

## OPINION DISSIDENTE DE M. ZORICIC

Je partage l'opinion de la Cour en ce qui concerne sa compétence pour interpréter la Charte, mais j'ai le regret de ne pouvoir me rallier à l'avis rendu, premièrement, parce que j'estime que la Cour aurait dû s'abstenir de répondre à la question qui lui a été posée, et deuxièmement parce que je ne puis me joindre aux conclusions de la réponse.

## I.

La compétence de la Cour en matière consultative est déterminée par l'article 65 du Statut de la Cour, aux termes duquel : « La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique. » De ce texte, il ressort que la Cour n'est pas obligée de donner les avis qui lui sont demandés, mais qu'elle a, au contraire, un pouvoir discrétionnaire en cette matière.

L'interprétation ci-dessus exprimée est celle qu'avait adoptée la Cour permanente de Justice internationale, le 10 mars 1922. Le juge J. B. Moore avait présenté à la Cour un aide-mémoire sur la question des avis consultatifs (*Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour*, Série 2, annexe 58 a, p. 383), dans lequel il soulignait que c'était sur l'article 14 du Pacte de la Société des Nations que la fonction consultative était fondée. Or, le texte français de cet article 14 (« La Cour donnera aussi des avis... ») différait du texte anglais (« *The Court may also give....* »), le mot « *may* » du texte anglais impliquant l'idée de la permission, c'est-à-dire de discrétion. Après un examen approfondi des travaux préparatoires et de la nature des fonctions de la Cour, le juge Moore était arrivé à la conclusion qu'il incombait à la Cour elle-même « de déterminer dans chaque cas particulier si elle accepte de donner des avis consultatifs » (*l. c.*, p. 384), et que « si la Cour reçoit une demande en vue d'une opinion de ce genre, elle y donne la suite qu'elle jugera opportune d'après la nature et les circonstances de chaque cas particulier » (p. 398).

En 1935, le juge Anzilotti invoqua cette interprétation en ajoutant que « rien ne permet de penser que la Cour ait jamais changé son attitude » (Série A/B, n<sup>o</sup> 65, p. 61).

Reste à examiner si les pouvoirs de la Cour actuelle ne sont pas en cette matière plus restreints que ceux de l'ancienne Cour. Je ne le crois pas, car on ne peut mettre en doute que l'article 65 du Statut actuel dont le texte français (« peut donner ») correspondant exactement au texte anglais (« *may give* ») implique que les

auteurs du Statut ont bien vu la question et qu'ils ont, de propos délibéré, adapté le texte français au texte anglais, en conférant ainsi à la Cour le pouvoir discrétionnaire de décider si elle doit dans un cas d'espèce donner un avis sur la question posée, même lorsqu'il s'agit d'une question juridique.

La nécessité d'un tel pouvoir discrétionnaire ressort au surplus des fins pour lesquelles la Cour a été créée, ainsi que de sa nature d'organisme essentiellement judiciaire auquel il incombe de favoriser et de développer l'application, entre les nations, du principe et des méthodes des décisions judiciaires, et de contribuer, de cette manière, au règlement pacifique des différends entre États. Cette importante tâche de la Cour ne peut être remplie qu'en pleine indépendance.

La Charte ni le Statut de la Cour ne contenant aucune disposition selon laquelle la Cour, bien que se jugeant compétente, serait obligée de donner un avis, et l'article 65 du Statut lui réservant, au contraire, le droit de donner à toute demande d'avis la suite qu'elle considérerait opportune, j'estime que la Cour aurait dû s'abstenir de répondre à la demande actuelle, pour les motifs énoncés brièvement ci-après :

De la résolution de l'Assemblée et de la documentation soumise à la Cour par le Secrétaire général, il ressort que la demande d'avis tire son origine de la divergence de vues qui a surgi au sein du Conseil de Sécurité relativement aux positions adoptées par les membres du Conseil au cours des débats concernant l'admission de certains États. Il s'agit donc de vues exprimées au sein d'un organe politique, ayant trait à des actes essentiellement politiques et fondées sur des arguments et appréciations de nature politique. Au surplus, je crois pouvoir déduire des circonstances que la demande a été posée à la Cour pour des fins nettement politiques.

Il est vrai que la demande présente la question de manière abstraite, mais il n'est pas moins incontestable que la réponse de la Cour se prête à une interprétation différente, à savoir qu'elle vise les discussions susmentionnées. Bien que la Cour ait déclaré qu'elle ne considérerait la question que de manière abstraite, la réponse sera, selon moi, interprétée comme contenant un jugement sur la manière d'agir des membres du Conseil de Sécurité. La Cour se voit donc entraînée ainsi sur le terrain glissant de la politique, et sa réponse est susceptible d'être exploitée dans les luttes politiques des États. Cela pourrait nuire sensiblement à la confiance que la Cour doit inspirer à toutes les nations, si elle veut être en mesure de remplir sa haute tâche de gardienne du droit et d'organe judiciaire principal des Nations unies.

## II.

La Cour ayant décidé de donner un avis, je dois exposer les motifs pour lesquels je ne partage pas l'opinion énoncée.

Tout d'abord, je voudrais faire remarquer que je partage — d'une manière générale — les vues exposées dans l'opinion collective du Vice-Président de la Cour et des juges Winiarski, McNair et Read. Si je présente une opinion séparée, c'est surtout pour la raison que j'examine la question posée à la Cour sous un angle en partie différent et que je prends en considération les cas concrets qui sont à l'origine de la demande d'avis.

Avant de procéder à l'examen de la question posée à la Cour, les observations suivantes s'imposent :

La Résolution de l'Assemblée générale du 17 novembre 1947 porte dans son préambule ce qui suit :

« Considérant les vues qui furent échangées au sein du Conseil de Sécurité à ses 204<sup>me</sup>, 205<sup>me</sup> et 206<sup>me</sup> Séances, relatives à l'admission de certains États comme Membres des Nations unies... »

Cette même Résolution se termine par la disposition suivante :

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

Aucun doute ne me paraît possible en ce qui concerne l'intention de l'Assemblée ; cette dernière indique l'origine et la nature de la demande d'avis, afin que l'avis puisse être donné à la lumière des faits et des circonstances dont la demande est née.

On pourrait observer que la question elle-même est formulée dans des termes abstraits. Or, une pareille observation ne paraît pas décisive, car elle ne change rien au fait que la Résolution du 17 novembre 1947 se présente comme un tout dans lequel la question abstraite est étroitement liée au considérant qui la précède et qui explique son sens et sa portée. Le Secrétaire général a soumis à la Cour une ample documentation et a, au surplus, chargé son représentant d'exposer oralement à la Cour l'historique de la question. Il résulte de tous ces faits que la Cour est expressément sollicitée, par la Résolution de l'Assemblée, de donner son avis en tenant compte des faits qui se trouvent à l'origine de la demande.

Rien de plus naturel. Dans la vie humaine, toute action est fondée sur des considérations ou des faits concrets. Vouloir juger et expliquer ces actions dans l'abstrait équivaldrait à méconnaître les mobiles, à tourner dans le vide et à se méprendre sur le sens de la vie réelle. Cela est particulièrement vrai quand il s'agit d'une Cour de Justice dont le devoir est, en premier lieu, de se prononcer sur la question de savoir si certaines actions sont conformes au droit.

\* \* \*

La demande d'avis est rédigée de manière qu'elle se présente comme une seule question. En réalité, il y a deux questions, se situant chacune sur un plan différent, savoir :

- 1) Un Membre appelé à voter est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à l'admission d'un État aux Nations unies de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1 de l'article 4 de la Charte, et
- 2) Peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'État en question, subordonner son vote affirmatif à la condition qu'en même temps que l'État dont il s'agit, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations unies ?

Il est de toute évidence que le mot « conditions », dans la première question, a un sens différent de celui qu'il a dans la deuxième question. L'article 4, alinéa 1, mentionne certaines conditions qui doivent être remplies par l'État sollicitant l'admission, il s'agit donc uniquement des qualités devant exister au moment de l'examen de l'admission.

Dans la deuxième question, le mot « conditions » a une acception très différente. Il est employé dans son sens juridique habituel : la condition mentionnée dans cette partie de la demande a trait à un événement futur et incertain, à savoir que les membres du Conseil accepteraient l'obligation de voter pour l'admission d'autres États. Cette condition s'adresse aux membres du Conseil de Sécurité qui, seuls, pourraient la remplir, tandis que l'État candidat ne peut, d'aucune manière, contribuer à sa réalisation.

### III.

La première partie de la question demande à la Cour de statuer sur le point de savoir si un Membre appelé à voter est juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à l'admission de conditions non expressément prévues dans l'alinéa 1 de l'article 4 de la Charte.

Le fondement juridique d'une certaine manière de procéder ne peut être examiné qu'à la lumière des règles de droit qui la régissent. Or, en ce qui concerne le vote au sein du Conseil et de l'Assemblée, les textes sont muets. Ni la Charte ni les Règlements intérieurs du Conseil et de l'Assemblée ne contiennent aucune disposition ayant trait à la manière selon laquelle un Membre peut ou doit se comporter quand il procède à son vote ; il n'existe surtout aucune disposition contenant une obligation quelconque de la part des Membres de motiver leur vote. Tout ce qui est dit en cette matière est que chaque Membre dispose d'une voix (articles 18 et 27 de la Charte), tandis que l'exercice du droit de vote est laissé entièrement à leur discrétion.

Ayant la faculté de voter sans avoir à dire quelles sont les raisons qui déterminent son vote, un Membre votant est dans son droit quand il vote selon sa propre appréciation du cas, et c'est la question des limites éventuelles de cette appréciation qui mène à l'examen du caractère des dispositions de l'article 4 de la Charte.

Les conditions, ou plutôt les qualités requises, afin qu'un État puisse être admis au sein des Nations unies sont, selon l'alinéa 1 de l'article 4, que ce soit un État pacifique, acceptant les obligations de la Charte, capable de les remplir et disposé à le faire. Il est de toute évidence que l'appréciation même de ces qualités et donc leur existence peut se fonder sur des éléments de toute nature. Mais, à côté de cela, aucun terme du paragraphe 1 de l'article 4 ne s'oppose à ce qu'un membre votant et exerçant de ce fait un pouvoir politique ne prenne en considération des éléments de nature politique, non contenus dans l'article 4. Si donc on cherche, d'une part, à interpréter ce texte dans un sens limitatif, il est possible, d'autre part, de l'interpréter comme imposant seulement les qualités minima, c'est-à-dire les qualités fondamentales sans lesquelles aucun État ne peut être admis aux Nations unies.

Puisque le texte se prête à des interprétations différentes, il en résulte que l'on doit, en premier lieu, se référer aux travaux préparatoires afin d'établir la véritable portée de l'article 4, telle qu'elle s'est présentée à l'esprit de ses auteurs.

Les travaux préparatoires ont été soumis à la Cour, et il en ressort que les deux paragraphes de l'article 4 de la Charte ont été élaborés à San-Francisco, chacun par un comité différent, à savoir : le paragraphe 1 par le Comité I/2, le second paragraphe par le Comité II/1.

Le rapporteur du Comité I/2 a présenté à la Première Commission un rapport au sujet de l'admission de nouveaux Membres (Document de la Conférence de San-Francisco n° 1160 I/2/76 (1), vol. VII, p. 317). Selon ce rapport, le Comité s'est trouvé en présence du problème fondamental suivant :

« La mesure où il convient de *déterminer les limites* dans lesquelles l'Organisation exercerait son *pouvoir discrétionnaire* en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres. » (Souligné par moi.)

Ayant constaté que l'adhésion aux principes de la Charte et l'acceptation totale des obligations qui en découlent constituaient des *conditions essentielles* de la participation des États, le rapport explique que :

« deux tendances principales s'étaient manifestées dans les discussions. D'un côté, il y avait ceux qui se déclarèrent en faveur de l'insertion dans la Charte de conditions précises, auxquelles les nouveaux Membres devraient satisfaire notamment en ce qui concerne le régime et la politique de divers gouvernements. De l'autre côté, il y avait ceux qui soutenaient que la Charte ne devait pas sans raison limiter l'Organisation dans ses décisions concernant les demandes d'admission, et affirmaient que l'Organisation elle-même serait mieux inspirée pour juger l'attitude des candidats à l'admission. »

Énonçant ensuite les conditions, ou pour mieux dire, les qualités qui furent acceptées et qui sont celles de l'article 4, le rapport continue :

« C'était à dire clairement que l'admission d'un Membre nouveau serait soumise à un examen, mais le Comité ne *crut pas devoir recommander l'énumération* des éléments qui seraient à considérer dans cet examen. Il prit en considération les difficultés qu'il y aurait à évaluer les institutions politiques des États et craignit que la mention dans la Charte d'un examen de cette nature ne portât atteinte au principe de la non-intervention ou, si l'on aime mieux, de la non-ingérence. Cela *n'impliquait pas* cependant que, lorsqu'il s'agirait de se former un *jugement sur l'opportunité de l'admission* d'un nouveau Membre, *des considérations de tout ordre ne pussent entrer en ligne de compte.* » (Souligné par moi.)

Et le rapport de finir par ces mots :

« Le texte adopté énonce plus clairement que le texte original de Dumbarton Oaks les conditions requises pour devenir Membre et *considérées par les délégués comme fondamentales.* Il constitue ainsi, pour l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité, un guide plus sûr pour déterminer l'éligibilité des nouveaux Membres. » (Souligné par moi.)

Ce rapport fut approuvé par la Commission I (Rapport du rapporteur de la Commission I, Doc. de la Conférence, n° 1142. I/9, vol. VI, p. 238).

Il me paraît que, devant un texte aussi clair, tout doute quant au caractère de l'article 4 devrait disparaître. Les auteurs de ce texte n'entendaient pas « recommander l'énumération des éléments qui seraient à examiner », ils voulaient que des « considérations de tout ordre pussent entrer en ligne de compte » lorsqu'il s'agirait « de se former un jugement sur l'opportunité de l'admission » et, finalement, ils constataient que le texte énonçait les conditions « considérées par les délégués comme fondamentales » et constituant un guide pour déterminer l'éligibilité.

Le texte susmentionné démontre donc qu'il ne s'agit pas, dans l'article 4, d'une disposition limitative, mais bien au contraire d'un guide pour déterminer l'éligibilité, contenant seulement les qualités fondamentales, indispensables, requises de tout État candidat. En d'autres termes, les conditions de l'article 4 sont des conditions minima auxquelles les nouveaux Membres doivent satisfaire et sans la réalisation desquelles ils ne peuvent être admis, mais ce ne sont nullement les seules considérations dont on puisse tenir compte au moment où se forme le jugement sur l'opportunité de l'admission, car un jugement sur l'opportunité ne saurait être limité et compris comme un jugement portant exclusivement sur la réunion des conditions de l'article 4.

Les travaux et le rapport du Comité II/I ayant trait au deuxième paragraphe de l'article 4 confirment cette interprétation. Le Comité

avait élaboré un texte donnant à l'Assemblée générale un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres. Le Comité de coordination ayant apporté certaines modifications à ce texte, le Comité II/1 s'inquiéta, comme il ressort du compte rendu de la Quinzième Séance de ce Comité :

« Le secrétaire informe le Comité qu'il a été avisé par le secrétaire du Comité consultatif de juristes qu'à l'avis de ce Comité ces textes n'affaibliraient en rien le texte original adopté par le Comité. En raison de cette interprétation, le texte est approuvé par le Comité. » (Vol. VIII, pp. 490-491.)

Le rapport du rapporteur du Comité II/1 est catégorique. Après avoir brièvement indiqué que le Comité avait discuté la révision du texte « afin de déterminer si le texte préparé diminuait d'une façon quelconque le pouvoir de l'Assemblée » et que « le Comité a été avisé que le nouveau texte ne diminue pas le droit de l'Assemblée », il continue dans les termes suivants :

« Le Comité a décidé que cette interprétation devra être incluse dans son procès-verbal comme étant celle à donner à cette disposition de la Charte, et, se basant sur cette décision, il a approuvé le texte sous la forme suggérée par le Comité de coordination. » (Vol. VIII, p. 498.)

On ne saurait manquer de noter le soin tout spécial qu'a pris le Comité en vue d'assurer à l'Assemblée un pouvoir discrétionnaire au moment où elle décide, sur recommandation du Conseil, si un nouveau Membre doit être admis ou non.

Les deux rapports des Comités ayant été approuvés par les Commissions respectives, il paraît difficile de supposer que les termes soigneusement choisis de ces rapports et examinés tout d'abord dans les Comités et, ensuite, par les Commissions, n'exprimeraient pas leur pensée et leurs intentions véritables. Je crois, bien au contraire, que ces rapports doivent être considérés comme des accords sur l'interprétation des textes dont il s'agit et que, par conséquent, leurs termes doivent être compris et appliqués dans leur sens normal comme constituant les éléments les plus sûrs pour l'interprétation de l'article 4 de la Charte. Les rapports cités démontrent, à mon avis, l'intention des auteurs de la Charte de ne limiter, par le texte de l'article 4, ni le Conseil de Sécurité ni l'Assemblée, et de leur laisser pleine liberté dans l'exercice de leur fonction politique, sous la seule réserve, bien entendu, qu'ils ne doivent pas admettre un État ne satisfaisant pas, à leur jugement, aux conditions minima de l'alinéa 1 de l'article 4.

De ce qui est dit, il ressort que l'argument n'est pas convaincant selon lequel les termes du paragraphe 2 de l'article 4 : « tout État remplissant ces conditions » s'opposeraient à ce que des considérations politiques, non prévues au paragraphe 1 de l'article 4, pussent entrer en ligne de compte. L'interprétation du paragraphe 2 ne peut se fonder sur quelques mots isolés, mais bien sur le texte

entier de ce paragraphe. Or, il énonce que l'admission « de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité ». Par conséquent, il ne suffit pas qu'un État remplisse « ces conditions », bien au contraire, il faut encore que le Conseil décide de faire une recommandation et que l'Assemblée décide si elle veut accepter ou non cette recommandation. La Charte ne prévoit donc nullement une admission automatique de « tout État remplissant ces conditions », elle subordonne l'admission aux décisions des organes politiques ayant le pouvoir discrétionnaire de fonder leurs décisions — comme cela a été démontré — sur des considérations de tout ordre.

En tout cas il me paraît difficile d'affirmer, d'une part, que le paragraphe 2 de l'article 4 s'oppose — par les mots : « tout État remplissant ces conditions » — à l'introduction de considérations politiques qui pourraient se superposer aux conditions du paragraphe 1, et de soutenir, d'autre part, que ce paragraphe 2 ne viserait rien d'autre que l'organisation de la procédure d'admission.

L'interprétation selon laquelle les décisions concernant l'admission sont régies par des considérations politiques sans égard à l'article 4 paraît bien être aussi celle de l'Assemblée générale elle-même, ce qui ressort de la première Résolution adoptée à la séance du 17 novembre 1947 par 46 voix contre une et 6 abstentions. La résolution recommande aux membres permanents du Conseil de Sécurité de se consulter en vue d'arriver à un accord sur l'admission des États candidats dont l'admission n'a pas encore été recommandée, et de soumettre leur conclusion au Conseil de Sécurité. (*Journal de l'Assemblée générale*, n° 56, du 19 novembre 1947, p. 4.) Or, est-il possible de suggérer que cette Résolution n'avait en vue qu'une invitation aux membres permanents de se mettre d'accord uniquement sur le point de savoir si les conditions de l'article 4 étaient remplies ou non ? Je ne crois pas qu'on puisse contester que l'Assemblée visait ici un accord politique fondé sur des considérations politiques de toute nature.

\* \* \*

A côté des travaux préparatoires, l'économie générale de la Charte démontre l'exactitude des conclusions tirées de ces travaux. Pour s'en rendre compte, il suffit d'examiner : 1) les attributions et les devoirs du Conseil de Sécurité, et 2) la méthode selon laquelle se fait l'admission des États dans les Nations unies.

1) Selon l'article 24 de la Charte, au Conseil de Sécurité incombe « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ce devoir prime tous les autres, et je ne crois pas que l'on puisse — à défaut d'une disposition expresse — limiter le pouvoir et le devoir du Conseil découlant de l'article 24, article fondamental de la Charte, par la seule voie d'une interprétation restrictive de l'article 4, cela d'autant moins qu'une pareille inter-



prétation serait, selon moi, nettement contraire aux intentions des auteurs de ces textes, telles qu'elles sont exprimées dans les rapports cités plus haut. Il est, en outre, indubitable que c'est précisément à cause de ce devoir que le paragraphe 2 de l'article 4 ne donne à l'Assemblée le droit de décider sur l'admission de nouveaux Membres que sous la condition d'une recommandation préalable du Conseil. Il y a là une exception à la règle générale de l'article 10 concernant les droits de l'Assemblée, exception qui n'est compréhensible qu'en prenant en considération la tâche confiée au Conseil par l'article 24. En effet, comme l'indique le rapport du rapporteur du Comité II/1, le principe selon lequel l'Assemblée devrait admettre des nouveaux Membres sur recommandation du Conseil de Sécurité se fonde sur l'idée que le « but primordial de la Charte est de créer une assurance complète contre une résurrection de la guerre et que, par conséquent, c'est le Conseil de Sécurité qui doit assumer la responsabilité initiale de proposer la participation de nouveaux Membres ». (Doc. 666, II/1/26 1 (a), Conférence de San-Francisco, vol. VII, p. 461.)

Or, comment le Conseil pourrait-il remplir ses devoirs s'il était strictement limité par les critères mentionnés au premier paragraphe de l'article 4 ? Une pareille limitation du Conseil l'empêcherait de se prononcer contre l'admission d'un État, même si le Conseil était d'avis que cette admission aurait de fâcheuses conséquences sur la stabilité internationale générale et, partant, sur le maintien de la paix. Un tel cas peut se produire même si l'État candidat remplit toutes les conditions de l'article 4 ; en effet, l'admission d'un État pourrait, d'une part, créer une tension avec d'autres États Membres ou non Membres de l'Organisation, et provoquer des sentiments de méfiance, de mécontentement et d'injustice, tandis que, d'autre part, son admission pourrait être jugée inopportune au point de vue d'une harmonieuse collaboration au sein de l'Organisation. Ce sont là des considérations nettement politiques qui ne sauraient être et ne sont pas limitées par l'article 4. Les auteurs de la Charte ne pouvaient évidemment pas imposer au Conseil des devoirs d'une telle envergure (article 24) et en même temps limiter ses pouvoirs de manière à l'empêcher de mener à bonne fin sa tâche principale.

Les membres du Conseil doivent donc, dans l'intérêt suprême de l'Organisation, jouir d'un large pouvoir discrétionnaire ; ils peuvent et doivent tenir compte de considérations politiques de toute sorte, même si elles n'entrent pas dans le cadre de l'article 4.

2) Il a déjà été mentionné que rien n'oblige les membres à motiver leur vote. Le vote, d'ailleurs, se fait par « oui » ou par « non », à moins qu'il n'y ait abstention. Par conséquent, il n'y a, au moment du vote, aucune possibilité de le soumettre à une condition. Une condition ne pourrait être énoncée que dans la discussion qui a lieu au sein des organes compétents avant le vote. Or, il résulte de la documentation soumise à la Cour que, dans ces

discussions, les membres ont pris des positions bien différentes selon les besoins politiques du cas discuté. Non seulement certaines délégations ont adopté des positions différentes, mais les mêmes délégations ont soutenu, dans un cas, une thèse et, dans un autre cas, la thèse contraire.

Il n'y a rien d'étonnant à cela. Il s'agit de politique, le Conseil est un organe essentiellement politique et non pas une Cour de Justice. Mais alors comment pourrait-on limiter la liberté de la parole au sein de cet organe politique ? Si un membre n'était pas juridiquement fondé à faire état de considérations politiques dans les déclarations qu'il fait relativement au vote ayant lieu à la fin des débats, ces derniers deviendraient singulièrement difficiles. Cela ne manquerait pas de favoriser l'hypocrisie et les réserves mentales. Au surplus, la discussion et les raisons politiques de toutes sortes qui ont été avancées peuvent sans doute déterminer un vote, mais ne le font pas nécessairement. Il est possible qu'un membre invoque certaines appréciations et qu'ensuite, convaincu par les arguments des autres, ou pour une raison politique, il se laisse guider au moment du vote par des considérations tout à fait différentes de celles qu'il avait énoncées dans la discussion.

Il en résulte qu'il est absolument impossible de fixer les appréciations dont un membre a fait dépendre son vote, car il s'agit d'un processus mental qui échappe à tout contrôle. Par conséquent, dès le moment où il n'existe aucune règle de droit obligeant un membre à motiver son vote, il est juridiquement fondé à voter selon sa propre appréciation, sous réserve de ce qui suit :

Si l'exercice du droit de vote est laissé à la discrétion des membres du Conseil et de l'Assemblée, cela ne saurait, sous aucun prétexte — il est nécessaire de le souligner —, autoriser ce membre à agir arbitrairement. A la base de toute organisation, et surtout de celle des Nations unies, figure, comme principe général, la règle de la bonne foi. Cette règle, au maintien de laquelle les États se sont expressément obligés en signant la Charte (article 2/2), exige que tout membre exerce ses fonctions conformément aux fins et dans l'intérêt de l'Organisation. L'observation de la règle est présumée jusqu'à preuve du contraire.

L'activité d'une Cour de Justice comporte, en première ligne, l'application des règles de droit à des cas concrets. Il en résulte que la Cour est d'abord appelée à examiner quels sont les cas concrets qui se trouvent à l'origine de la demande d'avis. La Cour devrait, selon moi, procéder de cette manière, d'autant plus que des exemples concrets, énoncés dans la documentation des Nations unies, lui ont été signalés par les soins du Secrétariat. Cette documentation démontre qu'il n'y a eu qu'un seul cas où un membre a fait expressément dépendre son vote de la réalisation d'une condition. C'est le cas dans lequel il s'agissait de l'admission des États ex-ennemis et que je traiterai plus loin. Dans aucun

autre cas il n'a été question des conditions dont on aurait fait dépendre un vote, mais bien des différents éléments d'appréciation qui peuvent, d'ailleurs, tous entrer dans le cadre de l'examen des qualités requises par l'alinéa 1 de l'article 4.

A la lumière de ce qui précède, j'en arrive à la réponse suivante à la première partie de la question :

Un Membre des Nations unies appelé à voter est juridiquement fondé à faire dépendre son vote de conditions non expressément prévues au premier paragraphe de l'article 4 de la Charte. Ce droit découle :

1) du devoir suprême qui incombe au Conseil de Sécurité, c'est-à-dire de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette responsabilité incombe tout spécialement aux membres permanents du Conseil, et l'exercice de prérogatives politiques n'est pas limité par les dispositions de l'article 4, mais bien uniquement par l'obligation juridique d'agir de bonne foi et dans l'intérêt de l'Organisation ;

2) du droit discrétionnaire de voter sans que le vote soit motivé, et

3) de la nature de l'article 4 de la Charte, lequel ne saurait être considéré comme limitatif mais, bien au contraire, comme indiquant seulement les conditions minima, sans la réalisation desquelles un État ne peut être admis.

#### IV.

Je passe maintenant à la seconde partie de la question posée à la Cour, qui est essentiellement de savoir si un membre peut subordonner son vote affirmatif concernant l'admission d'un État à la condition que d'autres États soient admis en même temps.

Comme je l'ai déjà mentionné, il n'y a rien de commun entre les conditions prévues à l'article 4 et la condition selon laquelle plusieurs États devraient être admis simultanément. L'article 4 n'a trait qu'aux qualités requises pour qu'un État puisse être admis, tandis que l'État candidat n'a aucune influence sur la réalisation d'une demande adressée aux autres membres du Conseil de Sécurité. La condition de l'admission simultanée ne se trouve donc pas sur le plan de l'article 4 de la Charte mais, bien au contraire, sur le plan de la politique des États.

La Cour a décidé de donner une réponse à cette question et de la donner de manière abstraite, ce qui me conduit aux observations suivantes :

La seconde question, bien que formulée de façon abstraite, ne peut évidemment avoir trait qu'au seul cas concret de cette nature qui se soit jamais produit, c'est-à-dire à la discussion concernant l'admission des États ex-ennemis. Cette discussion a eu lieu au sein du Conseil de Sécurité au cours des séances indiquées dans

le considérant de la Résolution de l'Assemblée générale en date du 17 novembre 1947. Par conséquent, la réponse de la Cour, fût-elle aussi abstraite que possible, sera nécessairement comprise comme se rattachant à ce cas et interprétée comme portant un jugement indirect sur le comportement de certains membres du Conseil. Au surplus, cette interprétation sera faite dans l'ignorance complète des éléments exceptionnels de l'espèce et des arguments invoqués à ces séances.

De ce qui précède il résulte, selon moi, que la Cour, ayant décidé de donner une réponse, aurait dû le faire en visant le cas concret dont la question est née, et cela d'autant plus que le cas d'espèce contient des éléments juridiques lesquels, pris à part des éléments politiques, permettraient une réponse fondée sur le droit. Les faits se sont présentés comme suit :

Un membre permanent du Conseil de Sécurité avait déclaré qu'il ne voterait pour l'admission de deux États ex-ennemis qu'à la condition que les autres membres du Conseil acceptassent l'obligation de voter pour l'admission des trois autres États ex-ennemis. On se trouve donc ici en présence d'une véritable condition, la seule qui ait jamais été posée, alors qu'une proposition antérieure, d'un autre membre permanent, tendant à admettre en bloc plusieurs autres États, ne contenait aucune condition et ne faisait notamment pas dépendre l'admission des uns de l'admission des autres. L'admission concernant les États ex-ennemis reste donc le seul cas auquel la demande d'avis puisse avoir trait.

Or, la déclaration du Membre dont il s'agit était fondée expressément sur des arguments de nature juridique tirés de la Déclaration de Potsdam et des traités de paix conclus avec les cinq États ex-ennemis. Ces actes ont été invoqués comme contenant l'obligation des Puissances signataires d'appuyer la demande d'admission, et il a été soutenu que la Déclaration de Potsdam établissait une différence très nette entre l'admission de cinq États ex-ennemis, d'une part, et de tous les autres États, d'autre part.

La Cour n'a pas été appelée à examiner ou à interpréter les textes précités. Je suis cependant d'avis qu'on ne saurait faire abstraction des faits ci-dessus mentionnés, alors que c'est précisément d'eux que dépend la solution de la question. L'importance de ces faits est mise en lumière par les motifs suivants :

1) Ces faits démontrent que la question a trait à un cas spécial qui n'a pas de précédent et qui n'est pas susceptible de se répéter, d'où il suit que la question soulevée par ce cas ne peut être traitée d'une manière abstraite, et

2) ces faits sont décisifs pour résoudre la question de savoir si, dans le cas d'espèce, le membre ayant demandé l'admission simultanée de tous les États ex-ennemis a pu être juridiquement fondé à introduire cette condition dans la discussion et en faire dépendre son vote.

Le membre permanent dont il s'agit a maintenu — à tort ou à raison — son interprétation de la Déclaration de Potsdam et des traités de paix. Pour lui, ces textes comporteraient l'obligation, pour les États signataires, d'appuyer les demandes d'admission. La Déclaration de Potsdam et les traités de paix étant postérieurs à la Charte et une telle obligation ne se trouvant pas en conflit avec les obligations qui découlent de la Charte (art. 103 de la Charte), le membre en cause pouvait s'en prévaloir.

Il va sans dire que les États cosignataires de ces actes étaient libres d'accepter ou non cette interprétation. Ce qui est cependant décisif pour la question posée à la Cour, ce n'est pas l'exactitude de l'interprétation faite par cet État, mais bien le droit qu'il avait de s'en prévaloir, de même que les autres États signataires avaient le droit de se prévaloir de la leur. En effet, ce droit est garanti par le principe de l'égalité souveraine des États, qui est à la base de l'Organisation des Nations unies (art. 2 de la Charte). Il en ressort que le membre dont il s'agit était juridiquement fondé à maintenir son interprétation et, partant, à demander l'admission simultanée des États ex-ennemis.

(Signé) ZORIČIĆ.