

OPINION DISSIDENTE DE M. KRYLOV

I. *Analyse de la demande d'avis du 22 octobre 1949.*

J'apprécie l'intention de la Cour de souligner dans l'avis qu'elle n'est pas appelée à trancher le problème si la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ont exécuté les clauses des traités de paix relatives aux droits de l'homme et libertés fondamentales.

Mais je dois constater que la seconde question de la demande d'avis a pour but d'obtenir la réponse de la Cour sur le point suivant : les Gouvernements de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie sont-ils tenus « d'exécuter les clauses des articles mentionnés à la question I ? »

Quant à la question I, elle énumère, non seulement l'article 36 du traité de paix avec la Bulgarie et les articles respectifs des deux autres traités, mais aussi l'article 2 des traités avec la Bulgarie et la Hongrie, et l'article 3 du traité de paix avec la Roumanie.

Il ressort donc du texte de ces deux questions que l'Assemblée générale a donné pour tâche à la Cour d'examiner les contestations surgies non seulement à propos des articles dits d'« exécution », mais aussi des articles 2 et 3 des traités susmentionnés, articles qui garantissent les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Cette pensée prend plus de force encore si l'on se reporte aux « considérants » de la résolution de l'Assemblée générale du 22 octobre 1949. Le premier considérant cite déjà l'article 55 de la Charte, qui favorise le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les clauses suivantes de la résolution montrent de manière évidente que l'Assemblée générale a « le profond souci » des « accusations » qui ont leur origine dans la violation prétendue des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les trois États susmentionnés.

Les débats devant la Cour ont mis en relief la volonté des Gouvernements du Royaume-Uni, et des États-Unis, d'examiner la réglementation des droits de l'homme par les trois États de la démocratie populaire (voir en particulier le point 3 des « conclusions formelles » du représentant du Royaume-Uni).

La Cour elle-même constate dans l'avis présent qu'elle a devant elle « les différends ... relatifs à l'exécution ou à la non-exécution des obligations prévues dans les articles qui traitent des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Dans ces conditions, je ne puis partager l'opinion de la Cour suivant laquelle la position juridique de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie « ne saurait à aucun degré être compromise » par les réponses que la Cour a décidé de donner, et l'avis « ne préjuge aucunement » la solution des contestations actuelles.

DISSENTING OPINION BY JUDGE KRYLOV

[*Translation*]

I. *Analysis of the Request for Opinion of October 22nd, 1949.*

I appreciate the fact that in its Advisory Opinion the Court has shown its intention of making it clear that it was not called upon to say whether Bulgaria, Hungary and Romania had performed the Treaty clauses on human rights and fundamental freedoms.

But I have to consider that the second Question of the Request for Opinion asks the Court to reply on the following point : are the Governments of Bulgaria, Hungary and Romania "obligated to carry out the provisions of the articles referred to in Question I?"

Question I not only refers to Article 36 of the Peace Treaty with Bulgaria and the corresponding articles of the two other Treaties, but also to Article 2 of the Treaties with Bulgaria and Hungary, and Article 3 of the Peace Treaty with Romania.

The wording of both questions shows, therefore, that the Assembly has asked the Court to consider the dispute which has arisen not only in connexion with the so-called "performance" clauses, but also in connexion with Articles 2 and 3 of the said Treaties for the safeguard of human rights and fundamental freedoms.

This view is supported further by the "recitals" of the Resolution of the General Assembly of October 22nd, 1949 ; the very first recital quotes Article 55 of the Charter in favour of universal respect and observance of human rights and fundamental freedoms. The following recitals of the Resolution make it evident that the General Assembly had "increased concern" at the "accusations" based on alleged violations of human rights and fundamental freedoms in the three States mentioned above.

In the course of argument before the Court, stress was laid on the will of the United Kingdom and the United States Governments to examine the rules concerning human rights in the three States of the People's Democracy (*vide* principally item 3 of the "formal submissions" of the United Kingdom representative).

The Court itself considers in this Opinion that it has before it "the disputes relating to the question of the performance or non-performance of the obligations provided in the articles dealing with human rights and fundamental freedoms".

This being so, I cannot share the opinion of the Court that the legal position of Bulgaria, Hungary and Romania "cannot be in any way compromised" by the answers that the Court has decided to give and that the Opinion "in no way prejudices" the decisions that may be taken on the present disputes.

II. *La nature juridique des avis consultatifs et les deux types d'avis.*

Ne voyant que la surface des choses et se bornant à l'analyse dogmatique des textes statutaires et réglementaires de la Cour, on est enclin à trouver une différence profonde entre la compétence de la Cour en matière contentieuse et sa fonction consultative.

Je ne conteste nullement l'existence de cette différence. Mais, comme on le verra tout à l'heure, il ne faut pas la surestimer. Il convient de prendre en considération la tendance au rapprochement entre les deux fonctions de la Cour — la fonction juridictionnelle et la fonction consultative. On peut constater ce rapprochement progressif, relevé par plusieurs écrivains éminents (par exemple, M. Charles De Visscher, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1929, t. 26), en étudiant l'activité de la Cour permanente de Justice internationale.

Je parlerai un peu plus loin de l'Avis n° 5 de la Cour permanente de Justice internationale sur la question du statut de la Carélie orientale. Il me faut cependant citer dès maintenant une des affirmations de la Cour que l'on trouve dans le texte de cet avis.

« La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. »

Cette affirmation de principe fut ensuite reproduite et consacrée dans le Statut et le Règlement de la Cour permanente de 1936, ainsi que dans le Statut et le Règlement de la présente Cour.

L'article 68 du Statut actuel déclare que : « Dans l'exercice de ses attributions consultatives, la Cour s'inspirera des dispositions du présent Statut qui s'appliquent en matière contentieuse. » Le même article ajoute : « dans la mesure où elle les reconnaît applicables ». Ce membre de phrase se comprend parfaitement, mais il n'altère pas la signification du principe énoncé dans cet article.

L'article 82 du Règlement paraphrase la disposition susmentionnée de l'article 68 du Statut et y ajoute la disposition suivante :

« à cet effet, elle [la Cour] recherche l'avant tout si la demande d'avis consultatif a trait ou non à une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États ».

Je constate donc qu'il y a deux types d'avis consultatifs :

- 1) les avis qui n'ont pas trait à une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États ;
- 2) les avis qui ont trait à une telle question.

Ce sont ces derniers avis dont parle l'article 83 du Règlement de la Cour.

Aux termes de cet article, si l'avis consultatif est demandé au sujet d'une question juridique « actuellement pendante entre deux ou plusieurs États », la Cour doit appliquer l'article 31 du Statut

II. *Legal nature of advisory opinions and the two types of opinion.*

If one remains on the surface and limits oneself to dogmatic analysis of the Statute and the Rules of Court, one is inclined to find a considerable difference between the competence of the Court in contentious cases and in the exercise of its advisory function.

I do not deny the difference in the least. But, as will appear further on, it should not be overestimated. One must take into account the tendency of the two functions of the Court to get closer—the jurisdictional and the advisory. This progressive assimilation may be seen, and has been noted, by several eminent authors (e.g. Mr. Charles De Visscher, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1929, Vol. 26), in a study of the activity of the Permanent Court of International Justice.

I shall deal later on with Advisory Opinion No. 5 of the Permanent Court of International Justice on the status of Eastern Carelia. But I shall now quote one of the assertions made by the Court in that Opinion :

“The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court.”

This statement of principle was later reproduced and incorporated in the Statute of the Court and in the Rules of 1936, as well as in the Statute and the Rules of the present Court.

Article 68 of the present Statute says that: “In the exercise of its advisory functions, the Court shall be guided by the provisions of the present Statute which apply in contentious cases.” The same article adds: “to the extent to which it recognizes them to be applicable”. The latter sentence is perfectly understandable, but in no way changes the meaning of the principle set forth in the article.

Article 82 of the Rules paraphrases the above provision of Article 68 of the Statute and adds the following provision :

“.... for this purpose it [the Court] shall above all consider whether the request for the advisory opinion relates to a legal question actually pending between two or more States”.

I observe that there are two kinds of advisory opinions :

- (1) advisory opinions which do not deal with a legal question actually pending between two or more States ;
- (2) advisory opinions dealing with such a question.

These last opinions are referred to in Article 83 of the Rules of Court.

Under that article, if the advisory opinion is requested in connexion with a legal question “actually pending between two or more States”, the Court shall apply Article 31 of the Statute

de la Cour instituant les juges *ad hoc*, ainsi que les dispositions respectives du Règlement de la Cour.

On doit caractériser les États visés par l'article 83 du Règlement comme des États divisés par l'existence d'une question juridique « actuellement pendante entre eux », c'est-à-dire comme des États intéressés à la décision que la Cour va prendre à ce sujet. Ce ne sont pas précisément des États-parties comme on en rencontre dans une affaire contentieuse.

On peut simplement nommer ces États, les États intéressés. C'est pourquoi l'article 83 donne à ces États le droit de désigner le juge. Cette dernière disposition présuppose comme conséquence de la désignation par cet État du juge *ad hoc*, que l'État intéressé consente à participer à l'élaboration de l'avis.

Quant aux avis qui n'ont pas trait à une question juridique actuellement pendante entre les États, la Cour peut les donner sans avoir à obtenir le consentement d'un État quelconque. En règle générale, ces demandes d'avis portent sur des questions générales qui ne peuvent léser les droits d'un État. Si un État quelconque se présente devant la Cour dans une affaire de cette nature, c'est afin d'aider la Cour, de lui fournir les renseignements nécessaires, etc. Dans ce cas, l'État ne se présente pas en qualité de « partie », mais comme « informateur » de la Cour.

Il faut constater et même souligner l'existence de ces deux types d'avis : l'un dans lequel l'État est un simple informateur, et l'autre dans lequel la position de l'État se rapproche de la position de l'État-partie dans une affaire contentieuse.

En ignorant cette distinction, en oubliant la nature vraie de la position de l'État dont le consentement est nécessaire pour permettre à la Cour d'examiner l'affaire et de donner un avis consultatif, on peut fausser l'administration de la justice internationale, « introduire sans le dire, d'une manière en quelque sorte subreptice », une réponse à la demande d'avis qui équivaudrait à la décision dans le cas de la juridiction obligatoire (comparer l'opinion de sept juges dans le *Recueil des Arrêts, Avis consultatifs et Ordonnances de la Cour 1947-1948*, p. 32). Autrement dit, on pourrait qualifier la demande d'avis de substitut de la requête dans l'affaire judiciaire.

Pareille manière de procéder de la part de la Cour pourrait être comparée à un détournement de pouvoir, ainsi que l'a judicieusement fait remarquer le juge Azevedo dans son opinion individuelle du 28 mai 1948, où il qualifie une telle conduite de détournement, de travestissement, etc. (le même *Recueil*, p. 73).

III. *Caractère de la demande d'avis du 22 octobre 1949.*

Le caractère de la présente demande d'avis ne soulève pas le moindre doute.

Deux États — les États-Unis et le Royaume-Uni — se sont présentés devant la Cour pour soutenir « les graves accusations » contre la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie qui ont été soulevées

on *ad hoc* judges and the appropriate provisions of the Rules.

The States referred to in Article 83 of the Rules may be defined as States divided by the existence of a legal question "actually pending between them", namely as States concerned in the decision which the Court shall take in the matter. They are not, so to speak, party-States, as they exist in contentious cases.

They may simply be called the States concerned. This is why Article 83 gives them the right to designate the judge. This last provision presupposes that the State concerned consents to take part in the preparation of the opinion, as a consequence of the designation by it of an *ad hoc* judge.

As to the opinions which do not deal with a legal question actually pending between States, the Court is free to give them without the consent of any State whatever. As a rule, such questions are of a general nature and cannot affect the rights of a State. If any State should appear before the Court in such a case, this action is taken for the purpose of assisting the Court, of giving to the Court the necessary information, etc. In that case, the State appears not as a "party" but as an "*informateur*" of the Court.

The existence of these two kinds of opinions must be noted and evens tressed. In one case, the State is a mere *informateur*, in the other the position of the State is more akin to that of a party-State in a contentious case.

By disregarding this distinction, by overlooking the true nature of the position of a State, the consent of which is necessary to permit the Court to examine the case and give an opinion, one may frustrate the administration of international justice, "introduce, without explicitly saying so, more or less surreptitiously", a reply to the request which would be tantamount to a decision in a case of compulsory jurisdiction (cf. Opinion of seven judges in the *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the Court 1947-1948*, p. 32). In other words, the request for an opinion would correspond to the application in a contentious case.

Such action by the Court may be compared to an abuse of power. This has been judiciously stated by Judge Azevedo in his Individual Opinion of May 28th, 1948, in which he qualifies such action as diversion, travesty, etc. (*ibid.*, p. 73).

III. *Nature of the Request for Opinion of October 22nd, 1949.*

There is no doubt as to the nature of the present Request for Opinion.

Two States—the United States and the United Kingdom—have appeared before the Court to support "grave accusations" which they have made against Bulgaria, Hungary and Romania

et discutées au cours de deux sessions de l'Assemblée générale.

Les trois États « accusés » — la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie — n'ont pas participé à la discussion devant l'Assemblée générale et refusent de prendre la moindre part à l'examen de la demande d'avis de la Cour.

Il s'ensuit qu'il y a « une question juridique actuellement pendante » entre les cinq États. Il n'est pas sans intérêt de noter que le représentant du Royaume-Uni a terminé son discours devant la Cour par des « conclusions formelles » comme dans une affaire contentieuse.

A mon point de vue, la demande d'avis présente doit être traitée — dans la mesure appropriée — comme une affaire se rapprochant d'une affaire contentieuse.

Je pense que la Cour ne pourrait exercer sa fonction consultative dans cette affaire qu'à condition d'obtenir le consentement exprès de tous les États intéressés, y compris la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie.

Cela ressort du sens général des textes susmentionnés et en particulier du principe établi par la Cour permanente de Justice internationale, le 23 juillet 1923.

IV. *Le principe établi dans l'affaire de la Carélie orientale et l'insuffisance des arguments évoqués contre ce principe.*

Je voudrais maintenant analyser les arguments pour lesquels la Cour permanente a refusé de donner son avis dans l'affaire de la Carélie orientale (Avis n° 5).

Le Conseil de la Société des Nations avait demandé à la Cour permanente de donner un avis sur la question suivante : « Existe-t-il des engagements d'ordre international obligeant la Russie vis-à-vis de la Finlande à l'exécution des dispositions du traité de paix signé à Yourief le 14 octobre 1920 ? »

La Cour permanente, dans son avis, est arrivée à la constatation qu'il existait « un différend actuellement né entre la Finlande et la Russie ».

En développant son argumentation, la Cour permanente souligne que le principe de l'indépendance des États est à la base même du droit international.

« Il est bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement. » (Publications de la C. P. J. I., Série B, Avis n° 5, p. 27.)

Constatant que le consentement de la Russie n'a jamais été donné, la Cour a déclaré qu'elle « se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre » (p. 28).

« La Cour se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif. Cependant, cette

and which have been discussed during two sessions of the General Assembly.

The three "accused" States—Bulgaria, Hungary and Romania—did not take part in the discussion in the General Assembly and refused to take the slightest part in the discussion of the Request by the Court.

Therefore, there is "a legal question actually pending" between those five States. It is worthy of note that the representative of the United Kingdom wound up his oral statement in Court by "formal submissions", as he would have done in a contentious case.

In my opinion, the present request must be dealt with—in so far as possible—as a contentious case would be.

I think that the Court could not exercise its consultative function in this case unless the interested States, including Bulgaria, Hungary and Romania, had expressly consented.

This is demonstrated by the general meaning of the texts quoted and especially by the precedent established by the P.C.I.J. on July 23rd, 1923.

IV. *The principle laid down in the Eastern Carelia case and the inadequacy of objections raised against that principle.*

I wish now to analyze the reasons of the Permanent Court for refusing to give an opinion (Advisory Opinion No. 5).

The Council of the League of Nations requested the Permanent Court to give an advisory opinion on the following question: "Were there engagements of an international character placing Russia under an obligation to Finland as to the carrying out of the provisions of the Peace Treaty signed at Yourief on October 14th, 1920?"

In its Opinion, the Permanent Court came to the conclusion that there existed "an actual dispute between Finland and Russia".

In the course of its argument, the Permanent Court laid stress on the fact that the independence of States is at the basis of international law.

"It is well established in international law that no State can, without its consent, be compelled to submit its disputes with other States either to mediation or to arbitration, or to any other kind of pacific settlement." (Publications of the P.C.I.J., Series B, Advisory Opinion No. 5, p. 27.)

Taking note of the fact that Russia had never consented, the Court declared that "it finds it impossible to give its Opinion on a dispute of this kind" (p. 28).

"The Court is aware of the fact that it is not requested to decide a dispute, but to give an advisory opinion. This circumstance,

circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie... » (Pp. 28-29.)

Et la Cour conclut :

« Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour, étant une Cour de Justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. » (P. 29.)

A mon avis, les raisons développées par la Cour permanente doivent être suivies dans l'affaire présente. Le résultat doit être le refus de donner l'avis demandé. Le principe de l'indépendance des États est un des principes qui gouvernent les relations internationales. Il est confirmé par l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, qui énonce le principe de l'égalité souveraine des États.

Les arguments en sens contraire ne me convainquent pas ; nous allons les passer en revue.

1) On a d'abord essayé de soutenir que le refus de la Cour permanente de donner la réponse dans l'affaire de la Carélie orientale était motivé par des difficultés pratiques, le manque de documentation, etc. Il n'en est rien. Comme on le voit par l'examen du texte même de l'avis, le refus de la Cour permanente est un refus de principe et non de simple opportunité. La Cour permanente a inauguré dans cet avis une tendance dans le développement des avis consultatifs, tendance démontrée plus haut sous le titre II. La Cour a montré que le consentement de l'État intéressé est nécessaire pour qu'on puisse donner un avis consultatif dans les cas où la Cour a à résoudre une question juridique « actuellement pendante » entre des États. La Cour a donc énoncé ici un principe dont la signification est capitale, et c'est en vain que l'on essaye de faire de cette décision de principe une décision d'opportunité.

2) On a prétendu que la Cour, attendu que la demande d'avis émane de l'Assemblée générale, est tenue, en sa qualité d'organe principal judiciaire des Nations Unies, de donner une réponse à cette demande. On a même laissé entendre que cette Cour jouit d'une autonomie plus réduite que la Cour permanente.

Je tiens à réfuter cette dernière idée. C'est à la séance de la Commission juridique, à Dumbarton Oaks, sous la présidence de M. Hackworth, que ce dernier a posé à la délégation soviétique la question suivante : La participation à la Charte aura-t-elle aussi pour résultat la participation au Statut de la Cour ? La réponse affirmative à cette question et l'entente mutuelle sur cette question ont eu pour conséquence la disposition de l'article 93 de la Charte — « tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la Cour ». Mais ceci n'implique aucune-

however, does not essentially modify the above considerations. The question put to the Court is not one of abstract law, but concerns directly the main point of the controversy between Finland and Russia...." (Pp. 28-29.)

And the Court concludes :

"Answering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties. The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court." (P. 29.)

In my opinion, the reasons given by the Permanent Court must be adopted in the present case. The result must be a refusal to give the requested opinion. The principle of the independence of States is one of the fundamental principles in international relations. It is confirmed in Article 2, paragraph 1, of the United Nations Charter setting forth the principle of the sovereign equality of States.

The arguments put forward against this assertion do not convince me. I shall now review them.

(1) It has been attempted first to say that the refusal of the Permanent Court to answer the question in the Eastern Carelia case was due to practical difficulties, lack of documentation, etc. That is not the case. The text of the Opinion itself shows that the Permanent Court's refusal is a matter of principle and not of mere opportunity. In that Opinion, the Permanent Court marked a departure in the development of advisory opinions see above Title II). The Court has shown that the consent of the State concerned is necessary for the Court to give its Opinion in cases where it has to decide on a legal question "actually pending" between States. The Court has stated a principle of capital significance and one cannot turn a decision of principle into a decision of circumstance.

(2) It has been said that the Court was bound to give an answer to the request in its capacity of principal judicial organ of the United Nations, because the request came from the General Assembly. It was even hinted that the present Court had a lesser degree of autonomy than the Permanent Court.

I take exception to this last idea. At a meeting of the Juridical Committee, at Dumbarton Oaks, presided over by Mr. Hackworth, the latter put to the Russian delegation the following question : Will participation in the Charter result in participation in the Statute of the Court ? The answer was given in the affirmative and mutual agreement on the question materialized in the provisions of Article 93 of the Charter : "All Members of the United Nations are *ipso facto* parties to the Statute of the International Court of Justice." This does not imply, in any way, that

ment que la Cour soit moins indépendante que ne l'était la Cour permanente, et qu'elle soit obligée de répondre à la demande de l'Assemblée générale.

Cette idée est en outre réfutée, comme il est dit dans l'avis présent de la Cour, par le texte même de l'article 65 du Statut de la Cour.

La thèse suivant laquelle la Cour a l'obligation de répondre à la demande d'avis n'est pas nouvelle. Elle a été présentée il y a trente ans par les critiques de l'avis de la Cour permanente sur la question de la Carélie orientale. Tel était le cas, par exemple, de M. Strupp (*La question carélienne et le droit des gens*, 1924). Mais cette thèse va à l'encontre de la substance même de l'organe judiciaire dont l'indépendance doit être garantie.

Il est bon d'ajouter que la Cour a et peut avoir, parties à son Statut, des États qui ne sont pas membres des Nations Unies. Ce fait souligne encore l'indépendance de la Cour, et sa situation particulière comme organe des Nations Unies.

La Cour a sans doute le devoir de discuter, d'analyser la demande d'avis, etc., mais elle n'est pas tenue de donner une réponse (cf. les remarques de M. Hackworth: *Hearings before the Committee on Foreign Relations of the Senate of the United States*, p. 336).

3) On a déclaré que la question de la Carélie orientale posait devant la Cour permanente la question du fond, tandis que dans l'affaire présente la Cour n'est saisie que de la question en quelque sorte procédurale ou, pour mieux dire, préalable, préliminaire.

Je ne puis partager ce point de vue.

Dans les deux cas, dans l'affaire de la Carélie orientale et dans le cas présent, la Cour a à trancher la question de l'interprétation d'un traité international.

Dans le cas présent, la Cour est appelée à examiner les dispositions des traités avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les articles dits d'exécution de ces traités (voir ci-dessus sous le titre I).

La réponse de la Cour aura une influence profonde sur le développement ultérieur de cette affaire. Cette réponse peut être utilisée dans un but politique — qui est de compromettre les États de la démocratie populaire.

4) On a affirmé que le fait que la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ne soient pas membres des Nations Unies n'est pas pertinent. Telle n'est pas mon opinion. Dans le cas de la Carélie orientale, c'était la Russie qui n'était pas, en 1923, membre de la Société des Nations. Dans le cas présent, les trois États — la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie — ne sont pas membres des Nations Unies, ils n'ont pas été admis dans cette Organisation. Donc, les arguments de la Cour permanente fondés sur le fait que la Russie n'était pas membre de la Société des Nations conservent toute leur valeur dans le cas présent.

this Court is less independent than the Permanent Court of International Justice and that it is bound to answer the General Assembly's request.

This idea is refuted, as it is noted by this Opinion of the Court, by the very wording of Article 65 of the Statute.

The theory that the Court is obliged to answer the Request for an Opinion is not a novelty. It was put forward thirty years ago by the critics of the Opinion of the Permanent Court on the question of Eastern Carelia. Such was the case, for example, of Mr. Strupp (*La question carélienne et le droit des gens*, 1924). This theory is contrary to the very substance of the judicial organ, the independence of which must be guaranteed.

Moreover, there are, and there may be, States parties to the Statute of the Court which are not members of the United Nations. This accentuates the independence of the Court, its special position as an organ of the United Nations.

Of course, the Court has the duty to discuss, analyze, etc., the Request. But it is not obliged to answer (cf. the remarks of Mr. Hackworth: *Hearings before the Committee on Foreign Relations of the Senate of the United States*, p. 336).

(3) It has been said that the Eastern Carelia case raised before the Permanent Court a question of substance, whereas in the present case only a procedural question was before the Court, or rather a preparatory, a preliminary question.

I cannot share this view.

In both cases, the Eastern Carelia case and the present one, the Court is asked to interpret an international treaty.

In the present case, the Court must examine the clauses of the Treaties signed with Bulgaria, Hungary and Romania on human rights and fundamental freedoms, and the so-called performance clauses (see above, Title I).

The Court's answer will have great influence on the future development of the case. This answer may be utilized for political purposes—to compromise the States of the People's Democracy.

(4) It has been said that the fact that Bulgaria, Hungary and Romania are not members of the United Nations was irrelevant. This is not my opinion. In the case of Eastern Carelia, Russia, in 1923, was not a member of the League of Nations. In the present case, the three States—Bulgaria, Hungary and Romania—are not members of the United Nations. They have not been admitted to the Organization. Therefore, the arguments put forward by the Permanent Court, based on the fact that Russia was not a member of the League of Nations, preserved their full value in the present case.

5) On a souligné que la Charte ne prévoit pas expressément que le consentement de l'État intéressé soit nécessaire pour que la demande d'avis puisse être adressée à la Cour par un organe quelconque des Nations Unies. Cela est vrai, sans doute. Mais cela s'explique par le fait que la Charte a en vue dans l'article 96 une demande d'avis sur une question juridique qui n'a de rapport direct avec aucun État. L'article 96 ne prévoit pas le cas d'une question « actuellement pendante » entre plusieurs États. Dans l'affaire actuelle, nous nous trouvons en présence d'une telle question.

Pour les raisons développées plus haut, je pense que le consentement des États intéressés est nécessaire dans le cas présent et que la Cour n'a qu'à suivre le principe énoncé dans l'affaire de la Carélie orientale.

V. Les considérations supplémentaires tendant à motiver le refus de donner la réponse à la demande d'avis du 22 octobre 1949.

Il a été souligné sous le titre I que la demande d'avis du 22 octobre 1949 a pour but de définir les décisions à prendre par la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, non seulement dans la question de la désignation de leurs représentants aux commissions arbitrales, mais aussi dans les matières relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

Les obligations qu'il appartient à ces trois États de remplir, en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales, découlent des dispositions susmentionnées des traités de paix, et non de la Charte des Nations Unies. La Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ne sont ni membres des Nations Unies, ni parties au Statut de la Cour. Elles ne peuvent donc pas être liées par les articles de la Charte et du Statut de la Cour.

Le droit d'interprétation des articles respectifs des traités de paix n'appartient, par conséquent, qu'aux États parties à ces traités. La Cour ne peut avoir le droit d'interpréter ces traités qu'à la condition que les parties intéressées donnent leur consentement, ce qui n'est pas le cas.

En l'absence de ce consentement, on doit traiter le problème de la compétence essentiellement nationale de ces États. En particulier du fait que la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales touche de fort près la souveraineté.

Il ne faut pas oublier que le refus de la Cour permanente de rendre son avis dans l'affaire de la Carélie orientale s'inspirait sans doute de la considération que la question posée devant elle touchait aux affaires intérieures de la Russie soviétique.

La question des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont la prétendue absence est reprochée à la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, n'est que celle du fonctionnement des organes administratifs et judiciaires de ces États. Ainsi formulée, cette question appartient sans aucun doute à la compétence essentiellement nationale de l'État, et comme telle, sort du domaine de la compétence de la Cour.

(5) It was stressed before the Court that the Charter does not explicitly require the consent of the State concerned in the case of a request for opinion addressed to the Court by an organ of the United Nations. This is quite true, but this is due to the fact that, in Article 96, the Charter contemplates the case of a request for opinion on a legal question which does not affect any one State. Article 96 does not contemplate the case of a question "actually pending" between several States, whereas this is the case in the present instance.

For the reasons already stated, I believe that the consent of the States concerned is necessary in the present case and the Court must follow the precedent of Eastern Carelia.

V. Additional comments in justification of the refusal to answer the Request for Opinion of October 22nd, 1949.

It was demonstrated in Title I that the purpose of the Request for Opinion of October 22nd, 1949, is to define the decisions to be taken by Bulgaria, Hungary and Romania, not only regarding the designation of their representatives on the Arbitration Commissions, but also in matters concerning human rights and fundamental freedoms.

The obligations which the three States must perform in the field of human rights and fundamental freedoms derived from the provisions mentioned above of the Peace Treaties, and not from the Charter of the United Nations. Bulgaria, Hungary and Romania are neither members of the United Nations, nor parties to the Statute of the Court. They cannot be bound by articles of the Charter and of the Statute.

The signatory States have an exclusive right, therefore, to interpret the respective clauses of the Treaties. The Court may not have the right to interpret them, unless the parties concerned give their consent, which is not the case.

Taking into consideration this absence of consent, it is necessary to consider the problem of the essentially domestic jurisdiction of these States, mainly because the question of human rights and fundamental freedoms is so closely knit with that of sovereignty.

One must not forget that the refusal of the Permanent Court to give an opinion in the Eastern Carelia case was probably inspired by the fact that the question submitted to the Court concerned the internal affairs of Soviet Russia.

The question of human rights and fundamental freedoms, which, it is alleged, Bulgaria, Hungary and Romania have failed to observe, is after all no more than the problem of the functioning of the judicial and administrative authorities of these States. There is no doubt that the question so defined belongs to the essentially domestic jurisdiction of the State and, as such, is out of the jurisdiction of this Court.

On a souvent émis l'opinion que, si une question est réglée par un traité international, elle cesse d'être du ressort de la compétence nationale. C'est surtout l'avis de la Cour permanente dans l'affaire des décrets français sur la nationalité au Maroc et en Tunisie qui a contribué à enraciner cette opinion et qui a fait d'elle une sorte de postulat juridique.

N'ayant aucun désir de soulever cette question dans toute son ampleur, je voudrais seulement souligner que : a) cette doctrine s'est formée à partir du texte de l'article 15, paragraphe 8, du Pacte de la Société des Nations qui traitait des matières relevant exclusivement de la compétence nationale de l'État ; b) dans le cas d'espèce (la nationalité au Maroc et en Tunisie) la Cour a eu en vue le consentement de deux pays : la France et la Grande-Bretagne.

De nos jours, la doctrine de la compétence nationale de l'État a reçu son expression dans une nouvelle formule. C'est la formule de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies. Cet article parle, comme on le sait, des affaires qui relèvent essentiellement — et non exclusivement — de la compétence nationale d'un État. On a eu en vue, en édictant ce texte, la possibilité pour l'affaire de relever de la compétence nationale de l'État, nonobstant le fait qu'elle est réglée par un traité. Même en présence d'un traité, l'affaire peut continuer à être essentiellement de la compétence nationale.

À titre de confirmation, je peux mentionner l'adhésion de quelques États à la clause facultative de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour. Même en souscrivant à cette clause, ces États ont conservé le droit de définir, en dernier ressort, ce qui entre dans leur compétence nationale.

Comme l'a judicieusement fait remarquer l'auteur belge, M. Joseph Nisot, dans son récent article dans l'*American Journal of International Law* (Article 2, para. 7, of the U.N.O. Charter as compared with Article 15, para. 8, of the League of Nations Covenant), le domaine interne de l'État s'est considérablement élargi sous le régime de la Charte. Si l'on se souvient des circonstances dans lesquelles est née la nouvelle organisation mondiale et des difficultés qu'on devait surmonter pour la ratification de la Charte par plusieurs États, on peut expliquer aisément les causes de cet élargissement du domaine national de l'État.

À la Conférence de San-Francisco, on a souligné en particulier que la conception élargie du domaine national de l'État était nécessaire en premier lieu pour défendre les droits des petits États et des États moyens. On a eu aussi à San-Francisco l'impression que l'élargissement du domaine national de l'État était nécessaire pour écarter les difficultés qui pourraient surgir du fait de la compétence du Conseil économique et social. On a eu surtout en vue la clause sur les droits de l'homme et des libertés fondamentales qui se trouve énoncée à l'article 55 de la Charte. En rédigeant cet article, qui a pour but de *favoriser* le respect de ces droits et libertés, on a eu en

It has often been said that if the question is regulated by an international treaty, it ceases to be a matter of domestic jurisdiction. The Advisory Opinion of the Permanent Court in the case of the Nationality Decrees in Tunis and Morocco has been the chief means of implanting this opinion and transforming it into a sort of legal assumption.

It is not my intention to examine this question in every detail. I merely want to stress : (a) that this doctrine arose from reference to Article 15, paragraph 8, of the Covenant of the League of Nations, which dealt with matters within the exclusive domestic jurisdiction of the State ; (b) that in the specific case (Nationality in Morocco and Tunis) the Court considered the consent of two countries : France and Great Britain.

The doctrine of national competence of the State has nowadays received its new expression. This is the wording of Article 2, paragraph 7, of the Charter of the United Nations. It will be recalled that this article refers to matters which are essentially—and not exclusively—within the domestic jurisdiction of a State. The wording of this text contemplates that the case might come within the domestic jurisdiction of the State, despite the fact that it has been dealt with in a treaty. Even in that case, the matter may still remain essentially within the domestic jurisdiction.

As an example, I shall quote the adhesion of some States to the optional clause of Article 36, paragraph 2, of the Statute of the Court. Even in subscribing to this clause, the States retain the right to give the final definition of what comes within their domestic jurisdiction.

The Belgian author, Mr. Joseph Nisot, has judiciously observed in his recent article in the *American Journal of International Law* (Art. 2, para. 7, of the United Nations Charter, as compared with Art. 15, para. 8, of the Covenant of the League of Nations) that the scope of the domestic jurisdiction of the State has extended considerably under the Charter. Having in mind the circumstances in which the new world organization was born, and the difficulties to be overcome to obtain ratification of the Charter by several States, it is easy to explain the causes of this extension of the domestic jurisdiction of the State.

At San Francisco, stress was laid, in particular, on the fact that a broader concept of the domestic jurisdiction of the State was primarily necessary for the protection of smaller and medium nations. One also had the impression that it was necessary to broaden the domestic jurisdiction of the State to set aside the difficulties which might arise from the competence of the Economic and Social Council. One had principally in mind the clause of Article 55 of the Charter on human rights and fundamental freedoms. The drafting of this article, aiming at *promoting* respect for these rights and liberties, was intended to avoid the possibility of interference by

vue d'éviter la possibilité de l'immixtion de l'Organisation dans le domaine national de l'État. C'est surtout grâce à l'intervention de la délégation nord-américaine que l'article a reçu cette rédaction. On peut trouver la note appropriée dans les procès-verbaux d'un comité spécial — le Comité II/3 — de la Conférence de San-Francisco (Documents, t. X, pp. 271-272).

Le caractère susmentionné de la clause de la Charte qui traite des droits de l'homme et des libertés fondamentales devient encore plus clair du fait que l'Assemblée générale n'a approuvé jusqu'à maintenant que la Déclaration sur cette question. Le Pacte garantissant ces droits et libertés n'est pas encore élaboré, et il ne pourra être élaboré et adopté par l'Assemblée générale qu'à la condition d'éliminer de son contenu les matières qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de l'État.

Dans ces circonstances, il serait bien plus souhaitable d'avoir le consentement des États intéressés pour que la Cour pût donner l'avis sur les questions soulevées par la demande du 22 octobre 1949.

VI. Conclusion.

Les raisons exprimées plus haut m'amènent à la conclusion que, dans les circonstances actuelles, il est inopportun de donner les réponses demandées par la résolution du 22 octobre 1949.

Ainsi que j'ai eu l'occasion de le souligner, la Cour n'a le consentement d'aucun des trois États de la démocratie populaire. Ce consentement est d'autant plus nécessaire qu'il y a une tension considérable dans les relations entre les Gouvernements qui se sont présentés devant la Cour, d'une part, et les Gouvernements « accusés », d'autre part. Cette tension s'est déjà révélée dans un cas par la rupture des relations diplomatiques.

Dans ces conditions, la Cour ne peut ne pas voir qu'une réponse affirmative aux questions posées par l'Assemblée générale entraînerait la Cour dans la lutte politique.

J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer l'opinion qu'il convient de refuser de donner un avis consultatif sur les questions dont le sens et le but sont en premier lieu politiques, bien que l'Assemblée générale les soumette à la Cour (*Recueil des Arrêts*, etc., 1947-1948, p. 108).

Je ne peux que rester fidèle à cette opinion.

C'est pourquoi je ne suis pas obligé de donner l'analyse ni des articles pertinents des traités de paix ni des considérations de la Cour qui s'y réfèrent. J'ai exprimé déjà, dans mes développements antérieurs, mon dissentiment d'avec les considérations exprimées par la Cour.

(Signé) S. KRYLOV.

the Organization in the national domain of the State. This wording was prepared mainly at the suggestion of the delegation of the United States of America. The appropriate note can be found in the Records of a special committee—Committee II/3—of the San Francisco Conference (Documents, t. X, pp. 271-272).

This character of the Charter clause on human rights and fundamental freedoms is made even clearer by the fact that the General Assembly has, until now, approved only the Declaration on this question. The Covenant, securing these rights and freedoms, has not yet been set up and will be framed and adopted by the General Assembly only if matters essentially within the domestic jurisdiction of the State are removed from its contents.

In those conditions, it would be much more desirable to have the consent of the States concerned so that the Court may give an opinion on the questions raised by the Request of October 22nd, 1949.

VI. *Conclusion.*

The reasons here above lead me to the conclusion that, in the present circumstances, it is inadvisable to give the answers requested in the Resolution of October 22nd, 1949.

As I have stated already, the Court does not have the consent of any one of the three States of the People's Democracy. This consent is all the more necessary, since there is considerable tension in the relations between the Governments that have appeared before the Court on the one hand, and the "accused" Governments on the other. This tension has already been manifested in one case by the breaking of diplomatic relations.

In those conditions, the Court cannot fail to see that its affirmative answers to the questions raised by the General Assembly would drag the Court into the political struggle.

I have already had occasion to express the view that it is proper to refuse to give an advisory opinion on questions, the meaning and the purpose of which are primarily political, even though the General Assembly submits them to the Court (*Reports of Judgments, etc., 1947-1948*, p. 108).

I can only remain faithful to this view.

That is why it is not necessary for me to analyze the relevant articles of the Peace Treaties and the comments which the Court has made on them. In my previous arguments I have already expressed my disagreement with the views of the Court.

(Signed) S. KRYLOV.