refer were expressed in the context of debates which dealt with particular applications, and which took place at different periods of time. Accordingly, these statements should not be regarded as the definitive or final views of the Governments.

They are presented here only because they are observations which may throw light on the meaning and analysis of the questions which have been submitted to the Court.

In the first place, I should like to draw attention to the fact that, in the course of the proceedings, it was frequently asserted that the Charter requires that the Member's vote in respect to applications be based solely on the terms of Article 4. In my discussion of the Belgian proposal to request an advisory opinion, I have already referred to the statements made by several of the delegations to this effect. It is not, of course, necessary at this point for me to repeat these statements, but I might point out that the same position was taken by several delegations during the meetings of the Security Council in August 1946. In particular, reference may be made to the statements of the representative of the United States at the 55th Meeting, of the Netherlands at the 56th Meeting, and of Australia at the 57th Meeting. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 4, pp. 54-55; *ibid.*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, p. 92; *ibid.*, pp. 99-100.)

In these instances, as well as in the others previously cited, the delegations charged that certain other Members were attempting to introduce new conditions which are "extraneous" to those expressly provided in Article 4.

On the other hand, these other Members took the position that they were not introducing new conditions, but merely interpreting the terms of Article 4 in regard to the particular applications involved. More explicitly, these delegations contended that the interpretation of the term "peace-loving" and of the phrase "able and willing to carry out these obligations" involved political questions, and, therefore, that their interpretation was left to the discretion of each individual Member. These two positions were brought out clearly in the course of the extensive debates of the Security Council and the General Assembly.

First let us see what these allegedly extraneous conditions are. In the course of the debates, it was charged that a new condition was being introduced by those delegations which took the position that an important factor to consider is the applicant's conduct during the second world war. As we have already seen, the applications of Albania and the Mongolian People's Republic were supported, and the applications of Ireland and Portugal opposed, on this ground.

It appears that the delegations taking this position considered conduct during the second world war as an important factor in determining whether Article 4, paragraph 1, was satisfied. Thus, at the 15th Meeting of the First Committee held in November 1946, the representative of the U.S.S.R. suggested that, in deciding whether a State would comply with the obligations of the Charter, it was important to consider the applicant's conduct during the second world war. (*Journal*, No. 27, Supplement 1, A/C.1/39, p. 25.)

A similar position appears to have been taken by the representative of Panama at the 17th Meeting of the First Committee, when he proposed that the General Assembly recommend that "the Security Council should take into consideration, among other factors, the attitude of the candidate States during the second world war". (*Journal*, No. 31, Supplement No. 1, A/C.1/45, p. 43.)

However, other representatives have taken the position that conduct during the second world war was being introduced as a new criterion

which is separate and apart from the terms of Article 4. Thus, for example, at the 15th Meeting of the First Committee of the General Assembly (7th November 1946), the representative of Australia, after referring to the fact that certain other delegations had emphasized conduct during the second world war, asserted that this should not be made a test for membership, although it might be used in reaching a judgment on the ability of an applicant to carry out its obligations. (*Journal of the United Nations*, No. 32, Supplement No. 1, pp. 58-59.) The representative of China expressed the view that "his Government could not associate itself with the view that contribution to the recent war, which was now over, constituted an important, and even a determining, factor qualifying a State for future United Nations membership". (*Journal of the United Nations*, No. 28, Supplement No. 1, p. 34.) Similarly, other delegations contended that neutrality did not necessarily mean that a State was not peace-loving within the meaning of the Charter, or show unwillingness or inability to carry out the obligations of the Charter. (*Journal of the United Nations*, No. 29, A/PV.47, pp. 275-283; *ibid.*, No. 32, Supplement No. 1, p. 39; cf. also A/PV.117, p. 172, and *Journal*, No. 31, Supplement 1, p. 42.)

Another criterion said to be extraneous is the matter of diplomatic relations with a particular Member State. As we have seen, the U.S.S.R. advanced as a significant and important reason for voting against an applicant the fact that the applicant did not have diplomatic relations with the U.S.S.R. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, Supplement No. 4, p. 70; *ibid.*, p. 72.) Here, too, it was indicated that the absence of diplomatic relations was regarded as a ground for concluding that the applicant did not satisfy the express terms of Article 4. However, other Members concluded that opposition because of lack of diplomatic relations was actually based on a reason not specified in the Charter, and, therefore, that the Member was not entitled to rely on this ground. Thus, for example, the representative of the United States, at the 55th Meeting of the Security Council, expressed the view that admission "does not depend upon the existence of diplomatic relations with any particular Member. It is true that one of the most reliable evidences of statehood is the acceptance of the entity as a State by other States generally, its reception into the international community of States. But this is far from saying that the Charter of the United Nations justifies a Member State in making its vote on an application depend on its own direct relations with the applicant's Government." (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 4, p. 55.)

It perhaps should also be mentioned that the existence or absence of diplomatic relations with other States (that is, with other States generally rather than with a particular State) has been considered significant by other Members. An example is the opinion expressed by the representative of the United Kingdom in relation to the application of the Mongolian People's Republic. He observed that the Government of Outer Mongolia has been in diplomatic relations with only two other countries, and concluded: "that may not be their fault, but surely it does show that they have not yet gained experience in international affairs sufficient to equip them to play a proper part in the international work of the United Nations". (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, p. 90.)

As I have already indicated, certain States have taken the position that, while the Charter requires that each State act on the basis of Article 4, the function of interpreting and applying Article 4 in each particular case involves "political" questions to be determined by each State in accordance with its own judgment. Thus, at the 57th Meeting of the Security Council, the representative of the U.S.S.R. expressed the opinion that "it is for each government to determine whether it considers that any particular country fulfils the requirements laid down for those who wish to be admitted". (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, pp. 106, 107-108.) This point of view was elaborated in more explicit terms by the representative of the U.S.S.R. during the debate in the plenary meeting of the Second Session of the General Assembly which considered the Belgian proposal. He expressed the opinion that while it was clear that the provisions of Article 4 must be followed, the real question presented to the Members was how these provisions applied in the particular cases. In his words, it is not a question of "interpreting Article 4 of the Charter", but of "interpreting the political and social nature of the States whose applications for membership we are considering". (A/PV.117, pp. 153-155.) As an example, he noted that the decision as to whether a certain applicant is peace-loving presents a political issue which must be decided by each particular Member. Accordingly, a Member would be entitled to consider that relations with Axis States in the last war means that an applicant State is not peace-loving, or that the absence of diplomatic relations with that Member was evidence that the applicant would not be willing or able to carry out its obligations.

In contrast to this position, however, other delegations have suggested that, according to the Charter, the judgment must be made by the Organization, and accordingly that a State is not free to interpret the provision of Article 4 in any way it pleases. This point of view seems to have been advanced by the representative of Mexico, who, during the 56th Meeting of the Council, asserted that it is for the Organization to judge whether an applicant fulfils the requirements of the Charter, and not an individual Member. (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, pp. 96-97.)

In support of this same point of view is the contention of the representative of Argentina that the question of the admission of new Members is not a political one, that the Charter defines the conditions of admission clearly, and that, if a State fulfils these conditions, it must be admitted. (A/C.1/SR.98, p. 2.)

I should like now to draw attention to certain aspects of the discussion which relate particularly to the second question presented to the Court, namely, "can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State?"

Although this particular question arose in the Security Council in connexion with the consideration of the applications of the ex-enemy States in September 1947, it will be recalled that a somewhat similar issue was discussed in the Council in August 1946. At that time, the representative of the United States proposed that the Security Council recommend the admission of all the eight applicants then under consideration. He made this proposal, he stated, "although his Government

had misgivings about some of the applicants", because it was in the basic interest of the Organization to advance "universality of membership". This proposal was supported by the Secretary-General and by the representatives of Brazil, China, Egypt, Mexico and the Netherlands. On the other hand, the representative of the U.S.S.R. objected to the proposal on the ground that the Council was obliged to study each application separately in the light of the circumstances and the facts relevant to each case. Australia, similarly, asserted that the Council had the responsibility of examining each application separately. Following the discussion, the United States withdrew the proposal. (*Special Report of the Security Council*, document A/108, pp. 4-7.)

As we have already seen, the question of the admission of a group of States was the subject of discussion at the 204th, 205th and 206th Meetings of the Security Council in regard to the applications of Hungary, Italy, Roumania, Bulgaria and Finland. At that time, the issue arose in connexion with the resolution proposed by the representative of Poland that the Council recommend that all five applicants be admitted to membership on the ground that all five countries were in the same position by virtue of the Potsdam Agreement and the Treaties of Paris. The representatives who were opposed to this resolution contended that, despite certain common characteristics, each application involved different circumstances, and, therefore, it was necessary for each to be treated individually on its merits.

The specific issue of conditional voting was introduced by the representative of the U.S.S.R. in the following statement: "we are ready to agree to the admission of Italy to the United Nations, but only on the condition that all other countries which are in the same position—namely Bulgaria, Roumania, Hungary and Finland—are admitted as well. We consider that it is impossible to consider this case separately from other similar cases." (S/PV.204, p. 46.)

He observed that by the Potsdam Agreement of 1945, the signatory Powers had agreed on the conclusion of the peace treaties to treat all the five applicants alike without discrimination. Therefore, he stated that "while the Soviet Union has no objection to the admission of Italy to the United Nations, it cannot agree to admit Italy alone. We must treat all these five countries in the same way, without discrimination in respect of any one of them. That is the position of the Soviet Union on this question." (S/PV.204, pp. 47-50.)

The position taken by the delegations of Poland and the U.S.S.R. was questioned by the other delegations. The representative of Belgium noted that the proposed resolution would, in fact, make the admission of one State dependent upon the admission of others, and concluded that this would "add to the conditions stipulated in Article 4", and the Security Council had no power to do this. (S/PV.204, p. 76.)

The representatives of the United Kingdom and the United States asserted that the effect of the Potsdam Agreement was merely to remove one common disqualification which each of the applicants had, but that the removal of this disqualification did not mean that all States became equally qualified for admission. The Council was still bound to consider the merits of each application separately, and to vote on them separately. (S/PV.204, pp. 61-65, and S/PV.204, pp. 51-52.)

In a further discussion of this issue at the 205th Meeting, the representative of the U.S.S.R. again stated that all of the applicants are

in the same position. He then added: "this question is a political question.... My delegation considers that it is impossible to have a favourable decision on the application of Italy alone further, my delegation considers that a favourable decision on the Italian application can be taken only if at that time favourable decisions are taken in regard to the applications of Hungary, Roumania, Bulgaria and Finland." (S/PV.205, pp. 57-60.)

Again, at the 206th Meeting, the representative of the U.S.S.R. noted that his delegation considered that "the matter of these applications constitutes one question and we consider that the decision to admit them should be taken as one decision". On the other hand, the representative of the United Kingdom asserted at the same meeting that it was not proper to condition the admission of a particular applicant on the admission of others.

The attention of the Court has already been drawn to the fact that other statements relating to this particular question may be found in the discussion of the Belgian proposal during the General Assembly, referred to earlier in my statement. In particular, mention might be made of the statements by the Belgian representative in the First Committee (Annex I), and by the Australian and U.S.S.R. representatives in the plenary session of the General Assembly held on 17th November 1947. (A/PV.117, pp. 142-180.)

Finally, the Court may be interested in certain observations made by representatives with respect to whether a Member should express its reasons for voting for or against an applicant for admission. At the 57th Meeting of the Security Council, the representative of the United States asserted that the parties to the Charter were "as a matter of courtesy" entitled to know the reasons for a negative vote on membership. The representative of Egypt then enquired whether it was merely "a matter of courtesy" or something more. He suggested that, under the Charter, Members may be "entitled to know" what the reasons are for a negative vote, because "if there are no reasons given we cannot know whether the opposition is based on the absence of a qualification mentioned in the Charter". (*Security Council Official Records*, 1st Year, 2nd Series, No. 5, pp. 107-109.)

This brings me to the conclusion of my remarks on the discussion in the Security Council and the General Assembly which relate to the questions presented to the Court. May I note that in presenting this material, I do not intend to suggest that the various issues discussed by the delegations must necessarily be considered by the Court in connexion with the particular questions before the Court. My purpose is rather to furnish the Court with an objective account of the statements made in the debates which appear to be relevant to these questions, and which may, therefore, facilitate the task of the Court.

With respect to this, my final subject, only a brief word of explanation appears necessary. My purpose is merely to bring to the attention of the Court two memoranda which I am submitting as Annexes 11 and 12.

Annex 11 is a statement showing which meetings and reports of commissions and committees at San Francisco were concerned with the preparation of the provisions of the Charter relating to the admission of new Members.

Annex 12 contains the various texts which were involved in the history of Article 4. It includes the text of the Dumbarton Oaks

proposals on this subject, the texts of the amendments submitted by various delegations, and the texts recommended by the commissions and committees. It also includes several statements made by delegations in connexion with the introduction of amendments to the texts.

In short, these two annexes are essentially guides to the records of the San Francisco Conference. They are not intended to support any particular interpretation of Article 4, or even to suggest that the Court should consult the *travaux préparatoires*. They are submitted on the assumption that during its deliberations, the Court may possibly be interested in these records, and accordingly the Secretary-General has considered it his duty to furnish references which may be of assistance to the members of the Court.

**LISTE DES ANNEXES MENTIONNÉES DANS L'EXPOSÉ
DE M. KERNO ¹**

Annexe 1. Première Commission. Compte rendu sténographique de la 98^{me} Séance (7 nov. 1947). Exposé du représentant de la Belgique (pp. 72-81).

Annexe 2. *Ibidem.* 99^{me} Séance (7 nov. 1947). Exposé du représentant de la Pologne (pp. 41, 42).

Annexe 3. *Ibidem.* Intervention du représentant de l'Australie (pp. 74, 93).

Annexe 4. *Ibidem.* Intervention du représentant de l'U. R. S. S. (pp. 242-250, 251).

Annexe 5. *Ibidem.* 100^{me} Séance (8 nov. 1947). Intervention du représentant de l'Inde (pp. 52-53).

Annexe 6. *Ibidem.* Intervention du représentant de l'Argentine (p. 161).

Annexe 7. *Ibidem.* Intervention du représentant de la Chine (pp. 14-20).

Annexe 8. *Ibidem.* 101^{me} Séance (8 nov. 1947). Intervention du représentant du Royaume-Uni (pp. 103, 104-110).

Annexe 9. *Ibidem.* 102^{me} Séance (10 nov. 1947). Intervention du représentant de la Grèce (p. 6).

Annexe 10. *Ibidem.* 103^{me} Séance (10 nov. 1947). Intervention du représentant du Salvador (p. 41).

Annexe 11. Données fournies au sujet de l'admission de nouveaux Membres par les actes de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (U. N. C. I. O.).

Annexe 12. Admission de nouveaux Membres.

¹ Ces annexes ne sont pas reproduites dans le présent volume. [Note du Greffier.]

2. — EXPOSÉ DE M. LE PROFESSEUR GEORGES SCELLE
 (REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS)
 AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 22 ET 23 AVRIL 1948.

[*Séance publique du 22 avril 1948, après-midi.*]

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Je ne veux certes pas occuper le temps de la Cour par de vaines observations préliminaires. Toutefois, je ne peux pas ne pas me rallier à ce qu'a dit mon prédécesseur, M. le Secrétaire général adjoint Kerno, sur l'émotion que l'on éprouve en prenant la parole devant une haute juridiction — la plus haute de toutes —, la vôtre.

Je voudrais également vous demander la permission en commençant de relire avec vous les termes de la demande d'avis consultatif qui vous est adressée aujourd'hui. Il est toujours bon d'avoir exactement présentes à l'esprit les allégations du texte qui est l'objet de nos discussions.

L'Assemblée générale, le 17 novembre 1947, a posé à la Cour internationale de Justice, par la voie d'une demande d'avis consultatif, deux questions :

« Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non explicitement prévues à l'alinéa 1 dudit article ? »

Telle est la question générale et principale.

A cette question d'ordre général et principal s'en ajoute une seconde :

« En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies ? »

Le libellé même de ces deux textes pose un certain nombre de questions préliminaires sur lesquelles il est bon d'être tout à fait au clair.

En premier lieu, la Cour est invitée à se prononcer sur la compétence des Membres de l'Organisation, c'est-à-dire des représentants des États votant au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale.

Or, le texte de l'article 4 de la Charte parle du « jugement de l'Organisation », de la « recommandation du Conseil de Sécurité », de la « décision de l'Assemblée générale ». Il ne parle à aucun moment de la compétence des Membres.

Nous croyons cependant que le libellé de la question est parfaitement exact et qu'elle a été, par conséquent, bien posée.

Le jugement de l'Organisation s'exprime par les décisions que prennent individuellement chacun des représentants des Membres. Chacune de ces décisions est conditionnée par les décisions que prennent individuellement les autres Membres du Conseil ou de l'Assemblée, en vue d'aboutir à un vote par une majorité qualifiée.

Il est donc légitime et nécessaire, pour connaître exactement quelle est la compétence de l'Organisation, de l'Assemblée ou du Conseil, de savoir d'abord et très précisément quelle est la compétence de chacun des Membres du Conseil et de l'Assemblée s'exprimant par l'organe de leurs représentants.

Ce point est essentiel pour connaître la validité du jugement de l'Organisation. Cela nous semble si évident que je n'ai pas — du moins pour le moment — l'intention d'y insister si cette proposition ne rencontre par la suite aucune contradiction.

Ce point mérite pourtant qu'on y apporte une certaine attention, parce qu'il entraîne immédiatement une conséquence juridiquement très importante.

L'avis est demandé sur une question de compétence. Or, qui dit question de compétence dit implicitement et immédiatement question de droit.

Tout ordre juridique, en effet, a essentiellement pour rôle et pour but de déterminer les compétences, et il n'est aucune règle de droit dans un ordre juridique quelconque qui n'aboutisse, directement ou indirectement, à attribuer, ou à réglementer une compétence. Toute question de compétence est donc une question de droit.

Nous verrons en particulier que le débat porte, en grande partie, sur le point de savoir s'il s'agit d'une compétence liée — c'est-à-dire dont l'usage doit être obligatoire et étroitement réglementé —, ou bien s'il ne s'agit pas plutôt, dans certains cas, d'une compétence discrétionnaire.

Ce serait une singulière confusion dans les idées juridiques que de croire que la détermination d'une compétence discrétionnaire n'est pas essentiellement une question juridique.

C'est essentiellement une question juridique que de savoir à partir de quel moment une compétence cesse d'être liée pour devenir discrétionnaire et surtout de savoir jusqu'à quel point, et dans quelles limites, une compétence est liée ou, au contraire, discrétionnaire.

Je maintiens donc que la question devant vous est essentiellement, fondamentalement et de quelque façon qu'on la retourne, une question juridique. C'est cela qui fonde la compétence de la Cour.

Mais cette compétence de la Cour a été contestée. Je voudrais, dans cette première partie de mon exposé, qui ne sera pas très longue, liquider cette question de la compétence de la Cour.

On a contesté la compétence de la Cour tout d'abord sous le prétexte qu'il était inutile de solliciter une interprétation parce que le sens du paragraphe 1 de l'article 4 était extrêmement clair, et que, lorsque les conditions qu'il met à la réception de la candidature d'un État qui veut entrer dans l'Organisation des Nations Unies sont remplies, il s'ensuit que cet État doit être automatiquement admis. C'est encore un point essentiel sur lequel nous reviendrons.

Mais il s'agit seulement de savoir si vraiment l'article 4 apparaît avec cette clarté d'évidence. S'il était vraiment si évident, il semble qu'il n'y aurait pas eu lieu de demander un avis interprétatif à la Cour, ni surtout de le demander par 40 voix contre 8 et 2 abstentions.

Force est donc bien d'admettre que, s'il s'est développé, comme il est inutile de le nier, dans les débats soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée, une opinion générale tendant à dégager une majorité en faveur de cette conception de l'admission automatique, c'était plutôt,

de la part d'un certain nombre de délégations, une intuition, disons un préjugé, au sens du terme anglais *prejudice*. Les délégations qui se trouvaient le plus portées à voter dans ce sens éprouvaient le besoin de faire vérifier cette intuition par la plus haute autorité juridique existant à l'heure actuelle au monde.

Je viens d'ailleurs d'entendre, au cours de l'exposé de M. le Secrétaire général adjoint Kernö, un certain nombre de constatations qui paraissent bien indiquer que l'attitude des délégations n'a pas été aussi homogène qu'il le semblerait au premier abord, qu'il y a eu certaines vacillations et que certaines de ces vacillations se sont produites un peu selon la nature des candidatures proposées.

L'incertitude que nous croyons déceler dans cette attitude même des délégations dans les organismes des Nations Unies, nous paraît recevoir une nouvelle confirmation — et une confirmation sérieuse — de l'étude attentive des règlements intérieurs de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité.

Il suffit de lire ces documents pour s'apercevoir que la conception du Conseil de Sécurité, en ce qui concerne la procédure relative à l'admission des nouveaux États Membres, est très différente, sinon opposée, à la conception de cette même procédure par l'Assemblée générale. Si je me reporte, en effet, à l'article 60 du Règlement intérieur du Conseil de Sécurité, cet article prévoit que le Conseil « examinera si, à son jugement, l'État qui sollicite son admission est un État pacifique capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire, et s'il convient en conséquence (en anglais *accordingly*) de recommander l'admission de cet État à l'Assemblée générale ».

« S'il convient en conséquence », c'est-à-dire aussitôt que la constatation des conditions de l'admissibilité auront été remplies. « S'il convient en conséquence » indique certainement, de la façon la plus nette, que le Règlement du Conseil interprète l'obligation d'admettre les États qui répondent aux conditions du paragraphe 1 de l'article 4, d'une façon automatique ou quasi automatique. Nous verrons plus tard si cette interprétation implicitement donnée par le Règlement du Conseil de Sécurité est conforme à la Charte ou si, au contraire, elle ne doit pas provoquer d'expresses réserves.

Pour le moment, nous nous contenterons de constater cette interprétation donnée par le Règlement intérieur du Conseil de Sécurité du paragraphe 1 de l'article 4.

Si, maintenant, nous examinons l'article 125 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale, nous voyons une tout autre interprétation se dégager de ce texte capital. Voici le texte de cet article :

« Si le Conseil de Sécurité recommande l'admission de l'État qui fait la demande, l'Assemblée générale examine si le candidat est un État pacifique et s'il est capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire. »

Ici un point. Après avoir procédé à cet examen, l'Assemblée générale « décide, à la majorité des deux tiers des Membres présents et votant, de la suite à donner à la demande ».

Aucune liaison n'est établie entre les deux phrases de l'article 125. Il apparaît donc très nettement de ce texte que le Règlement de l'Assemblée envisage l'éventualité de deux décisions successives ; décisions entre lesquelles il n'y a pas nécessairement de liaison : d'abord une consta-

tation de l'admissibilité ou de la non-admissibilité ; et en cas de constatation d'admissibilité, la suite à donner à cette constatation, suite négative ou positive.

Par conséquent, d'après le Règlement de l'Assemblée, il n'est pas douteux que la première décision ne commande pas toujours la seconde ; que la constatation de l'existence des conditions requises à l'article 4, paragraphe 1, ne commande pas nécessairement l'admission.

C'est encore un point sur lequel nous reviendrons. Je le réserve pour la partie de mes explications traitant du fond du litige, mais je tiens à souligner cette divergence entre le sens profond des procédures, telles que le Conseil les envisage et telles que le Règlement de l'Assemblée les définit. Elle prouve très nettement qu'au début de l'Organisation on était bien loin d'avoir une idée générale, définitive et arrêtée sur le sens de l'article 4 et que, par conséquent, le besoin de demander un avis consultatif à la Cour de Justice, non seulement se comprend, mais était tout à fait indispensable.

Ce sont deux ordres de réflexions qui nous semblent motiver de la façon la plus logique et la plus nécessaire la demande d'avis consultatif.

Mais d'autres objections ont été faites à cette demande d'avis sur lesquelles il sera facile de passer rapidement. Ces objections visent la compétence même de la Cour et non pas seulement l'opportunité de la demande d'avis.

La Cour serait, selon les uns, incompétente pour interpréter la Charte parce que ce rôle doit être celui de l'Assemblée, qui possède une compétence d'ordre quasi législatif, on ne va pas jusqu'à dire quasi constitutionnel.

Il n'est pas nécessaire de s'arrêter sur cet argument pour le réfuter, car il a été péremptoirement rejeté par la Conférence de San-Francisco-elle-même. (Voir volume XIII, pp. 636-637, des documents de la Conférence.)

Selon d'autres, l'Assemblée n'est pas dotée d'un pouvoir constituant parce que ce pouvoir constituant reste entre les mains des fondateurs mêmes de l'Organisation, c'est-à-dire des gouvernements qui n'ont aliéné partiellement leur souveraineté que dans les limites où ils ont bien voulu le faire. Dans cette seconde conception, la Cour ne serait pas compétente pour interpréter parce qu'elle dépasserait ainsi son rôle essentiel et empiéterait sur les attributions du pouvoir constituant qui reste entre les mains des États.

Cet argument n'a vraiment aucune portée en ce qui concerne l'avis demandé à la Cour.

N'entend-on pas dire qu'il faudrait que la Cour ait un pouvoir général d'interprétation authentique de la Charte ? Mais il suffit de remarquer que ni la Cour de cassation en France, ni la Cour suprême aux États-Unis n'ont évidemment de pouvoir constituant et que, cependant, les interprétations de ces deux juridictions font autorité d'une façon analogue à celle qui émane des avis ou des décisions de la Cour.

Il y a là confusion entre le pouvoir d'interprétation et le pouvoir d'amendement constitutionnel.

Sur ce point, d'ailleurs, nous avons un texte essentiel qui date des débuts mêmes de l'Organisation des Nations Unies. C'est le rapport à la Quatrième Commission de son Deuxième Sous-Comité. Il s'agit du rapport particulièrement étudié et savant qui a été

adopté à San-Francisco à l'unanimité et que vous trouverez au volume n° XIII des débats de la Conférence, pages 833 et 834.

Ce document distingue essentiellement, selon une technique juridique aujourd'hui bien assise et indiscutable, entre deux ordres de problèmes :

1° celui des interprétations occasionnelles qui sont données par chaque organe dans chaque cas d'espèce ;

2° celui des conflits d'interprétation : en cas de contestation de la part d'un ou de quelques Membres des Nations Unies sur l'interprétation donnée par un organe, ou en cas de contradiction entre les interprétations données par deux ou plusieurs organes, le rapport de la Conférence envisage la possibilité de réunir soit une commission mixte des différents organes intéressés, soit des comités d'experts, selon une pratique qui est très ancienne et qui a fonctionné d'une façon courante à la Société des Nations ; il envisage enfin, d'une façon particulièrement intéressante et soulignée, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice.

C'est précisément le cas dans lequel nous nous trouvons.

On comprend parfaitement que, sur des questions plus ou moins mineures, des interprétations données par des organes, par des commissions d'experts ou par des commissions mixtes paraissent parfaitement suffisantes, mais quand il s'agit d'un cas aussi grave et aussi important que celui qui vous est aujourd'hui déféré, d'un cas qui emporte avec lui non pas seulement l'état actuel des relations internationales mais l'avenir même de l'institution des Nations Unies, c'est-à-dire son intégration plus ou moins rapide, plus ou moins lente, plus ou moins définitive, l'accession des différents États du monde à l'Organisation internationale qui a succédé à celle de Genève, il est impossible de ne pas admettre immédiatement qu'il s'agit là d'un de ces cas majeurs et d'une importance considérable pour lesquels le monde entier a besoin d'une interprétation donnée par l'organe qui, moralement et juridiquement, doit s'imposer à la conscience universelle.

Nous sommes donc précisément devant un problème de cette sorte, et c'est bien précisément parce qu'elle l'a ainsi compris que la délégation belge avait présenté sur ce point une proposition radicale tendant à confier toujours et en tout état de cause la question d'interprétation à la Cour (volume XIII, doc. 873, p. 655).

Si le rapport dont je fais en ce moment-ci état n'a pas été jusque là, s'il n'a pas cru pouvoir adopter dans son intégralité cette proposition, il n'en reste pas moins qu'il spécifie en propres termes que l'interprétation et l'intervention de la Cour demeurent acquises pour les cas particulièrement importants.

L'Assemblée s'adresse en l'espèce à la Cour internationale de Justice parce qu'elle veut que sur le point qui est en question on dise le droit, non pas — bien entendu — avec autorité de chose jugée, non pas même si l'on veut pour avoir ce qu'on appelle communément, au sens le plus strict du mot, une interprétation authentique, mais pour avoir une interprétation qui a toutes les chances du monde de n'être jamais contredite.

Il est sans exemple qu'un avis consultatif de la Cour ait été négligé et encore moins méprisé par les États qui n'avaient pas trouvé ainsi l'opinion qu'ils attendaient.

C'est donc non seulement au point de vue des origines du débat mais au point de vue de ses suites que l'affaire qui vous est soumise revêt une

importance considérable. Elle la revêt d'autant plus que c'est à ma connaissance la première fois qu'une question pareille se pose devant la Cour, c'est-à-dire qu'une institution constitutive internationale vient demander à la Cour de préciser le jeu même des rouages de sa vie quotidienne. Jamais à Genève on n'est allé aussi loin. Il y a même eu des résistances qui quelquefois choquaient ceux qui auraient voulu voir l'intégration de la société internationale se produire d'une façon plus rapide.

Nous voici pour la première fois en face d'une demande d'avis faite par l'Organisation des Nations Unies ; celle-ci demande à la Cour de se prononcer sur une question qui est vitale pour son avenir immédiat et lointain.

Le Gouvernement français, qui m'a fait l'honneur de m'envoyer devant vous, a apprécié, je ne dirai pas à toute son importance mais avec une véritable joie, l'événement juridique — j'ose employer ces termes — qui m'amène cette fois devant vous.

C'est une vieille tradition chez nous, et je ne peux pas m'empêcher de me rappeler que j'ai été l'élève du doyen Larnaude, de la Faculté de Droit de Paris, et que celui-ci, lors de la constitution de la Commission de Crillon pour l'élaboration du Pacte de la Société des Nations, avait précisément soutenu devant la Commission de Crillon une thèse tellement parallèle qu'elle semble à peu près analogue à celle qui a été soutenue par la délégation belge.

Le Gouvernement français est donc particulièrement soucieux d'accueillir l'avis consultatif de la Cour et, je puis le dire par avance, de l'accepter et de s'y conformer.

En l'espèce, le Gouvernement français intervient d'une façon aussi objective qu'il est possible. Il n'a pas d'intérêt immédiat et particulier dans l'affaire, et, si j'ose employer un terme de notre procédure courante, je dirai que comme le Parquet chez nous il intervient dans l'intérêt de la loi, c'est-à-dire uniquement dans l'intérêt du Droit.

Voilà les quelques observations préliminaires que je voulais présenter sur cette compétence évidente de la Cour, dans une matière qui est au premier chef et intégralement une question de droit et sur les réflexes psychologiques que le Gouvernement français a eus devant la demande d'avis consultatif qui était présentée à la Cour.

Je ne crois pas qu'il soit possible ce soir d'entamer à proprement parler la discussion de fond du problème qui nous est soumis, mais, si M. le Président veut me donner encore quelques minutes, je voudrais au moins broser la question pour débayer un peu le terrain et que l'examen que nous aurons à faire demain soit par là même un peu allégé.

Le problème juridique qui est posé devant la Cour c'est, avons-nous vu, celui de la compétence des membres du Conseil et de l'Assemblée pour se prononcer sur l'admission des nouveaux États.

Ce problème, selon nous, se décompose en deux ou, au moins, a deux aspects extrêmement distincts.

Logiquement, il y a deux questions à résoudre, d'abord la question des conditions auxquelles toute candidature doit satisfaire pour être recevable. C'est ce que nous appellerons, si vous voulez bien, le problème de l'admissibilité de la candidature.

Le second problème est le problème de la décision définitive qui devra être prise dans chaque cas particulier à la suite de la vérification des conditions d'admissibilité. C'est le problème de l'admission.

Le premier problème comporte l'examen des qualifications que doivent posséder les candidats et qui sont vérifiées par le Conseil de Sécurité ainsi que par l'Assemblée générale en vue d'arriver à une décision sur l'admissibilité de la candidature.

Le deuxième problème implique qu'à la suite de cette vérification les candidats pourront — je souligne ce mot, car nous y reviendrons demain — être admis en qualité de Membre par décision de l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité.

Ce qu'il importe de souligner pour le moment, sans aller plus loin, c'est donc que chacun des deux organes — Conseil et Assemblée — est tenu de statuer sur chacune des deux questions, question d'admissibilité et question de l'admission.

Le Conseil est tenu de statuer sur les deux questions s'il veut pouvoir faire une recommandation véritablement fondée, et l'Assemblée est tenue de statuer sur les deux questions si elle doit pouvoir se prononcer sur l'admission définitive.

On pourrait évidemment concevoir un autre système. On pourrait même concevoir plusieurs autres systèmes, mais il nous semble certain que c'est là le système qui a été conçu par la Charte des Nations Unies.

Cela nous semble certain. C'est ce que j'appellerai, si vous voulez, le système de la double décision. Cela nous semble certain, parce que c'était déjà le système du Pacte de la Société des Nations auquel il a été emprunté, plus ou moins consciemment, mais pour des raisons d'ordre sociologique que nous aurons à développer demain. Selon l'article premier du Pacte de la Société des Nations, on s'en souvient, l'Assemblée devait se prononcer à la majorité des deux tiers sur l'admission des nouveaux Membres, mais à condition que le candidat fût un État, colonie ou dominion se gouvernant librement et offrant des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, et à condition qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne les armements militaires, navals et aériens.

Nous sommes ici en face d'une disposition extrêmement parente de celle du premier paragraphe de l'article 4 de la Charte.

A Genève, le système de la double décision n'a jamais fait doute, mais je crois qu'à San-Francisco il a été accepté plus nettement encore peut-être que dans le Pacte de la Société des Nations.

On se souviendra, en effet, d'une part que les questions d'admissibilité et les questions d'admission ont été examinées à San-Francisco par deux comités différents : le Deuxième Comité de la Première Commission de la Conférence en ce qui concerne l'admissibilité, et le Premier Comité de la Deuxième Commission en ce qui concerne les décisions sur l'admission.

Il serait vraiment bien curieux qu'on ait chargé deux comités différents d'étudier la même question, ou une question dont les éléments se seraient fondus d'une façon si intime qu'ils seraient logiquement inséparables.

Cet argument de l'institution de deux comités pour examiner successivement les deux problèmes nous paraît tout à fait significatif. Mais cette scission se retrouve encore dans le libellé même de l'article 4.

Il est significatif de voir qu'il y a là aussi deux paragraphes, et deux paragraphes qui ne prennent véritablement leur sens complet que si on les lit et si on les étudie séparément l'un et l'autre.

Nous ne sommes pas formalistes. Ce que je viens de dire ne signifie pas nécessairement qu'il doive y avoir expressément, formellement, matériellement, deux décisions successives sur chacun des deux points que je viens de souligner. Non ! A Genève déjà, bien que les conditions d'admissibilité fussent étudiées en particulier par la Sixième Commission et exclusivement par elle, il arrivait souvent que l'Assemblée de la Société des Nations décidât par une seule décision à la fois de l'admissibilité et de l'admission ; mais cela ne signifiait pas qu'il n'y eût en réalité et juridiquement qu'une décision. Cette décision comprenait implicitement une décision sur la question d'admissibilité et une décision sur l'admission définitive. Même si elles étaient matériellement réunies, il y avait entre les deux un instant de raison. Nous pouvons donc admettre que l'un des organes des Nations Unies prenne une décision sur les deux points à la fois, ce qui ne saurait empêcher que, dans la psychologie des Membres de l'Organisation et dans celle des organes de l'Organisation, il y ait forcément conscience de la distinction entre la décision sur le premier point de celle prise sur le second.

Monsieur le Président, Messieurs, je ne veux pas insister davantage ce soir sur cette discussion attrayante et je dirais même presque passionnante, du point de vue juridique pur. Je voudrais simplement me permettre d'attirer respectueusement l'attention de la Cour sur la distinction que je viens de faire. Elle est comme l'axe de la conviction du Gouvernement français sur la question qui vous est soumise. C'est elle que nous reprendrons dès demain en commençant l'étude du fond même de la question, et c'est elle que je veux souligner avant d'abandonner cette barre.

[Séance publique du 23 avril 1948, matin.]

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, j'ai terminé hier les observations que j'ai eu l'honneur de vous présenter en rappelant que la thèse du Gouvernement français a pour point de départ une distinction entre les deux problèmes qu'implique la question générale posée devant la Cour : d'une part, le problème de l'admissibilité des candidatures des États qui désirent entrer dans l'Organisation des Nations Unies ; d'autre part, le problème de l'admission de ces États, problèmes qui, s'ils ne sont pas toujours nécessairement distincts matériellement, le sont toujours nécessairement juridiquement et psychologiquement.

Nous étudierons donc successivement chacun de ces deux problèmes.

D'abord, examinons les conditions d'admissibilité.

Aux termes de l'article 4, ces conditions sont au nombre de cinq. Ne peuvent être admis dans l'Organisation que des États ; des États pacifiques, des États ayant accepté les conditions de la Charte, des États capables de remplir ces obligations, enfin, des États disposés à le faire.

Sur ces cinq conditions, deux au moins, sinon trois, sont des conditions de nature juridique ; les deux autres sont des conditions de nature politique.

Tout d'abord, ne peuvent poser une candidature que des États. Je n'ai pas besoin de rappeler ici qu'aucun problème juridique n'est aussi difficile à résoudre que celui de savoir ce qu'il faut entendre exactement par État. Nous ne prétendons pas approfondir ici ce problème.

La Charte ne donne aucune définition de l'État, mais elle se réfère implicitement dans ses grandes lignes à une pratique courante et bien connue du droit international, aux habitudes de la société internationale. Ce point ne fait pas doute.

Nous avons d'ailleurs un très grand nombre de déclarations fournies par les délégations, soit au cours des débats devant l'Assemblée, soit au cours des débats devant le Conseil de Sécurité, et notamment à l'occasion de l'admission des nouveaux Membres. Ces déclarations sont toujours concordantes. Là encore, il y a filiation avec le Pacte de la Société des Nations, à cette différence près que la Charte ne parle plus des colonies ou dominions se gouvernant librement. Cette spécification n'a plus de raison d'être depuis que l'évolution diplomatique des dominions britanniques est une chose définitivement achevée. Mais je retiens cependant l'expression « se gouvernant librement », car dans la pratique des relations internationales aussi bien que dans les déclarations des différentes délégations auxquelles j'ai fait allusion, c'est cette possibilité de se gouverner librement, de prendre soi-même des décisions, notamment en matière de relations et de tractations internationales, ou d'un mot, en matière de *treaty making power*, qui caractérise ce qu'on appelle un État, et un État souverain.

C'est ce que j'appellerai, si vous le voulez, les États ayant la compétence majeure du droit international, et c'est bien à ces États que l'on fait continuellement allusion lorsqu'il s'agit d'appliquer et d'interpréter l'article 4.

Sur ce point, je me bornerai à vous citer, entre une très grande multiplicité de déclarations analogues, celle du sénateur Connally, lors de la première partie de la Première Session de l'Assemblée générale, que vous pourrez trouver aux documents de l'Assemblée générale, 1^{re} Année, n° 12, page 280. Vous trouverez également des déclarations concordantes, pour n'en citer que quelques-unes, au *Journal officiel du Conseil de Sécurité*, 2^{me} Année, Supplément spécial n° 3, pages 14 et 15, ainsi que dans les Procès-verbaux de l'Assemblée générale de 1947, par exemple dans le document A/C.1/SR/103, p. 5; A/PV.117, pp 192, 221, 22, etc. Cette question ne fait aucun doute, et je demande la permission de passer immédiatement au second point.

La seconde condition requise est d'apparence purement formelle. Il s'agit, de la part du gouvernement impétrant, de déclarer accepter les obligations de la Charte. A vrai dire, on voit mal comment des réserves pourraient être faites sur ce point dans une déclaration de candidature, mais la question peut avoir cependant une importance juridique, en ce sens que cette déclaration doit être faite conformément aux obligations constitutionnelles du gouvernement en question, c'est-à-dire avoir une valeur juridique constitutionnelle, et, par conséquent, internationale.

Le troisième point est ainsi libellé : être capable de remplir les obligations de la Charte.

Cette condition correspond à l'effectivité du gouvernement. En fait, elle se relie à la première en ce sens qu'elle est en soi une condition de l'existence de l'État, et à la seconde, parce que, là aussi, il s'agit de la possibilité de remplir constitutionnellement les obligations découlant de la Charte. Il s'agit de prendre un engagement constitutionnellement valable, c'est-à-dire matériellement effectif. Sur ce point encore, je me bornerai à vous renvoyer à une déclaration du représentant des États-

Unis au Comité consultatif des juristes de San Francisco (documents de la Conférence, Working Draft 207-CO/96).

Cette troisième condition comporte déjà des appréciations de fait. Elle fait pour ainsi dire la liaison entre les considérations d'ordre purement juridique et celles qui vont suivre et qui sont d'ordre purement politique.

C'est, en effet, une question d'ordre politique que d'exiger des États qu'ils soient pacifiques, qu'ils soient des *peace-loving States*. L'expression anglaise est plus compréhensive que le texte français. On doit l'interpréter de telle façon que l'amour de la paix dont il s'agit aille jusqu'à prendre les armes pour la défendre. C'est le critère qui a été adopté dès la Conférence de Yalta, et c'est ce critère qui a servi à déterminer quels devaient être les États fondateurs de l'Organisation des Nations Unies. Ce même critère doit servir évidemment à guider le choix des nouveaux Membres ainsi qu'il résulte de la déclaration adoptée, à l'unanimité, par la Conférence de San-Francisco sur la proposition du Mexique interdisant l'entrée dans l'Organisation aux États qui furent complices de l'Axe.

Sur ce point encore, je me borne à renvoyer au document très connu de la Conférence (vol. VI, pp. 142-150).

C'est une condition essentiellement politique, c'est une condition essentielle, mais c'est déjà une condition qui implique des éléments d'appréciation divers, puisqu'elle doit porter également sur l'état actuel des opinions des gouvernements et même des populations des États intéressés.

C'est surtout avec la dernière et cinquième condition mise par l'article 4, paragraphe 1, à l'entrée des nouveaux États dans l'Organisation des Nations Unies que nous nous trouvons en présence d'une condition politique particulièrement caractéristique. Il s'agit de « l'intention des États de remplir les conditions de la Charte ». La recherche des intentions implique non seulement la possibilité mais l'obligation pour ceux qui doivent vérifier la réalisation des conditions posées par l'article 4, paragraphe 1, de sonder les reins et les cœurs.

Pour établir l'existence de cette condition, on devra tenir compte de toutes les considérations psychologiques et subjectives, de sympathie, d'antipathie, de confiance et de méfiance. Une latitude absolue est donc laissée à chacun des Membres des deux organes des Nations Unies pour décider, *bona fide*, et prendre une résolution adéquate.

Sur ce point, je dois l'avouer, j'ai eu quelque peine à comprendre comment on faisait porter souvent tout le raisonnement sur le point de savoir si les Membres de l'Organisation des Nations Unies avaient ou n'avaient pas le droit d'ajouter des conditions nouvelles à celles déjà indiquées dans l'article 4.

Pour ajouter des conditions nouvelles, il faut d'abord savoir ce que contiennent exactement les conditions énumérées, et si, par hasard, ces dernières ne comprennent pas déjà toutes, ou à peu près toutes les considérations que l'on peut faire valoir pour l'entrée d'un État dans l'Organisation des Nations Unies. On se demande vraiment ce qu'on peut bien vouloir y ajouter. En tout cas, il s'agit là d'une compétence déjà singulièrement voisine de la compétence discrétionnaire. Il s'agit d'appréciations d'une telle espèce qu'il est très difficile de les critiquer et même de déterminer exactement les motifs qui ont pu entraîner une appréciation affirmative ou négative.

Il semble, par conséquent, que nous soyons déjà là dans le domaine de la compétence discrétionnaire. Toutefois, il ne faut pas aller trop vite en besogne. Cette compétence quasi discrétionnaire n'est pas à proprement parler une compétence complètement discrétionnaire. On peut même dire qu'à certains points de vue, c'est une compétence liée, mais une compétence liée dans le sens négatif, dans le sens prohibitif.

Je veux dire que si, *bona fide*, chacun des membres des deux organes des Nations Unies acquiert la conviction que les conditions ne sont pas remplies, il est obligatoirement tenu d'émettre un vote négatif. C'est une obligation juridique pour les membres des deux organes de se refuser à admettre l'admissibilité, si toutes les conditions posées à l'article 4, paragraphe 1, ne sont pas intégralement remplies.

Je dis une obligation juridique. Bien entendu, nous sommes en matière internationale. Nous sommes en présence d'États souverains. Cette obligation juridique dépend essentiellement de la liberté d'appréciation de chaque État. Mais lorsqu'un État, en bonne foi, a acquis la conviction que l'une quelconque des conditions n'existe pas, il est légalement obligé de refuser de se prononcer en faveur de l'admissibilité.

Ceci me semble confirmé si l'on considère que, sur ce point, les dispositions du texte de Dumbarton Oaks ont été modifiées. Dans ce texte, qui est devenu le paragraphe 2 de l'article 4, le membre de phrase « remplissant ces conditions » n'existait pas. Les dispositions de Dumbarton Oaks disaient simplement que l'admission dans l'Organisation des Nations Unies serait prononcée par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de Sécurité. Pour mieux spécifier que les conditions posées par le paragraphe 1 devaient être remplies, on a ajouté dans le paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte les trois mots : « remplissant ces conditions ». On a, par conséquent, voulu marquer avec insistance que les organes des Nations Unies étaient ici liés.

Le but a été ici de tenir compte des observations des Gouvernements français et néerlandais, qui avaient fait remarquer que l'on ne pouvait admettre dans l'Organisation des Nations Unies des États ne remplissant pas, à un certain degré tout au moins, cette condition générale d'homogénéité sans laquelle une organisation politique, une association de gouvernements, ne peut être durable. Je vous renvoie sur ce point aux documents de la Conférence de San-Francisco, volume VII, page 20.

L'intention est très nette ; et c'est en se basant également sur la nécessité d'une certaine homogénéité d'ordre politico-psychologique à l'intérieur de l'Organisation des Nations Unies que la déclaration interprétative unanime de la Conférence sur les modalités de l'application de l'article 4, paragraphe 1, fut votée à la suite de la proposition mexicaine à laquelle j'ai fait tout à l'heure allusion.

En conclusion, ni le Conseil de Sécurité ni l'Assemblée ne peuvent légalement admettre un candidat ne remplissant pas les conditions d'admissibilité posées à l'article 4, paragraphe 1.

Mais il s'agit en outre de savoir si, lorsque ces conditions ont été vérifiées et lorsque, *bona fide*, un membre de l'un de ces deux organes est convaincu qu'elles sont remplies, il est par là même et automatiquement obligé de se prononcer également en faveur de l'admission. C'est la deuxième partie du dilemme. C'est aussi le point central, le point capital ; nous sommes au cœur même de notre problème.

Ici il nous a paru que l'exégèse des termes mêmes de l'article 4 ne suffit pas à résoudre la question. Il faudra recourir à des arguments portant plus à fond.

On peut en effet interpréter l'article 4 — et c'est notre interprétation — comme ne conférant aux candidats qui remplissent les conditions du paragraphe premier qu'une simple faculté, les organes des Nations Unies gardant une liberté entière de se prononcer ensuite sur la question de l'admission.

Cela nous semble certain si nous nous bornons à considérer le texte français : « peuvent devenir Membres ». Il n'est pas douteux qu'en français le mot « peuvent » n'a pas la signification de « doivent » et qu'on ne peut la lui donner que par une interprétation excessive, sinon même acrobatique. Le texte anglais est peut-être différent. Il s'exprime ainsi : « Membership in the United Nations is open » — « est ouverte ». C'est évidemment sur cette expression que peut porter l'exégèse du texte pour ceux qui désirent le rendre aussi large que possible. L'entrée est ouverte. Elle est ouverte, mais ce n'est qu'en littérature qu'il faut absolument qu'une porte soit ouverte ou fermée. En matière politique, une porte ouverte peut en réalité être une porte entrebâillée. Je sais bien que le texte anglais continue : « is open to all other peace-loving States » — « tous les autres États pacifiques » en français —, mais cela ne détruit pas notre argumentation ; « tous les autres » peut signifier : « n'importe quel autre ». Reste à savoir si en anglais on peut assimiler « all other... » avec « any other... ». C'est notre interprétation. Elle peut être contestée, mais les deux textes ont tous les deux le même caractère officiel et, par conséquent, il nous paraît qu'il est impossible de tirer un argument définitif de leur comparaison.

Il faut donc chercher, croyons-nous, plus loin que le texte même, pour savoir quelle est exactement la signification de la volonté collective qui s'incarne dans ce texte. Si l'on veut être réaliste et chercher quelle a été l'idée profonde qui a dicté ce texte, il faut se résigner à envisager la question éternelle, la fameuse question qui a fait couler tant d'encre et tant d'éloquence depuis la Société des Nations, c'est-à-dire la question de l'universalité.

Oui ou non, la Charte est-elle bâtie sur le principe de l'universalité, ce qui légitimerait une interprétation large du texte français aussi bien que du texte anglais, ou bien au contraire la Charte est-elle bâtie sur une idée exclusive de celle de l'universalité ? Voilà la question fondamentale qui, du point de vue sociologique, domine, à mon avis, tout le problème.

Je parle ici du point de vue sociologique, non pas que je veuille faire incursion sur un domaine étranger au droit lui-même, mais parce qu'au fond les règles de droit positif, quelles qu'elles soient, ne sont que la traduction en formules obligatoires de nécessités d'ordre social ou sociologique.

Voilà donc comment la question se pose au fond. Or, sur ce point, nous devons être d'une franchise absolue. On peut être idéalement, idéologiquement même, si vous le voulez, un ardent partisan de la thèse de l'universalité sans pour cela être obligé d'admettre la thèse en question lorsque :

1) elle est essentiellement contraire à la *lex lata*, c'est-à-dire au droit positif d'une institution ;

2) et qu'on peut estimer, en toute bonne foi, qu'il serait dangereux qu'elle fût considérée comme l'idéal actuel de la *lex ferenda*.

On peut être entièrement partisan de la règle de l'universalité et même penser que c'est la condition *sine qua non* de la réalisation définitive, intégrale, d'une organisation politique quelle qu'elle soit, internationale aussi bien que nationale, et considérer cependant que le meilleur moyen de préserver l'avenir de cette universalité c'est précisément de ne pas l'admettre trop aisément et prématurément. C'est l'opinion du Gouvernement français. Or, si nous nous plaçons au point de vue du droit positif, c'est-à-dire de la *lex lata*, il n'est pas douteux que la Charte de San-Francisco rejette délibérément l'idée de l'universalité. S'il en était autrement, il n'y aurait même pas besoin de l'article 4 de la Charte.

L'article 4, par cela seul qu'il est écrit et qu'il demeure écrit tel qu'il est, est en opposition directe avec la notion de l'universalité. La notion de l'universalité eût-elle été admise, les cinq conditions de l'article 4 se seraient réduites à une. Il suffirait de justifier de l'existence étatique. On parlerait d'État, sans plus.

Cependant, il y a deux autres arguments qui sont encore beaucoup plus convaincants. Il est impossible de faire cadrer l'idée d'universalité

1) avec l'article 6 de la Charte relatif à l'exclusion des Membres ;

2) avec le droit de sécession.

Or, l'article 6 déclare que « si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité ».

Universalité. — Exclusion. Les deux termes sont essentiellement antinomiques.

D'autre part, si aucun article de la Charte ne prévoit expressément le droit de sécession, il est un document capital, c'est le rapport de la Première Commission, ratifié par la Conférence, et qui considère que nul État ne peut être obligé de demeurer dans l'Organisation. Ce document a été adopté par la Conférence sans contradiction. Voyez le volume VII (pp. 300 à 302) des documents de la Conférence de San-Francisco.

L'absence du principe de l'universalité dans la construction juridique de la Charte nous semble donc évidente. Il y a à cela une raison profonde, quelque opinion que l'on ait sur la valeur du principe : c'est que dans la Charte, comme d'ailleurs dans le Pacte de la Société des Nations, on n'en est pas au stade d'évolution où ce principe de l'universalité s'impose.

On comprend très bien l'idéalisme des partisans de l'universalité ; on peut même le partager ; mais, si on va au fond des choses et si l'on regarde la réalité de la situation internationale actuelle, on s'aperçoit que ce principe est basé sur une confusion entre une organisation politique nationale et une organisation politique internationale.

La comparaison est facile à faire entre les États considérés comme des individus et les individus membres d'un État, mais elle est fautive.

Le principe de l'universalité s'impose évidemment dans toute société politique à base d'individus, car le principe contraire serait la ruine de cette société, la négation même de l'autorité étatique ; mais la situation est très différente lorsqu'au lieu d'individus on se trouve en face d'États ou, pour parler d'une façon plus réaliste encore, de gouvernements, et lorsque la base de la société est précisément cette homogénéité, cet ensemble d'idées communes, cette possibilité de vivre en commun qui exige avant tout non pas l'autorité, puisqu'elle est exclue, mais la

confiance et le bon accord. Autrement dit, le principe de l'universalité ferait franchir à l'organisation internationale un pas définitif, et ce pas n'a été franchi ni à Genève ni à San-Francisco. Il nous transporte de la confédération d'États dans l'État fédéral, du Staatenbund dans le Bundesstaat, et, par conséquent, dans une société où le lien organique exigerait l'existence d'un organe représentatif de la société humaine globale, alors que, malheureusement, nous voyons bien qu'à San-Francisco cet organe n'existait pas, n'a pas été conçu et ne pouvait pas exister.

Sur ce point, s'il était possible de pousser plus loin la démonstration, je n'aurais qu'à faire un parallèle entre l'expérience de la Société des Nations et l'expérience des Nations Unies. Ce parallèle est extrêmement instructif, et je le ferai brièvement.

A Genève, dès 1920, la délégation de l'Argentine avait préconisé l'adoption du principe de l'universalité (Ass. 1920, pp. 90 et 261). Après un débat très circonstancié et assez long, la Première Commission de l'Assemblée adopta une résolution très ferme, en vertu de laquelle elle considérait le principe de l'universalité comme un idéal, alors complètement irréalisable.

L'Assemblée se vit par conséquent autorisée à rejeter, pour des raisons d'opportunité politique, des candidatures qui cependant pouvaient être considérées comme remplissant les conditions spécifiquement mises à l'entrée des États dans la Société des Nations par l'article premier, paragraphe 2, du Pacte.

Le problème fut d'ailleurs résolu pratiquement lors de la demande d'entrée des États baltes dans la Société des Nations. La demande avait été ajournée, elle fut reprise. Le délégué de la Colombie, M. Restrepo, raisonnant d'une façon tout à fait analogue à celle que nous retrouvons aujourd'hui, déclara que l'on ne devait rien ajouter — et c'est ici la faiblesse de l'argument — aux conditions posées par le Pacte. L'argument fut rejeté, à une énorme majorité, et d'ailleurs ne fut jamais repris (Assemblée plénière de 1920, pp. 627 et suivantes).

Les conditions politiques ont-elles changé? Je crois qu'elles se présentent avec plus d'acuité encore devant les Nations Unies qu'elles ne s'étaient présentées devant la Société des Nations. Aussi l'évolution du problème a-t-elle été exactement la même.

Voici d'abord, parmi les propositions des gouvernements, un certain nombre de propositions découlant du principe de l'universalité. C'est d'abord le projet brésilien, selon lequel tout État indépendant devait entrer librement dans l'Organisation et même n'avait pas le droit de rester en dehors; projet très logique, car le principe de l'universalité implique aussi bien le point de vue positif que le point de vue négatif: possibilité, mais aussi obligation de faire partie de la Société (documents de la Conférence de San-Francisco; vol. IV, p. 329).

Il y a eu de même le projet égyptien (*ibid.*, p. 646), et enfin la plupart des projets de l'Amérique latine qui, d'ailleurs, reprenaient simplement sur ce point les termes de la résolution n° 30 de la Conférence inter-américaine sur les problèmes de la paix et de la guerre, c'est-à-dire de la Conférence du 8 mars 1945, connue plus généralement sous le nom de la Conférence de Chapultepec.

Lors des débats de la Conférence de San-Francisco, c'est-à-dire lorsque ces différents projets vinrent devant elle, le délégué de l'Uruguay

reprit ce même thème de l'universalité. Le lendemain, le délégué du Venezuela en fit autant. (Séances des 8 et 9 mai, vol. VII, pp. 14 et 20.)

A la séance du 9 mai, l'opposition se manifesta par la voix du délégué français et par celle du délégué néerlandais. Le délégué français, rappelant les précédents de Genève, souligna la nécessité de ne laisser rentrer dans l'Organisation que des États liés par « une certaine communauté d'idéal et de mœurs politiques ». (Vol. VII, p. 20, doc. 202.) Le délégué des Pays-Bas l'appuie immédiatement, et ses arguments finissent peu à peu par impressionner la Conférence tout entière.

Je passe à la séance du 10 mai, qui est la dernière des séances de la discussion générale sur ce point. Le procès paraît définitivement jugé. Aucune voix ne se fait plus entendre en faveur de l'universalité, si ce n'est celle du délégué de l'Équateur, qui constate avec mélancolie qu'il y a là un idéal qui ne peut être immédiatement atteint.

Le Brésil fait cependant un dernier effort. Il demande que les propositions relatives à l'universalité soient retenues à titre de recommandation, mais, même sous cette forme très édulcorée, la question n'a pas de suite et les tenants de l'universalité, malgré de très courageux efforts, sont obligés à la fois d'accepter le rejet de leur idéal et d'entériner l'article 6 sur la possibilité d'exclure un Membre; et le rapport sur la section, c'est-à-dire la négation du principe de l'universalité.

Je conclus : l'abandon de l'universalité implique l'abandon de l'automatisme, car l'admission automatique n'est qu'une des conséquences du principe de l'universalité.

Si l'on peut admettre que l'argument de la liaison entre le principe de l'universalité et le système de l'automatisme n'est qu'un argument d'approximation du problème, on peut recourir à des arguments plus topiques consistant en des citations précises des rapports faits par les différents Comités de la Conférence de San-Francisco.

Je citerai d'abord le rapport du Deuxième Comité de la Première Commission que celui-ci a cru devoir recommander à l'adoption de la Conférence. Il s'élève contre l'énumération limitative des éléments à considérer dans l'examen des demandes d'admission. A son avis : « il ne serait pas exclu, pour se former une opinion sur l'opportunité d'admettre un candidat, que les organes des Nations Unies fassent entrer en ligne de compte des considérations de tous ordres » (vol. VII des doc. de la Conférence, p. 307).

Ainsi, l'énumération des conditions posées à l'article 4, d'après l'opinion de ce Comité qui reflète bien l'état des discussions qui se sont déroulées devant lui, ne constituerait que des lignes générales, des indications à prendre nécessairement en considération pour juger les demandes d'admission. En effet, une proposition des délégations française et néerlandaise, consécutive à une proposition analogue de la délégation australienne relative à la détermination des conditions d'admission des candidats, amena le délégué britannique à insister pour que ces conditions ne soient pas fixées de façon rigide et qu'un large pouvoir d'appréciation fût laissé à l'Organisation (doc. 242, vol. VII, p. 27).

Le sous-comité de rédaction s'inspira de l'esprit ainsi manifesté devant le Comité, et, en particulier, des indications de la délégation du Royaume-Uni. De sorte qu'il apparaît que l'on peut considérer les énumérations du paragraphe 1. de l'article 4 comme un minimum indispensable pour être admis dans l'Organisation, mais non pas, d'une façon absolue,

comme des seules conditions dont on puisse s'inspirer pour que cette admission ait lieu.

Sur ce point encore je soulignerai qu'on a entendu laisser une grande liberté au Conseil et à l'Assemblée pour se prononcer sur l'admission (voir doc. 359 et 314, I/38, p. 43 du vol. VII des doc. de la Conférence). Je m'excuse de toutes ces citations, mais étant donné que nous sommes sur un point capital du sujet, elles ont besoin d'être très précises.

J'en conclus que les conditions d'admission étaient considérées, non pas seulement comme des conditions rigides, automatiques et presque mathématiques, mais qu'il s'y ajoutait pour une bonne part des considérations d'opportunité.

Je répéterai que les organes n'ont pas le droit d'admettre des candidatures qui ne remplissent pas les conditions posées à l'article 4, mais qu'ils ont le droit de faire intervenir des conditions d'opportunité dans l'appréciation du très large contenu des conditions posées à l'article 4.

Nous sommes confirmés dans ces conclusions par le jeu même des rouages de l'Organisation des Nations Unies.

Il ne convient pas de pousser cette querelle d'interprétation si loin qu'elle oblige ceux mêmes qui sont obligés de s'incliner devant les articles de la Charte à chercher le moyen de les tourner.

Nous sommes ici devant un danger capital. Si vraiment il se dégage de l'application des conditions de l'article 4 une sorte d'automatisme mécanique, il arrivera de deux choses l'une. Ou bien, au moment du vote, certains États hésiteront à reconnaître que les conditions sont remplies, ou bien au contraire, s'ils ont, au point de vue de l'opportunité, le désir de faire entrer un État dont ils ne sont pas très sûrs qu'il réunisse les conditions d'admissibilité, ils les considéreront comme remplies. Si l'on se borne à exiger l'application stricte et automatique de l'article 4 de la Charte, cet article risquera d'être tourné.

En second lieu, la procédure automatique paraît contraire aux rapports qui, volontairement, et après de longues délibérations, mûries et réfléchies, ont été établis entre les deux pouvoirs qui co-existent dans l'Organisation des Nations Unies, je veux dire entre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale.

On se souvient que ce fut un défaut capital de l'Organisation de Genève que cette sorte de chevauchement des attributions entre le Conseil et l'Assemblée, et que l'une des préoccupations essentielles des fondateurs de l'Organisation actuelle a été de mettre fin à cette imbrication des compétences.

C'est même là un des grands progrès de l'Organisation des Nations Unies sur ce qui avait été réalisé à Genève. Ce progrès a été souligné en termes vigoureux par M. Eden à la Chambre des Communes le 22 août 1945. (Hansard Commons Debates, cinquième série, vol. 413, p. 665.) M. Eden fait remarquer avec beaucoup d'à-propos que c'est là un progrès dans l'évolution des institutions internationales, que cette discrimination entre les pouvoirs des deux organes.

Or, il semble bien que cette préoccupation de ne pas laisser chevaucher les attributions de l'Assemblée sur celles du Conseil se soit manifestée à de très fréquentes reprises lors des discussions de San-Francisco et que la même idée ait été mise en avant, précisément lorsqu'il s'est agi de déterminer les compétences respectives du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale en ce qui concerne la procédure d'admission.

J'ai sur ce point d'assez nombreuses références. Je me bornerai à citer celle qu'on peut trouver au volume VIII, pages 311-312, parce qu'elle est précisément consacrée à la procédure d'admission. Mais on en trouverait beaucoup d'autres, notamment au volume IX, pages 188 et 442, où figurent des déclarations intéressantes du délégué américain et du délégué soviétique.

Or, qu'arriverait-il si l'on adoptait la procédure d'admission automatique ? Il en résulterait fatalement que l'Assemblée n'aurait plus qu'un seul rôle à jouer, celui d'accepter ou de censurer la décision du Conseil de Sécurité. Si véritablement l'Assemblée était dans l'obligation d'accepter la recommandation ou de la rejeter et que cette recommandation ne portât essentiellement que sur la réunion ou l'absence des quatre conditions posées à l'article 4, paragraphe 1, il en résulterait fatalement que toute décision négative de l'Assemblée serait une contradiction et une censure des décisions du Conseil.

Or, toute l'économie de la Charte des Nations Unies a en vue d'éviter ce résultat, évidemment déplorable, et il se trouve naturellement évité si l'on considère que chacun des organes, au lieu d'être strictement lié par l'application mécanique de conditions déterminées, est également libre de recourir à des appréciations d'opportunité, car, celles-ci étant d'ordre politique et subjectif, il est parfaitement admissible que chacun des États Membres composant l'organe qui a à prendre une décision, puisse envisager des conditions d'opportunité particulières, et prendre par conséquent une décision qui n'est en rien contradictoire avec celles que peuvent avoir prises de leur côté des membres du Conseil. Les conditions d'opportunité varient en effet avec chaque appréciation politique et avec la mentalité de chaque gouvernement particulier.

Ainsi, la liberté des deux organes se trouve respectée et nous ne nous trouvons pas en face de cette solution, inacceptable pour les auteurs de la Charte, de voir ériger l'Assemblée en un censeur des constatations que le Conseil de Sécurité est tenu de faire.

Ce sont les raisons essentielles pour lesquelles le Gouvernement français a conclu que chacun des deux organes, après avoir vérifié les conditions d'admissibilité de l'article 4, paragraphe 1, peut encore, pour des raisons d'opportunité, dont chacun de ses membres est juge individuellement, se prononcer finalement sur l'opportunité ou l'inopportunité de l'admission.

Je conclurai sur ce point en reprenant les termes de l'avis consultatif : « Un Membre de l'Organisation des Nations Unies, appelé à se prononcer pas son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, est juridiquement fondé à faire dépendre ce vote ou son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 de l'article 4. »

*

Il ne me reste plus à aborder qu'un dernier ordre de considérations. Si nous admettons qu'en droit positif il faille aujourd'hui reconnaître aux organisations des Nations Unies une compétence discrétionnaire de se prononcer sur l'admission des candidats, il ne s'ensuit en aucune façon qu'il y ait lieu de confondre compétence discrétionnaire et décision arbitraire.

Une décision arbitraire, c'est la négation du droit, c'est le caprice. L'utilisation d'une compétence discrétionnaire, c'est l'application d'un pouvoir juridique. Les deux choses sont essentiellement incompatibles.

Faire dégénérer une compétence discrétionnaire en un pouvoir arbitraire revient à commettre ce qu'on appelle dans toutes les langues juridiques un abus de droit, ou, comme nous disons en droit public français, un détournement de pouvoir. Il y a longtemps déjà que cette notion de l'abus de droit ou du détournement de pouvoir a été introduite dans la science juridique. Je crois qu'elle remonte à Ihering, mais elle ne s'est introduite que progressivement, comme un critère opératif d'appréciation des situations juridiques. L'abus de droit ou le détournement de pouvoir consiste essentiellement, pour l'agent juridique, à se servir des pouvoirs qui lui ont été conférés par la règle de droit, dans un but autre que celui pour lequel elle a été écrite. L'agent juridique peut donc agir conformément à sa compétence formelle, en observant toutes les formalités de procédure qui lui sont imposées, et cependant faire un acte juridiquement et complètement nul au point de vue légal parce qu'il le fait dans un but pour lequel ces pouvoirs ne lui ont pas été confiés.

Cette technique, sur laquelle je me reprocherais d'insister, n'est pas spéciale au droit privé ni au droit interne. Elle s'applique dans tout ordre juridique, parce qu'elle est simplement l'expression d'une technique nécessaire de la règle de droit. Ceci avait été démontré d'une façon extrêmement lumineuse par le grand juriste Nicolas Politis, dans l'un des premiers cours qui ait été professé à l'Académie de Droit international de La Haye, c'est-à-dire dès 1926, dans le cours intitulé *Les limitations de la souveraineté*.

Au point de vue international, la question n'est pas demeurée théorique. La Cour permanente de Justice internationale s'en est inspirée dans trois au moins de ses décisions les plus importantes. Je citerai d'abord l'Arrêt n° 7, du 25 mai 1926, relatif aux intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (*Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, Série A, n° 7, p. 30), arrêt bientôt suivi de l'Ordonnance du 6 décembre 1930 dans l'affaire des Zones franches (Série A, n° 24, p. 12) et l'Arrêt du 7 juin 1932, dans la même affaire (Série A/B, n° 46, p. 167).

Voilà une jurisprudence ferme, bien établie, et dont il est parfaitement légitime de faire état.

Or, si l'on applique au problème actuellement soumis à la Cour le principe de l'abus de droit ou du détournement de pouvoir, nous admettons en même temps que, bien que discrétionnaire, la compétence pour se prononcer sur l'admission doit rester conforme au but essentiel de l'institution des Nations Unies, c'est-à-dire qu'elle peut seulement être utilisée, pour reprendre les termes des interventions française et néerlandaise, en vue d'établir une « collaboration harmonieuse et efficace » des différents États qui doivent composer l'Organisation des Nations Unies, surtout à ses débuts. Le vote d'un État Membre qui ne serait pas dicté par cette préoccupation essentielle doit être considéré comme entaché d'illégalité et, au point de vue de la technique juridique stricte, comme irrégulier, sinon nul.

Sans doute n'ignorons-nous pas que pratiquement il peut être difficile de faire la preuve du détournement de pouvoir. La Cour permanente de Justice internationale l'a nettement précisé dans les décisions auxquelles je viens de faire allusion. C'est à la partie qui allègue le détournement de pouvoir de faire la preuve de son existence ; mais cette preuve peut

être difficile à faire, puisque rien n'oblige les Membres de l'Organisation, soit au sein du Conseil de Sécurité, soit au sein de l'Assemblée générale, à motiver leur détermination.

Mais si les votes sont motivés, si les raisons pour lesquelles l'affirmative ou la négative ont été adoptées sont indiquées dans les débats par les représentants chargés de les émettre, la preuve du détournement de pouvoir devient possible.

Dans le domaine qui nous préoccupe, quels sont les éléments de détournement de pouvoir que l'on peut déceler dans un vote ainsi motivé ?

On sait qu'à l'origine de toutes les évolutions jurisprudentielles de l'abus de droit ou du détournement du pouvoir se trouve tout d'abord l'intention dolosive, la volonté de nuire, ou la malveillance. Aucune compétence juridique ne peut évidemment être confiée dans un but de nuire.

Chaque fois que le but de nuire sera prouvé, pourra être déterminée avec certitude l'existence d'un détournement de pouvoir.

Mais on peut aller plus loin. Si la malveillance, le but de nuire sont quasiment inimaginables dans un domaine pareil à celui qui nous occupe, il peut également arriver de déceler le détournement de pouvoir dans une situation plus délicate, c'est-à-dire lorsque le représentant de l'État qui en use au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée aboutit, par l'usage de sa compétence, à bloquer la possibilité d'action de l'organisme tout entier. C'est alors faire de sa compétence, de son pouvoir juridique, non pas un instrument d'action de l'Organisation des Nations Unies, mais un instrument de paralysie de cette Organisation.

Il en est ainsi lorsque l'un des Membres des Nations Unies se sert de la compétence qui lui est reconnue, non pas pour examiner en soi la candidature d'un État déterminé, mais pour en faire la condition de l'admission d'autres États, pour user de son vote en compensation de certains autres votes, ou, pour tout dire, pour faire une sorte de marchandage.

Le résultat de cette procédure ou de cette politique est nécessairement contraire au but même de l'institution, car il aboutit à ce paradoxe, soit d'entraîner l'admission de certains candidats ne remplissant pas les conditions d'homogénéité, de vie collective harmonieuse que les autres États peuvent souhaiter rencontrer en eux, et en même temps, d'imposer aux autres Membres de l'Organisation la présence d'États qu'ils ne jugent pas opportune, ou bien, à l'inverse, d'empêcher l'entrée dans l'Organisation d'États considérés par une immense majorité de l'Organisation non seulement comme réunissant les conditions nécessaires, mais comme remplissant toutes les conditions d'opportunité requises finalement pour l'admission, et cela même dans l'esprit de l'État qui se serait opposé à leur admission.

Nous aboutissons donc à un résultat non seulement paradoxal, mais illogique. Soit du côté positif, soit du côté négatif, ce résultat est essentiellement contraire au but fondamental de l'institution, qui est d'admettre dans l'institution tous les États qui, « au jugement de l'Organisation », sont capables de remplir ces conditions de sociabilité essentielles à l'institution internationale à ses débuts.

La liaison de plusieurs candidatures aboutit aussi à déformer l'institution de l'admission et même celle de l'admissibilité.

Nous avons suffisamment parlé de l'institution de l'admission. Mais, en ce qui concerne l'institution de l'admissibilité, si la pratique du

marchandage s'introduit dans le cas visé par la deuxième partie de l'avis consultatif demandé à la Cour, le paragraphe 1 de l'article 4 devient complètement inutile. On aboutit, en effet, à supprimer l'examen même des conditions d'admissibilité. La décision ne sera plus prise parce que le candidat remplit telles ou telles qualifications exigées, mais parce qu'on aura voulu réaliser un équilibre entre les candidatures. Or, il n'est douteux pour personne, pas même pour les États qui ont soutenu la possibilité de ce marchandage, que l'examen de chaque candidature doit être individuel.

Le principe est évident. Il ressort des termes mêmes de la Charte. Il n'est pas seulement évident, il a été reconnu explicitement. Je renverrai par exemple aux déclarations de M. Gromyko au Conseil de Sécurité (P.-V., 1^{re} Année, 2^{me} Série, Suppl. n° 4, p. 42), où le délégué soviétique reconnaît *in terminis* la nécessité d'un examen individuel de chaque candidature. Je renverrai aussi à la déclaration du délégué des États-Unis (A/406, pp. 19 et suivantes), ainsi qu'à celle du Dr Evatt, ministre des Affaires étrangères australien (99^{me} Séance du Conseil, p. 9), etc.

Or, avec la théorie de l'échange, nous arrivons à ce résultat qu'il n'y a plus moyen de faire d'examen individuel, puisque la condition de l'admission empêche, non seulement l'étude distincte des conditions d'admissibilité, mais les submerge d'une façon totale, et que cette question d'admission n'est plus subordonnée à la réalisation des qualifications exigées pour chaque candidat par le paragraphe 1 de l'article 4, mais dépend de l'admission d'autres États.

Sur ce point, il nous semble qu'il est impossible de ne pas considérer cette prétention comme équivalant à un véritable détournement de pouvoir, puisqu'elle a pour résultat essentiel d'obliger chacun des membres des organes des Nations Unies à user de son pouvoir de vote à une fin complètement étrangère à celle pour laquelle les conditions de l'article 4, paragraphe 1, ont été écrites.

Si l'on pouvait faire sur ce point une analogie, qui ne serait pas très forcée, avec la pratique internationale du droit commun de la Reconnaissance, je rappellerais simplement que la reconnaissance internationale est individuelle et inconditionnelle.

C'est pourquoi il nous paraît qu'il faut répondre par la négative, et de la façon la plus décidée, à la seconde question qui a été posée à la Cour par la demande d'avis consultatif : un État Membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale n'est pas juridiquement fondé à subordonner son consentement à l'admission d'un État, à la condition que d'autres — j'ajouterais même : qu'un seul autre État — soient admis en même temps parmi les Membres des Nations Unies.

*

Monsieur le Président, Messieurs, j'en ai terminé avec l'ensemble des observations que je voulais présenter au nom du Gouvernement français devant la Cour. Je vous demande la permission de lire les conclusions auxquelles nous sommes arrivés sur la base des considérations qui précèdent.

« 1° Un Membre de l'Organisation des Nations Unies, appelé en vertu de l'article 4 de la Charte à se prononcer, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, doit examiner, en premier lieu, si le candidat remplit

toutes les conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article 4. S'il constate que ces conditions, ou l'une d'elles, ne sont pas remplies, il *doit* se prononcer obligatoirement contre la recevabilité de la candidature.

2° Si l'État, Membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale, constate que le candidat remplit toutes les conditions fixées au paragraphe 1 de l'article 4, il a cependant compétence discrétionnaire pour décider de l'admission. Il est juridiquement fondé à faire dépendre son vote sur l'admission de considérations *non expressément* prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la Charte. Même s'il reconnaît que les conditions posées par ce texte sont remplies, il peut faire dépendre son vote de considérations d'opportunité.

3° L'usage de la compétence discrétionnaire ne peut pas, cependant, aller jusqu'à une décision arbitraire. Il constituerait alors un détournement de pouvoir. Doit être considéré en particulier comme caractéristique du détournement de pouvoir tout essai de lier le sort de deux ou plusieurs candidatures indépendantes, ce qui empêcherait l'examen des mérites propres à chaque candidature, notamment l'examen des conditions d'admissibilité, et serait, par conséquent, contraire à l'économie du système de la Charte.

Un Membre de l'Organisation appelé par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, à statuer sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, n'est donc pas juridiquement fondé à subordonner son vote affirmatif à la condition qu'en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis dans l'Organisation. »

Telles sont les conclusions auxquelles le Gouvernement français est arrivé après l'étude attentive de l'article 4. Je remercie Monsieur le Président et la Cour de l'attention qu'ils ont bien voulu m'accorder. J'ai dit.

3. — EXPOSÉ DE M. M. BARTOŠ

(REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT YOUGOSLAVE)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 23 AVRIL 1948:

[*Séance publique du 23 avril 1948, matin.*]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Me présentant devant vous en qualité de représentant du Gouvernement de la République fédérative populaire de Yougoslavie, je considère comme inutile de souligner que j'apporte à la Cour les hommages respectueux de celui qui m'a mandé ; mais ce que je considère comme mon devoir est de souligner les intentions qui ont décidé la délégation yougoslave à se présenter devant la Cour dans cette affaire. On pourrait les résumer en deux points :

1° Mon pays considère comme son devoir de contribuer dans la mesure la plus vaste possible à maintenir l'ordre international basé sur les souffrances d'un grand nombre de nations, sur leur lutte pour la paix et la démocratie, sur le sacrifice de millions d'êtres humains

tombés en défendant les principes de la paix et de la démocratie. Dans cette salle, je ne vois personne qui ait été épargné par la misère de la guerre. Nous étions tous unis dans la lutte contre les agresseurs fascistes. Vous-même, Monsieur le Président, vous, Messieurs les Juges, et nous tous, nous avons été les participants, les victimes et les témoins de ce combat gigantesque, mais tous nous avons été sauvés, grâce à notre ferme espoir de créer un meilleur monde basé sur la paix et la démocratie.

2° Mon pays considère que le problème de la base structurelle de notre organisation est une question dont dépend la collaboration ultérieure entre les nations. Elle seule est capable d'assurer et de sauver la paix. C'est pour cette raison que notre collaboration, afin d'obtenir un juste règlement de la question posée, représente notre souci de la paix et notre contribution à sa sauvegarde. Unis dans la lutte, nous devons rester unis dans le maintien des acquisitions de cette lutte, de la paix démocratique mondiale.

Dans cet ordre d'idées, nous voulons souligner notre décision ferme de défendre les fonctions normales des principaux organes de l'Organisation.

L'Organisation des Nations Unies a été créée pour être le gardien de la paix et de la démocratie. Par cela elle était et doit être une organisation très compliquée. Ses devoirs ont exigé et exigent une série d'organes principaux. Vous me permettrez d'en citer seulement deux : le Conseil de Sécurité et la Cour internationale de Justice.

Tandis que le Conseil de Sécurité est un organe dont le caractère est nettement politique, la Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies, organe qui est et qui doit être libre et indépendant de toute influence de la politique quotidienne, même si on essaie de lui imposer une influence politique par la voie du camouflé d'une formule abstraite d'apparence juridique.

D'après cette courte introduction, en respectant le proverbe que s'approprient tous les peuples laborieux, qui dit que le temps est coûteux, je me permets de passer à l'essentiel de l'affaire qui nous a réunis devant vous, Messieurs de la Cour. En qualité de juriste, j'essaierai de vous donner l'analyse juridique du problème posé. En langue juridique, nous nous comprendrons mieux.

Mon pays a voté contre la résolution dont vous êtes saisis. Nous avons donc l'obligation d'expliquer les raisons pour lesquelles nous avons agi ainsi, d'autant plus que la raison décisive en a été notre conviction que le but de cette résolution était la déformation de l'institution même et de la fonction normale de la Cour.

Les expositions d'ordre politique seront faites par moi uniquement dans le but d'en tirer les conclusions juridiques.

Par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies est posée devant la Cour la question de l'interprétation de l'article 4 de la Charte. La formule posée en deux phrases est bien préméditée de telle sorte que déjà, à première vue, elle est très séduisante. Permettez-moi de vous citer, pour le moment, seulement sa première partie, qui dit :

« Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, est-il *juridiquement*

fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 dudit article? »

Que signifierait pour la Cour l'obligation automatique d'employer son *quasi-jus respondendi* en se limitant à répondre directement à cette question? Cela signifierait pour la Cour l'interdiction de procéder à l'analyse de toutes les dispositions de l'article 4 de la Charte et l'obligation de les considérer *a priori* comme formant une entité unique et indivisible. Cependant, cette question a été posée d'une façon raffinée pour séduire à la fois l'opinion publique et la Cour.

Je suis profondément convaincu qu'il n'y a pas de délégation, qu'elle ait voté pour ou contre la Résolution de l'Assemblée générale, qui n'ait été consciente de ce que le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte étaient deux dispositions entièrement différentes qui, en aucun cas, ne peuvent se cumuler ni se réduire à un commun dénominateur, puisqu'elles n'en ont pas.

Permettez-moi de m'arrêter sur ces deux dispositions.

Voici le texte du paragraphe 1 de l'article 4 :

« Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. »

Que signifie cette disposition? Elle définit, d'après notre analyse, les conditions minimum, nécessaires et indispensables, pour l'admission des candidats dans l'Organisation des Nations Unies.

Ces conditions sont les suivantes :

- 1) Seul un État peut devenir Membre des Nations Unies.
- 2) L'État candidat doit être pacifique. (Le texte ne donne pas une définition précise de cette expression. Il ne précise pas s'il s'agit d'un qualificatif tiré du mot « pacifique » ou si c'est le sens de l'expression anglaise *peace-loving* ou russe *miroliubivyykh*. Je suppose qu'il ne s'agit pas d'un état statique, mais des intentions pacifiques.)
- 3) Il doit accepter et manifester l'intention de remplir toutes les obligations découlant de la Charte.
- 4) Il doit être capable de remplir les obligations de la Charte, au jugement de l'Organisation.

D'où il suit que cette disposition se borne à fixer les conditions que l'État candidat doit remplir pour être admis comme Membre de l'Organisation. Autrement dit, cette disposition définit en principe les conditions indispensables qui doivent être réalisées pour qu'un candidat soit admis comme Membre. C'est une norme de caractère matériel. Je suis convaincu que nous sommes tous d'accord sur ce point, étant donné que je n'ai pu trouver dans les vastes documents une autre thèse.

Cependant, on nous impose une conclusion bien différente si l'on s'en rapporte à l'analyse du paragraphe 2 de ce même article 4, qui est ainsi conçu :

« L'admission comme Membre des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. »

Que signifie cette disposition? S'agit-il d'un ordre donné par la Charte tendant à faire considérer qu'une simple décision déclarative suffit pour

que tout État remplissant les conditions prévues au paragraphe 1 soit automatiquement reçu dans l'Organisation des Nations Unies? S'il en était ainsi, cette disposition aurait dû être expressément prévue dans la Charte. Or, la Charte a employé un autre vocabulaire et a donné à la disposition une tout autre signification. Elle a désigné, en leur donnant une compétence différente, deux organes qui décident de l'admission des Membres. C'est une tout autre situation.

Il y a tout d'abord la compétence du Conseil de Sécurité. Le système n'est pas identique à celui qui était prévu pour l'admission des Membres dans la Société des Nations. Il a été précisé à San-Francisco que l'admission d'un nouveau Membre est une question politique, il s'agit de la sécurité de l'ordre international.

Cette question a été étudiée par un comité différent de celui qui était chargé d'examiner la question de l'admissibilité.

Pour cette raison, la question a été en premier lieu confiée au Conseil de Sécurité comme organe politique. Que signifie « la recommandation » visée à l'article 4? La recommandation du Conseil de Sécurité est un acte-condition. Sans cette recommandation, l'Assemblée générale, qui d'ailleurs est une expression souveraine de l'Organisation, n'est pas en droit de décider sur l'admission d'un nouveau Membre. Pourquoi?

Tout d'abord parce que la question de l'admission d'un État comme Membre de l'Organisation des Nations Unies est à proprement parler de la compétence du Conseil. Cette compétence provient de la disposition relative à sa « responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ce texte signifie que le Conseil de Sécurité, prenant la décision d'admettre un État candidat comme Membre, ne discute pas seulement la question de savoir si le candidat a rempli les conditions fondamentales sans lesquelles il ne peut pas être admis dans l'Organisation, mais également la question de savoir si, en procédant de cette façon, on ne met pas en doute le maintien de la paix et de la sécurité internationales et de la collaboration internationale, prises en général.

Par conséquent, il ne s'agit pas de considérer isolément si, du point de vue juridique, un État peut ou ne peut pas être Membre de l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit également d'apprécier les conséquences futures de cet acte sur la stabilité internationale générale et sur la paix. Cela signifie clairement qu'il ne s'agit ici d'aucune fonction de caractère administratif, comme la résolution a voulu en attribuer la compétence au Conseil. Il ne s'agit pas non plus de soumettre automatiquement tous les cas à une sorte de décision qui sera rendue automatiquement et sera une pure formalité.

Il s'agit au contraire de la responsabilité d'une politique prévoyante, d'une responsabilité devant l'humanité, à cause de l'humanité.

Pour cette raison, cet acte-condition est un des rares actes qui, dans le texte même de la Charte, ait été excepté de la règle générale de la compétence de l'Assemblée générale et soumis à la compétence exceptionnelle du Conseil de Sécurité. Ce sont ces actes pour lesquels tous les membres du Conseil de Sécurité assument une responsabilité collective et les membres permanents une responsabilité individuelle. Pour les raisons indiquées, c'est le pouvoir discrétionnaire qui doit être reconnu aux membres du Conseil de Sécurité.

C'est le pouvoir discrétionnaire qui doit être reconnu aux membres du Conseil de Sécurité. Si nous ne reconnaissons pas ce pouvoir, nous nions par là même le caractère de notre Organisation (c'est

la souveraineté qui est reconnue par avance aux États Membres de cette Organisation) et nous nions la bonne foi des membres permanents du Conseil de Sécurité. De ce pouvoir discrétionnaire dépend nécessairement la qualification de la notion indéterminée d'« États pacifiques ».

Après cet acte-condition vient la décision définitive de l'Assemblée générale. Ce n'est pas une formalité. C'est une nouvelle décision politique dont ceux des membres de l'Assemblée générale qui, par leur vote positif et politique, ont créé la majorité qualifiée dont parle le paragraphe 1 de l'article 18 de la Charte, prennent la responsabilité.

S'il existait une seule au lieu de deux questions tout à fait différentes, la situation prévue par la Charte serait renversée. La question de la responsabilité des membres du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale serait réduite à une fonction judiciaire (juridiction gracieuse) que le Conseil de Sécurité n'a pas et ne devait pas avoir. Le Conseil de Sécurité est tout d'abord un organe politique, et sonne encore à mes oreilles ce refrain presque unanime de tous les membres du Conseil de Sécurité, sir Alexander Cadogan en tête, en réponse au subtil raisonnement juridique de l'éminent délégué de l'Égypte qui comparait le Conseil de Sécurité à un tribunal. Le Conseil de Sécurité n'est ni un tribunal ni un organe judiciaire, c'est, tout au contraire, un organe politique pour le maintien de la paix et de la sécurité. C'est une opinion devant laquelle s'inclinait même Son Excellence Hassan Pacha.

D'après la Charte, le Conseil de Sécurité doit s'abstenir de délibérations juridiques même en cas de conflit entre les États (article 36, paragraphe 3, de la Charte). En pratique, le Conseil de Sécurité agit ainsi. C'est pourquoi le conflit albanais-britannique se trouve devant vous. Le Conseil de Sécurité n'est pas et ne peut pas être autre chose qu'un organe politique.

Si la Charte, pour manifester la volonté objective des Nations Unies, avait voulu soumettre à une décision déclarative, indépendante des considérations politiques, l'admission des États candidats à l'Organisation des Nations Unies, elle n'aurait pas confié cette fonction au Conseil de Sécurité, mais à un autre organe, je pense à celui devant lequel nous nous trouvons actuellement. Elle aurait confié cette tâche à la Cour, de même que dans le droit interne de tous les pays on confie aux tribunaux l'examen, des conditions requises pour un droit subjectif.

Il ne s'agirait pas d'une appréciation politique, système prévu dans l'article 4 de la Charte, mais d'une inscription sur le registre des États Membres.

Ce système ne peut cependant pas exister, car il ne s'agit pas de l'Organisation des Nations Unies prise en tant que super État dont les États particuliers sont les ressortissants, mais de l'Organisation des Nations Unies comme organisation internationale des États souverains dont la sécurité collective doit être garantie par le Conseil de Sécurité.

[Séance publique du 23 avril 1948, après-midi.]

Monsieur le Président, j'ai fait jusqu'ici une analyse juridique, purement technique. Je vais maintenant tirer certaines conclusions concernant l'influence de l'une ou l'autre interprétation de l'article 4 sur la compétence des Nations Unies.

Messieurs de la Cour, admettre une limitation quelconque du droit des États responsables appelés à exercer au sein du Conseil de Sécurité

une appréciation politique des éléments d'admission des Membres de l'Organisation des Nations Unies, ne signifie pas qu'il s'agit simplement de l'application de l'article 4 de la Charte, mais représente une déformation du système entier de la Charte. Ceci signifie que l'on prive les membres du Conseil de Sécurité d'exercer leurs devoirs politiques ; par conséquent, on retirera aux États membres du Conseil la possibilité de supporter les responsabilités politiques pour maintenir la paix et la sécurité internationales, c'est-à-dire pour maintenir la collaboration entre nations. Cela signifie la destruction des bases sur lesquelles repose l'Organisation des Nations Unies.

C'est donc, Messieurs les Juges, une question nettement politique et non juridique qui vous est posée. L'arrière-plan de cette question ne se trouve pas dans la restriction des conditions qui peuvent être posées à l'admissibilité, mais dans la destruction du système général des accords sur lequel repose l'Organisation des Nations Unies. C'est un des cas dans lesquels, par un détour, on lutte contre le principe d'unanimité des membres permanents du Conseil de Sécurité.

Sur ce point, Messieurs les Juges, la première phrase ne pose pas la question de savoir s'il est juridiquement fondé de faire dépendre son consentement à cette admission des conditions non expressément prévues à l'alinéa en question dudit article, mais de savoir si les membres du Conseil de Sécurité sont compétents ou non pour apprécier politiquement la question dans son ensemble. On vous demande si l'on doit empêcher le Conseil de Sécurité d'exercer le rôle qui lui a été confié par la Charte, ou si l'on doit lui donner la possibilité d'exercer ce pouvoir sans lequel il ne peut être responsable de l'ordre politique dans le monde. La comparaison des événements dans les différentes époques historiques n'est pas recommandable à la science. Mais on exige de vous un avis consultatif qui est une sorte de *jus respondendi*. La réponse est entre vos mains. De même que les jurisconsultes romains n'ont pas osé permettre d'être séduits par des formules captives des questions posées, de même je suis convaincu que vous non plus, Messieurs les Juges, vous ne vous laisserez pas séduire.

Avant de donner son avis consultatif, la Cour, qui est un organe suprême international de la justice, doit se demander si la formule n'a pas été posée pour que l'avis consultatif soit employé dans le but de détruire le système juridique de l'Organisation des Nations Unies et non de le conserver. Est-il permis de soulever une question qui, écartant la Cour de sa position de juge, en fasse un instrument de lutte politique ouverte ? S'il en est ainsi, il nous appartient d'attirer votre attention, et il vous appartient à vous, Messieurs les Juges, de décider.

Je reviens à l'analyse juridique de la première question. Comme je vous l'ai démontré, celle-ci est l'accumulation des deux questions suivantes :

- 1) Quelles sont les conditions minimales pour l'admissibilité des États comme Membres des Nations Unies ?
- 2) Les membres du Conseil de Sécurité ont-ils le droit et le devoir de donner une appréciation politique des demandes pour l'admission comme Membre ?

Ces deux questions forment deux problèmes différents qui, en aucun cas, ne peuvent être considérés comme un seul. Avant tout, d'après l'article 96 de la Charte, la Cour donne « avis consultatif sur toute question juridique ». Cependant, si la première question est juridique

et ne comporte pas de points litigieux, la deuxième question est purement politique. C'est pourquoi elle n'a pu être posée devant la Cour. En effet, la Cour n'est pas compétente pour traiter ou mener la politique de l'Organisation des Nations Unies. Elle est, d'après la compétence matérielle générale, incompétente, car il ne s'agit pas d'un point de droit international prévu à l'article 36, paragraphe *d*, du Statut de la Cour, mais d'un point de la politique internationale. Pour cette raison, la Cour, d'après l'article 68 de son Statut, est même obligée, dans la procédure pour l'avis consultatif, de s'inspirer de l'article 36 du Statut et de rejeter cette question comme politique.

D'après les conclusions aux questions posées dans la première phrase, nous allons tirer nos conclusions de la deuxième phrase en les complétant des arguments adéquats.

La deuxième phrase est ainsi conçue: « En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies ? »

Que signifie-t-elle ? Elle signifie qu'il existe un avis ne permettant pas aux membres du Conseil de Sécurité de prendre leur responsabilité politique sur un plan large en assurant la collaboration entre les nations sur le terrain élargi de la paix et de la sécurité internationales. C'est une question purement politique que nous entendons étudier telle qu'elle se pose réellement.

Pendant l'été 1946, les États-Unis ont présenté au Conseil de Sécurité et ont considéré de leur droit de présenter une proposition à voter *in globo* sur l'admission de tous les États candidats à l'Organisation des Nations Unies. Cette proposition a été présentée, même si les États intéressés avaient une position juridique et politique bien différente. Mais nous pouvons admettre que cette proposition des États-Unis était la conséquence de leur appréciation politique qu'elle était peut-être inspirée par un principe politique de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies, principe à ce moment avancé par les États-Unis. Cette proposition n'avait pas abouti grâce à l'opposition de certains autres États. Nous n'avons pas l'intention de commenter ou de discuter cette proposition. Nous nous bornons à l'enregistrer.

En automne 1947, un autre État, membre permanent du Conseil de Sécurité, a présenté une proposition similaire tendant à faire admettre collectivement comme Membres de l'Organisation des Nations Unies les cinq États candidats. L'État qui avait pris l'initiative de cette proposition estimait que politiquement les cinq États candidats méritaient au même titre d'être admis à l'Organisation. A son avis, il s'agissait de candidats *ex æquo* politiquement. Cependant, il ne s'agissait pas d'une appréciation politique d'ordre général, mais d'une appréciation motivée. On a invoqué, à juste raison d'après nous, que la situation juridique de l'Italie et des quatre autres États en question était la même, étant donné que le Traité de paix stipulé pendant la Conférence de Paris, dans lequel était insérée une clause promettant de les admettre au sein de l'Organisation des Nations Unies, avait été conclu le même jour avec les cinq États. La même promesse a été faite à tous ces États dans la Déclaration de Potsdam et dans le Traité de paix. Les États ayant fait cette promesse étaient juridiquement obligés de la tenir. Chacune des Puissances responsables de la réalisation des promesses données avait en même temps le

droit et l'obligation de considérer chacune de ces promesses comme une obligation envers les autres Puissances garantissant collectivement le support. Il ne s'agit pas ici de former une obligation envers les États qui doivent profiter de cette promesse, mais envers ceux qui guident la politique internationale.

Les promesses citées sont les « obligations nées des traités et des autres sources du droit international ». Le respect des obligations de cette catégorie est un principe à la base de l'Organisation des Nations Unies. Ce principe est inscrit dans le préambule même de la Charte. La question a été posée de savoir si ce principe serait respecté. Cependant, cette proposition a été qualifiée de « marchandage de chevaux » par les États qui avaient fait, une année auparavant, une proposition similaire visant des États dont la situation était très différente et non, comme dans le cas présent, identique.

L'État qui prit l'initiative de cette nouvelle proposition expliqua que, d'après son appréciation politique, un abandon de la réalisation de toutes ces promesses *in globo* équivaudrait à traiter inégalement des États ayant la même situation, cette inégalité étant provoquée par les appréciations politiques des autres États Membres tendant à favoriser certains États et à en défavoriser d'autres. Une telle façon de faire aurait des conséquences néfastes pour la collaboration internationale ultérieure, et, par conséquent, pour la stabilité de la paix. Peut-on croire qu'il s'agit d'un détournement de pouvoir lorsqu'un membre du Conseil de Sécurité fait preuve du soin le plus accentué d'assurer la stabilité internationale et d'élargir la collaboration internationale? Parler ainsi, c'est nuire à l'ordre international.

Si un groupe d'États est autorisé à poser un principe de discrimination et à l'expliquer par des considérations politiques, les autres États sont autorisés au même chef à avoir une autre appréciation politique sur la question des conditions les plus élémentaires capables d'assurer la collaboration internationale.

Si le deuxième groupe d'États n'avait pas le droit de formuler son appréciation politique au sein du Conseil de Sécurité, il serait limité par les appréciations du premier groupe. Il s'agirait ici d'une limitation au profit de certaines Puissances et non pas d'un ordre normatif. Cette situation provoquerait une inégalité politique et juridique entre les États membres d'un même corps — le Conseil de Sécurité — responsable de la politique internationale.

Une telle situation signifie la possibilité de forcer le deuxième groupe d'États à procéder à la discrimination contrairement à sa libre appréciation faite de bonne foi, tandis qu'au contraire cette liberté d'appréciation serait assurée et garantie au premier groupe.

A notre avis, ce qui empêche de procéder à une telle discrimination, c'est la défense même des principes sur lesquels est basée l'Organisation des Nations Unies.

Selon les articles 106 et 107 de la Charte, les actions contre les États ex-ennemis de la seconde guerre mondiale ne sont pas soumises à l'application des dispositions contenues dans la Charte. Ces actions sont exceptées des dispositions de la Charte parce qu'il s'agit d'une situation politique par excellence; elles sont mises sous la responsabilité des États chargés d'entreprendre lesdites actions. Nous voyons que la cessation de ces actions et la liquidation des conséquences de cette cessation doivent être considérées comme des actions politiques et mises sous

la responsabilité des États qui sont responsables des actions elles-mêmes.

Cette solution nous paraît logique, parce que les actions de liquidation des conséquences de la guerre sont les conséquences du mandat international donné par la coalition antihitlérienne du groupe des Nations Unies et confié aux États chargés de telles actions. Les actions politiques doivent provoquer des conséquences politiques et demandent des remèdes politiques pour normaliser la situation.

La lutte contre les Puissances fascistes et agressives a été la base politique sur laquelle nous avons formé l'Organisation des Nations Unies. L'action pour la démocratisation des peuples qui ont été sous l'influence des idées fascistes ou guidés par les dirigeants fascistes, action qui tend, en somme, au retour de ces nations au sein de l'Organisation des Nations Unies, est une action politique de premier ordre.

Dans l'esprit de la démocratisation de l'Europe, on a formulé, au chapitre X des décisions prises à la Conférence de Berlin, certaines dispositions. Par conséquent, si le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques s'est opposé à une discrimination quelconque entre les États mentionnés au chapitre X des décisions de Berlin, il a, sûrement, purement exécuté son devoir envers la communauté internationale et son droit comme facteur politique.

Par cela même, si nous regardons en face les faits historiques et politiques, nous ne pouvons pas dire qu'il s'agit de subordonner à un vote « à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies ».

Au contraire, on se pose une question politique valable lorsqu'on se demande si un État membre permanent du Conseil de Sécurité, responsable pour la politique mondiale, est bien fondé, politiquement et juridiquement, à demander aux autres membres permanents de remplir leur devoir émanant d'une obligation solennelle et contractuelle du droit international.

Messieurs de la Cour, permettez-moi de tirer une conclusion provisoire. A mon avis, nous avons devant nous, dans la dernière phrase de la formule employée pour demander l'avis consultatif, une nouvelle question captieuse. Nous nous permettons de dire qu'en formulant cette question on avait un but nettement politique et que le masque juridique a été employé uniquement pour mobiliser la Cour dans une lutte politique. Nous sommes sûrs que la Cour gardera sa position de représentant le plus qualifié de la justice internationale. Par une formulation abstraite, on a voulu déformer la vérité historique ; c'est d'ailleurs, et heureusement, notoirement connu. Nous trouvons que la figure poétique selon laquelle la justice est aveugle donne à la justice une qualification pleine d'objectivité et de vertus, mais que ce serait une disqualification de la justice si l'on admettait que grâce à des formules on peut lui voiler les yeux.

Les faits notoires ne doivent pas être prouvés devant la Cour. La Cour les connaît. Elle doit les garder devant les yeux, même si elle est invitée à exprimer son avis par une question posée d'une manière abstraite. Les juges ont le devoir d'être conscients des tendances qui se sont manifestées pour entraîner l'autorité de la Cour dans l'entreprise d'une explication erronée de la vérité historique.

Je tire maintenant la conclusion nette. Parmi les questions posées à la Cour d'une manière abstraite, il n'y a pas de question juridique. Au

contraire, nous sommes en présence de questions purement politiques. Les questions politiques telles qu'elles sont posées dans la Résolution de l'Assemblée générale ont une tendance non déguisée. Cette tendance est la destruction de ce qui sert de fondement structurel à l'Organisation des Nations Unies ; c'est le prétexte invoqué pour trouver un appui d'une grande autorité, afin de se couvrir dans les tentatives d'é luder le principe fondamental du droit international, *pacta sunt servanda*, principe si solennellement inscrit en tête de l'instrument de San-Francisco et dont vous êtes, Messieurs les Juges, les gardiens suprêmes.

Je me permets d'attirer l'attention de la Cour sur un fait qui est, à première vue, insignifiant, mais qui explique la vraie volonté des Nations Unies. Vous connaissez tous personnellement le mécanisme de l'étude et du vote des résolutions à l'Assemblée générale. Vous savez tous que les grandes commissions de l'Assemblée générale sont les corps où l'on étudie d'une manière approfondie les propositions et où l'on formule les résultats. La Résolution dont vous êtes saisis par la demande d'avis consultatif a été adoptée à la Commission politique et de sécurité par une faible majorité, plutôt formelle que réelle. La proposition de la Belgique, qui vient devant vous, fut adoptée à ladite Commission par 24 voix contre 13, avec 16 abstentions. Je souligne les chiffres. Au sein de la Commission, il y avait une hésitation profonde sur la question de savoir si la proposition était d'ordre juridique ou politique. Treize voix étaient nettement contre la demande d'avis consultatif. Seize délégations pensaient qu'il fallait éviter à la fois de se prononcer sur cette question et de prendre une position nette envers ses amis politiques. Donc, vingt-neuf délégations n'étaient pas convaincues qu'il était dans l'intérêt des Nations Unies que la Cour fût entraînée, dans le premier avis consultatif qui lui était demandé, à se prononcer sur une question purement politique.

La majorité était changée en séance plénière. Je ne nie pas qu'il existe une Résolution de l'Assemblée générale après la mise en œuvre du mécanisme de vote. Je reconnais l'existence formelle de cette Résolution ; mais nous, qui avons voté contre, nous avons le devoir d'attirer l'attention de la Cour sur cette hésitation qui s'est produite au sein même des Nations Unies. Nous estimons que cette hésitation est un avertissement, en même temps que l'expression d'une grande estime des membres de la Première Commission vis-à-vis de la Cour. N'oubliez pas, Messieurs les Juges, cet avertissement.

Jusqu'ici, nous avons développé la thèse que la Cour est saisie de certaines questions nettement politiques, masquées sous des enveloppes juridiques, dans un but politique. Mais là n'est pas la question. On a passé outre.—En substance, on a demandé à la Cour encore plus. On a demandé une interprétation formelle de la Charte.

Les rédacteurs de la Charte ont nettement refusé, à la Conférence de San-Francisco, l'amendement belge tendant à introduire dans la Charte une disposition prévoyant que « l'Assemblée générale aura la compétence souveraine d'interpréter les dispositions de la Charte ». Dans les motifs ayant pour but d'expliquer l'amendement belge, il est indiqué que l'Assemblée générale transférera son droit d'interprétation de la Charte à la Cour internationale de Justice. Et les fondateurs de notre Organisation, conscients de la valeur des motifs relatifs à l'amendement belge, ont repoussé le projet de céder ce droit d'interprétation, qui a été et

reste le droit inaliénable des États faisant partie de l'Organisation des Nations Unies.

Nous voyons ici le conflit entre deux grands principes du droit international : d'un côté, le principe de la délégation de pouvoir ; nul n'est autorisé à déléguer un pouvoir dont il ne dispose pas. L'Assemblée générale n'était donc pas autorisée à demander à la Cour une interprétation qui n'était reconnue ni à l'Assemblée générale ni à la Cour. D'autre part, le principe que le juge applique la loi et ne légifère pas. La compétence de la Cour est limitée. L'article 36 de son Statut indique que la Cour est compétente pour statuer sur tous les différends d'ordre juridique énumérés audit article. Les rédacteurs de cet article ont bien pris soin de limiter le pouvoir de la Cour à « l'interprétation d'un traité », se gardant de mentionner la Charte. Tandis que le vocabulaire employé par les rédacteurs de la Charte, dont le Statut de la Cour est partie intégrante, fait la distinction très nette entre les traités et la Charte.

Les dispositions des articles 102 et 103 de la Charte apportent donc une preuve évidente à l'appui de cette thèse.

D'autre part, d'après l'article 96 de la Charte, les organes des Nations Unies sont autorisés, sous certaines conditions, à demander un avis consultatif sur toutes questions juridiques.

A San-Francisco, on a expliqué que les avis consultatifs seront demandés pour faciliter l'accomplissement de la tâche des organes, pour leur permettre de trancher les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité. Même si cette dernière phrase ne figure expressément à l'article 96, paragraphe 2, que pour les autres organes et non pour l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité, cette interprétation se trouve dans les documents qui ont servi à l'élaboration de la Charte. L'Assemblée générale peut demander un avis consultatif sur toute question juridique concrète qui se pose devant elle. Un avis consultatif abstrait est contraire au texte de l'article 96 de la Charte, et notamment à l'article 65 du Statut de la Cour. Le Statut est partie intégrante de la Charte. La demande d'avis consultatif doit formuler en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé, et les documents pouvant servir à élucider la question doivent y être joints. Pourquoi ? Pour ne pas donner une interprétation abstraite, mais une interprétation intimement en rapport avec les cas qui se sont présentés. C'est un texte constitutionnel parce que le Statut est partie intégrante de la Charte. Cela signifie que l'avis consultatif, d'après la conception des rédacteurs de la Charte, est un conseil juridique donné pour aider à trancher une question juridique concrète, et non pour établir une interprétation ayant un caractère quasi constitutionnel.

C'est d'ailleurs contraire à la règle générale du Statut de la Cour (article 38, par. 1 *a*), selon laquelle il est défendu à la Cour de considérer les décisions judiciaires, c'est-à-dire la jurisprudence, excepté entre les parties en cause, comme une source de droit international.

Si la Cour n'est pas autorisée à former la jurisprudence comme source de droit international par son activité normale, si elle n'est pas autorisée à se référer à sa propre jurisprudence comme source de droit dans les autres cas, comment pourrait-elle, par ses avis consultatifs, donner une interprétation abstraite, et comment peut-on prétendre que demain cette interprétation sera la source et la base des textes constitutionnels ? La vieille règle consacrée après la grande Révolution française : « le juge applique le droit, il ne le forme pas », est appliquée dans notre Organisa-

tion. C'est la règle absolue du système posé par l'Organisation des Nations Unies. Peut-être même est-ce contraire aux tendances du droit international, parce que nous savons que, pendant des siècles, la jurisprudence a été une source reconnue du droit international. Mais nous savons tous comment on est parvenu à San-Francisco, de même qu'à la Commission de codification du droit international, à éliminer la doctrine et la jurisprudence comme source positive du droit international. Nous devons considérer cet abandon comme un fait.

Dans le cas concret qui lui est soumis, la Cour est saisie d'une demande qui, sur plusieurs points, dépasse les faits que je viens d'exposer, à savoir :

1) L'Assemblée générale, qui ne dispose pas du droit d'interpréter la Charte, a demandé une interprétation pour servir de base à sa propre interprétation. Il s'agit donc d'une délégation de pouvoir qui n'appartient pas aux mandataires.

2) La Cour ne dispose pas elle-même d'un pouvoir d'interprétation de la Charte, sauf dans le cas concret où elle applique la Charte, ou dans le cas où elle donne un avis consultatif pour trancher une question juridique concrète. La Cour doit se borner à son devoir de statuer seulement sur les affaires concrètes et s'abstenir de se transformer en législateur international.

3) L'Assemblée générale est autorisée à demander un avis consultatif sur toutes les questions juridiques concrètes qui se posent dans les limites de son activité. Le parallélisme des pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité exclut que l'Assemblée générale puisse demander un avis consultatif concernant les questions touchant à l'activité directe et interne du Conseil de Sécurité, même malgré la règle de la compétence générale de l'Assemblée (article 14 de la Charte). Pourquoi ? Parce que la Charte a garanti au Conseil de Sécurité le droit de décider, sauf dans les cas qui sont prévus par la Charte sur le Règlement intérieur du Conseil de Sécurité. Il essaie, hors de la compétence de l'Assemblée générale, de poser la question de savoir quelle sera la procédure au Conseil de Sécurité. C'est le Conseil de Sécurité seul qui est chargé de régler sa procédure interne, et l'application des textes de sa compétence. La Résolution a donc dépassé, sur la question de procédure au Conseil de Sécurité, la compétence qui lui est donnée par la Charte.

4) L'avis consultatif doit être strictement limité aux questions juridiques et non pas aux questions politiques.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, je viens de faire un exposé en tant que représentant du Gouvernement yougoslave. Après cet exposé, dans le but d'assurer une activité normale et de sauvegarder notre Organisation des Nations Unies, gardienne de la paix et de la sécurité internationales, nous devons tirer les conclusions, et nous prions la Cour de prendre en considération les faits exposés et de dire :

1) les questions posées à la Cour par la Résolution de l'Assemblée générale ont un caractère nettement politique ; ce ne sont pas des questions juridiques ; elles sont, par conséquent, hors de la compétence de la Cour ;

2) la Cour n'est pas compétente pour donner une interprétation abstraite de la Charte, étant donné que cette interprétation dépasse sa compétence prévue par la Charte et son devoir naturel de juge.

Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir bien voulu me donner la parole, et je remercie la Cour de l'attention qu'elle a apportée à mon exposé.

4. — EXPOSÉ DE M. KAECKENBEECK (REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT BELGE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 23 AVRIL 1948, APRÈS-MIDI.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Le Gouvernement belge, que j'ai l'honneur de représenter, a, comme vous le savez, pris l'initiative de proposer à l'Assemblée générale des Nations Unies de vous soumettre, pour avis consultatif, une question d'interprétation de l'article 4 de la Charte des Nations Unies. Cet article a trait aux conditions d'admission de nouveaux Membres de l'Organisation des Nations Unies, et son application a donné lieu à des difficultés. Des divergences de vues ont surgi à son égard entre le Conseil de Sécurité ou certains de ses membres et la majorité des membres de l'Assemblée générale. Il a paru à la délégation belge que le meilleur moyen de résoudre ces difficultés serait d'obtenir de la Cour, le plus haut organe judiciaire des Nations Unies, une interprétation juridiquement saine et motivée qui puisse servir de base à une application qui ne soit plus contestée.

Ayant fait cette proposition, qui a été adoptée par une large majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Gouvernement belge a exposé par écrit à la Cour l'interprétation qu'il croit juridiquement correcte. En répondant ainsi, dans l'espoir de rendre service, à l'invitation de la Cour, mon Gouvernement ne poursuivait d'autre but que de maintenir et, autant que possible, de renforcer les fondements juridiques et les méthodes juridiques de l'Organisation internationale.

Si, aujourd'hui, mon Gouvernement tient également à participer à ces débats, c'est qu'il désire encore témoigner à la Cour la vivacité de son intérêt, et aussi marquer la persistance de sa conviction que le progrès de l'organisation internationale est lié au progrès et à l'affermissement des liens juridiques qui soutiennent cette organisation. Or, cette organisation lui tient à cœur. Son progrès est un des objectifs de sa politique, et tout ce qui conditionne ce progrès est par conséquent un objet constant de sa sollicitude.

L'interprétation de l'article 4 de la Charte qui est demandée à la Cour paraît simple et logique. Elle résulte directement des termes mêmes de la Charte, et les textes français et anglais n'accusent aucune divergence susceptible d'introduire un doute quant à sa légitimité.

Quels sont ces textes? « *Peuvent* devenir Membres des Nations Unies » — et non, notez-le, peuvent poser leur candidature pour devenir Membres — « *tous* autres États *pacifiques* » (voilà la première condition — condition toute générale qui se manifeste par la réalisation des trois conditions suivantes) « *qui acceptent* les obligations de la présente Charte » (deuxième condition) « *et, au jugement de l'Organisation* » (et ici est stipulé en faveur de l'Organisation un pouvoir discrétionnaire d'appréciation), « *sont capables* de les remplir et *disposés* à le faire » (et voilà les deux dernières conditions, qui constituent les seuls critères du caractère pacifique que l'article 4 soumet au jugement de l'Organisation).

L'alinéa 2 ajoute : « L'admission comme Membre des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions se fait », etc. Cela ne veut-il pas dire clairement que les conditions exprimées à l'alinéa 1, tout en étant nécessaires, sont *suffisantes*, et par conséquent qu'on n'en peut exiger d'autres ? Cela est à la fois tellement logique et tellement naturel que l'on a de la peine à s'imaginer quelle utilité l'article pourrait avoir s'il n'en était pas ainsi.

Prenons le texte anglais — il n'est pas moins clair — : « Membership in the United Nations is *open* to all other *peace-loving* States » (première condition: *peace-loving*) « which *accept* the obligations contained in the present Charter » (deuxième condition) « and, in the *judgment* of the Organization, are *able and willing* to carry out these obligations » (troisième et quatrième conditions constituant les seuls critères du caractère pacifique que l'article 4 soumette au jugement de l'Organisation).

Clause 2 : « The admission of *any such* State to membership in the United Nations will be effected », etc. *Any such State*, cela veut dire exactement tout État remplissant les conditions ci-dessus. Il n'y a donc aucune divergence, le sens de chacun des deux textes est également clair et exempt d'ambiguïté.

Il faut en conclure qu'un Membre des Nations Unies n'est pas juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à l'admission d'un État de conditions non prévues à l'alinéa 1 de l'article 4.

Cette interprétation est, par surcroît, corroborée par les travaux préparatoires consignés dans les documents officiels de la Conférence de San-Francisco.

Je ne crois pas indispensable de répéter ici les arguments exposés dans les observations écrites que mon Gouvernement a transmises à la Cour en date du 5 février. Pour épargner le temps de la Cour, je me contente de m'y référer et de prier la Cour de les considérer tous comme repris et maintenus intégralement dans mon présent exposé. D'ailleurs, je n'ai remarqué dans aucune des observations écrites qui ont été soumises à la Cour par d'autres gouvernements un argument quelconque infirmant l'interprétation donnée. Plusieurs gouvernements se sont au contraire expressément ralliés aux mêmes conclusions. Toutefois, deux gouvernements, sans prendre position sur l'interprétation, ont exprimé l'opinion que la question n'est pas de la compétence de la Cour internationale de Justice, celle-ci ne pouvant, faute d'une stipulation spéciale à cet effet, interpréter une disposition substantielle de la Charte. Un autre gouvernement, également sans prendre position sur l'interprétation, considère que la question soulevée par la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 17 novembre 1947 revêt un caractère essentiellement politique et non pas juridique, et que, par conséquent, l'Assemblée générale n'était pas fondée en droit à soumettre cette question à la Cour.

Si ces deux points de vue étaient exacts, l'Assemblée générale n'aurait pas dû poser à la Cour la question qu'elle lui a posée. La majorité considérable à laquelle l'Assemblée générale a néanmoins décidé, après discussion, de demander cet avis consultatif à la Cour, indique à elle seule que la plupart des Membres des Nations Unies ne partagent pas l'avis de ces trois gouvernements.

L'Assemblée des Nations Unies a d'ailleurs donné une autre preuve non moins évidente de son opinion à cet égard, en adoptant, par 46 voix

contre 6 et 2 abstentions, une résolution recommandant aux organes des Nations Unies de soumettre pour avis consultatif à la Cour internationale de Justice des questions appropriées soulevées au cours de leurs travaux, « telles que notamment des points d'interprétation de la Charte des Nations Unies ou des statuts des institutions spécialisées ». Pourrait-on exprimer plus clairement la conviction de la grande majorité des gouvernements représentés à l'Assemblée générale que rien ne s'oppose à ce que la Cour interprète les dispositions de la Charte, et cela sans distinction entre dispositions de substance et autres dispositions ?

L'opinion avait d'ailleurs été soutenue par quelques délégations à l'Assemblée générale que la Cour ne peut pas interpréter la Charte parce que la Charte ne lui donne pas ce droit. Cette opinion avait trouvé son expression dans un amendement polonais tendant à supprimer les mots « telles que notamment des points d'interprétation de la Charte des Nations Unies ou des statuts des institutions spécialisées ». Or, cet amendement fut explicitement rejeté par l'Assemblée générale par 37 voix contre 6 et 4 abstentions. Ce vote eut lieu après que de part et d'autre on se fût référé au rapport du Comité IV/2 de San-Francisco (document 933, vol. 13, p. 719, n° 7), qui traite de la question de savoir de quelle manière et par quel organe ou quels organes de l'Organisation la Charte doit être interprétée. Ce document, que le rapporteur de la Sixième Commission lut intégralement à l'Assemblée plénière, contient la phrase suivante que le rapporteur souligna spécialement : « De même, l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité auront toujours la faculté en temps et lieu utiles de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur le sens d'une disposition quelconque de la Charte. » N'est-il pas évident que si la Conférence de San-Francisco avait eu l'intention d'empêcher la Cour internationale de Justice de donner des avis consultatifs sur des questions d'interprétation de la Charte, elle n'aurait pu, après cet avis formel de son Comité, le faire sans stipulation expresse ? De même, si elle avait eu l'intention de faire une distinction entre dispositions que la Cour peut interpréter et dispositions que la Cour ne peut pas interpréter, elle aurait dû rencontrer expressément l'avis de son Comité que l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité avaient toujours la faculté de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur le sens d'une disposition *quelconque* de la Charte.

Je ne voudrais pas vous accabler de détails au sujet des discussions qui eurent lieu à l'Assemblée. Mais je crois devoir vous prier de vous référer aux documents essentiels qui en contiennent soit les bases soit les résultats, notamment le rapport de la Sixième Commission A/459, et le procès-verbal de la séance plénière du 14 novembre 1947, A/PV.113. Ces références me permettront d'abrégier mon exposé. Qu'il me suffise de rappeler que le rapporteur ne manqua pas de souligner la distinction qu'il convient de faire entre la force obligatoire qu'un avis consultatif de la Cour ne possède pas et l'autorité doctrinale et morale qu'il possède à coup sûr. Il fut clairement expliqué qu'un avis consultatif avait essentiellement pour but d'éclairer l'Organisation sur ce qui est de droit ou sur le sens ou la portée d'une disposition. Aucune ambiguïté ne subsista donc sur le fait qu'aucun mécanisme juridique ne permettait à la Cour d'imposer ses interprétations aux organes des Nations Unies comme les obligeant. Il ne s'agit donc pas de ce que techniquement l'on nomme « interprétation authentique ».

En résumé, l'Assemblée générale des Nations Unies est, comme la Conférence de San-Francisco, partie de l'idée que les divers organes des Nations Unies peuvent interpréter les parties de la Charte qui s'appliquent à leurs fonctions particulières et que, lorsqu'ils le jugent utile, l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité peuvent demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur le sens d'une disposition quelconque de la Charte. Cette manière d'obtenir une interprétation des dispositions de la Charte n'est d'ailleurs pas exclusive. Le rapport précité de San-Francisco fait également allusion à d'autres moyens, et notamment à la possibilité de créer un comité *ad hoc* de juristes ou une conférence mixte pour s'éclairer de son avis.

L'Assemblée des Nations Unies n'avait donc aucune raison de ne pas demander à la Cour l'avis consultatif qu'elle a sollicité par sa Résolution du 17 novembre 1947.

D'autre part, on ne peut pas admettre, et l'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas admis, que le silence de la Charte pût impliquer l'incompétence de la Cour internationale de Justice pour interpréter, notamment par voie d'avis consultatif, des dispositions de la Charte.

Quant à l'argument qu'un gouvernement a fait valoir dans ses observations écrites à la Cour, à savoir que la question soulevée par la Résolution de l'Assemblée revêt un caractère essentiellement politique et non juridique, et qu'en conséquence l'Assemblée générale n'était pas fondée en droit à soumettre cette question à la Cour (article 96, paragraphe 1, de la Charte), il provient sans doute d'une confusion relative à la nature et à la portée de la question posée à la Cour. Ce que la Résolution de l'Assemblée demande à la Cour est exclusivement de déterminer sur un point le sens de l'article 4 de la Charte. Cet article 4 traite des conditions d'admission de nouveaux Membres. Ces conditions sont-elles exemplatives ou limitatives? En d'autres termes, un Membre est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à l'admission d'un État de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 de l'article 4? Telle est la question posée.

Pour juger du caractère d'une question, il faut se référer aux termes mêmes dans lesquels cette question est posée, et ces termes indiquent, dans l'espèce, avec clarté, qu'il s'agit d'une pure question d'interprétation du texte de l'article 4; or, déterminer le sens d'une disposition d'un traité est, par excellence, le genre de questions que les juristes ont considérées comme particulièrement aptes à être résolues par la voie arbitrale ou judiciaire, et par conséquent comme étant par excellence des questions juridiques au sens de l'article 96 de la Charte.

Peu importe que l'admission ou la non-admission d'un État soit généralement une question riche en aspects politiques. La question posée à la Cour ne vise pas la nature des mobiles dont les États peuvent s'inspirer dans des cas particuliers. Elle vise uniquement la détermination du sens d'une disposition qui subordonne à quatre conditions, et à quatre conditions seulement, le droit d'être admis comme Membre de l'Organisation des Nations Unies. Est-il ou n'est-il pas conforme à cette disposition de la Charte de subordonner l'admission d'un État qui remplit ces quatre conditions à une ou plusieurs conditions additionnelles? Cela est une pure question juridique, et la réponse à cette question résulte directement des dispositions de la Charte. Les quatre conditions prévues à l'alinéa 1 de l'article 4 sont nécessaires mais suffisantes. En exiger d'autres n'est pas conforme à la Charte. Justifier un vote négatif par

la raison qu'une autre condition n'est pas remplie, ou qu'un autre pays n'est pas admis simultanément, est donc contraire à la Charte. En répondant à la question posée, la Cour ne sortira pas du domaine juridique. La Charte, en son article 4, alinéa 1, fixe le droit en la matière. Déterminer le sens précis de cette disposition est une fonction purement juridique.

Il n'y a donc aucun doute que l'avis demandé a un caractère juridique. Il n'implique aucune décision de nature politique ni aucune appréciation d'une situation de fait. Il n'y a donc aucune raison pour que la Cour refuse de donner son avis.

Je voudrais toutefois prier la Cour de déduire le caractère juridique de la question posée de la seule constatation qu'il s'agit d'une question d'interprétation d'une disposition d'un traité, et ce pour les motifs que je vais exposer.

L'article 36 du Statut de la Cour, reprenant en son alinéa 2 la rédaction du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, énumère quatre catégories de différends d'ordre juridique en vue de la reconnaissance comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale de la juridiction de la Cour à leur égard. Bien que l'article 96 de la Charte emploie, dans son texte français le mot « juridique » et non les mots « d'ordre juridique », il n'y a pas là, apparemment, de distinction intentionnelle. Le texte anglais emploie d'ailleurs le même vocable : « legal ». Le sens est identique dans les deux articles. Il en résulte que la simple constatation qu'il s'agit de l'interprétation d'un traité suffit, en raison de l'article 36 du Statut annexé à la Charte, à démontrer qu'il s'agit d'une question juridique, telle que l'exige l'article 96 de la Charte, et qu'aucune autre preuve du caractère juridique n'est nécessaire. Car si elle était nécessaire, ce ne pourrait être que parce qu'on n'interprète pas, à l'article 36 du Statut, les termes « *legal disputes* » et « différends d'ordre juridique » comme une description synthétique des quatre catégories de différends énumérées à cet article, mais plutôt comme une condition additionnelle à celle d'être inclus dans une de ces quatre catégories. Or, une telle interprétation restreindrait regrettablement, et à mon avis erronément, la portée des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour et y introduirait un élément de doute et de discussion. C'est afin d'obvier à une telle conséquence que je prie la Cour de choisir une méthode d'argumentation qui ne risque pas d'impliquer une interprétation regrettablement restrictive de l'article 36 du Statut de la Cour.

Plutôt que d'allonger les débats en entrant dans le détail des raisons qui militent en faveur de l'interprétation des mots « *legal disputes* » et « différends d'ordre juridique » à l'article 36 du Statut de la Cour comme constituant une description synthétique des quatre catégories de différends énumérées à cet article, je me borne, pour épargner le temps de la Cour, à me référer expressément à l'avis exprimé et aux arguments avancés par Schindler, à la page 70 de son ouvrage *Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914*, et par Lauterpacht, dans la note pages 35 en 36 de son ouvrage *The function of law in the international community*.

Quoi qu'il en soit de l'article 36 du Statut de la Cour, le caractère juridique de la question posée à la Cour, eu égard aux termes dans lesquels elle est posée, paraît tellement clair qu'on a quelque difficulté à comprendre qu'un gouvernement ait pu alléguer son caractère essentiellement politique, à moins qu'il ait visé, non la question posée, c'est-à-

dire la question d'interprétation, mais la question au sujet de laquelle la question d'interprétation est posée, à savoir la question même de l'admission de nouveaux Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Cette question-là est en effet, comme nous l'avons déjà dit, une question riche en aspects politiques. On pourrait même soutenir qu'en l'absence de l'article 4, elle serait entièrement politique. Mais l'article 4 de la Charte a expressément réduit et délimité le domaine des considérations purement politiques. Car l'objet de l'article 4 est précisément de déterminer l'étendue de ce que l'on peut entendre d'une part comme appartenant désormais au domaine du droit conventionnel et, d'autre part, comme étant laissé au pouvoir discrétionnaire d'appréciation politique de l'Organisation. Dans le premier cadre rentre notamment la question des conditions requises ou non ; dans le second cadre rentrent toutes les considérations et appréciations qui, dans les limites du pouvoir discrétionnaire d'appréciation stipulé en faveur de l'Organisation, se justifient en ce qui concerne la réalisation des conditions trois et quatre.

Dans la mesure où les conditions d'admission de nouveaux Membres sont fixées par une stipulation de la Charte, ces conditions échappent à la libre détermination politique des États Membres. L'article 4 ne laisse libre cours aux appréciations politiques que dans les limites tracées par lui. N'est-ce pas le propre de toute convention de limiter le pouvoir discrétionnaire des parties ?

J'admets sans ambages que si la question posée à la Cour devait faire prendre position par celle-ci sur les mobiles qui peuvent dicter l'attitude des Membres des deux organes des Nations Unies compétents pour exprimer le jugement de l'Organisation sur les conditions trois et quatre, elle obligerait la Cour à s'occuper de questions qui sont de nature politique. Mais telle n'est ni la portée ni l'objet de la question posée. Cette question, je le répète, est exactement celle de savoir si un membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale appelé à voter sur l'admission d'un État est juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 de l'article 4. En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies ?

Pour qui lit attentivement la question, il n'y a pas le moindre doute qu'elle ne touche en rien aux mobiles politiques dont les États Membres peuvent s'inspirer dans le cadre du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 4. Ce dont il est question est de faire dépendre son consentement à l'admission d'un État de conditions non expressément prévues ; c'est, tout en reconnaissant que les conditions prévues sont remplies par un État, subordonner son vote affirmatif à la condition non prévue que d'autres États soient également admis. Telle qu'elle est posée, la question se réfère donc clairement aux raisons et justifications émises en faveur d'un vote ou à un marchandage accompagnant ce vote. Il est vrai que beaucoup des circonstances ou situations qui ont été alléguées de part et d'autre aux Nations Unies peuvent très bien intervenir comme éléments de conviction pour établir ou pour contester la réalisation, dans un cas donné, des conditions stipulées à l'article 4. Le procédé ne devient irrégulier que lorsque ces considérations sont invoquées comme des conditions indépendantes de celles stipulées à l'article 4. Ainsi, la question

qui est posée à la Cour est tellement loin de revêtir un aspect politique qu'outré qu'elle n'est qu'une pure question d'interprétation, elle ne porte encore que sur ce qui, dans la disposition à interpréter, est expressément soustrait à une appréciation politique.

Quelle que soit la manière dont on aborde la question, pourvu que l'on s'en tienne aux termes dans lesquels l'avis consultatif de la Cour est demandé, on aboutit à la conclusion qu'en donnant cet avis, la Cour n'abandonnera pas le terrain juridique et n'empiétera d'aucune manière sur le domaine politique. Je crois l'avoir montré au delà de ce qui est requis par l'article 96 de la Charte. La Cour n'a donc aucune raison de refuser de donner l'avis demandé.

Il y a encore un aspect de la question au sujet duquel, malgré mon désir de me borner au strict nécessaire, je devrais peut-être encore m'expliquer. J'ai dit que, dans la mesure où les conditions d'admission de nouveaux Membres sont fixées par une stipulation de la Charte, ces conditions échappent à la libre détermination politique des États Membres. L'article 4 ne laisse libre cours à ces appréciations politiques que dans les limites tracées par lui. Le jugement de l'Organisation s'exprime à cet égard par l'entremise de deux organes : l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité. Au Conseil de Sécurité est dévolu un pouvoir de recommandation préalable, tandis que l'Assemblée possède le pouvoir de décision quant à l'admission ou la non-admission.

On sait que le Conseil de Sécurité est soumis à une règle de vote particulière qui est stipulée à l'alinéa 3 de l'article 27 de la Charte, et qu'on appelle communément droit de veto. Cette disposition permet en effet à chaque Grande Puissance, membre permanent du Conseil de Sécurité, de faire échec, par son seul vote négatif, à une résolution non procédurale du Conseil, fût-elle approuvée par l'unanimité des autres Membres. En ce qui concerne l'article 4 de la Charte, cela veut dire que chacune des cinq Grandes Puissances peut faire échec à une résolution du Conseil recommandant l'admission d'un État.

La Cour est tenue de se placer au point de vue du droit existant. Aussi est-ce à ce point de vue que je me placerai. Je ne chercherai donc ni à critiquer ni à contester l'existence du droit de veto.

Mais ce droit n'est pas sans limites. L'article 27 lui-même stipule qu'il ne s'applique pas à des décisions sur des questions de procédure, et il souligne que, dans les décisions prises aux termes du chapitre VI de la Charte et du paragraphe 2 de l'article 52, une partie à un différend s'abstient de voter. Ce droit est encore soumis à une autre limitation, en ce sens qu'il n'autorise nullement à violer le droit établi par la Charte ou à violer les obligations imposées par le droit international. En effet, la disposition de l'article 27, alinéa 3, n'exempte pas de l'observation des règles et des principes qu'impose la Charte ou le droit international. Elle ne confère pas aux cinq Grandes Puissances le privilège de pouvoir se placer délibérément au-dessus de la Charte ou au-dessus du droit international. Une motivation contraire à la Charte ne devient donc pas légale du fait de l'emploi de l'article 27, alinéa 3. En particulier, ce que l'article 4 impose pour règle à l'Organisation des Nations Unies ou à ses Membres, n'est pas lettre morte pour une Grande Puissance faisant usage de son droit de veto. Il s'impose à elle au même titre qu'à tous les autres Membres de l'Organisation. Le droit de veto n'exempte donc aucunement de l'observation des règles substantielles prescrites par la Charte ou imposées par le droit international. Là toutefois où il y a

liberté d'appréciation politique, ce droit existe sans restriction. Il existe assurément dans le domaine abandonné par l'article 4 au jugement de l'Organisation, bien que même ici le fait qu'il s'agit d'un jugement institutionnel et le fait que le pouvoir de décision appartient à l'Assemblée générale doivent inciter à un usage discret. En tout cas, dans la mesure où l'article 4 détermine expressément les conditions d'admission, l'article 27, alinéa 3, ne permet pas d'y déroger. En d'autres termes, ce que l'article 4 ne permet pas, n'est pas rendu licite par l'usage du droit de veto. De même, la disposition de l'article 27, alinéa 3, n'implique d'aucune manière l'attribution d'un caractère politique à ce qui est de nature juridique.

Il faut en conclure que si, comme je crois l'avoir montré, l'article 4 de la Charte stipule les conditions nécessaires mais suffisantes de l'admission d'un État, le vote affirmatif d'une Puissance possédant le droit de veto ne peut, pas plus que le vote de toute autre Puissance, être subordonné à une condition autre que celles qui sont stipulées. Même dans le cadre des conditions au sujet desquelles le jugement de l'Organisation est déterminant, la matérialité des faits reste un élément avec lequel il n'est pas concevable qu'on se mette en opposition flagrante.

Pour me résumer :

Mon Gouvernement estime que la question posée à la Cour est une pure question d'interprétation d'une disposition de la Charte ; que c'est une question juridique au sens de l'article 96 de la Charte, et que rien n'empêche la Cour d'y répondre.

Il entretient l'espoir que la Cour y répondra conformément à la conclusion exprimée par lui dans son Exposé écrit du 5 février 1948, à savoir :

« Qu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies, n'est *pas* juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 dudit article. En particulier, il ne peut *pas*, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations Unies. »

LISTE DES ANNEXES MENTIONNÉES DANS L'EXPOSÉ DE M. KAECKENBEECK ¹

Extrait du livre *Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914 (Entwicklung und heutiger Stand)*, du Dr Dietrich Schindler.

Extrait du livre *The function of law in the international community*, par H. Lauterpacht.

Nations Unies. Assemblée générale. Doc. A/474 (13 nov. 1947).

Idem. Doc. A/PV.II3 (14 nov. 1947).

Idem. Doc. A/459 (II nov. 1947).

Idem. Doc. A/459/Corr. I (13 nov. 1947).

¹ Ces annexes ne sont pas reproduites dans le présent volume. [Note du Greffier.]

5.—STATEMENT BY Dr. LACHS

(REPRESENTATIVE OF THE POLISH GOVERNMENT)

AT THE PUBLIC SITTING OF APRIL 24th, 1948, MORNING.

May it please the Court,

I have the honour to appear before this High Tribunal in order to submit the considerations which in the view of the Government of Poland ought to lead to a correct decision upon the questions which have been presented to this Court for an advisory opinion.

By virtue of the provisions of the Charter, namely, of Article 96, the General Assembly adopted on November 7th, 1947, a Resolution by which it requests the International Court of Justice to give an advisory opinion. Though the text of the Resolution in question is well-known to you, Mr. President, and to the Members of the Court, may I yet be permitted to go over it again in connexion with the points I am about to make.

The question asked is: "Is a Member of the United Nations which is called upon, in virtue of Article 4 of the Charter, to pronounce itself by its vote, either in the Security Council or in the General Assembly, on the admission of a State to membership of the United Nations, juridically entitled to make its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article?" The supplementary question, which is closely linked with that quoted above, reads: "In particular, can such a Member, while it recognizes the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership of the United Nations together with that State?"

The General Assembly has approached the Court on the basis of Article 96 of the Charter, which, may I recall, reads: "The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question." A corollary of this provision we find in the Statute of the Court, namely Article 65, which reads: "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."

Both Articles—96 of the Charter and 65 of the Statute—make the issue quite clear: The General Assembly "may request" and "the Court may give an advisory opinion"—*on legal questions only*. In other words, the request is properly made and may meet with a positive reaction on the part of the Court if two conditions are fulfilled, namely:

- (a) there must be a question;
- (b) the question must have a legal character. It is bound to be a legal question.

Closely linked with what I said above is also the clarification of the point whether the problem put before the Court is one of reality or alternatively a hypothetical issue.

A reply to the latter problem can apparently be found in the text of the request itself. Its preamble, I should call it, refers to the

"exchange of views which has taken place in the Security Council at its 204th, 205th and 206th Meetings, relating to the admission of certain States to membership of the United Nations". A detailed reply to that question was also given to the Court by the Assistant Secretary-General of the United Nations, when he described here the events which took place with regard to the admission of new members.

Mr. President and Members of the Court, I have put the formal issue before you, and I leave it open until I reach the stage in my submissions of drawing conclusions.

And now may I restate the questions, which are to my mind so vital in the very approach to the problem: (1) are we here confronted with a legal question? (2) Since the request refers to a concrete case—is it properly put?

These two questions having remained open, I wish to turn now to the history of the case which, I submit, clarifies many an issue involved. It will also largely supply the answer we are seeking. But before doing so may I dwell for a minute or two on the text of Article 4 of the Charter. It lays down that membership of the United Nations is open to "peace-loving States", which accept the obligations contained "in the Charter", and, in the judgment of the Organization, are "able and willing to carry out these obligations". This does not of course concern those States which are covered by the provisions of Article 3 of the Charter. This set of conditions does not create a right to be admitted to the United Nations as some commentators claim. The qualifications have to be judged by the Organization, i.e., by two of its organs, the Security Council and General Assembly. They have full power in deciding whether a State applying for membership ought to be admitted or refused admission. Within those two organs it is the individual State which by its vote contributes to the decision to be passed. In both bodies each Member has one vote (Articles 18 and 27 of the Charter), while in the Security Council the concurring votes of the five permanent Members of the Organization are required.

The detailed procedure leading to the admission of new Members has been laid down by the Rules of Procedure of the Security Council at its First Meeting, amended at its 138th Meeting on June 4th, 1947, and 197th Meeting, on August 27th, 1947, and then we have the Rules of Procedure of the General Assembly as approved by the General Assembly on November 17th, 1947, with the proviso of becoming operative on January 1st, 1948. As those Rules of Procedure constitute in fact only a detailed and technical elaboration of the principles I have already referred to, I will save the Court's time and refrain from quoting them, the more so as these technicalities have really no bearing on the issue which faces the Court.

I wish now to proceed with an analysis of the history of the United Nations in the field of admission of new Members.

Throughout the discussions in the Committee for the Admission of New Members, and in the Security Council and indeed in the General Assembly, political elements were being invoked and political criteria were being applied. The real issue arose however only when the applications of Hungary, Italy, Roumania, Bulgaria and Finland were received. The Government of Poland submitted on September 22nd, 1947, to the

Security Council the motion for the admission of all those States to the United Nations. The reasons for the simultaneous and joint admission of all those States were the following :

(a) The main consideration which prompted the Government of Poland to do so, was the fact of their identical situation after the termination of hostilities. This dates back to the stipulations of the Potsdam Agreement, where the three Powers laid down that a peace treaty was to be prepared with Italy, with the promise that Italy's application to the United Nations would be supported.

The Potsdam Agreement continued: they "have also" charged the Council of Foreign Ministers with the task of preparing peace treaties for Bulgaria, Finland, Hungary and Roumania. The conclusion of peace treaties with recognized democratic governments in these States will also enable the three governments to support applications from them for membership of the United Nations."

(b) The Council of Foreign Ministers discussed and drafted the peace treaties with the five States simultaneously. The Paris Peace Conference of 1946, to which those drafts were submitted, discussed and analysed them together. Again, all of them went to the Council of Foreign Ministers for final drafting. On the same day they were signed and on the same day the five treaties entered into force. In all of them we find preambles which take due account of the early termination of war by them, in four of them reference is made to the resistance movements which helped the Allied cause, and last but certainly not least impose upon the signatories of those treaties the duty to support their applications to the United Nations.

May I be permitted, Mr. President, to quote one of those preambles: "Whereas the Allied and Associated Powers and Hungary"—I am quoting from the Preamble of the Treaty with Hungary—"are desirous of concluding a treaty of peace, which, conforming to the principles of justice, will settle questions still outstanding as a result of the events hereinbefore recited and form the basis of friendly relations between them, thereby enabling the Allied and Associated Powers to support Hungary's application to become a Member of the United Nations and also to adhere to any convention concluded under the auspices of the United Nations."

In the other treaties the provisions are identical. Thus their gradual transformation from enemy countries into States with which the state of war has come to an end and normal diplomatic relations have been established, has been simultaneous and could hardly be more assimilated to one another. It would therefore have seemed obvious that all of them could be admitted to the United Nations. But here, I submit, Mr. President, begins the difficulty. For what seemed to my Government purely political reasons an act of discrimination was attempted to be performed. While some of the Governments adhered to the pledges freely and clearly undertaken, be it at Potsdam, be it in the peace treaties to which they were signatories, they favoured some, leaving other States behind. These pledges were binding for the three signatories of the Potsdam Declaration, and for those States which signed the peace treaties with the five countries. Various points were advanced in order to justify the refusal to support those applications. *Inter alia* the delegate of the United States stated at the 103rd Meeting of the First Committee of the General Assembly on November 10th, 1947.

that the word "enable" "simply permitted them to support applications". I do not think that much time is needed to reject such an interpretation. Had the intention of the parties really been to limit the meaning of that provision to a "permission to support", there was no need to insert it in the treaties, or in the Potsdam Agreement. At the time when those documents were drafted and came into force, the Charter of the United Nations with its Article 4 was already in existence. Besides, the Potsdam Agreement expressly quotes Article 4 of the Charter and refers to it. It is obvious that by leaving the quoted Article 4 in its text the three Powers felt that by concluding and ratifying the peace treaties these conditions provided by Article 4 would "in their judgment be fulfilled"—and it is therefore that that judgment was binding. I therefore submit that those conditions contained in the Potsdam Agreement and the five peace treaties meant an obligation entered into in relation with and with reference to Article 4, with, what seems to be obvious, the retention of Article 4 as a general and binding provision on the subject. It was, I would even say, an interpretation of the three Powers, an interpretation mutually binding by Potsdam, an interpretation binding by the peace treaties by Article 4, binding amongst those States who signed those treaties; and therefore I feel that this obligation had to be fulfilled.

But I wish to go still further back into the procedure concerning the admission of new Members to the United Nations. I intend to quote some facts which may throw an interesting light on the approach made in the various cases.

At the 54th Meeting of the Security Council on August 28th, 1946, when the admission of new Members was being dealt with, the representative of the United States stated: "If the United Nations is to be successful, no State can be left out of it longer than absolutely necessary." He went on to move that Afghanistan, Albania, Iceland, Ireland, the Mongolian People's Republic, Portugal, Sweden and Transjordan be admitted to membership. The delegations of Brazil, Mexico and China supported the motion of the delegate of the United States of America, a motion which meant an admission *en bloc* of eight States.

The delegate of the Union of Soviet Socialist Republics then requested a vote on each case separately. This resulted in the Chinese delegate stating: "If this resolution is not adopted and if each application is to be considered separately, my Government reserves the right to consider each application on its own merits." Once the delegate of the United States of America withdrew his motion, he declared that he would vote against Albania and the Mongolian People's Republic, claiming that "there should be no compromise on principle".

I submit, Mr. President, that the original motion of the United States was to my mind formally on the same basis as that submitted by the delegation of Poland on September 22nd, 1947—but there was an essential difference in substance in favour of the Polish resolution; the merits of the individual cases were entirely different and therefore called for separate treatment.

On the case of the Mongolian People's Republic, the delegate of the United Kingdom expressed the following view: "The Government of Outer Mongolia has been in diplomatic relations with only two other countries. That may not be their fault, but surely it does show that they

have not yet gained experience in international affairs sufficient to equip them to play a proper part in the international work of the United Nations....” He therefore claimed that its admission “would be premature” (56th Meeting of the Security Council, August 29th, 1946). And yet the United Kingdom Government supported the application of a State recently admitted to the United Nations which has hardly any diplomatic relations at all and only in 1947 approached the United Kingdom Government with a view to establishing diplomatic relations. What is more, the United Kingdom Government very strongly supported the application of another State which is in a similar position and has not yet been admitted to the United Nations.

May I quote some other cases :

In the case of Albania, the representative of the United States made the following declaration in the Security Council on July 23rd, 1947 : “His Government had grave doubts as to the ability and willingness of Albania to carry out international obligations under the Charter.” These doubts were based on the following incontestable facts. The Albanian Government had failed to reaffirm the pre-1939 bilateral treaties, like an arbitration treaty, a conciliation pact, a money order convention, and a most favoured nation agreement. I do not propose going into the details of this particular claim, but it seems to be clear that after a war, and an occupation of several years, which in the case of Albania lasted even longer owing to Italian annexation, many treaties require alteration, re-adaptation, and indeed I submit that it may call for complete change. This is a well known fact, and the legal consequences flowing from it are also known. It cannot therefore be said that this might be a reason for barring a State from the United Nations, the more so as Albania’s part in the last war was clearly and unequivocally defined, that she had under the terms of the peace treaty with Italy become an Associated Power and was Member of the Paris Conference on Reparations.

Article 88 of the Treaty with Italy lays down :

“Any Member of the United Nations, not signatory to the present Treaty, which is at war with Italy, and Albania, may accede to the Treaty and upon accession shall be deemed to be an Associated Power for the purposes of the Treaty.”

Yet it has been claimed that grave doubts exist as to the ability and willingness of Albania to carry out international obligations. But at the same time the United States supported the application of Austria to membership of the United Nations. Though having a government, Austria remains under the control of the four occupying Powers, in accordance with a decision of July 4th, 1945, and an agreement of the four Governments of June 28th, 1946. While the powers granted to the Federal Government of Austria are being gradually extended, it still remains obvious that, being a country under occupation, it is not able to carry out the obligations contained in the Charter. But while dealing with the case of Austria, may I detain you for a few minutes, as I feel that this case offers a striking example in the field we have just investigated. On June 28th, 1946, an Agreement on the control machinery in Austria was concluded between the Governments of the United Kingdom, the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the French Republic.

What are the most important features of this Agreement? Article 1 says:

“The authority of the Austrian Government shall extend fully throughout Austria, subject only to the following reservations:

(a) The Austrian Government and all subordinate Austrian authorities shall carry out such directions as they may receive from the Allied Commission.

(b) In regard to the matters specified in Article 5 below, neither the Austrian Government nor any subordinate Austrian authority shall take action without the prior written consent of the Allied Commission.”

And in Article 2 we find the following phrase:

“The High Commissioners shall within their respective zones ensure the execution of the decisions of the Allied Commission and supervise the execution of the directions of the central Austrian authorities.”

And what does Article 5 of the said Agreement stipulate? It lays down that in a long list of functions the Allied Commission may act directly as provided in Article 2; among other issues this comprises demilitarization, disarmament (military, economic, industrial, technical and scientific).

The Executive Committee of the Control Commission established by virtue of the Agreement just mentioned has the function of “ensuring that the decisions of the Allied Council and its own decisions are carried out”. (Art. 10, par. c.)

And now let me take at random one of the issues of the *Gazette* of the Allied Commission for Austria, the issue of November 1947, at the time that the application was supported, and try to establish from the language used in the correspondence between the Allied Council or the Executive on the one hand, and the Austrian Government on the other, the relationship existing in practice between the control machinery and the Austrian authorities. In one case the Executive Committee found that “the making of such conditions by the Austrian Government would be contrary to the agreement between the Allied Powers”. I feel, Mr. President, that I need not go any further. I feel that what I have quoted substantiates the view I submit that under present circumstances Austria could not fulfil the obligations laid down in Article 4, the obligations of a Member of the United Nations, and therefore that the proposal to admit Austria to the United Nations now was based on purely and exclusively political considerations, with the knowledge of the facts relevant to the case.

Furthermore—the peace treaty with Austria still under discussion between the Four Powers concerned reads:

“Whereas the Allied and Associated Powers and Austria desire for these purposes to conclude the present Treaty which shall constitute the basis of friendly relations between them”—and now follows the relevant part of the preamble—: “thereby enabling the Allied and Associated Powers to support Austria’s application for admission to membership of the United Nations.”

If only the treaty will “enable” the signatories to support Austria’s application for membership of the United Nations—and in the case of

the five ex-enemy States the delegate of the United States claimed that the treaty made it possible for the signatories to support it—how then could one assume that some of them are able to do so now, while the treaty is still in the state of drafting? And yet eight members of the Security Council voted in favour of Austria's admission to the United Nations. But, what more, the General Assembly passed on November 17th a Resolution by which the General Assembly "requests the Security Council to reconsider the application of Austria, in the light of this expression of opinion of the Assembly". The difference in approaching this case of Austria and that of Hungary, Roumania and Bulgaria is very striking indeed.

These facts which I have perhaps quoted at some length, and on which perhaps I have detained you too long, are in fact necessary to give you an adequate picture of the events and factors concerning the admission of new Members to the United Nations. They show how political considerations and criteria were being applied. The lack of diplomatic relations being an obstacle in one case, was not invoked when another State was involved; *en bloc* admission was considered incompatible with the Charter in a case where the similarity of the cases was obvious, but was advanced at another occasion, when there was no justification for it at all.

In the light of the facts I have just quoted, it is easily detectable that political motives and considerations and criteria have guided many representatives in the discussion and voting on the admission of new Members to the United Nations. This, I feel, can be firmly established as a preliminary question of my investigation.

Mr. President, I think now that I have succeeded in my pleading to establish, on the basis of facts, that political, and predominantly political, considerations were being used on many occasions in the General Assembly and in the Security Council on issues relating to Article 4 of the Charter of the United Nations. And having done so, may I now refer to the point I commenced with, namely, *is the issue submitted to the Court for advisory opinion a legal question?*

May I recall that in the practice of the Permanent Court of International Justice there were in accordance with Article 14 of the Covenant "advisory opinions upon disputes or questions". Article 96 of the Charter has reduced the sphere of requests to "legal questions" only.

In one of its decisions the Permanent Court once defined a dispute as "a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or interests between two persons". (A., No. 2, p. 15.) This sphere was, however, clearly not intended to remain within the province of this Court's jurisdiction, I respectfully submit, as far as advisory opinions are concerned: "Disputes" are clearly outside the sphere of Article 96, *ultra vires* of advisory opinions. But eliminating those features which are characteristic of a dispute, we are left with what may be called "doubt or uncertainty on a point of law". Is the question put to the Court one which complies with these requirements? Is it a question concerning doubt or uncertainty on a point of law? In short, is it a legal question?

Throughout the discussion at the last session of the General Assembly the question was discussed on a political level. The delegate of the U.S.S.R. made it quite clear that "we cannot be governed by any article

other than the Article which refers to the admission of new Members". (General Assembly, 107th Meeting, November 17th, 1947.)

The delegate of Poland made it clear that "in deciding upon the admission of a nation, we have to be guided by Article 4 and by the whole Charter". (General Assembly, 99th Meeting, November 7th, 1947.) There was no disagreement between the delegates as to the applicability of Article 4, there was no doubt or uncertainty between them as to Article 4. Thus, there is no question in existence. There is no legal question in existence. The question of doubt as to the law does not arise—because those Members of the United Nations who opposed the request for an advisory opinion made their claim on a political basis. They did not invoke, as the question is put, the juridical title which is the basis of your reply to the request for an advisory opinion. The Court has been requested to say whether there is a juridical title. The juridical title has never been invoked, neither in the Assembly, nor in the Security Council. A political title has been invoked, and invoked all the time. *Therefore, I respectfully submit that there is no basis for the application of Article 96 of the Charter.*

But let me go a step further. Let me ask: Will this Court, by giving a reply to the question put to it, solve the problem the Assembly and Security Council are confronted with? I am trying to view the question from a practical angle. And this will lead me to an analysis of the second question I raised earlier in my exposition: is it a question linked with an actual situation or one of a general nature, a hypothetical one? As I have said earlier, it seems to be apparent that the reply was already given by referring the Court to events which took place in the Security Council at its 204th, 205th and 206th Meetings. The General Assembly had in mind a concrete situation.

The delegate of Belgium, from whom this resolution originated, stated at the 98th Meeting of the Assembly on November 7th, 1947: "Since differences of opinion had appeared as regards the interpretation to be given to Article 4, the Belgian delegation proposed that the International Court of Justice, whose authority was valid for all Members of the United Nations, should be consulted in order to elucidate the meaning of Article 4", and the delegation submitted a draft resolution to this effect. When one, however, compares this statement of the Belgian delegate with the resolution he submitted, one is at once struck that there is an obvious discrepancy between those two things. He said: "The International Court of Justice should be consulted in order to elucidate the meaning of Article 4." And what is it in fact that the Court has been requested to do? I respectfully submit: nothing of the sort. It has not been requested to elucidate the meaning of the term "peace-loving", it has not been requested to elucidate the meaning of the words "are able and willing to carry out these obligations". And surely only those questions would have any bearing on the interpretation of Article 4, paragraph 1, of the Charter. But, even more, without interpreting Article 4, we cannot say where Article 4 ends and extraneous elements begin. The Court has not been asked really to interpret Article 4. As I pointed out above, the Court has been faced with the question whether a Member is "juridically entitled to give its consent to the admission dependent on conditions not expressly provided for by paragraph 1 of the said Article". I submit, Mr. President, that this is not a question which amounts to the inter-

pretation of Article 4; it does not imply the interpretation of this Article of the Charter.

The question uses the words "juridically entitled"—in other words, it asks whether a Member State may, on legal grounds, when presenting its view on the admission of new Members, quote, invoke, or state reasons which are not contained in Article 4—whether it has a right to do so on a legal basis. But I submit no one claimed this right. It was always said that the arguments and points involved were of a political nature. All those whose action prompted the Belgian delegation to move the resolution made it quite clear and beyond any shadow of doubt that the points they made were of a political nature. The juridical title is therefore completely out of the picture. The juridical title becomes in this question a hypothetical issue. Thus we arrive at a very strange situation: The Court is being requested to give its view on a fragment of a concrete situation but in a way which puts the reply on a hypothetical basis. It does so because the gist of the question lies in the political field.

As I have submitted in describing the deliberations of the Security Council and General Assembly, political criteria and motives guided the discussions on the admission of new Members in many cases. This has become particularly clear as I pointed out earlier when the question of admitting the so-called ex-enemy States came up for discussion and consideration.

But what is the question to which a reply is sought? Is it to state whether a State has a right to vote against the admission of one State and against the admission of another? This indeed is an undeniable right of every Member of the United Nations. "Each Member of the General Assembly shall have one vote" (Art. 18 of the Charter). Article 27 lays down: "Each Member of the Security Council shall have one vote." This is indeed a right which is inherent in the very structure of the United Nations. Can any Court state that a Member can be deprived of this right? Article 2 of the Charter, may I recall, stipulates that "the Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members". In other words, each Member has the right to cast its vote in a way which it considers right and fit. This is the very meaning of "sovereign equality". It is the casting of the vote which counts.

A negative reply of the Court to the question put to it could not deprive a Member therefore of the right of voting on issues arising out of Article 4. What else could it do? What could it mean? It could, and indeed in this case it would mean censuring the motives of some of the Members of the United Nations—their political but not legal motives. Because as said earlier—there is no legal issue involved. The whole question is placed in the domain of politics. Recognizing this predominant factor, the delegation of Poland submitted to the General Assembly a resolution which read as follows:

"The General Assembly decides to recommend to the permanent members of the Security Council to consult with a view to reaching agreement on the admission to membership of the applicants which have not been recommended hitherto and to submit their conclusions to the Security Council."

The Polish delegation, having thus put the issue in what we thought its proper domain, the domain of politics, sought a solution which would be agreeable to all concerned.

The Government of Poland has always felt that one of the cornerstones of the United Nations is the principle of unanimity of the permanent members of the Security Council. Only their unanimous action can be a safe guarantee for international peace and security. It is also in this particular case that the solution can be found only on the basis of a unanimous action of the Great Powers. They, as has been frequently stated, carried the main burden in the conduct of the war, and theirs is the paramount responsibility for peace. May I also recall Article 24 of the Charter, which clearly stipulates that the Security Council acts on behalf of all the Members of the United Nations?

It has not been my intention to go any further into the principle of unanimity of the Great Powers; but, after what I have heard, I am bound to say something more on the subject, though I submit that it is really a sideline so far as this issue which is before the Court is concerned.

Concern has been expressed here as to the limitations to the rights of the majority, but not once have I heard a voice raised on behalf of minorities. Are they to remain defenceless? Are not cases where the votes of minorities are completely ignored more frequent than those where majorities are ignored? It was the majority in the League of Nations which was decisive in many cases. It is the majority of the General Assembly of the United Nations which has power to pass resolutions in very many cases, and even Article 18 of the Charter speaks about a qualified majority, but still a majority. The Economic and Social Council and the Trusteeship Council decide issues by majority rule. After all, is not the safest guarantee for a majority the mere fact that it is a majority? I submit that it is minorities which call for protection. Can anyone deny it? A minority requires protection in the international order, and requires it of whomsoever it may be composed.

Reverting to the case of the Security Council, I wish to say that I share the view recently expressed that a permanent member of the Security Council, participating in a vote, may thus also represent the view of other Members of the United Nations, not represented on the Security Council, even if they are in a minority. This is a safeguard for the minority.

However, Mr. President, I have been carried away into vast fields, and I now return to the issue before the Court. I think that I have made myself clear in submitting that the opinion of this Court is sought on a political question. One may now ask—and surely the question is apparent—why is it a political case, or rather, perhaps, what is the criterion of a political case? I should like here to invoke the words of a prominent judge, once a member of the Permanent Court of International Justice, Judge Kellogg. He said: "It is a question which exclusively rests within the competence of a sovereign State." He continued, in the particular case, "therefore the Court was not authorized to take jurisdiction of purely political questions". The Permanent Court of International Justice itself refused to consider political issues, and in the case of the Free Zones, the Permanent Court refused to deal with questions which in its view were not questions of law.

It remains for me to prove why this is a political question. In this question of action and discussion on the subject of new Members, we are confronted with a case of a political nature. It has been made into one by the fact that discrimination has been exercised against a certain group of States, and for purely political reasons, different criteria have been applied to different States. The concrete situation which has arisen has resulted in political issues being involved.

Though some of the Powers, as I quoted, have obviously entered into obligations to "support the applications" of Hungary, Roumania and Bulgaria for entry into the United Nations, they have opposed their application. Now this Court is asked for an opinion with reference to a concrete case, and is asked to pass judgment on a political action, and this, I humbly submit, would be outside the jurisdiction of this Court. The rights of Members of the United Nations as sovereign equals cannot be questioned. One may on occasion question the moral basis of a certain action, when rights are being exercised in excess of what they were meant for; but even that, I submit, is outside the jurisdiction of this Court. I should like to add at once, however, that I do not evade in this case the moral issue at all; on the contrary, I am prepared to press it. Malice must be proved in order to pass moral judgment, and here I ask, where was malice? Is it the defence of legitimate rights, rights which were considered legitimate, of certain States, whose entry into the United Nations is barred for political reasons? Or is malice perhaps found in the insistence on what I claim to be equal rights, equal legal status, of all the five applicants, while only some of them were being favoured? The defence of right, when it is threatened by wrong, cannot be classified as malice. Where, then, is malice? Where is the abuse of rights—*l'abus de droit*? Where is *le détournement de pouvoir*?

I say that it does not exist in this case. The discretionary power of a State can be exercised by it, as I say, up to the limits of malice or ill-will. This is the obvious conclusion that you are bound to draw from "the sovereign equality" of the Members of the United Nations. The reasons upon which they base their judgment are political, and therefore not subject to judicial control. I do not say that it is a case of malice only. I go further than Professor Scelle has done; I maintain that if one uses a right it should be used in the interest of what it is meant for, in this case in the interest of peace and security, in the interest of the Organization. You may ask me who is to judge whether it is used for these purposes. The reply that I give is: those who are primarily politically responsible for the wellbeing of the Organization; because there are no legal criteria for security, and the criteria are undoubtedly political. They are those who bear the main burden of the existence of the Organization, and those who do so and who are its law-making factors should at the same time be its law-abiding subjects. The *bona fides* of those paramount factors in the international organization and order must be presumed.

You, Mr. President and Members of the Court, have been requested to give your advisory opinion on a small sector of the issue, on a sector which was really a sequel to other events. The Court has not been requested to give an opinion on very many actions which have preceded the case put to the Court, though several applicants may have been wronged during the two years of existence of the United Nations. The Assembly decided, at a certain stage, that this was a case for the Court,

only this and nothing else. This case is thoroughly political in nature, like many that occurred before.

As I said before, I have the gravest doubt about the advisory opinion in this case, in that I think it concerns the implication of censuring the action of some State without taking action against other States whose political attitude has been the source of the case which has arisen.

To take the sequel without considering what led up to this is really a partial operation. The other alternative which is open is to consider this question, as I have said, as a hypothetical one, but here again there is inconsistency in the question itself. If a general indication is sought, then no reference can be made to concrete facts, which are of a very exceptional character, the facts of a linked *en bloc* admission, which may be unique; they may, but need not necessarily occur again. They occurred in a peculiar and political situation. This reference to concrete facts implies that while perhaps a general ruling is requested, yet it is obviously bound to imply censuring an action already taken, an action which resulted from a political situation.

In the light of the above, I feel that the delegate of India was right when stating in the Assembly that "it would not be proper to ask the International Court of Justice for an advisory opinion" (98th Meeting, November 7th, 1947). The delegate of the United Kingdom also admitted that "an advisory opinion would not solve the present difficulties", although he voted for the Resolution. In view of all that, I submit that if we take the question as it has been put to the Court, in accordance with judicial precedents, the Court, I respectfully submit, is bound to keep "within the scope of the question thus formulated", as was laid down by the Permanent Court of International Justice in the case of the Greco-Turkish Agreement in 1926, and later in the Treatment of Polish Nationals in Danzig, that the Court could not go "beyond the question submitted to the Court". This being so, the Court could, in principle, in my view not interpret Article 4, because the scope of the question formulated was not Article 4, but extraneous elements outside Article 4. Apart from what I claim and submit, the political elements overshadow the whole case, and therefore I respectfully submit that this is one of those occasions which probably Judge Manley Hudson had in mind when writing in his *Permanent Court of International Justice*, when he said: "Many circumstances might arise in which the Court should refrain from answering the question put to it." This is one where refraining to reply would be such a case as was visualized by Judge Manley Hudson.

The question of an authoritative interpretation of Article 4 of the Charter—though I still respectfully submit that the interpretation of Article 4 is outside the question put to the Court—has been an issue discussed and analysed for a long time. When the Covenant of the League of Nations was discussed, the relationship of the Permanent Court of International Justice to the organs of the League of Nations was thoroughly investigated, and this question was felt to have an important impact on the Covenant. When, in 1923, the Lithuanian Government asked the Council of the League to request an advisory opinion on "two points relating to the interpretation of the Covenant", the Council opposed it in view of the fact that the competence of the Court in the field of interpreting the Covenant had been denied.

The question of authoritative interpretation of the Charter—I am not dealing with interpretation as a whole; I am concerned with authoritative interpretation—has been dealt with at San Francisco also, and the conclusions arrived at there are summarized in the Report of Committee IV/2, document 933, which says: "In cases where it is desired to establish an authoritative interpretation as a precedent for the future, it may be necessary to embody the interpretation in an amendment to the Charter. This may be accomplished by recourse to the procedure provided for amendments."

I have mentioned those factors only for the sake of the record, as I respectfully submit that there is no case for the Court rendering an advisory opinion as far as the legal basis is concerned; but I should like still to deal with one final question: Is the Court formally entitled to refuse an advisory opinion for the reasons which I have just quoted? There is ample authority to support me there. First of all, there is a memorandum by Judge Moore, who I believe is an authority of his own, of February 18th, 1922, in which he says: "The word 'may' is permissive, importing discretion and leaving to the Court itself the role to determine in each instance whether, and in what circumstances, and on what conditions, it would undertake to give advice." He went on: "If application for such an opinion should be presented, the Court should then deal with the application according to what should be found to be the nature and merits of the case."

This view was reaffirmed by the opinion of the learned judges at a meeting on March 10th, 1922, when the question of inserting this discretionary power of the Court was discussed: "La Cour décide qu'aucune disposition spéciale ne sera insérée à cet effet dans le Règlement, étant donné que l'article 78 (art. 74 du texte définitif) réserve la faculté, pour la Cour, de refuser de répondre aux questions qui lui sont posées." (March 10th, Decisions in Council Chamber.)

But it was Judge Anzilotti, who, I submit, faced the issue in all its implications when he said: "It is, indeed, difficult to see how the Court's independence of the political organs of the League of Nations could be safeguarded if it were in the power of the Assembly or the Council to oblige the Court to answer any question which they might see fit to submit to it." (Series A./B., No. 65, p. 60.) And indeed, there were in the history of that famous predecessor of this Court cases where advisory opinions were refused.

On these authorities, I feel that the advisory opinion in principle should be refused; but should you, Mr. President and Members of the Court, proceed beyond the question referred to you and interpret Article 4 of the Charter, which I still hope that you will not do, in that case I submit that the very learned exposé of Professor Scelle will have convinced you that the reply to the first question should be positive. But once the Court arrives at the conclusion that a Member of the United Nations is juridically entitled to make its consent to admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of the said Article, what can be the reply to the second question?

In order to ascertain that, the mutual relationship between the two questions should be investigated. If one does that, one discovers at once that the second question is subsidiary to the first, not only in substance, but even in language. It begins with the words "in particular"—*en particulier*—or in other words, the first question is considered as the

framework from which one piece is taken out, the second question. It is therefore obvious that the contents of the second question are an example of a condition not expressly provided in the Charter.

How, then, can we overcome the difficulty? Could the Court enumerate, while replying to the first question, all these conditions upon which a Member can rely, conditions which "are not expressly provided by paragraph 1 of Article 4", or should the Court put down exceptions? Here again, the task is unsurmountable. Before all, however, I submit that a general negative ruling to the second question put to the Court, which is undoubtedly a political question, would be a very sweeping statement. The conditions in which such cases may arise cannot possibly be foreseen. Why it should not be negative in the particular case, I have tried to explain at length in the earlier part of my speech.

As I promised you, Mr. President and Members of the Court, I am now going to sum up what I have said. For the reasons that I have enumerated, I feel that an advisory opinion on the questions put to this high tribunal should be refused, and for the following reasons:

(a) The questions put to the Court are not legal questions within the meaning of Article 96 of the Charter.

(b) The request to the Court does not concern the interpretation of Article 4, paragraph 1, of the Charter, but political elements upon which it can pass no judgment. Besides, the validity of Article 4 and its applicability as far as the admission of new Members is concerned not having been questioned by any Member of the United Nations, there is no need to go into the issues involved in Article 4.

(c) The questions as presented call for a general opinion, but in the circumstances and on the basis of the documents submitted, this opinion would amount to censuring political action of some Member States of the United Nations in a situation produced by political considerations having been employed by other States in the application of Article 4 of the Charter.

Before I sit down, I should like to conclude with one purely personal remark. In submitting these conclusions, I wish to emphasize that I am by no means trying to reduce or diminish the authority of this high Court. I feel, however, and it is my firm conviction, that international law should be upheld in relations between States and nations. It is, however, my strong conviction also that it is in the interest of legality and international law that jurists should hold firmly to what is theirs, and not enter domains which are not theirs to till. It is in this spirit that I humbly request the President and Members of the Court to consider the views and the points which I have submitted, perhaps not very ably, and perhaps with the taking up of too much of your time.

6. — EXPOSÉ DE M. VOCHOČ

(REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT TCHÉCOSLOVAQUE)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 24 AVRIL 1948.

[*Séance publique du 24 avril 1948, matin.*]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Ayant le grand honneur de prendre la parole devant la Cour aujourd'hui, au nom du Gouvernement tchécoslovaque, il me semble bien difficile, voire impossible, de soumettre à la Cour des vues ou des arguments qui n'aient pas encore été évoqués ou développés dans les discours toujours si intéressants que nous avons entendus depuis deux jours et qui ont été si bien introduits par l'analyse complète de toute la question faite dans l'exposé de M. le Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies.

Toutefois, je prends la liberté de demander l'indulgence de la Cour pour quelques instants.

Tous les orateurs qui m'ont précédé ont souligné l'importance de l'avis consultatif qui vous est demandé. L'éminent représentant du Gouvernement français, M. le professeur Scelle, a bien mis en relief qu'au cours de l'existence de la Société des Nations aucun avis consultatif n'avait été demandé à la Cour permanente sur une question d'une envergure semblable à celle de la question qui occupe la Cour aujourd'hui. Pourtant, la Cour permanente n'a pas donné moins de vingt-sept avis consultatifs.

Puisqu'il s'agit, en l'espèce, d'une question aussi importante, on trouvera assez naturel que le Gouvernement tchécoslovaque désire faire connaître à la Cour ses vues sur la question, et cela au moins par un résumé de sa position de principe.

Cette manière de voir fondamentale de mon Gouvernement peut être déjà indiquée clairement par le fait que les représentants tchécoslovaques ont voté à New-York contre la proposition belge demandant à la Cour l'avis consultatif en question. La voix tchécoslovaque se trouve, en effet, parmi les huit voix qui votèrent contre la majorité des quarante voix.

Il est, je crois, inutile de dire qu'il n'y a dans cette décision de la délégation tchécoslovaque aucune prise de position de principe en ce qui concerne l'institution des avis consultatifs comme telle, et plus particulièrement en ce qui concerne la fonction qui incombe à la Cour internationale de Justice à cet égard.

Toutefois, pour la question présente, nous étions avec ceux qui ne désirent pas voir la Cour se prononcer, par un avis interprétatif, sur les difficultés que présente l'application de l'article 4 de la Charte.

Je me hâte de donner à la Cour l'explication de notre attitude. Celle-ci est basée sur la conviction sincère que les difficultés de la question dont il s'agit aujourd'hui, en ce qui concerne l'article 4 de la Charte, ne sont pas d'ordre juridique. D'après le Gouvernement tchécoslovaque, il s'agit de difficultés d'ordre politique, et il estime, en conséquence, qu'il faut appliquer des méthodes politiques au règlement de telles difficultés.

De ce point de vue découle aussi cette conséquence, entre autres, que dans de telles questions une intervention provenant d'un autre ordre, de caractère juridique, ne peut amener une solution salubre. Une telle intervention est même plutôt susceptible d'aggraver les difficultés qui interviennent aujourd'hui autour de l'article 4 de la Charte.

Le fait que c'est la Cour internationale de Justice qui serait chargée de cette opération — à savoir qui serait appelée à résoudre les difficultés politiques par son avis juridique — n'est pas du tout pour apaiser nos craintes à cet égard, bien au contraire. Toutes les déclarations de la Cour étant investies d'une autorité unique, nous pensons qu'un avis consultatif de la Cour en ce qui concerne l'article 4 de la Charte serait plutôt de nature à influencer défavorablement et avec un poids particulièrement lourd la solution des difficultés politiques provoquées par l'admission des nouveaux Membres dans l'Organisation des Nations Unies.

D'après le point de vue que je viens d'indiquer sommairement, il pourrait peut-être sembler que le Gouvernement tchécoslovaque se laisse influencer, en ce qui concerne l'avis consultatif présent, par une théorie se rapprochant de celle des différends justiciables et des différends non justiciables. Certaines questions sur le plan international ne se prêtent pas à une solution arbitrale ou judiciaire, et mon Gouvernement appliquerait une telle distinction également à la fonction consultative de la Cour. De même que mon Gouvernement s'opposerait à ce que la Cour résolve par un jugement les difficultés provoquées par l'admission des nouveaux Membres à l'Organisation des Nations Unies, de même *ad majori ad minus* il s'oppose aussi à ce que la Cour se prononce sur cette question par un avis consultatif.

Cette assimilation que ferait mon Gouvernement pour les besoins de la cause présente entre les jugements et les avis consultatifs est plus que compréhensible du point de vue pratique d'un gouvernement. En effet, on a déjà fait remarquer maintes fois, et dernièrement encore au cours de ces séances, que les avis consultatifs de la Cour avaient dans la vie des États une autorité tout comme des jugements. Il a été rappelé avant-hier que les gouvernements mêmes dont l'opinion était contraire à l'avis consultatif donné par la Cour permanente s'inclinaient toujours devant son autorité. Sans doute est-il réconfortant à maints égards de constater que l'autorité et le prestige du droit restent si grands qu'une opinion ou un avis seulement de la Cour jouit pratiquement, pour les Léviathans d'aujourd'hui, de l'autorité de la force jugée. Mais s'il en est ainsi, il est d'autant plus compréhensible que les États réfléchissent plutôt deux fois qu'une et mettent soigneusement dans la balance les *pro* et les *contra* avant de se décider à demander à la Cour un avis consultatif. Mon Gouvernement ayant, comme tout Membre des Nations Unies, la faculté de décider librement s'il consent ou non à demander à la Cour son avis sur certaines questions se rapportant à l'article 4 de la Charte, ne pouvait pas ne pas se rendre compte que pratiquement l'opinion de la Cour déciderait du sort de ces questions. Pour des raisons que j'ai déjà indiquées, mon Gouvernement a décidé qu'il ne voulait pas qu'il en soit ainsi. Ainsi s'explique l'attitude négative de la Tchécoslovaquie en ce qui concerne la résolution belge.

[Séance publique du 24 avril 1948, après-midi.]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, j'ai eu l'honneur d'indiquer brièvement ce matin la raison essentielle pour laquelle le Gouvernement tchécoslovaque n'était pas d'accord pour demander à la Cour son opinion juridique sur le cas actuellement pendant. J'ai fait entendre pourquoi mon Gouvernement serait heureux, dans l'hypothèse où la Cour déciderait de donner un avis consultatif, que la Cour se prononçât sur la question à elle soumise de façon à ne pas entraver le jeu politique du compromis et de l'accommodement mutuel qui est, à notre avis, la seule façon — la seule possible et nécessaire — de bien appliquer l'article 4 de la Charte.

Je l'ai déjà dit, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation des Nations Unies est bien une question d'ordre politique. Il faut, au règlement d'une telle question, dans chaque cas individuel, appliquer les procédés souples, variés et opportuns, qu'on emploie toujours *intra* et *extra muros* pour la solution d'une difficulté politique. Je m'arrête un instant sur le terme « opportuns ». Je me permettrai de faire remarquer que l'opportunité politique est souvent nécessité politique, la *dira ananke*. La politique, ce sont les choses dures ; on n'aime pas être opportuniste seulement pour son plaisir.

En soulignant ainsi le caractère politique des questions soumises aujourd'hui à la Cour, nous croyons dire en même temps que ces questions ne peuvent pas être réglées et résolues sur la « base de droit ». Nous connaissons tous cette formule « sur la base de droit ». Les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 l'ont employée pour distinguer les solutions juridiques d'autres méthodes servant à régler les différends entre les États. On a apporté quelque nouvelle lumière sur cette formule « sur la base de droit » quelques années avant cette dernière guerre, en traitant les problèmes soulevés par la question de *peaceful change*, par celle de la révision des traités et des situations intenable (article 19 du Pacte de la Société des Nations). En appréciant et en mesurant la portée de la formule « sur la base de droit » à la lumière des questions ainsi posées, on a généralement reconnu une fois de plus cette ancienne vérité que le droit est, par sa nature même, de fonction statique ; dire le droit est autre chose que de légiférer et de faire de la politique.

Je me hasarde d'ailleurs à parler de ces choses en présence d'un maître qui les a brillamment traitées et en juriste et en homme connaissant les faits de la réalité politique. Je rends hommage au professeur Georges Scelle, et je pense surtout à sa *Théorie juridique de la Révision des Traités*. J'ai moi-même puisé dans l'enseignement du professeur Scelle la distinction à faire dans le droit international entre les méthodes juridiques sur la base de droit propres à régler les problèmes de droit et les méthodes politiques seules susceptibles de régler, avec satisfaction, d'autres questions dans l'ordre international. Le professeur Scelle a protesté contre des systèmes qu'il appelle « hybrides » et qui, selon sa formule, « dépolitisent » ou « déjuridisent » les problèmes qui, néanmoins, restent toujours des problèmes soit politiques, soit juridiques.

Or, s'il fut jamais une situation qu'on ne saurait régler sur la base de droit, c'est bien celle de l'admission des nouveaux Membres dans une organisation internationale telle que l'Organisation des Nations Unies aujourd'hui, telle que hier la Société des Nations, avant-hier peut-être

les amphictyonies grecques et, en général, comme ce fut toujours le cas dans l'histoire de l'humanité, l'entrée des États dans n'importe quelle formation traitant de questions aussi essentiellement politiques que sont les questions de la paix et de la guerre.

La question de l'admission de nouveaux Membres dans une telle organisation internationale ne se pose d'ailleurs que *secundo loco*. La question qui se pose tout d'abord est la suivante : qui seront les premiers fondateurs de l'Organisation ? Il est assez évident que cette première partie de la question ne saurait nullement être réglée sur la base de droit préétabli. Et alors se présente cette question : Que se passera-t-il pour les nouveaux Membres, pour les États qui devront être postérieurement admis dans l'Organisation ? Est-ce que sur ce point tout est clair et simple ? Est-il possible de déterminer à l'avance des règles répondant à toutes les situations qui se présenteront sur le plan international au sujet des divers États demandant à être admis dans l'Organisation ?

Il ne serait possible de fixer de semblables règles que dans l'hypothèse où nous pourrions envisager les États comme des corps politiques plus ou moins semblables à un moment donné et, également, si nous pouvions nous attendre à ce que les autres États Membres formant déjà l'Organisation sont par avance décidés à ne considérer les nouveaux Membres que comme des unités capables d'être additionnées au nombre des Membres existants en vertu de règles préétablies.

Or, il paraît bien impossible de prévoir entre les États des rapports et des réactions réciproques d'une telle façon. Quiconque a un peu d'expérience de ce que sont la politique et les relations extérieures, sait combien les rapports entre les États — malgré leur interdépendance — sont empreints de réactions d'une extrême sensibilité. L'admission d'un nouveau Membre dans l'organisation politique de l'importance des Nations Unies n'est jamais un cas isolé où les électeurs se bornent à considérer seulement la situation du nouveau Membre en laissant de côté des relations et des réactions que son élection crée nécessairement par rapport à tous les autres Membres de l'Organisation.

Il nous semble bien que tout ceci n'est pas le produit d'une spéculation mais dépend de l'observation des faits et est corroboré par l'expérience, qui est toujours pour nous le meilleur guide du monde. L'expérience faite par les Nations Unies nous fournit déjà un renseignement de cet ordre. Les orateurs qui m'ont précédé ont déjà souligné combien les solutions respectives sont marquées par des motifs et des arguments d'opportunité politique. D'autres expériences furent faites précédemment. Il y a une parenté étroite entre le mode d'admission de nouveaux États par les Nations Unies et celui qui était en vigueur pour la Société des Nations. Or, toute l'expérience de la Société des Nations relative à l'application de l'article premier du Pacte concernant l'admission de nouveaux Membres prouve que ce sont toujours des motifs d'opportunité et des nécessités politiques qui ont décidé de l'admission de nouveaux États dans la Société des Nations. Cette pratique se trouve e. g. clairement exposée dans le *Commentaire* bien connu du Pacte fait par M. Jean Ray. Ce livre, qui date de 1930, contient déjà dans le chapitre relatif à cet article une partie qui s'intitule : *Des dérogations au droit commun en matière de conditions d'admission*. Il y est traité de certaines conditions supplémentaires stipulées par la Société des Nations pour les États sollicitant leur admission ou de certaines conditions ou réserves formulées par ces États. L'entrée de la Suisse, l'entrée de

l'Allemagne dans la Société des Nations sont particulièrement rappelées à ce sujet. On sait quelle crise provoquait l'entrée de l'Allemagne, en 1926, dans la Société des Nations ; pourtant, à la lumière de l'article premier, il s'agissait tout simplement de l'admission d'un nouveau Membre dans la Société. Il est caractéristique que ledit *Commentaire* de M. Ray parle ici de « l'anarchie juridique au milieu de laquelle se réalisa l'admission de l'Allemagne » ; « les tractations qui précédèrent l'admission de l'Allemagne viennent-elles renforcer l'impression que nous avaient donnée les négociations avec la Suisse ? L'article premier du Pacte ne fait mention que de l'Assemblée, n'attribue au Conseil aucun pouvoir en ce qui concerne l'admission dans la Société. Et pourtant, dans les deux circonstances où les questions les plus graves, juridiquement et politiquement, se sont trouvées posées, c'est en fait par le Conseil qu'elles ont été tranchées » (*op. cit.*, p. 107).

Il me semble qu'il suffit de se rappeler ces histoires qui ne sont pas si anciennes pour pouvoir y ajouter une note marginale qui serait à peu près la suivante : Nous ne croyons pas qu'on aurait pu maîtriser ladite anarchie juridique en la serrant dans des formules juridiques plus étroites encore. Une opération politique demande à être traitée par des méthodes politiques.

Je viens de terminer les observations d'ordre général que je me suis permis de faire avec l'espoir de faire connaître à la Cour les raisons essentielles qui ont amené le Gouvernement tchécoslovaque à désirer voir la matière en question débattue à New-York et non à La Haye.

J'espère qu'il ressort d'une façon suffisamment claire de mes observations quelle réponse mon Gouvernement aimerait voir donner par la Cour aux deux questions qui lui sont soumises dans la demande d'avis consultatif en question, dans l'hypothèse où la Cour se déciderait à donner un tel avis. Cette réponse devrait, en tout cas, être suffisamment large pour respecter le jugement politique des Nations Unies, leur pouvoir discrétionnaire. C'est seulement une telle réponse qui, à notre avis, serait susceptible de faciliter le règlement politique que l'admission de nouveaux Membres par les Nations Unies rend nécessaire.

Il est bien entendu que la Cour se verrait dans l'impossibilité de donner dans son avis une telle réponse si le texte de l'article 4 s'y opposait ; mais nous ne croyons pas que tel est le cas. Il paraît bien à mon Gouvernement que le texte du paragraphe 1 de l'article 4 n'exclut nullement que les Membres des Nations Unies peuvent considérer l'admission de Membres nouveaux, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire, non seulement par rapport à certaines conditions qui sont expressément énumérées dans le paragraphe 1 de l'article 4, mais encore sous l'angle d'autres conditions dictées par leur jugement politique et qui ne sont pas indiquées expressément dans l'article.

En effet, nous considérons, avec la plupart des orateurs qui m'ont précédé, que le paragraphe 1 de l'article 4 énumère les conditions minima nécessaires à l'admission d'un État dans l'Organisation des Nations Unies. L'existence de ces conditions — *peace-loving nation*, respect des obligations, capacité et volonté de les remplir — doit être vérifiée. Bien entendu, leur existence ne donne encore aucun droit à l'admission au sein de l'Organisation. Avoir la capacité d'être élu ne signifie pas que l'on est déjà *ipso facto* élu.

Si l'on n'arrive pas — d'abord au Conseil de Sécurité, ensuite dans l'Assemblée générale — à vérifier que, dans le cas concret, les conditions

sont réunies, la première base nécessaire à l'admission de nouveaux Membres manque. La demande d'admission comme Membre des Nations Unies n'est pas recevable.

Dans l'autre cas, à savoir lorsque les deux organes compétents des Nations Unies arrivent à constater la présence desdites conditions minima énumérées dans le paragraphe 1 de l'article 4, l'Organisation des Nations Unies est parfaitement libre de régler l'admission de nouveaux Membres suivant les considérations diverses de l'opportunité politique.

Sous cet angle, nous considérons la liaison qui peut être établie entre l'admission de certains Membres et celle d'autres Membres, comme une solution d'opportunité qui est permise dans le cadre de l'article 4 de la Charte.

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, j'ai terminé mon exposé sommaire concernant les points de vue de principe qu'a mon Gouvernement dans les questions qui sont soumises aujourd'hui à la Cour, et je vous prie d'agréer mes respectueux remerciements pour l'attention que la Cour m'a prêté.
