

COMPÉTENCE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE POUR L'ADMISSION D'UN ÉTAT AUX NATIONS UNIES

Avis consultatif du 3 mars 1950

La question relative à la compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour admettre un Etat aux Nations Unies avait été soumise à la Cour, par avis consultatif, par l'Assemblée dans sa résolution du 22 novembre 1949.

La question était ainsi conçue :

“Un Etat peut-il être admis comme Membre des Nations Unies en vertu du paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte, par décision de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité n'a pas recommandé son admission, soit parce que l'Etat candidat n'a pas obtenu la majorité requise, soit parce qu'un Membre permanent a voté contre une résolution tendant à recommander son admission ?”

La Cour a répondu négativement par 12 voix contre 2. Chacun des deux juges dissidents — M. Alvarez et M. Azevedo — a joint à l'avis l'exposé de sa propre opinion.

*
* *

La demande d'avis invite la Cour à donner une interprétation de l'Article 4, paragraphe 2, de la Charte. Avant d'aborder l'examen du fond de la question, la Cour considère les objections faites à cet examen, soit parce qu'elle ne serait pas compétente pour interpréter la Charte, soit parce que la question aurait un caractère politique.

Touchant sa compétence, la Cour rappelle son avis du 28 mai 1948, où elle a déclaré qu'elle pouvait donner un avis consultatif sur toute question juridique, et qu'aucune disposition ne lui interdisait d'exercer à l'égard de l'Article 4 de la Charte, traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires. Quant à la seconde objection, la Cour rappelle également qu'elle ne peut attribuer le caractère politique à une demande libellée en termes abstraits et qui, en lui déférant l'interprétation d'un texte conventionnel, l'invite à remplir une fonction essentiellement judiciaire. Il n'y a donc pas de motif pour la Cour de s'abstenir de répondre à la question qui lui est posée par l'Assemblée.

Cette question vise le cas où le Conseil de sécurité, ayant voté sur une recommandation, a tiré de son vote la conclusion que la recommandation n'a pas été adoptée faute de la majorité requise ou par suite de l'opposition d'un membre permanent du Conseil : c'est le cas où l'Assemblée se trouve en présence d'une absence de recommandation du Conseil. Il ne s'agit pas de déterminer les règles gouvernant les votes du Conseil et, notamment, de rechercher si le vote négatif d'un membre permanent du Conseil fait échec à une recommandation qui a réuni sept voix ou davantage; le texte même

de la question implique qu'il y a dans ce cas absence de recommandation.

Donc, en cas d'absence de recommandation du Conseil, l'Assemblée peut-elle admettre un Etat ?

Le sens de la disposition pertinente — l'Article 4, paragraphe 2 de la Charte — n'est pas douteux. Deux choses sont exigées pour l'admission : une recommandation du Conseil, une décision de l'Assemblée. L'emploi dans l'Article des termes “recommandations” et “sur” implique l'idée que la recommandation sert de support à la décision. Ces deux actes sont indispensables pour former le “jugement” de l'Organisation (Article 4, paragraphe 1), la recommandation étant la condition préalable de la décision par laquelle s'effectue l'admission.

On a tenté de donner à la disposition un sens différent, en invoquant les travaux préparatoires. Mais le premier devoir d'un tribunal appelé à interpréter un texte est de s'efforcer à donner effet à ce texte, pris dans son contexte, en attribuant aux mots employés leur signification naturelle et ordinaire. En l'espèce, il est facile d'établir le sens naturel et ordinaire des termes pertinents et de leur donner effet. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il ne lui est pas permis de recourir aux travaux préparatoires.

Les conclusions auxquelles la Cour arrive en considérant l'Article 4, paragraphe 2, sont confirmées par l'économie de la Charte, et spécialement par les rapports établis entre l'Assemblée générale et le Conseil. L'un et l'autre sont des organes principaux des Nations Unies, et le Conseil n'est pas dans une position subordonnée. D'ailleurs, les organes auxquels l'Article 4 a confié le jugement de l'Organisation en matière d'admission ont constamment reconnu que l'admission ne pouvait être prononcée que sur la base d'une recommandation du Conseil. Si l'Assemblée pouvait admettre un Etat en l'absence d'une recommandation du Conseil, celui-ci serait privé d'un rôle important dans l'exercice d'une des fonctions essentielles de l'Organisation. Et on ne saurait pas non plus admettre que l'absence de recommandation soit équivalente à une “recommandation défavorable” sur laquelle l'Assemblée pourrait fonder la décision d'admission.

En s'en tenant aux limites de la demande, il suffit de dire que nulle part n'a été conféré à l'Assemblée le pouvoir de rectifier jusqu'à le contredire le sens du vote du Conseil. En conséquence, rien ne permet d'admettre au profit de l'Assemblée le pouvoir d'attribuer à un vote émis par le Conseil le caractère d'une recommandation, alors que le Conseil a estimé que ladite recommandation n'était pas adoptée.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Cour donne une réponse négative à la question posée par l'Assemblée générale.