

OPINION INDIVIDUELLE DE M. AZEVEDO

1. — Je suis d'accord sur les conclusions auxquelles est arrivée la Cour, et les observations qui suivent ont simplement pour objet d'exprimer certains motifs que j'estime de mon devoir de joindre à l'avis.

Tout d'abord, je me permets de rappeler une manière de voir antérieure, étant convaincu qu'une modification radicale avait été introduite par la Charte dans le domaine des avis consultatifs ; j'ai pensé même à la revision de l'article 82 et à la suppression de l'article 83 du Règlement de la Cour pour écarter toute demande déguisée en avis.

Si la fonction de conseiller attribuée à une Cour de Justice peut choquer des convictions enracinées, il y avait à mon avis quelque chose de beaucoup plus bizarre : c'était le *tertium genus*, qui a toujours troublé la nette application de la règle énoncée à l'article 14 du Pacte de 1919, comme on peut le constater en lisant les travaux de tous ceux qui se sont occupés à fond du problème (Bassett Moore, Hudson, De Visscher, Negulesco, Ténékidès, Dauvergne, Beuve-Méry, Remlinger, etc.).

Les expressions « tout différend ou tout point » ont donné lieu à cette anomalie de faire trancher un litige sans force de chose jugée et quelquefois en dehors du consentement des parties intéressées ; ainsi, le principe de la juridiction volontaire qui était à la base du système risquait de disparaître à la suite d'un détournement bien facile à entreprendre.

Pour éviter de telles conséquences, la Charte a substitué à ces expressions tout simplement les termes « toute question juridique » (en anglais il n'y avait pas de modification à introduire parce que le mot *question* correspondait déjà au français *point*).

A mon avis, la curieuse notion qu'on a dû appeler l'« arbitrage consultatif », ainsi que l'intervention de juges *ad hoc* en matière d'avis, ont alors disparu. L'élément perturbateur étant ainsi écarté, la fonction consultative de la Cour assumera un grand relief, et celle-ci n'aura pas à trancher de conflits réels par une méthode indirecte et étrange, sorte de travestissement de la voie contentieuse.

Grant Gilmore, tout en soulignant la réduction de compétence opérée par la Charte, a remarqué que les cas décidés par l'ancienne Cour, par la voie contentieuse, étant liés plus au moins au consentement des parties, ont présenté en général une portée médiocre, tandis que par la voie d'avis on a tranché des questions bien plus

INDIVIDUAL OPINION BY M. AZEVEDO.

[*Translation.*]

1.—I agree with the findings of the Court, and the purpose of the following remarks is merely to explain certain reasons which I should like to add to the opinion.

I would begin by referring to my previous view, that I am convinced that a radical change was made by the Charter in the matter of advisory opinions. I also have in mind the revision of Article 82 and the abolition of Article 83 of the Rules of Court, to prevent any request disguised as an opinion.

If the function of advisor given to a Court of Justice offends certain deep-rooted convictions, there is something even stranger in my view; it is the *tertium genus* which has always impeded the clear application of the rule laid down in Article 14 of the 1919 Covenant, as may be seen by reading the commentaries of those who studied the problem (Bassett Moore, Hudson, De Visscher, Negulesco, Ténékidès, Dauvergne, Beuve-Méry, Remlinger, etc.).

The expressions "any dispute or any point" have given rise to the anomaly of settling a dispute without having the authority of a judgment and sometimes without the consent of the interested parties; in this way, the principle of voluntary jurisdiction, which was at the basis of the system, ran the risk of disappearing as the result of a diversion which was easy to undertake.

In order to forestall such consequences, the Charter substituted for these expressions simply the terms "any legal question" (in English no change was necessary, because the word *question* already corresponded with the French *point*).

In my view, this strange notion which has been called "advisory arbitration" has now disappeared, as well as the participation of judges *ad hoc* in advisory opinions. The disturbing element having been removed, the advisory function of the Court will assume great importance, and the Court will not have to settle genuine disputes by a strange and indirect method, a sort of travesty of contentious procedure.

Grant Gilmore, in emphasizing the reduction of jurisdiction brought about by the Charter, has observed that the contentious cases decided by the old Court, being more or less linked to the consent of the parties, generally had only secondary importance, while those matters which were decided by advisory opinion were

intéressantes. (*Yale Law Journal*, August 1946. *The international Court of Justice*, pp. 1053, 1054 et 1064.)

Le fait de poser à une Cour des questions théoriques peut paraître très singulier, mais on ne doit pas oublier que la Cour internationale de Justice présente un double caractère : elle est à la fois tribunal et conseiller. Et il appartient bien à un organe consultatif de donner une réponse *in abstracto* en vue d'une éventuelle application à plusieurs situations de fait : *minima circumstantia facti magnam diversitatem juris*.

Certes, Manley Hudson a remarqué que la Cour permanente ne s'est jamais départie des faits (*The Permanent Court of International Justice*, 1933, par. 470, pp. 495-496, et note 69), mais il reconnaît aussi que, dans l'Avis n° 1, la question avait déjà été tranchée par le Bureau international du Travail et que la demande d'avis avait le seul but d'obtenir un *criterium* pour l'avenir (Hudson, *op. cit.*, p. 497, C. P. J. I., Série B, n° 1, p. 14).

Il faut reconnaître que toute demande — en dehors d'une attitude tout à fait artificielle et qu'on ne saurait présumer — est toujours provoquée ou influencée par des faits, mais il est aussi possible d'éliminer les éléments concrets afin de dégager un point dogmatique isolé.

Dans le rapport primitif de Lapradelle, en 1920, la demande abstraite était déjà prévue à propos de la distinction entre, d'un côté, le « point », toujours circonscrit à une question de droit pur, théorique, et, d'un autre côté, le « différend », surgi sur la base d'un conflit actuellement né, concret.

Une telle distinction correspond donc à l'idée des fondateurs de la Cour et elle était nettement tracée dans le projet présenté, en 1920, par le juriste brésilien Clovis Bevilacqua. C'est par tout cela que la Cour permanente a pu affirmer :

« On ne voit pas pourquoi les États ne pourraient pas demander à la Cour de donner une interprétation abstraite d'une convention ; il semble plutôt que c'est une des fonctions les plus importantes qu'elle peut remplir. » (C. P. J. I., Série A, n° 7, pp. 18-19 ; Série B, n° 1, p. 24.)

Il est même préférable que la Cour ignore les différends qui ont donné lieu à telle ou telle question ; elle ne serait pas amenée à engager sa responsabilité en sortant de ses fonctions et, d'autre part, elle laisserait un plus grand champ d'appréciation à l'organe qui en devrait faire l'application sans froisser le prestige du tribunal.

2. — Je signale ainsi avec plaisir que le premier avis demandé à la Cour offre un exemple parfait de la manière dont je voudrais

much more interesting. (*Yale Law Journal*, August 1946. *The International Court of Justice*, pp. 1053, 1054 and 1064.)

That a Court should be asked for an opinion on theoretical questions may seem strange. But it must not be forgotten that the International Court of Justice has a double character: that of tribunal, and that of counsellor. And it is quite fitting for an advisory body to give an answer *in abstracto* which may eventually be applied to several *de facto* situations: *minima circumstantia facti magnam diversitatem juris*.

It is true that Manley Hudson made the point that the Permanent Court never deviated from the facts (*The Permanent Court of International Justice*, 1933, para. 470, pp. 495-496, and note 69), but he admits too that in Advisory Opinion No. 1 the question had already been decided by the International Labour Office, and that the request for the opinion had as its sole purpose the establishment of a criterion for the future (Hudson, *op. cit.*, p. 497, P.C.I.J., Series B., No. 1, p. 14).

Any request—apart from a quite artificial attitude, which cannot be presumed—always arises from or is influenced by facts, but it is also possible to eliminate the concrete elements, so as to reveal an isolated point of doctrine.

In the original report by Lapradelle, in 1920, an abstract request was already contemplated in connexion with the distinction between a “point”, on the one hand, which was always limited to a question of pure, theoretical law, and, on the other hand, a “dispute”, which had arisen from a concrete disagreement, already in existence.

Such a distinction therefore corresponds to the idea held by the founders of the Court, and it was clearly indicated in the plan proposed in 1920 by the Brazilian jurist Clovis Bevilacqua. It is for all these reasons that the Permanent Court could say:

“There seems to be no reason why States should not be able to ask the Court to give an abstract interpretation of a treaty; rather would it appear that this is one of the most important functions which it can fulfil.” (P.C.I.J., Series A., No. 7, pp. 18-19; Series B., No. 1, p. 24.)

It is even preferable that the Court should ignore disputes that have given rise to any particular question. The Court would not then be led to incur responsibility by departing from its normal duty; the Court would thus leave a wider field of appreciation open to the body which would have to apply the convention without slighting the prestige of the tribunal.

2.—I am glad to note that the first opinion for which the Court is asked affords a perfect example of the manner in which I would

qu'ils fussent toujours posés. La Cour n'a pas eu même le souci de rechercher « avant tout si la demande a trait ou non à une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États », ainsi que l'exige l'article 82 de son Règlement.

Il est certain que l'un des considérants qui précèdent la résolution adoptée par l'Assemblée générale se réfère en termes précis à ce qui s'est passé dans quelques séances du Conseil de Sécurité, mais si les questions posées permettent une réponse complète, la Cour n'est pas liée par de simples considérants.

D'autre part, même si la Cour voulait connaître les faits, elle ne serait pas soumise à des limitations et pourrait se renseigner d'une manière totale et non fragmentaire. Voilà pourquoi le Secrétaire général ne s'est pas borné à envoyer à la Cour les trois procès-verbaux invoqués, mais a transmis également une documentation copieuse, dont s'est servi aussi le Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique, dans son exposé oral.

Ainsi, l'examen de ces documents, comme aussi celui d'autres éléments dont nous avons pu prendre connaissance par simple esprit d'investigation, convainc davantage en faveur d'une étude purement spéculative des questions posées, de manière à permettre à la Cour de donner, sans acception de personne ou d'État, un avis dont les effets soient par conséquent applicables à tout Membre de l'Organisation.

En effet, on peut constater, d'après toute l'histoire du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale, depuis deux ans que l'Organisation des Nations unies est en fonction, que les mêmes arguments, ou presque, ont été employés et les mêmes critiques reproduites alternativement par les représentants de certains États se trouvant, par les faits, dans des situations pareilles encore qu'opposées.

On pourrait même rapprocher la discussion entamée au Conseil de Sécurité à partir de la fin du mois d'août 1946 de celle qui s'est déroulée devant le même organe dès le mois de janvier 1946, ce qui a permis, par exemple, à John Hazard de dégager l'idée des échanges en matière d'admission des Membres avant qu'elle ne se posât clairement au sein de l'Organisation des Nations unies. (*Yale Law Journal, cit.*, p. 1031.)

3. — En restant fidèle à un critère objectif, on pourra entreprendre l'examen de tout problème juridique sans égard aux éléments politiques qui peuvent s'y mêler en n'importe quelle proportion.

L'exception sur la portée politique du cas est bien connue des tribunaux nationaux à propos des affaires nées d'une action discrétionnaire des gouvernements, mais les Cours disposent toujours de moyens sûrs pour rejeter le *non liquet* et pour agir dans la zone de transition qui constitue la frontière entre le juridique et le politique en tâchant de protéger les droits individuels.

wish questions always to be put. The Court has not even had above all to "consider whether the request for the advisory opinion relates to a legal question actually pending between two or more States", as required by Article 82 of the Rules.

It is true that one of the recitals at the head of the resolution adopted by the General Assembly refers in precise terms to what happened in certain meetings of the Security Council, but if the questions asked are clear enough to make a complete answer possible, the Court is not bound by mere recitals.

On the other hand, if the Court chose to know the facts, it would not be limited, and would be free to inform itself not partially, but completely. That is why the Secretary-General did not send to the Court only the minutes of the three meetings referred to, but sent copious documentation, which the Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department used in his oral statement.

Thus, the examination of these documents, as of all other elements which we have been able to examine for the purpose of investigation, convinces us even further that we should make a purely theoretical study of the question, so as to enable the Court without the assistance of any individual or State, to give an opinion of which the effects would be applicable to all Members of the Organization.

In fact, it can be seen, by examining the whole history of the Security Council and of the General Assembly, since the United Nations was founded two years ago, that almost the same arguments have been used and the same criticism reproduced alternatively by the representatives of certain States who found themselves, by the force of circumstances, in similar, though opposite, situations.

The discussion which began in the Security Council at the end of August 1946 might even be compared to that which had already taken place in the same body in January 1946; this made it possible for John Hazard to write about the idea of bargaining in the admission of Members even before the question really came up in the United Nations. (*Yale Law Journal, cit.*, p. 1031.)

3.—By applying an objective criterion faithfully, any legal question can be examined without considering the political elements which may, in some proportion, be involved.

Objection to the political aspect of a case is familiar to domestic tribunals in cases arising from the discretionary action of governments, but the Courts always have a sure means of rejecting the *non liquet* and of acting in the penumbra which separates the legal and the political, in the endeavour to protect individual rights.

Dans mon pays, un juriste éminent, qui a été aussi membre de cette Cour, Ruy Barbosa, a épuisé l'examen du problème à la lumière du droit comparé (*Direito do Amazonas ao Acre*, Rio de Janeiro, 1910) ; il est particulièrement intéressant de voir dans ce travail comment, par exemple, l'histoire de la Cour de Washington a fourni à ce propos nombre de renseignements utiles dès le commencement de la vie autonome du pays, à travers la guerre de Sécession, jusqu'aux événements de 1937 qui ont trait à l'adoption du *New Deal* par Franklin Roosevelt.

Les décisions connues sous le nom d'*Insular Cases* ont provoqué des appréciations d'une grande finesse : C. F. Randolph a dit, par exemple : « des bruyantes questions politiques peuvent garder cette nature en dehors de la Cour, mais devant celle-ci elles se présentent comme de simples questions judiciaires ». (*The Law and Politics of Annexation*, p. 105.)

Mais la possibilité d'une séparation des deux aspects est encore admise dans d'autres pays, dont les systèmes juridiques sont très différents de ceux adoptés en Amérique. On pourrait à cet égard citer l'activité du Conseil d'État français, dont la jurisprudence en matière du contentieux administratif touche à des domaines toujours plus étendus.

En nous transportant dans le champ du droit international, nous constatons d'abord que, en dehors des vœux et propos contenus dans son Préambule, la Charte de l'Organisation des Nations unies rappelle que l'ajustement ou le règlement des différends ou des situations de caractère international susceptibles d'aboutir à une rupture de la paix doit être réalisé par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international (article premier, par. 1).

La bonne foi, dans l'accomplissement des obligations assumées aux termes de la Charte, est aussi signalée (article 2, par. 2), ainsi que le devoir, pour le Conseil de Sécurité, d'agir conformément aux buts et principes des Nations unies (article 24, par. 2).

Partant, on ne pourra nier que l'Organisation des Nations unies ne repose essentiellement sur des bases juridiques ; l'égalité souveraine des États est régulièrement limitée afin de favoriser l'harmonie entre les peuples (C. P. J. I., Série B, n° 13, p. 22), et il faut reconnaître que toutes les nations, grandes ou petites, ont dû admettre des limitations à leur activité internationale.

Les actes le plus typiquement politiques, tels que la déclaration de guerre, restent soumis à des mesures « abortives », ingénieusement reliées les unes aux autres ; d'un autre côté, le pouvoir de conclure des traités est nettement réglé (article 103).

Dans ces conditions, les pouvoirs discrétionnaires qui sont accordés expressément ou qui peuvent filtrer à travers la flexibilité de nombreux textes, se heurtent toujours à des limitations et doivent, en outre, être exercés en vue des buts prévus par cet ordre juridique.

In my country, an eminent jurist who was also a member of this Court, Ruy Barbosa, examined the problem fully in the light of comparative law (*Direito do Amazonas ao Acre*, Rio de Janeiro, 1910); it is particularly interesting to see in his work how, for instance, the history of the Washington Court from the beginning of the country's autonomous existence, through the war of Secession, until 1937, and the adoption of the *New Deal* by Franklin Roosevelt, affords useful information.

The decisions known as the "Insular Cases" have been ably commented on. C. F. Randolph, for instance, states that "these may be momentous political questions without the precincts of the Court; within, they are simple judicial questions" (*The Law and Politics of Annexation*, p. 105.)

But the possibility of a separation of the two aspects is still admitted in other countries, whose juridical systems are quite different from those of America. In this connexion, the activity of the French Council of State might be mentioned; its jurisprudence embraces a constantly widening field.

If we move into the field of international law, we observe that, outside the general wishes expressed in the Preamble, the Charter of the United Nations reminds us that the adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace is to be brought about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law (Article 1, para. 1).

The good faith in which the obligations assumed in accordance with the Charter shall be fulfilled is also mentioned (Article 2, para. 2), as well as the duty of the Security Council to act in accordance with the purposes and principles of the United Nations (Article 24, para. 2).

Consequently, it cannot be denied that the United Nations rests essentially on legal foundations; the sovereign equality of States is restricted, in order to promote harmony among peoples (P.C.I.J., Series B., No. 13, p. 22), and it must be admitted that all nations, large or small, have had to limit their international activities.

The most typically political acts, such as the declaration of war, are subject to ingeniously linked "abortive" measures; on the other hand, the power to conclude treaties is regulated (Article 103).

In such conditions, the discretionary powers which are expressly granted, or which can filter through numerous flexible provisions, always come up against limitations and must, in addition, be exercised with a view to the aims of this legal order.

C'est pourquoi l'examen juridique des questions peut être étendu jusqu'à la frontière de l'action politique, quoique l'abolition totale des cas *non justiciables*, comme le souhaitent de grands esprits, n'ait pas encore pu se réaliser.

Dans l'affaire présente, la question juridique est nettement dégagée, et la Cour peut la trancher sans se demander si des mobiles politiques déguisés y sont ou non introduits, exactement comme l'a fait l'ancienne Cour dans l'Avis n° 23 :

« La Cour est appelée à remplir une fonction judiciaire, et il ne semble pas qu'il y ait lieu de discuter et d'appliquer des principes politiques ou des théories sociales.... » (Série B, n° 13, p. 23.)

4. — En passant à l'examen du cas particulier et considérant comme écartée la notion de l'universalité de l'O. N. U., idéal non encore transformé en règle normative à l'égard de l'admission de nouveaux Membres, il faut d'abord vérifier s'il y a, ou non, un droit subjectif à être admis dans cette société internationale.

Pour justifier une réponse affirmative, on a même proposé l'application de la notion d'obligation en faveur des tiers, adoptée non seulement par divers traités, mais aussi par plusieurs autres groupements internationaux, comme celui de la propriété industrielle, où tout pays est libre de donner son adhésion, cette adhésion suffisant pour qu'il commence à jouir des droits et à assumer des obligations.

Mais ici, il ne s'agit pas d'un acte unilatéral, mais d'un acte nettement bilatéral, qui n'est parfait qu'une fois la demande acceptée par les organes principaux de l'O. N. U.

Une telle demande ne présente d'abord un caractère obligatoire qu'à l'égard du demandeur qui attend l'acceptation, et même si celle-là est appuyée sur l'existence des qualités requises par la Charte, le candidat ne peut pas être lui-même le juge de la conformité et de la preuve de ces conditions par rapport à l'article 4. Cette tâche appartient à l'Organisation, qui peut, ou non, accepter la proposition en exerçant un jugement de valeur qu'il lui appartient exclusivement de rendre.

Donc, il ne s'agit pas d'un droit, mais d'un simple intérêt, lequel peut toutefois être ultérieurement transformé par ledit jugement.

Les conditions d'admission ont été fixées délibérément d'une manière si large et si souple qu'il en résulte une forte dose d'arbitraire dans les recommandations et les décisions y relatives.

Il serait difficile de considérer l'une quelconque des conditions requises comme ayant un caractère purement objectif, susceptible d'une appréciation algébrique ; et en dépit de la place attribuée au mot « jugement », c'est précisément au sujet du caractère pacifique

This is why the legal examination of questions can be extended to the frontiers of political action, although (as certain great minds would wish) the abolition of *non-justiciable* disputes has not yet been attained.

In the present case, the legal question is clearly apparent, and the Court can decide it without enquiring whether hidden political motives have been introduced or not, in the same way as the old Court has done in the Opinion No. 23 :

“The Court is called upon to perform a judicial function, and there appears to be no room for the discussion and application of political principles or social theories....” (Series B., No. 13, p. 23.)

4.—Passing to the examination of the particular case, and dismissing the notion of the universality of the United Nations, an ideal which has not yet become a guiding rule for the admission of new Members, the following question must first be considered : whether there exists, or not, a subjective right to be admitted to this international society.

In favour of an affirmative answer, it has been suggested that the notion of an obligation in favour of third parties should be applied by analogy ; such a notion has been adopted in several treaties, and also by various international groups, such as the Industrial Property Group, to which each country is free to adhere, such adherence being sufficient for the country to begin to enjoy its rights and assume its obligations.

But here the act involved is not unilateral, but manifestly bilateral ; and it is complete only when the request for admission has been accepted by the principal organs of the United Nations.

Such a request is binding only on the applicant, and even if it is founded on the existence of the qualifications required by the Charter, the candidate cannot himself judge whether the conditions are fulfilled in conformity with Article 4. This is the task of the Organization, which may, or may not, accept the proposal by a judgment which it alone can render.

Therefore it is not a question of right, but simply of interest, which may, however, be transformed later by the judgment in question.

The conditions for admission, as deliberately laid down, are so broad and flexible that the recommendations and decisions relating thereto necessarily contain a strong arbitrary element.

It would be difficult to say that any one of the required conditions has a purely objective character, and that it could be appraised algebraically ; and despite the place allotted to the word “judgment”, it is precisely in the matter of the peace-loving nature of

d'un État qu'on a ouvert un large crédit aux vues politiques de ceux qui doivent se prononcer.

Des mobiles de tout ordre qui peuvent rapprocher ou écarter et les hommes et les pays s'infiltreront dans les interstices qui sont restés ; tous les préjugés et même les aversions physiques trouveront le moyen d'influencer la décision soit par un acte de volonté, soit même par l'action du subconscient ; chaque appréciation sera psychologiquement déterminée par le critère qu'appliquera chaque votant.

Il serait vain d'exiger dans la pratique que les représentants des États se comportassent exclusivement selon des préoccupations de nature idéale et abstraite, puisque, au fond de toute organisation sociale, il n'y a que des hommes dont les vertus et les défauts, d'ordre individuel ou collectif, sont à peu près les mêmes.

La querelle philosophique des « universaux » n'a pas réussi, à travers les siècles, à donner d'autre base aux groupements humains, en dépit du perfectionnement des doctrines nominalistes, réalistes ou conceptualistes sur la personnalité juridique ou sur l'organisme institutionnel.

Bref, tous les éléments politiques interviendront pour déterminer le jugement des organes de l'O. N. U. à propos des qualifications requises à l'article 4 de la Charte : ainsi, des objections développées à propos de la protection des droits de l'homme, des attitudes des pays pendant la dernière guerre, de l'étendue des relations diplomatiques, etc., peuvent en principe justifier un refus.

De la Conférence même de San-Francisco est parti l'exemple lorsqu'elle a approuvé par acclamation la proposition selon laquelle les pays dont les gouvernements avaient été installés avec l'aide des forces militaires des pays ayant lutté contre les Nations unies, seraient considérés comme ne se conformant pas aux conditions requises.

À propos des institutions démocratiques, on a évité aussi d'y faire une référence directe, à peu près dans les termes adoptés dans la Conférence de Téhéran de 1943 (Goodrich and Hambro, *Charter of the United Nations*, p. 80), par crainte d'une intervention ou d'une simple ingérence dans les affaires domestiques d'un pays ; mais le rapport même, qui a fait état de telles appréhensions, n'a pas oublié de souligner qu'il était possible, pour une appréciation de ce genre, d'intervenir lors du jugement sur les qualifications exigées. (U. N. C. I. O., Comité I/2, doc. 1160, vol. VII, p. 316.)

5. — En revanche, il faut reconnaître qu'on a tout de même limité l'examen des candidatures, en déterminant les seules exigences qu'un candidat était tenu à satisfaire ; c'était le *minimum* considéré comme nécessaire pour prévenir l'arbitraire.

Donc, la formule adoptée diffère essentiellement de celle de la Société des Nations, où l'on n'exigeait aucune qualité ni enquête

a State that a wide scope has been given to the political views of those who are called upon to pronounce themselves.

Motives of all kinds, tending to unite or separate men and countries, will slip through the remaining loopholes ; all kinds of prejudices, and even physical repugnance will find a way of influencing the decision, either by an act of the will or even through the action of the subconscious. Each appraisal will be psychologically determined according to the criterion applied by each voter.

It would be vain to require in practice that the representatives of States should act exclusively according to ideal and abstract considerations, seeing that at the basis of every social organization, there are only men, whose virtues and faults, individually or collectively, are almost the same.

The philosophical quarrel of the "universals" has not succeeded, through the centuries, in giving any other basis to human groups, in spite of the effect of nominalist, realist and conceptualist doctrines on legal personality, or on the institutional organism.

In short, all political considerations may intervene in determining the judgment of the organs of the United Nations regarding the qualifications laid down in Article 4 of the Charter. Hence, objections that have been raised regarding the protection of the rights of man, the attitude of countries during the last war, the extent of diplomatic relations, etc., may, in principle, justify the rejection of an application.

The idea arose in the San Francisco Conference itself, which approved, by acclamation, a proposal that countries whose governments had been established with the aid of the military force of countries that had fought against the United Nations, should be held not to fulfil the required conditions.

A direct reference to democratic institutions was avoided, roughly in the terms adopted at the Teheran Conference of 1943 (Goodrich and Hambro, *Charter of the United Nations*, p. 80), in order not to intervene in or even meddle with the domestic affairs of a country ; but the report itself, which expressed such fears, did not fail to stress that such an appraisal might be made when judgment as to the required qualifications was given. (U.N.C.I.O., Committee I/2, Doc. 1160, Vol. VII, p. 316.)

5.—On the other hand, it must be admitted that the examination of candidatures has been limited by determining all the requirements that a candidate was obliged to fulfil ; this was the *minimum* considered necessary to prevent arbitrary acts.

Consequently, the draft adopted differs essentially from that of the League of Nations, wherein no qualifications were required,

préalable sur le passé du candidat ; on l'invitait simplement à prendre un engagement pour l'avenir, en donnant (« pourvu que ») des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux. Un régime plus restrictif et moins discrétionnaire convenait mieux à l'ordre juridique que le monde était désireux de rétablir, dès la déclaration des Quatre Puissances de Moscou, en 1943, après la Charte de l'Atlantique.

En examinant l'élément systématique, on trouvera encore que les bâtisseurs de San-Francisco, pour élargir toute énumération de clauses, ont jugé nécessaire d'établir, le cas échéant, une faculté expresse ; ainsi, on a réservé des exceptions à propos des questions importantes, soumises à la votation des deux tiers (Charte, article 18, par. 3), des territoires entrant dans le régime de tutelle (article 77, par. 2), de la participation à la Cour des États non Membres (article 93, par. 2) et du jugement en dehors des sources de droit (Statut, article 38, par. 2).

Mais l'article 4 ne comporte aucune exception aux conditions nettement posées ; en ce qui concerne l'absence du mot « condition » dans le texte anglais, cela n'altère pas le régime, si on constate qu'à maintes reprises le même mot, pris dans le même sens, correspond en anglais tantôt à *condition* (Charte, article 93, et Statut, article 4, par. 2 et 3, articles 18 et 35), tantôt à *qualification* (Statut, articles 2 et 9).

L'examen de tous les documents permet encore de constater que l'interprétation limitative a prévalu dans la pratique des organes de l'O. N. U., où des griefs sont réciproquement soulevés par leurs Membres à propos des exigences formulées en dehors du cadre fixé par l'article 4. Mais on n'y a jamais affirmé qu'un pays remplissant toutes les conditions légales pouvait néanmoins n'être pas admis, faute d'autres qualités ; au contraire, on a toujours déclaré que l'inexistence de certaines qualités empêchait de remplir les conditions prescrites par un texte qu'on ne voulait pas enfreindre.

Et si je ne me trouvais pas devant une question abstraite et, partant, si j'étais obligé de tenir compte des faits, je tiendrais pour nullement prouvées des allégations qui pourraient être mises à la base de la première question.

6. — Après avoir établi la fixité des conditions requises, on pourrait encore demander si, tout en admettant la grande amplitude du jeu des raisons politiques, il serait possible, eu égard aux conséquences de la doctrine de la relativité des droits déjà acceptée par le droit international (C. P. J. I., Série A, nos 7, p. 30 ; et 24, p. 2, et Série A/B, n° 46, p. 167), d'admettre une espèce de censure

nor was previous enquiry made into the candidate's past. The candidate was merely invited to enter into an engagement for the future by giving ("provided that") effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations. A more restrictive and less discretionary régime was better suited to the rule of law which the world was desirous of re-establishing after the Moscow declaration of the Four Powers in 1943, and after the Atlantic Charter.

If we look at their method of construction, we shall find that the builders of the San Francisco Charter, in order to avoid increasing the number of articles, decided to provide for express faculties in certain cases; thus, exceptions were made in regard to the important questions subject to a two-thirds majority (Charter, Article 18, para. 3), to territories to be brought under the trusteeship system (Article 77, para. 2), to non-member States which may become parties to the Statute (Article 93, para. 2), and to decisions *ex æquo et bono* (Statute, Article 38, para. 2).

But Article 4 forms no exception to conditions definitely laid down; as regards the absence of the word "condition" in the English text, this does not change the system, if it be remembered that, on several occasions, the same word, taken in the same sense, corresponds in English sometimes to *condition* (Charter, Article 93, and Statute, Article 4, paras. 2 and 3, and Articles 18 and 35), and sometimes to *qualification* (Statute, Articles 2 and 9).

The examination of all the documents leads to the conclusion that exhaustive interpretation has been current in the practice of the organs of the United Nations, the Members of which have reciprocally made complaints on the subject of requirements lying outside the scope fixed by Article 4. It has never been asserted that a country fulfilling all the legal conditions might nevertheless not be admitted, because other conditions were not fulfilled; on the other hand, it has always been stated that the absence of such qualifications prevented the fulfilment of the conditions prescribed by a provision that it was desired not to infringe.

And if I were not faced with an abstract question, and, consequently, if I had to take facts into account, I should consider that allegations which might be the basis of the first question asked have not been proved.

6.—Having established that the required conditions are fixed, it might still be possible—having regard to the doctrine of the relativity of rights already accepted in international law (P.C.I.J., Series A., No. 7, p. 30; and No. 24, p. 2; Series A./B., No. 46, p. 167)—to admit a kind of censorship for all cases in which there has been a misuse or, at any rate, abnormal use of power in the

pour tous les cas où, lors de l'appréciation des qualités limitativement énumérées, il y a eu détournement de pouvoir présentant un caractère abusif ou du moins anormal.

Tout ordre juridique comporte des limitations et est fondé sur des normes précises qui sont toujours prêtes à réapparaître comme l'élément constant de la construction, aussitôt dépassé le champ d'action des principes de caractère discrétionnaire, adoptés à titre exceptionnel.

Une telle constatation a des racines très anciennes dans la vie juridique, qui ont pu mitiger, à travers les siècles, l'adage *qui suo jure utitur neminem laedit*.

Le concept de l'abus de droit est dès maintenant émancipé des classiques notions du dol et de la faute ; au dernier stade du problème, on peut mettre de côté toute recherche d'intention pour examiner seulement l'aspect objectif, c'est-à-dire, en présumant que le droit dont il s'agit doit être exercé conformément aux critères de la normalité en vue du but social de la loi. (V. g. Code civil suisse, art. 2 ; soviétique, art. 1, et brésilien, art. 160.)

Même l'arbitraire souffre de restrictions. Il serait sans doute difficile de fixer des bornes *a priori*, quoiqu'il soit bien facile de formuler des exemples : pourrait-on considérer la Suisse comme un pays non épris d'un idéal de paix ? Le politique pourrait-il chevaucher le juridique à ce point extrême ?

Dans un autre domaine, on pourrait aussi se demander, au cas où la réserve de la Charte à l'égard des affaires dites domestiques n'admettrait aucun contrôle, comment l'Organisation pourrait se maintenir.

Mais ici il n'y aurait pas de motifs à rechercher, car la Cour se trouve en présence d'un avis théorique ; en tout cas, ce serait une tâche très difficile à remplir parce que les Membres votants ne sont pas tenus d'avouer les motifs qui les ont déterminés.

Certes, s'ils préfèrent faire une motivation, toujours recommandable, ce serait eux-mêmes qui permettraient un examen des limitations en transformant un acte abstrait en un acte causal, comme il arrive souvent en droit privé dans le domaine de certains titres de crédit, de manière à ouvrir la possibilité d'une enquête sur l'existence et la vérité d'une cause quelconque. La *falsa demonstratio* peut ainsi vicier l'acte juridique lorsqu'on le subordonne à un certain motif.

Il est vrai qu'on a soutenu que la déclaration des motifs n'est pas simplement un acte de courtoisie, mais l'accomplissement d'un devoir pour que l'Assemblée puisse connaître les raisons d'une recommandation tendant au refus. Mais, si la grande majorité des Membres de l'O. N. U. soutient que la recommandation du Conseil de Sécurité est une condition *sine qua non* pour l'admission d'un Membre par l'Assemblée, il serait inutile pour celle-ci de vérifier les

appreciation of the exhaustive list of qualities—even granting a wide scope to political considerations.

Any legal system involves limitations and is founded on definite rules which are always ready to reappear as the constant element of the construction, whenever the field of action of discretionary principles, adopted in exceptional circumstances, is overstepped.

This is a long-established principle, and has served, during centuries, to limit the scope of the principle *qui suo jure utitur neminem laedit*.

The concept of the misuse of rights has now been freed from the classical notions of *dolus* and *culpa*; in the last stage of the problem an enquiry into intention may be discarded, and attention may be given solely to the objective aspect; i.e., it may be presumed that the right in question must be exercised in accordance with standards of what is normal, having in view the social purpose of the law. (Cf. Swiss Civil Code, Art. 2; Soviet, Art. 1; and Brazilian, Art. 160.)

There are even restrictions on arbitrary decision. It would, no doubt, be difficult to fix limits *a priori*, though examples might easily be given; e.g., could Switzerland be regarded as a non-peace-loving country? Could policy override the law to such an extent?

In another field, it might also be asked how the United Nations could continue to function if the reservation in the Charter regarding domestic jurisdiction was subject to no control.

But here there would be no need to seek for reasons; for the Court has before it a theoretical opinion. In any case, it would be a very difficult task to perform, because the Members voting are not bound to state their reasons.

Of course, if they choose to express their motives, they themselves would open the way to the examination of the restrictions, by transforming an abstract act into a causal act (as sometimes happens in private law in the case of certain forms of bonds), in such a way that an enquiry would be possible into the existence and authenticity of a particular cause. The *falsa demonstratio* may thus vitiate the act when it is subordinated to a certain motive.

It is true that it has been maintained that the statement of reasons is not merely an act of courtesy, but the fulfilment of a duty which enables the Assembly to know the reasons for a refusal. But if the great majority of the Members of the United Nations hold that the Security Council's recommendation is a condition *sine qua non* for the admission of a Member by the Assembly, it would be useless for the latter to verify the reasons

raisons que le Conseil aurait eues pour ne pas présenter une proposition favorable.

7. — La demande d'avis ne s'est pas bornée à un point général ; elle contient également une question particulière, à savoir, l'hypothèse où un vote affirmatif serait subordonné à l'acceptation simultanée d'autres États ; et une telle attitude a pu être alléguée à plusieurs reprises, directement ou indirectement, d'une manière claire ou déguisée.

Mais il ne s'agit pas d'un simple exemple ou corollaire, qui rendrait superflue une réponse spéciale ; au contraire, la seconde question, de par sa nature intrinsèque, n'est pas tout à fait comprise dans la première. Il y aurait une transposition de plan, de l'individuel au collectif, sans une base juridique lorsque l'arbitraire n'existerait plus, en passant de l'examen des qualités inhérentes à un certain candidat à des circonstances étrangères à ce candidat, et liées en revanche aux intérêts de tiers.

Si l'on reconnaît qu'un État fait preuve de toutes les qualités demandées, on pourrait même considérer qu'un refus équivaldrait à violer, non seulement un simple intérêt, mais un droit déjà formé, l'acceptation de l'État ayant, par un jugement achevé, été reconnue comme pleinement fondée.

Les raisons les plus respectables, comme celle qui est fondée sur la validité d'un engagement international préalable, même si cet engagement obligeait tous les Membres de l'O. N. U., ne sauraient en aucun cas justifier un tel abandon de la règle juridique par une espèce de rétorsion. Juridiquement, il serait aussi anormal de refuser l'admission pour éviter une injustice contre des tiers ou pour parer à une action tenue pour arbitraire que d'exiger des compensations de la part d'un candidat.

8. — Après avoir circonscrit la question dans ses véritables limites, un juge aura rempli son devoir en donnant une réponse juridique, indépendamment des faits et sans se prononcer sur l'attitude adoptée par l'un ou l'autre État (C. P. J. I., Série B, n° 13, p. 24).

En agissant de la sorte, il ne troublera pas l'activité politique des organes responsables du maintien de la paix, car des éléments fondés sur l'opportunité, manifestes ou cachés, pourront toujours entrer en ligne de compte à l'occasion d'un usage raisonnable des larges possibilités ouvertes par l'article 4 de la Charte. Le respect du droit ne peut jamais constituer une cause perturbatrice de l'harmonie internationale, ni bouleverser la vie de n'importe quelle société.

(Signé) PHILADELPHO AZEVEDO.

that the Council might have had for not reporting favourably on the application.

7.—The request for an opinion is not confined to a general point. It also contains a particular question, namely, the hypothetical case in which an affirmative vote is made subject to simultaneous admission of other States. Such an attitude has been alleged directly or indirectly, clearly or in a disguised manner, on several occasions.

But there is no question of a simple example or corollary, which would make a special reply superfluous; on the contrary, the second question is, from its nature, not wholly included in the first. There is a change of plane from the individual to the collective, and this is not legally justified, if arbitrary action is excluded; there is a change from the consideration of the qualities inherent in a certain candidate, to circumstances foreign to that candidate and concerned with the interests of third parties.

Once it is admitted that a State has proved that it has all the required qualifications, a refusal to accept its application might be considered tantamount to a violation, not only of an interest, but of a right already established, the acceptance of the State having been recognized, by final judgment, to be fully justified.

The most weighty reasons, such as the validity of a prior international undertaking, even if that undertaking bound all the Members of the United Nations, could not, in any case, justify the abandonment of a rule of law as an act of retortion. It would, in law, be equally abnormal to refuse admission in order to avoid acting unjustly towards a third party, or to defend oneself against action considered to be arbitrary, as it would be to demand compensatory advantages from a candidate.

8.—Having completely covered the question in its true limits, a judge will have fulfilled his duty if he gives a legal answer as to the law, independent of facts and without commenting on the attitude of any particular State (P.C.I.J., Series B., No. 13, p. 24).

If he does so, he will not hinder the political activity of the organs that are responsible for the maintenance of peace; for elements of expediency, manifest or hidden, can always be considered when reasonable use is made of the wide possibilities opened by Article 4 of the Charter. Respect for law must never constitute a reason for disturbing international harmony, nor cause an upheaval in the life of any society.

(Signed) PHILADELPHO AZEVEDO.