

## OPINION DISSIDENTE DE M. ALVAREZ

## I

A la date du 22 novembre 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies a adressé à la Cour internationale de Justice une demande d'avis de grande importance et à laquelle il faut donner une réponse satisfaisante : il s'agit, en réalité, de la question relative au droit dit de « veto ». On sait les discussions auxquelles a donné lieu à l'O. N. U. l'exercice répété de ce droit.

## II

On se trouve en présence d'un cas concernant l'interprétation de la Charte des Nations Unies ; il se rapporte donc à une matière nouvelle dans le droit des gens.

Ce cas doit être résolu non pas conformément aux préceptes du droit international traditionnel ou classique à base *individualiste* et qui a dominé jusqu'ici, mais conformément au droit qui se fait jour : le *droit international nouveau*.

Il n'y a pas de doute que la Cour doit appliquer aux cas qui lui sont soumis le droit existant.

Quel est ce droit actuellement ? Depuis le dernier cataclysme social qui a ouvert la plus grande période de l'histoire de l'humanité, des changements profonds se sont produits d'une manière soudaine dans presque tous les ordres de l'activité, notamment au point de vue international. La psychologie des peuples a subi de grandes modifications ; une nouvelle conscience internationale universelle se fait jour, qui demande des réformes dans la vie des peuples. Cette circonstance, s'ajoutant à la crise que traverse depuis quelque temps le droit des gens classique, a ouvert la voie à un droit international nouveau.

La Charte des Nations Unies a créé divers organes, notamment l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice. La première a voté diverses résolutions sur des matières de grande importance. Et la Résolution 171 de la Troisième Assemblée générale des Nations Unies a reconnu à la Cour une mission que n'avait pas la Cour permanente de Justice internationale ou qui, du moins, ne lui était pas expressément reconnue : celle de *développer* le droit et, par suite, de le *créer*.

D'autre part, le Préambule de la Charte des Nations Unies indique les nouvelles orientations de la vie internationale, et l'opinion publique mondiale a donné directement ou indirectement son approbation à certains principes formulés par des hommes d'État de grandes Puissances en vue de donner de telles orientations.

## DISSENTING OPINION BY M. ALVAREZ

[Translation]

## I

On November 22nd, 1949, the General Assembly of the United Nations addressed to the International Court of Justice a highly important Request for an Advisory Opinion to which a satisfactory answer must be given: what is really involved is the question of the so-called "right of veto". The discussions which have arisen in the United Nations concerning the repeated exercise of this right are well known.

## II

We have before us a case which involves the interpretation of the Charter of the United Nations; it refers therefore to a new question of international law.

This case must not be decided in accordance with the precepts of traditional or classic international law, which were established on an *individualistic* basis and have hitherto prevailed, but rather in accordance with the *new international law*, which is now emerging.

There is no doubt that the Court must apply the existing law to the case which has been referred to it.

What is this law to-day? Since the recent social upheaval which opened the greatest period in the history of humanity, profound changes have suddenly appeared in almost all spheres of activity, particularly in the international field. The psychology of peoples has undergone a great change; a new universal international conscience is emerging, which calls for reforms in the life of peoples. This circumstance, in conjunction with the crisis which classic international law has been traversing for some time past, has opened the way to a new international law.

The Charter of the United Nations has created several organs, notably the General Assembly and the International Court of Justice. The former has adopted a number of resolutions on questions of great importance. Under Resolution 171 of the Third General Assembly of the United Nations, the Court was entrusted with a mission, which was not conferred—at any rate not in express terms—on the Permanent Court of International Justice, namely the *development* and consequently the *creation* of law.

The Preamble of the United Nations Charter indicates the new lines along which international life has to develop; and world public opinion has directly or indirectly given its approval to certain principles framed by the statesmen of the Big Powers with a view to ensuring development on those lines.

De la sorte a commencé à se former rapidement un droit international nouveau. Il a ses racines dans le *régime d'interdépendance* qui s'est frayé une voie depuis le milieu du XIX<sup>me</sup> siècle.

Autrefois, l'élaboration des préceptes de droit s'effectuait lentement, d'après des conventions ou des coutumes bien établies, ou ils étaient l'œuvre, lente également, des juristes. Aujourd'hui, en raison du cataclysme social que nous venons de traverser, du grand dynamisme de la vie des peuples, de la nouvelle organisation internationale, des institutions et organismes que celle-ci a créés, des aspirations des peuples et des exigences de la vie contemporaine, l'élaboration des nouveaux préceptes est rapide, parfois même soudaine ; elle s'effectue par des moyens différents de ceux d'autrefois, et dans cette élaboration on tient compte des considérations qui viennent d'être indiquées.

L'opinion courante que le droit des gens doit être créé uniquement par les États n'est donc pas exacte actuellement, et même elle ne l'a jamais été.

En effet, à côté du droit conventionnel, il y a le droit coutumier et surtout la doctrine des juristes, lesquels ont non seulement facilité l'établissement des coutumes mais ont formulé des règles qui ont été suivies par les États.

A l'avenir, ce sont surtout l'Assemblée générale des Nations Unies, la Cour internationale de Justice et les juristes qui vont créer le droit international nouveau.

Ainsi donc, dans les matières anciennes qui revêtent des aspects nouveaux ou dans les matières entièrement nouvelles, la Cour doit donner une solution non pas conforme au droit international traditionnel, ce qui serait une anomalie, mais conforme au droit international qui se forme actuellement et qu'elle peut créer.

On pourra dire que ce droit n'est qu'une *lex ferenda* et non un droit actuellement existant, mais l'une et l'autre coïncident ; pour la Cour, dans bien des cas, dégager, établir et appliquer le droit vont de pair.

Quelles sont les grandes caractéristiques du droit international nouveau et les buts dont les organes chargés de le créer doivent s'inspirer ?

Je me bornerai ici à insister sur le point que le droit international nouveau a non seulement un aspect juridique, mais un aspect politique, social, économique et même psychologique.

La base dont il part est qu'aujourd'hui les États sont de plus en plus interdépendants et que, par suite, ils ne forment pas une simple communauté comme autrefois, mais une véritable société internationale, laquelle est organisée. Cette société ne détruit nullement l'indépendance et la souveraineté des États, ni leur égalité juridique (art. 2, al. 1, de la Charte), mais elle limite cette souveraineté, et les

In this way a new international law has rapidly begun to come into existence. It has its roots in the *régime of interdependence* which has been emerging since the middle of the XIXth century.

Formerly the rules of law were elaborated slowly, in accordance with well-established conventions or customs, or these rules were evolved, again as a slow process, by jurists. To-day, because of the social upheaval which we have just traversed, because of the remarkable dynamism in the life of peoples, because of the new international organization and the institutions and organs which this organization has created, and finally because of the aspirations of peoples and the exigencies of modern life, the elaboration of such new rules is rapid and sometimes even sudden ; this elaboration is effected by means which are different from those of former times, and in this process the factors which have just been mentioned exert their influence.

The common view that international law must be created solely by States is, therefore, not valid to-day—nor indeed has it ever been.

In truth, alongside of conventional law there is customary law, and above all the doctrines of jurists, who not only have the opportunity of establishing custom, but have formulated rules which have been respected by States.

In future, it is to the General Assembly of the United Nations, to the International Court of Justice and to the jurists that we shall look, more than to anyone, for the creation of the new international law.

Consequently, whether in regard to old questions which assume new aspects, or in regard to entirely new questions, the Court has to give decisions, not in accordance with traditional international law—that would be an anomaly—but in accordance with the international law which is now emerging and which the Court itself is able to create.

It might be said that this law is merely *lex ferenda* and not an existing law at the present time ; but both these types of law coincide. In many cases, so far as the Court is concerned, the tasks of determining, establishing and applying the law go hand in hand.

What are the main characteristics of the new international law, and what should be the aims of the organs entrusted with its creation?

I shall confine myself for the moment to emphasizing the point that the new international law has not only a legal, but also a political, social, economic and even a psychological aspect.

Its point of departure is that, to-day, States are increasingly interdependent : and that consequently they do not form a simple community, as formerly, but rather a veritable international and organized society. This society in nowise abolishes the independence and the sovereignty of the States, nor their legal equality (Article 2 paragraph 1, of the Charter) ; but it limits

droits qui en dérivent, au profit des intérêts généraux de ladite société.

D'après le Préambule de la Charte, la nouvelle organisation — et par suite le nouveau droit qui en dérive — doivent avoir en vue : maintenir la paix, prendre en considération l'intérêt général, sauvegarder les droits fondamentaux de l'homme, favoriser la coopération entre les États, harmoniser leurs intérêts, faciliter le progrès économique, social, intellectuel et humanitaire. L'ancien droit individualiste ne se proposait aucun de ces buts ; il ne tenait compte que de l'intérêt de l'individu isolément considéré.

Je ne m'attarderai pas à indiquer toutes les autres caractéristiques du droit international nouveau. Je me bornerai à considérer brièvement celles des matières se rapportant directement à la demande d'avis consultatif, lesquelles sont :

- A. — La limitation des droits des États ;
- B. — L'exercice de ces droits ;
- C. — Étroitement liée aux deux précédentes : l'abus du droit ;
- D. — L'interprétation des traités, notamment de ceux qui créent une organisation internationale.

### III

A. — *La limitation des droits des États.* D'après le droit international classique, la souveraineté des États et les droits qui en dérivent étaient absolus : chaque État pouvait, en conséquence, exercer ses droits sans limites, ou plutôt les seules limites étaient les droits des autres États (coalition de droits) et rarement l'intérêt général. En outre, chaque État pouvait user de ses droits en toute liberté et même en abuser, sans avoir à rendre de comptes à personne.

Aujourd'hui, il n'en est plus ainsi : la notion de souveraineté absolue a fait son temps. L'intérêt général, l'intérêt de la société internationale doivent constituer des limites aux droits des États et permettre de déterminer quand il y a un *abus* de ces droits.

Il serait vain de parler de solidarité, d'interdépendance, de coopération, d'intérêt général, de bonheur humain, etc., si les États pouvaient continuer à exercer librement et sans limitations tous leurs droits. Pour que ces notions aient un sens, il faut que ces droits subissent les limitations que je viens d'indiquer.

Cette limitation a été recommandée au cours de la dernière Assemblée générale des Nations Unies pour une matière donnée : dans une de ses résolutions, la Commission politique spéciale de cette Assemblée a recommandé à tous les États de s'engager, sur une base de réciprocité, à limiter en ce qui concerne le contrôle de l'énergie atomique, l'exercice individuel de leur droit de souve-

this sovereignty, and the rights which flow therefrom, in view of the general interests of this society.

In accordance with the Preamble to the Charter, the new organization—and consequently, the new law which flows therefrom—must have the following ends in view: to maintain peace, to consider the general interest, to safeguard fundamental human rights, to promote co-operation between States, to bring their interests into harmony, to promote economic, social, intellectual and humanitarian progress. The old individualistic law had none of these purposes; it took account only of the interests of the individual considered in isolation.

I will not dwell upon all the other characteristics of international law, but will confine myself to considering briefly the points which are related directly to the Request for an Advisory Opinion, namely:

- A.—Limitation of the rights of States;
- B.—The exercise of these rights;
- C.—The abuse of right, which is intimately connected with the two foregoing points;
- D.—The interpretation of treaties, in particular those which have created an international organization.

### III

A.—*Limitation of the rights of States.* According to classic international law, the sovereignty of States, and the rights which flowed therefrom, were absolute. Consequently, any State could exercise its rights without limit, or rather, the sole limits were the rights of other States (coalition of rights), and only rarely the general interest. In addition, each State was perfectly free to exercise its rights, and even to abuse them, without having to justify its conduct to anybody.

To-day the situation has changed; the notion of absolute sovereignty has had its day. The general interest, the interests of international society, must constitute the limits of the rights of States and make it possible to determine whether there has been an *abuse* of these rights.

It would be meaningless to speak of solidarity, interdependence, co-operation, the general interest, human happiness, etc., if States could continue to exercise all their rights freely and without restriction. If these concepts are to have any meaning, these rights must be subject to the limitations which I have just outlined.

This limitation was recommended by the last General Assembly of the United Nations in respect of a particular matter: in one of its resolutions, the *Ad Hoc* Political Committee of the Assembly recommended that all nations should, in the use of their rights of sovereignty, join in mutual agreement to limit the individual exercise of those rights in respect of the control of atomic energy,

raineté, pour autant qu'une telle mesure sera nécessaire en vue d'assurer la paix et la sécurité mondiales.

## IV

B. — *L'exercice des droits des États*. La question de savoir si un État dans une circonstance donnée doit exercer ou non ses droits et comment il doit le faire dépend de la politique de cet État, laquelle prend en considération l'opinion publique. Mais l'exercice de ces droits ne peut, en aucun cas, dégénérer en abus.

Un État peut rester dans les limites de son droit, par exemple d'un droit de passage, et cependant en abuser s'il profite de ce passage pour se renseigner sur les ressources naturelles, les bases stratégiques, les fortifications, etc., du pays qu'il traverse.

C. — *L'abus du droit*. Cette notion n'a été introduite qu'à une date relativement récente dans le droit privé, mais elle est déjà généralement acceptée. Dès avant la dernière guerre mondiale, quelques publicistes avaient demandé qu'elle soit admise dans le droit des gens. En raison des nouvelles conditions de la vie des peuples, il faut faire place aujourd'hui à ladite notion, et la Cour internationale de Justice doit y contribuer.

Quel est l'organisme qui peut établir les limitations des droits des États et apprécier s'il y a ou non un abus du droit ? Autrefois, il n'en existait aucun, car la question ne se posait même pas ; aujourd'hui, il y en a trois très importants, chacun desquels peut agir dans la sphère de son activité : le Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale des Nations Unies et la Cour internationale de Justice. Il y a, aussi, les autres organes créés par l'Organisation des Nations Unies, notamment le Conseil économique et social, le Conseil de Tutelle, etc., pour les matières de leur compétence.

## V

D. — *Interprétation des traités, notamment de ceux qui créent une organisation internationale*. Et d'abord, il faut bien préciser que la Cour a la faculté d'interpréter la Charte des Nations Unies, ainsi que tous autres documents, sans aucune limitation.

On a prétendu que la Cour n'est pas compétente pour l'interprétation de ce traité : il n'en est rien. La Cour, du reste, a eu l'occasion de décider sa compétence à cet égard (C. I. J. Recueil 1947-1948, p. 61).

L'interprétation des textes juridiques peut être faite par n'importe quelle personne ; mais quand elle émane d'un organe autorisé, tel que l'Assemblée générale des Nations Unies ou la Cour internationale de Justice, elle présente une grande valeur pratique et crée des précédents.

to the extent required for the promotion of world security and peace.

#### IV

B.—*Exercise of the rights of States.* The question whether, in given circumstances, a State is or is not bound to exercise its rights, and in what way it must exercise them, depends upon the policy of that State, and policy is influenced by public opinion. But in no case may the exercise of these rights degenerate into a misuse of right.

A State may remain within the limits of its right—for instance, a right of passage—and yet may abuse this right if it takes advantage of the passage to obtain information on the natural resources, strategic bases, fortifications, etc., of the State through which the passage takes place.

C.—*Abuse of right.* This concept is relatively recent in private law, but it is already generally accepted. Even before the first World War, some publicists had asked that it should be extended to international law. Because of the new conditions that have arisen in the life of peoples, it is necessary to-day to find a place for this concept, and the International Court of Justice must take its share in this evolution.

What are the organs that will define the limits of the rights of States and determine whether there has been abuse or not? In the past, no such organ had existed, because the question did not arise. To-day, there are three very important organs, each of which has power to act in its particular sphere—the Security Council, the General Assembly of the United Nations and the International Court of Justice. There are also the other organs of the United Nations: the Economic and Social Council, the Trusteeship Council, etc., in their respective spheres of jurisdiction.

#### V

D.—*Interpretation of treaties, in particular those creating an international organization.* First of all, it must be made perfectly clear that the Court has competence to interpret the Charter of the United Nations like any other instrument, without any limitations whatever.

It has been contended that the Court was not competent to interpret this treaty. That is not correct. Moreover, the Court has already taken an opportunity of asserting its competence in this respect (I.C.J. Reports 1947-1948, p. 61).

Legal texts can be interpreted by anyone; but when such an interpretation is made by an authorized organ, such as the General Assembly of the United Nations or the International Court of Justice, it presents a great practical value and creates precedents.

Étant donné le grand dynamisme de la vie internationale, il faut aujourd'hui interpréter les traités — de même que les lois — autrement qu'à l'époque où cette vie subissait peu de changements. Cette interprétation doit se faire de façon que les institutions et les préceptes juridiques soient toujours en harmonie avec les nouvelles conditions de la vie des peuples.

Deux considérations apportent leur appui à cette affirmation. D'abord, les tribunaux nationaux interprètent le droit privé en s'efforçant de l'adapter aux exigences de la vie contemporaine, de la sorte ils l'ont modifié de façon plus ou moins rapide et profonde, même dans les pays de législation codifiée, et à un tel point qu'aujourd'hui il est nécessaire de prendre en considération non seulement les textes légaux, mais aussi la jurisprudence. *A fortiori*, il doit en être de même pour l'interprétation en matière internationale, étant donné que le dynamisme de la vie des peuples est bien plus grand que celui de la vie nationale.

D'autre part, en raison de ce dynamisme, le politique commence à devancer le juridique. Nous en avons un cas concret très important : d'après le droit international traditionnel, l'état de guerre existe encore entre les Alliés et l'Allemagne, puisque aucun traité de paix n'a encore été signé avec elle ; mais on considère que cette situation est inacceptable et on s'efforce d'y mettre un terme.

Il faut donc établir une théorie, une technique de l'interprétation ; elles feront apparaître de profondes différences entre l'ancien système et celui qu'il faut adopter désormais.

Le système ancien présentait les caractéristiques suivantes :

- A. — On ne faisait pas de distinction entre les traités : on appliquait à tous les mêmes règles d'interprétation.
- B. — On était esclave, en quelque sorte, du texte. Quand il était clair, on devait l'appliquer littéralement sans tenir compte des conséquences qui pouvaient en résulter.
- C. — Quand un texte était obscur, on avait recours aux travaux préparatoires.
- D. — L'interprétation d'un texte donné, notamment d'un traité, était, en quelque sorte, immuable ; on n'y faisait aucun changement, même si la matière considérée avait subi des modifications.

Le nouveau système d'interprétation doit adopter d'autres caractéristiques :

- A) Il faut faire des distinctions entre les diverses espèces de traités. On ne peut pas interpréter de la même façon un traité bilatéral

Because of the progressive tendencies of international life, it is necessary to-day to interpret treaties, as well as laws, in a different manner than was customary when international life showed few changes. This interpretation must be made in such a way as to ensure that institutions and rules of law shall continue to be in harmony with the new conditions in the life of the peoples.

There are two considerations which support this assertion. First, we observe that national courts, in their interpretation of private law, seek to adapt it to the exigencies of contemporary life, with the result that they have modified the law, sometimes swiftly and profoundly, even in countries where law is codified to such an extent that it is necessary to-day to take into consideration not only legal texts, but also case-law. It is the same, *a fortiori*, in the interpretation of international matter, because international life is much more dynamic than national life.

Again, because of this very dynamism, the political aspect of questions is tending to have precedence over the juridical aspect. We have a very important concrete illustration of this tendency. According to traditional international law, the state of war still exists between the Allies and Germany, since no peace treaty has yet been signed with the latter State. But this situation is considered unacceptable, and efforts are being made to bring it to an end.

It is therefore necessary to establish a theory, a technique of interpretation. This process will reveal great differences between the old system and the new one which will have to be applied henceforward.

The old system possessed the following characteristics :

- A.—No distinction was made between treaties : the same rules of interpretation were applied in all cases.
- B.—Those who interpreted the treaties were slaves, so to speak, of the wording. When the wording was clear, it had to be applied literally, without taking into account the possible consequences.
- C.—When a text was not clear, recourse was had to the *travaux préparatoires*.
- D.—The interpretation of a given text, notably of a treaty, was, so to speak, immutable. No change could be made, even if the matter considered had undergone modifications.

The new system of interpretation must present other characteristics :

- (A) Distinctions must be made between different kinds of treaties. A bilateral treaty concerning an ordinary question, such as extradi-

sur une matière courante, telle l'extradition, qu'un traité politique. Il faut distinguer surtout trois catégories de traités : les traités de paix — spécialement ceux qui affectent la tranquillité mondiale — les traités qui créent des préceptes de droit international et ceux qui créent une organisation internationale, notamment l'organisation mondiale. Les uns et les autres ont un caractère politique et psychologique.

Les traités de paix sont imposés par la force matérielle, et ceux qui créent des préceptes du droit des gens ou une organisation internationale le sont par la majorité des États qui les ont établis, car les nouveaux signataires ne peuvent qu'accepter ce qui a été déjà fait. Comme conséquence, ces trois catégories de traités ne doivent pas s'interpréter littéralement, mais surtout en tenant compte du but qu'ils poursuivent.

B) On ne doit pas être esclave du texte ; il faut, si cela est nécessaire, le vivifier, le mettre en harmonie avec les nouvelles conditions de la vie internationale.

Quand un texte semble clair dans sa terminologie, il ne faut pas, de ce seul fait, le suivre à la lettre, mais tenir compte des résultats auxquels son application peut conduire. Les traités plurilatéraux ne sont pas rédigés avec un dictionnaire à la main, et souvent leur rédaction donne lieu à des compromis qui exercent leur influence sur les expressions employées dans le texte.

La Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire relative au Service postal polonais à Dantzig (C. P. J. I., Série B. n° II, p. 39) a décidé que les mots d'un traité doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes.

Il faut ajouter qu'actuellement il doit en être de même quand les dispositions d'un texte apparaissent contraires aux fins de l'institution dont il s'agit ou aux nouvelles conditions de la vie internationale.

Il y a un argument décisif à cet égard : depuis longtemps, on considère qu'est implicitement contenue dans les traités la clause *rebus sic stantibus*, d'après laquelle, quand ont changé fondamentalement les conditions dans lesquelles un traité a été signé, celui-ci doit rester sans effets. La justesse de cette clause est si manifeste qu'elle a passé dernièrement du droit international dans le droit privé.

Pour le même motif, il faut admettre que les dispositions même claires d'un traité doivent rester sans effets ou recevoir une interprétation appropriée quand, en raison des modifications survenues dans la vie internationale, leur application ferait aboutir à des injustices manifestes ou à des résultats contraires aux fins de l'institution dont il s'agit. Il y aurait, autrement, des divergences profondes entre le texte écrit et les réalités, ce qui est inadmissible.

tion, cannot be interpreted in the same way as a political treaty. Three categories of treaties must be specially recognized : peace treaties, in particular those affecting world peace ; treaties creating principles of international law ; and treaties creating an international organization, notably the world organization. All these possess both a political and a psychological character.

Peace treaties are dictated by material force ; and those creating principles of international law, or international organizations, are created by the majority of the participating States, for the new signatories can only accept what has already been done. Consequently, these three categories of treaties are not to be interpreted literally, but primarily having regard to their purposes.

(B) The text must not be slavishly followed. If necessary, it must be vivified so as to harmonize it with the new conditions of international life.

When the wording of a text seems clear, that is not sufficient reason for following it literally, without taking into account the consequences of its application. Multilateral treaties are not drafted with the help of a dictionary, and their wording is often the result of a compromise which influences the terms used in the text.

In the case of the Polish Postal Service in Danzig, the Permanent Court of International Justice (P.C.I.J., Series B, No. 11, p. 39) decided that the words of a treaty must be interpreted according to their normal meaning, unless the interpretation would thus lead to unreasonable or absurd consequences.

It is necessary to add that to-day the same method must be observed when the provisions of a clause appear to run counter to the purposes of the institution concerned or to the new conditions of international life.

There is a decisive argument applicable to this question. It has long been held that treaties contained, implicitly, the clause *rebus sic stantibus*, according to which, when the fundamental conditions in which a treaty was made have become modified, the treaty ceases to have effect. The correctness of this clause is so manifest that it has recently been carried over from international to private law.

For the same reason, it must be recognized that even the clear provisions of a treaty must not be given effect, or must receive appropriate interpretation, when, as a result of modifications in international life, their application would lead to manifest injustice or to results contrary to the aims of the institution. For, otherwise, marked discrepancies would result between the written text and the reality ; and that would be inadmissible.

Il y a plus encore : on peut, par l'interprétation, reconnaître à une institution des droits qu'elle n'a pas d'après les textes qui l'ont créée, si ces droits sont en concordance avec la nature et les buts de cette institution. C'est ainsi que, dans son Avis consultatif du 11 avril 1949, sur la réparation des dommages subis par les Nations Unies, la Cour internationale de Justice a déclaré qu'étant donné la nature et les buts de cette institution, celle-ci avait le droit de demander la réparation des dommages subis, non seulement par elle-même, mais par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Ce tribunal a donc reconnu aux Nations Unies un droit qui ne lui avait pas été conféré expressément dans la Charte et qui, d'après le droit international traditionnel, n'appartient qu'aux États. La Cour a, de la sorte, créé un droit, et elle avait, comme il a été dit plus haut, la faculté de le faire.

A plus forte raison, la Cour a la faculté de limiter des droits ou de leur donner une portée autre que celle du texte littéral quand les circonstances ci-dessus indiquées l'exigent.

C) Il faut à l'avenir, sauf dans des cas exceptionnels, exclure de l'interprétation des traités, même obscurs, surtout de ceux d'organisation internationale, l'examen des travaux préparatoires, examen qui était courant autrefois. Ces travaux, en effet, ont de moins en moins de valeur pour différents motifs : a) on y trouve toutes sortes d'opinions ; en outre, des États et même des commissions, après avoir soutenu une idée, l'ont abandonnée pour en adopter une autre ; b) les États, lorsqu'ils signent un traité, ne prennent pas en considération les travaux préparatoires que souvent ils ne connaissent même pas ; c) le dynamisme croissant de la vie internationale exige que les textes soient toujours en harmonie avec les nouvelles conditions de la vie sociale.

Il faut donc procéder à l'interprétation des traités, notamment de la Charte des Nations Unies, en regardant en avant, c'est-à-dire en considérant ces nouvelles conditions, et non pas en arrière, en examinant les travaux préparatoires. Un traité, un texte, une fois établis, acquièrent une vie propre et, par suite, il faut les interpréter en tenant compte des exigences de la vie contemporaine et non des intentions de ceux qui les ont rédigés.

D) L'interprétation des traités ne doit pas rester immuable ; elle doit être modifiée si des changements importants se sont produits dans la matière dont il s'agit.

Des considérations précédentes, il résulte qu'on peut introduire par l'interprétation des modifications plus ou moins importantes dans les traités, y compris la Charte des Nations Unies. Cela étonne bien des personnes qui croient que ce document est immuable, mais ces modifications sont la conséquence naturelle du dynamisme

But there is more: it is possible, by way of interpretation, to attribute to an institution rights which it does not possess according to the provisions by which it was created, provided that these rights are in harmony with the nature and objects of the said institution. Thus, for instance, in its Advisory Opinion of April 11th, 1949, on the Reparation for Injuries suffered by the United Nations, the International Court of Justice declared that, having in view the nature and objects of that institution, it was entitled to claim damages suffered not only by itself but by its agents in the performance of their duties. This Court has therefore attributed to the United Nations a right which was not expressly conferred on that Organization by the Charter and which, according to traditional international law, appertains solely to States. The Court, in so doing, created a right and, as I have already shown, it was entitled to do so.

*A fortiori*, the Court has the power to limit rights, or to give them an effect other than that prescribed by the literal text where the circumstances mentioned above make it necessary to do so.

(C) It will be necessary in future—unless in exceptional cases—when interpreting treaties, even those which are obscure, and especially those relating to international organizations, to exclude the consideration of the *travaux préparatoires*, which was formerly usual. The value of these documents has indeed progressively diminished, for different reasons: (a) they contain opinions of all kinds; moreover, States, and even committees, have at times put forward some idea and have later abandoned it in favour of another; (b) when States decide to sign a treaty, their decision is not influenced by the *travaux préparatoires*, with which, in many cases, they are unacquainted; (c) the increasing dynamism of international life makes it essential that the texts should continue to be in harmony with the new conditions of social life.

It is therefore necessary, when interpreting treaties—in particular, the Charter of the United Nations—to look ahead, that is to have regard to the new conditions, and not to look back, or have recourse to *travaux préparatoires*. A treaty or a text that has once been established acquires a life of its own. Consequently, in interpreting it we must have regard to the exigencies of contemporary life, rather than to the intentions of those who framed it.

(D) The interpretation of treaties must not remain immutable; it will have to be modified if important changes take place in the matter to which it relates.

It results from the foregoing considerations, that it is possible, by way of interpretation, to effect more or less important changes in treaties, including the Charter of the United Nations. That causes surprise to those who believe that this document is unchangeable, but such modifications are the natural consequence of the

de la vie internationale. Il faut choisir entre le maintien immuable des textes, même s'ils conduisent à des résultats déraisonnables, et la modification de ces textes si cela est nécessaire. Le choix n'est pas douteux.

Si la Cour internationale de Justice, par ses arrêts ou ses avis consultatifs, pouvait établir une théorie de la limitation des droits des États et une théorie de l'abus du droit, ainsi qu'une nouvelle théorie de l'interprétation des traités, elle rendrait de grands services au droit des gens et à la cause de la paix.

## VI

En raison des considérations précédentes, je ne peux me rallier à l'avis de la Cour, qui ne fait pas de distinctions entre les motifs pour lesquels le Conseil de Sécurité ne recommande pas l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies et qui estime qu'elle doit considérer seulement si le Conseil a fait ou non une recommandation. Elle pense, en outre, que l'Assemblée générale n'a aucune attitude particulière à prendre à l'égard de ce Conseil s'il ne lui a pas fait de recommandation. Cette Assemblée n'aurait, ainsi, qu'un rôle, en quelque sorte, passif.

J'estime que le rôle de l'Assemblée générale dans l'admission des nouveaux Membres est actif, étant donné que c'est elle qui prononce cette admission.

D'après l'article 4, alinéa 2, de la Charte, l'Assemblée prononce l'admission des États qui réunissent les conditions indiquées dans ledit article, mais il faut que le Conseil de Sécurité lui ait recommandé la candidature de ces États.

Deux situations peuvent se présenter :

A. — L'État candidat n'a pas obtenu au Conseil de Sécurité le nombre de voix nécessaire. Dans ce cas, son admission ne peut pas être recommandée à l'Assemblée générale. Il se produit ici une situation analogue à celle qui se présente pour l'élection des membres de la Cour internationale de Justice : pour qu'un juge puisse être élu, il faut qu'il ait obtenu la majorité requise au Conseil de Sécurité, ainsi qu'à l'Assemblée générale ; s'il n'a pas eu celle du Conseil, il ne peut être élu.

B. — L'État candidat a réuni au Conseil le nombre de voix voulu, mais un Membre permanent s'est opposé à sa recommandation, c'est-à-dire a usé du *veto*. C'est ce cas qu'il faut spécialement considérer. Je crois que l'Assemblée générale peut apprécier ce veto.

Le droit de veto a été établi par l'article 27, alinéa 3, de la Charte des Nations Unies. Or, si l'on considère les dispositions des chapitres V, VI, VII et VIII auxquels il se réfère, on voit

dynamism of international life. We have to choose between the maintenance of texts as immutable, even if they lead to unreasonable consequences, and the modification of these texts, if that becomes necessary. There cannot be any doubt as to the choice.

If the International Court of Justice were able by its judgments and advisory opinions to establish a doctrine of the limitation of the rights of States and a doctrine of the misuse of rights, and in addition a new doctrine concerning the interpretation of treaties, it would be rendering important services to international law and to the cause of peace.

## VI

In view of the foregoing considerations, I am unable to adhere to the Court's Opinion, seeing that it makes no distinction between the reasons for which the Security Council may fail to recommend the admission of a State as a Member of the United Nations, and because it holds that it must consider only whether the Security Council has or has not made a recommendation. Moreover, the Court believes that the General Assembly has not to take any particular steps as regards the Council if the latter has not made a recommendation. Thus the Assembly would have only a somewhat passive role.

I hold that the role of the General Assembly in the admission of new Members is an active role, for it is the Assembly which effects the admission.

According to paragraph 2 of Article 4 of the Charter, the Assembly effects the admission of States which fulfil the conditions laid down in that article, but it is necessary that the Security Council should have recommended the State requesting admission.

Two situations may arise :

A.—The State seeking admission has failed to obtain the requisite number of votes in the Security Council. In that case, its admission cannot be recommended to the General Assembly. The resulting situation resembles that which occurs in regard to the election of Members of the International Court of Justice : in order that a judge may be elected, he must have obtained the requisite majority both in the Security Council and in the General Assembly ; if he does not secure the required majority in the Council, he cannot be elected.

B.—The State seeking admission has obtained the requisite number of votes in the Council, but one of the permanent Members has opposed the recommendation, in other words, has made use of the *veto*. This is the case which we must specially consider. I think that the General Assembly may appraise the veto.

The right of veto has been provided by paragraph 3 of Article 27 of the Charter of the United Nations. But, if we examine the provisions of Chapters V, VI, VII and VIII to which it refers, we see

qu'en créant ce droit on a eu en vue seulement les matières relatives au maintien de la paix et de la sécurité mondiales. L'article 24 déclare que les membres de l'O. N. U. confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il établit ainsi presque l'équivalent de l'ancien « Directoire européen » créé après les guerres napoléoniennes, mais avec une portée mondiale. Cette création est très louable et justifiée, étant donné le rôle primordial que jouent les grandes Puissances en cas de conflit. On comprend très bien que le Conseil de Sécurité ne puisse prendre des décisions dans des matières aussi graves que celles de la paix et de la sécurité si une grande Puissance s'y oppose, car elle serait alors obligée de participer contre son gré aux mesures envisagées, ce qui serait très dangereux.

Mais l'exercice de ce droit de veto doit rester dans ses justes limites. Le texte littéral de l'article 27 qui a établi ce droit est clair, considéré isolément, mais il ne l'est plus si l'on tient compte de la nature et des buts de l'Organisation des Nations Unies.

Décider que le droit de veto peut être exercé librement dans tous les cas où le Conseil de Sécurité peut agir, serait décider que la volonté d'une seule grande Puissance peut faire échec à celle de tous les autres Membres de ce Conseil ainsi que de l'Assemblée générale, même dans des matières autres que celles du maintien de la paix et de la sécurité, ce qui réduirait l'O. N. U. à l'impuissance.

En admettant que le droit de veto puisse être exercé librement par les Membres permanents du Conseil de Sécurité pour la recommandation des nouveaux Membres, l'Assemblée générale peut décider s'il y a ou non un *abus* de ce droit, et, dans l'affirmative, elle peut procéder à l'admission sans une recommandation du Conseil.

On prétend que le Conseil de Sécurité est seul compétent pour apprécier l'usage du droit de veto fait par un de ses Membres permanents et que cela résulte de la pratique qui s'est établie. Je ne partage pas non plus cette opinion : l'Assemblée générale a le droit non seulement de demander au Conseil les motifs pour lesquels il n'a pas recommandé la candidature d'un État, mais aussi d'apprécier s'il y a eu ou non un abus de ce droit de veto.

D'après les articles 10 et 11 de la Charte, l'Assemblée générale peut faire des recommandations au Conseil de Sécurité ; à plus forte raison, elle peut lui faire des observations lorsqu'elle l'estime convenable. Il n'est pas nécessaire que l'Assemblée ait reçu explicitement une telle faculté, car elle ressort de ses attributions.

that when this right was created the only objects in view were matters concerning the maintenance of peace and international security. Article 24 states that the Members of the United Nations Organization confer on the Security Council a primary responsibility for the maintenance of international peace and security. The article thus establishes something closely resembling the former "European Directorate" created after the Napoleonic wars, but with a universal scope. The creation of such a body is certainly fitting and justifiable, having regard to the primary role played by the Great Powers in case of conflict. It is entirely natural that the Security Council should be unable to adopt decisions in matters so grave as those of peace and security against the opposition of a Great Power, for the latter would then be obliged to take part, contrary to its will, in the proposed measures, and that would be a very dangerous situation.

But the exercise of this right of veto must be kept within proper limits. The literal text of Article 27, which established this right, is clear, if taken in isolation; but it is no longer clear if we have regard to the nature and objects of the United Nations Organization.

To decide that the right of veto may be freely exercised in every case in which the Security Council may take action would mean deciding that the will of a single Great Power could frustrate the will of all the other Members of that Council and of the General Assembly, even in matters other than the maintenance of peace and security; and that would reduce the U.N.O. to impotence.

Even if it is admitted that the right of veto may be exercised freely by the permanent Members of the Security Council in regard to the recommendation of new Members, the General Assembly may still determine whether or not this right has been *abused* and, if the answer is in the affirmative, it can proceed with the admission without any recommendation by the Council.

It has been argued that the Security Council is alone competent to appraise the use made by one of its permanent Members of the right of veto, and that this is shown by the practice which has become established. I cannot agree with that opinion either: the General Assembly is entitled not only to ask the Council for what reason it has failed to recommend a State seeking admission, but also to determine whether or not this right of veto has been abused.

According to Articles 10 and 11 of the Charter, the General Assembly may make recommendations to the Security Council; *a fortiori* it may make observations to that Council whenever it sees fit. It is not necessary that the Assembly should have been endowed with such a right in express terms, for it is a necessary consequence of its powers.

La solution précédente est conforme à la fois à l'esprit de la Charte des Nations Unies et au bon sens.

Elle est conforme à l'esprit de la Charte, d'après lequel l'O. N. U. a une vocation universelle, et, par suite, tous les membres de la société internationale qui remplissent les conditions prévues à l'article 4 doivent être admis au sein des Nations Unies ; ces États ont un *droit* à cette admission.

Elle est conforme au bon sens, parce que si l'on admettait que le droit de veto peut être exercé librement, il pourrait en résulter, comme il vient d'être dit, qu'un État dont la candidature serait approuvée par tous les Membres du Conseil de Sécurité, sauf un, et par tous ceux de l'Assemblée générale, ne pourrait cependant être admis dans l'O. N. U. par suite de l'opposition d'un seul pays ; une seule voix ferait ainsi échec à celle de tous les autres Membres des Nations Unies, ce qui serait un non-sens.

(Signé) ALVAREZ.

The above solution is consistent both with the spirit of the Charter of the United Nations and with the requirements of common sense.

It is consistent with the spirit of the Charter by the terms of which the U.N.O. has a universal role, with the consequence that all members of the international community which fulfil the conditions laid down in Article 4 should be admitted to the United Nations ; these States have a *right* to be admitted.

The solution is also consistent with the requirements of common sense because, if it were admitted that the right of veto could be freely exercised, the result might be—as has just been pointed out—that a State whose request for admission had been approved by all the Members of the Security Council except one and by all the Members of the General Assembly would nevertheless be unable to obtain admission to the United Nations because of the opposition of a single country ; a single vote would thus be able to frustrate the votes of all the other Members of the United Nations ; and that would be an absurdity.

(Signed) ALVAREZ.