

DEUXIÈME PARTIE

SÉANCES PUBLIQUES

*tenues au Palais de la Paix, La Haye,
les 16 février et 3 mars 1950,
sous la présidence de M. Basdevant, Président*

PLAIDOIRIES

PART II

PUBLIC SITTINGS

*held at the Peace Palace, The Hague,
on February 16th and March 3rd, 1950,
the President, M. Basdevant, presiding*

PLEADINGS

ANNÉE 1950

PREMIÈRE SÉANCE PUBLIQUE¹ (16 II 50, 11 h.)

Présents : MM. BASDEVANT, *Président* ; GUERRERO, *Vice-Président* ; ALVAREZ, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, sir ARNOLD MCNAIR, M. KLAESTAD, BADAWI PACHA, MM. KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO, *juges* ; M. HAMBRO, *Greffier*.

Présent également :

Le représentant du Gouvernement français : M. Georges SCELLE, professeur honoraire des facultés de droit, membre de la Commission du Droit international des Nations Unies.

Le PRÉSIDENT, ouvrant l'audience, signale que la Cour se réunit pour entendre les exposés oraux qui seront présentés dans l'affaire relative à la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission de nouveaux Membres des Nations Unies.

Par une résolution datée du 22 novembre 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de demander à la Cour un avis consultatif à ce sujet. Le Président prie le GREFFIER de donner lecture de cette résolution.

Cette lecture donnée, le PRÉSIDENT rappelle que la requête pour avis a fait l'objet des notifications d'usage. Étant donné qu'elle touchait à l'interprétation d'un article de la Charte (en l'espèce, l'article 4), elle a été, conformément à l'article 66 du Statut, communiquée à tous les gouvernements des Membres des Nations Unies jugés susceptibles, par la Cour, de fournir des renseignements sur la question.

Le délai de la procédure écrite a été fixé par une ordonnance datée du 2 décembre 1949. La Cour a reçu, par ordre de dates, des observations écrites émanant des Gouvernements des huit États suivants : U. R. S. S., République socialiste soviétique de Biélorussie, République soviétique socialiste d'Ukraine, Égypte, Tchécoslovaquie, États-Unis d'Amérique, Argentine, Venezuela.

Bien que les exposés écrits de ces deux derniers États soient parvenus au Greffe de la Cour après la clôture du délai fixé par l'ordonnance du 2 décembre 1949, le Président a décidé cependant, en vertu du pouvoir que lui confère en cette matière l'article 37 du Règlement, d'accepter ces exposés comme ayant été valablement déposés.

Le Secrétaire général des Nations Unies a également transmis un exposé par les soins de M. Ivan Kernó, Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique des Nations Unies. Il a fait aussi remettre à la Cour une série de documents conformément à l'article 65 du Statut de la Cour.

¹ Troisième séance de la Cour.

YEAR 1950

FIRST PUBLIC SITTING¹ (16 II 50, 11 a.m.)

Present: President BASDEVANT ; Vice-President GUERRERO ; Judges ALVAREZ, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, Sir ARNOLD MCNAIR, KLAESTAD, BADAWI PASHA, KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO ; Registrar HAMBRO.

Also present:

The representative of the French Government : M. Georges SCELLE, Honorary Professor of the Faculties of Law, member of the International Law Committee of the United Nations.

The PRESIDENT declared the sitting open and said that the Court had met to hear the oral statements which would be submitted in the case concerning the competence of the General Assembly for the admission of new Members to the United Nations.

By a resolution dated November 22nd, 1949, the General Assembly of the United Nations had decided to request the Court to give an advisory opinion on this subject. He asked the REGISTRAR to read the resolution in question.

The text having been read, the PRESIDENT observed that the request for an advisory opinion had been notified in the customary manner. As it was concerned with the interpretation of an article of the Charter (namely Article 4), it had been communicated, as prescribed by Article 66 of the Statute, to all the governments of Members of the United Nations considered by the Court as likely to be able to furnish information on the question.

The time-limit for the written procedure had been fixed by an order, dated December 2nd, 1949. The Court had received written statements from the Governments of the eight following States, in order of dates : U.S.S.R., Byelorussian Soviet Socialist Republic, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Egypt, Czechoslovakia, United States of America, Argentina, Venezuela.

Although the written statements of the two last-named States reached the Registry of the Court after the expiry of the time-limit laid down in the Order of December 2nd, 1949, he had decided, in conformity with the power conferred on him, on this point, by Article 37 of the Rules of Court, to accept these statements as having been validly submitted.

The Secretary-General of the United Nations had also transmitted a statement, through Mr. Ivan Kerno, Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department of the United Nations. He had also furnished the Court with a number of documents, as was required by Article 65 of the Court's Statute.

¹ Third meeting of the Court.

La Cour a décidé de tenir, à partir du 16 février 1950, c'est-à-dire aujourd'hui, des audiences au cours desquelles seraient entendus les exposés oraux. La France et l'Argentine avaient fait savoir qu'un exposé oral serait présenté en leur nom, mais seule la France a persisté dans cette intention. Le représentant désigné a été M. Georges Scelle, professeur honoraire à la Faculté de droit de Paris.

M. Ivan Kerno, désigné par le Secrétaire général des Nations Unies pour le représenter dans cette affaire, a fait connaître à la Cour qu'à moins que celle-ci n'en exprimât le désir, il n'avait pas l'intention d'assister à la procédure orale.

Le Président constate la présence devant la Cour du représentant du Gouvernement français et lui donne la parole.

M. le professeur Georges SCELLE prononce l'exposé reproduit en annexe ¹, qu'il termine.

Le PRÉSIDENT prononce la clôture de la procédure orale en cette affaire et annonce que la Cour va entrer en délibéré.

L'audience est levée à 12 h. 50.

Le Président de la Cour :
(Signé) BASDEVANT.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) E. HAMBRO.

CINQUIÈME SÉANCE PUBLIQUE ² (3 III 50, 11 h.)

Présents : [Voir première séance, à l'exception de M. Georges Scelle.]

Présents également :

M. Ivan KERNO, Secrétaire général adjoint, représentant du Secrétaire général des Nations Unies, assisté de M. HSUAN-TSUI-LIU, membre de la Division des questions juridiques générales au Secrétariat des Nations Unies.

Son Exc. M. J. P. GARNIER, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de France à La Haye, représentant le Gouvernement français.

L'honorable Benjamin V. COHEN, représentant le Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Le PRÉSIDENT, ouvrant l'audience, indique que la Cour se réunit pour prononcer l'avis qui lui a été demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies, au sujet de la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission de nouveaux Membres des Nations Unies.

¹ Voir p. 159.

² Seizième séance de la Cour.

The Court had decided to hold public sittings for the hearing of the oral statements, beginning on that day, February 16th, 1950. France and Argentina had given notice that they intended to submit oral statements, but that intention had only been maintained in the case of France. M. Georges Scelle, Honorary Professor of the Faculty of Law in Paris, had been designated as the representative of France. Mr. Ivan Kerno, who had been appointed by the Secretary-General of the United Nations to represent him in this case, had informed the Court that, unless it so desired, he did not propose to be present at the oral proceedings.

The President noted that the representative of the French Government was present in Court, and called on him to address the Court.

Professor Georges SCELLE delivered the address which is reproduced in the annex¹, and concluded his observations.

The PRESIDENT pronounced the closure of the oral proceedings in this case and said that the Court would deliberate on the issues.

The Court rose at 12.50 p.m.

(Signed) BASDEVANT,
President.

(Signed) E. HAMBRO,
Registrar.

FIFTH PUBLIC SITTING² (3 III 50, II a.m.)

Present : [See first sitting, with the exception of M. Georges Scelle.]

Also present :

Mr. Ivan KERNO, Assistant Secretary-General, representing the Secretary-General of the United Nations, assisted by Mr. HSUAN-TSUI-LIU, member of the General Legal Division at the Secretariat of the United Nations.

H.E. M. J. P. GARNIER, French Ambassador extraordinary and plenipotentiary in The Hague, representing the French Government.

The Honorable Benjamin V. COHEN, representing the Government of the United States of America.

The PRESIDENT declared the sitting open and said that the Court had assembled to deliver the opinion which it had been asked to give by the General Assembly of the United Nations on the subject of the competence of the General Assembly for the admission of new Members to the United Nations.

¹ See p. 159.

² Sixteenth meeting of the Court.

Il prie le GREFFIER de donner lecture de la résolution par laquelle l'Assemblée générale a demandé cet avis à la Cour.

Après cette lecture, le PRÉSIDENT ajoute que, conformément à l'article 67 du Statut, le Secrétaire général des Nations Unies et le Gouvernement français, dont un représentant a pris part aux débats oraux dans l'affaire, ont été dûment prévenus de la présente audience.

Le représentant du Secrétaire général des Nations Unies étant présent devant la Cour, l'exemplaire officiel de l'avis, destiné au Secrétaire général, vient d'être remis entre ses mains.

La Cour, par application de l'article 39, paragraphe 2, du Statut, ayant désigné comme faisant foi le texte français de l'avis, le Président annonce qu'il va donner lecture de ce texte.

Cette lecture effectuée, il prie le Greffier de donner lecture en anglais du dispositif de l'avis.

Le GREFFIER ayant lu ce dispositif, le PRÉSIDENT signale que MM. Alvarez et Azevedo, juges, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'avis de la Cour et se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, joignent audit avis l'exposé de leur opinion dissidente. Il ajoute que les auteurs de ces opinions lui ont fait connaître qu'ils ne désiraient pas en donner lecture à l'audience.

Le Président prononce la clôture de l'audience.

L'audience est levée à 11 h. 35.

[Signatures.]

He requested the REGISTRAR to read the resolution under which the General Assembly requested this opinion from the Court.

After the resolution had been read, the PRESIDENT added that, in accordance with Article 67 of the Statute, the Secretary-General of the United Nations and the French Government, whose representative was participating in the oral proceedings in the case, had been duly notified of the sitting.

He added that the representative of the Secretary-General of the United Nations was present in Court; the official copy of the Court's opinion, which was intended for the Secretary-General, had just been handed to this representative.

Pursuant to Article 39, paragraph 2, of the Statute, the Court had determined that the French text of the opinion should be considered as authoritative. The President said that he would now read the French text.

When the text had been read, the President requested the Registrar to read the operative clause of the opinion in the English text.

The REGISTRAR having read the operative clause, the PRESIDENT said that Judges Alvarez and Azevedo had announced that they could not agree with the Court's opinion and, availing themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute, had appended their dissenting opinions to the Court's opinion. The authors of these opinions had informed him that they did not wish to read them at the public sitting.

The President declared the sitting closed.

The Court rose at 11.35 a.m.

[Signatures.]

ANNEXE AUX PROCÈS-VERBAUX
ANNEX TO THE MINUTES

EXPOSÉ DE M. GEORGES SCELLE

(REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS)
 A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 16 FÉVRIER 1950

Monsieur le Président, Messieurs les Juges. C'est la deuxième fois que la Cour est sollicitée de donner un avis consultatif au sujet de l'article 4 de la Charte de San-Francisco. Le Gouvernement français en est particulièrement heureux. Il a tenu à se faire représenter à cette audience pour que les termes de l'article 4 en particulier, comme les termes de n'importe quel article de la Charte, soient dûment interprétés par la plus haute autorité qui ait compétence pour ce faire.

I. — Au surplus, l'affaire qui est devant vous aujourd'hui n'est pas la même que celle qui s'est présentée lors de votre avis consultatif le 28 mai 1948. Il s'agissait alors de la question de *l'admissibilité* éventuelle des candidatures devant les organes des Nations Unies. Il s'agit aujourd'hui d'une question différente, de la question de *l'admission*, deuxième problème qui fait suite à celui dans lequel l'avis a déjà été rendu. Que ces deux problèmes soient distincts, je n'ai pas, je le suppose, à insister sur ce point. Déjà dans l'avis consultatif du 28 mai 1948 la Cour a très nettement pris parti, comme il vous suffira pour le constater de vous reporter à la publication de la Cour, page 62.

Pourtant, dans les deux cas, aussi bien il y a deux ans qu'aujourd'hui, on a pu soutenir que la Cour n'était pas compétente ; on l'a soutenu pour cette raison qu'il y aurait à la base une question d'ordre politique. Cet argument ne nous retiendra guère. La question de savoir s'il y a derrière une affaire portée devant une juridiction un arrière-plan politique n'a aucune pertinence, ni en droit interne ni en droit international. Il n'y aurait pas « d'affaire » devant un tribunal quelconque s'il n'y avait pas un intérêt matériel en jeu. En droit civil français, dans tous les systèmes de droit internes, l'intérêt d'un particulier est un intérêt également « politique » au sens le plus large et étymologique du mot. Il en est de même pour un État, mais la prise en considération d'un intérêt légitime doit se transformer en réalité juridique ; pour cela il faut consulter la loi, les règles du droit, et c'est précisément ce qui vous est demandé. Il est inutile d'insister sur ce point qui a déjà été jugé un nombre considérable de fois. Nous sommes ici parfaitement en règle avec les termes de l'article 13 du Pacte de la Société des Nations et avec l'article 65 du chapitre IV du Statut de la Cour, et nous allons passer immédiatement au fond de l'affaire.

* * *

II. — La question qui se pose devant la Cour peut se résumer plus brièvement que ne le fait la demande d'avis consultatif. Vous savez d'ailleurs que cette demande a passé par plusieurs étapes successives pour être ramenée à cette formule plus brève. Aujourd'hui, la Cour a simplement à trancher la question suivante : lorsque le Conseil n'a fait aucune recommandation au sujet d'une candidature, l'Assemblée peut-elle prendre une décision d'admission ? Voilà le problème dans sa simplicité.

Il semble que pour y répondre il suffise de relire les termes de l'article 4 de la Charte, termes si clairs qu'il semble même qu'il n'y ait pas de question : « L'admission comme Membre des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. » Il est donc clair, au premier abord, qu'il faut une recommandation du Conseil de Sécurité pour que l'Assemblée puisse entamer sa procédure.

Nous sommes ici en présence de ce qu'en technique juridique nous appelons « *un acte-condition* ». La recommandation est l'acte-condition grâce auquel l'acte suivant, c'est-à-dire l'admission, peut avoir une valeur juridique. Si cet acte-condition n'intervient pas, tout le reste de la procédure est immédiatement vicié. C'est un procédé de technique juridique extrêmement connu, même dans des cas moins importants, par exemple lorsqu'il s'agit de nommer un fonctionnaire, un professeur, etc. Il y a des épreuves, il y a la recommandation d'un jury, et si cette recommandation du jury n'intervient pas, il ne peut y avoir de nomination. La pratique du Conseil sur ce point est tout à fait en corrélation avec cette pratique générale de tout système juridique.

Si l'acte-condition n'a pas lieu, par conséquent nous n'avons pas à nous préoccuper de la procédure à suivre. Sur ce point, les règles du Conseil, aussi bien que celles de l'Assemblée, sont entièrement d'accord. (Voir Règlement du Conseil, articles 66 à 70, Règlement de l'Assemblée, articles 123 à 125.) Cette procédure, d'ailleurs, est tout à fait d'accord avec l'esprit général de la Charte. L'admission d'un nouveau Membre parmi les Nations Unies est une question dont les répercussions politiques peuvent être considérables ; la primauté et l'initiative qui sont données au Conseil se justifient pleinement.

Sur ce point encore je me permettrai de reprendre les termes d'un avis dissident de l'arrêt du 28 mai 1948, avis qui, d'ailleurs, ne soulève aucune espèce de contradiction avec l'ensemble de l'arrêt. Cet avis dissident, que vous trouverez aux pages 101, 102 de la publication de la Cour, s'exprime comme suit, et de la façon la plus nette :

« 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, par la seule voie d'une interprétation restrictive de l'article 4 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.... »

Les membres du Conseil doivent donc, dans l'intérêt suprême de l'Organisation, jouir d'un large pouvoir discrétionnaire.... »

Cependant, la thèse de l'Argentine — que je connais par le mémoire écrit qui m'a été communiqué — soutient : 1) que le Conseil doit, en tout état de cause, faire une recommandation favorable ou défavorable sur la candidature ; 2) et, que cette recommandation soit affirmative ou négative, que l'Assemblée a le droit de passer outre.

En ce qui concerne la première affirmation, il semble que le mémoire argentin cherche à créer une sorte de confusion entre le *vote* du Conseil et la *recommandation*. Il cherche à assimiler le vote du Conseil à une recommandation, au moins une recommandation implicite. On trouve à la page 128 du mémoire argentin le texte suivant : « Lorsqu'il n'y a unanimité ni en faveur de la candidature ni contrairement à cette candidature, le vote peut prendre deux directions et la recommandation devient favorable ou défavorable selon le nombre et le sens des votes émis. » Vous voyez le moyen subreptice que l'on cherche à employer pour assimiler deux actes très différents. « Un nombre de voix inférieur à sept représente une opinion défavorable et le Conseil doit également aviser de ce fait l'Assemblée générale. » (p. 128.) « L'opinion défavorable du Conseil a été exprimée par le vote, et la recommandation défavorable doit être communiquée à l'Assemblée. »

Cette habileté ne peut tromper personne. Le vote et la recommandation sont deux actes successifs et différents. Le vote sert à dégager les conditions éventuelles d'une recommandation et, une fois ces conditions dégagées, le vote peut suivre, mais le vote en lui-même n'est pas une recommandation. Je crois que sur ce point encore il est inutile d'insister.

La thèse argentine confond ainsi la phase de l'admissibilité avec la phase de l'admission. Il faut d'abord voter sur l'admissibilité (et c'est la seule chose que le Conseil puisse faire au début) pour *qu'ensuite* l'Assemblée soit saisie de ce vote sur l'admissibilité et puisse passer à la procédure d'admission dans laquelle *elle est seule compétente*.

La thèse argentine semble revêtir un aspect plus juridique lorsqu'elle cherche à établir que le Conseil a l'obligation *et non le droit* de faire une recommandation et d'exercer sa compétence. Malheureusement, cette thèse qui, au premier abord, pourrait paraître séduisante, car elle fait état d'un des récents progrès de la technique juridique, est en réalité hors de sujet. La thèse argentine cherche à distinguer entre ce qui est l'*obligation fonctionnelle* du Conseil et le *droit* du Conseil d'agir : c'est la distinction entre le droit subjectif et la fonction. Mais une pareille distinction est ici hors de cause. On peut se demander si un particulier qui exerce un droit politique, par exemple l'électorat, exerce un droit ou une fonction. Mais on considère vraiment avec un certain étonnement qu'on cherche à transporter cette thèse à l'usage soit d'un fonctionnaire, qui n'a jamais de droit subjectif à exercer, mais surtout d'un *organe*, et d'un organe de droit public international, tel que le Conseil de l'Organisation des Nations Unies.

Il va de soi que jamais on ne peut se demander sérieusement si le Conseil exerce un droit subjectif ou une fonction. Le Conseil exerce toujours et ne peut jamais exercer qu'une fonction. Par conséquent, la distinction subtile que l'Argentine cherche à faire entre les différents cas où le Conseil est appelé à prendre une initiative est une distinction qui, du point de vue juridique, n'a vraiment aucune espèce de pertinence.

La seule chose qu'on puisse se demander, quand il s'agit d'un organe juridique comme le Conseil, c'est si sa compétence est plus ou moins liée, ou plus ou moins discrétionnaire.

Tout organe de droit public a une compétence, et cette compétence est toujours liée dans un certains sens, sans quoi ce serait l'arbitraire, et dans un autre sens elle est toujours en quelque mesure discrétionnaire, sans quoi ce serait assimiler l'organe à un robot. Il faut donc se demander quelle est la marge de compétence discrétionnaire que le Conseil peut avoir en l'occurrence. Voilà comment la question se pose. Il est dans la situation de tout autre organe politique, d'un législateur, d'un juge, d'un titulaire du pouvoir exécutif qui dispose toujours d'un certain degré d'appréciation en ce qui concerne le moment et l'opportunité de faire un acte quelconque de sa compétence.

On doit tenir compte aussi, en l'espèce, de la procédure du Conseil, notamment lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas, d'une pratique invétérée, uniforme, qui n'a jamais été contestée, sauf lorsque l'Argentine s'est trouvée momentanément membre du Conseil. La pratique du Conseil doit être considérée comme une coutume procédurale lorsqu'elle est nettement établie.

D'ailleurs, vous savez, Messieurs, que ce n'est pas le seul cas où une compétence de ce genre soit accordée au Conseil. Nous allons, si vous le voulez bien, en énumérer plusieurs.

C'est le cas de l'article 5, relatif à la suspension des pouvoirs des Membres de l'O. N. U. ; c'est le cas de l'article 6, relatif à leur exclusion éventuelle ; c'est le cas de l'article 93, visant l'admission des États au Statut de la Cour, et de l'article 4 du Statut de la Cour, visant la participation à l'élection des juges d'un État qui est partie au Statut mais non membre des Nations Unies. Enfin, c'est le cas de l'article 97, se rapportant à la nomination du Secrétaire général.

Dans tous ces cas, la procédure aboutit à la même technique : elle débute par une initiative et une recommandation du Conseil.

Or, en ce qui concerne l'article 5, il va de soi que le Conseil est libre d'apprécier l'opportunité de recommander ou non la suspension, que c'est à lui de prendre l'initiative et que l'Assemblée ne peut rien faire sans cette initiative. L'exposé argentin le reconnaît d'ailleurs, *a fortiori*, et je n'y insiste pas, en ce qui concerne l'exclusion, c'est-à-dire l'article 6.

En ce qui concerne l'article 93 relatif à l'accession d'un État au Statut de la Cour, l'Argentine reconnaît également que le Conseil peut — je reprends ses propres termes — « laisser dormir la demande ».

Enfin, en ce qui concerne l'article 97, je crois que sur ce point — c'est l'article relatif à la désignation du Secrétaire général — on pourrait déclarer que le pouvoir discrétionnaire du Conseil est un peu plus restreint que sur les autres. D'abord, peut-être, parce qu'il n'y a pas de candidature, j'entends de candidature officielle, et en second lieu, parce qu'on conçoit mal le fonctionnement de l'O. N. U. sans Secrétaire général. Par conséquent, en raison des obligations mêmes qui résultent de la nature des choses, comme aurait dit Montesquieu, il faut bien que le Conseil prenne l'initiative de proposer un Secrétaire général, puisque sans cela le grand mécanisme mondial ne pourrait pas jouer. Vous savez d'ailleurs que même en ce qui concerne la nomination du Secrétaire général le veto joue. Sur ce point il n'y a pas de texte précis, mais il y a une résolution très nette de la Conférence plénière de San-Francisco, en date du 20 juin 1945.

Dans tous ces cas, l'analogie avec l'article 4 est évidente : initiative du Conseil, recommandation nécessaire. On ne comprendrait pas plus que l'Assemblée veuille imposer aux cinq grandes Puissances qui ont des sièges permanents au Conseil un Secrétaire général que ces Puissances n'accepteraient pas, qu'on ne comprendrait que l'Assemblée générale veuille leur imposer un associé dont l'une d'elles au moins ne voudrait pas.

Ainsi pourrions-nous négliger complètement un autre argument du mémoire argentin dans lequel il est dit « la Charte ne contient aucune disposition expresse qui confie au Conseil de Sécurité le privilège de ne pas présenter de recommandation à l'Assemblée ».

Nous répondrons tout simplement qu'on ne trouve non plus dans la Charte aucun texte exprès qui oblige le Conseil à faire une recommandation à l'Assemblée lorsqu'il ne lui plaît pas d'en faire.

Voilà, je crois, ce que l'on peut dire sur l'interprétation littérale du texte, et je me reprocherais d'y insister davantage. Ce texte est très clair. Il aboutit d'ailleurs à une espèce de balancement de pouvoirs, ce qui est un des traits caractéristiques de la Charte avec cette différence que le dernier mot appartient tout de même à l'Assemblée.

* * *

III. — On pourrait s'arrêter là s'il n'y avait la question des travaux préparatoires, dont l'Argentine a voulu tirer de grands arguments.

En ce qui concerne les travaux préparatoires, il semble qu'il n'ait jamais été plus indiqué d'invoquer la jurisprudence constante de la Cour, réaffirmée par elle dans l'avis du 28 mai, d'après laquelle, lorsque le texte dont on demande l'interprétation est parfaitement clair, il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires.

Je ne vous infligerai pas la lecture des nombreux arrêts ou avis dans lesquels cette doctrine est réaffirmée. Je citerai simplement, par exemple, l'avis consultatif du 12 août 1922 sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole ; l'avis consultatif du 21 novembre 1925 dans l'affaire de Mossoul ; l'arrêt du 10 septembre 1929 sur la compétence de la Commission internationale de l'Oder, et enfin l'arrêt du 24 juin 1932 sur le statut juridique du Territoire de Memel.

Lorsque la Cour, par hasard, croit devoir, ce qui lui arrive quelquefois, se référer aux avis consultatifs, elle le fait avec beaucoup de circonspection, d'une façon extrêmement précautionneuse. Elle affirme, notamment, que ces travaux préparatoires « ne peuvent être invoqués pour changer le sens naturel du texte » (voir avis consultatif du 8 décembre 1927 relatif à la compétence de la Commission européenne du Danube).

C'est ce point qui nous intéresse aujourd'hui particulièrement, parce que, précisément, l'évocation des travaux préparatoires dans le mémoire de l'Argentine paraît nettement avoir pour but de changer le sens naturel du texte et de favoriser non pas son interprétation, mais sa *revision*.

La politique de l'Argentine, depuis qu'elle s'est attachée à cette question, n'est pas du tout une politique d'interprétation comme elle le paraît, c'est une politique de modification et de revision du texte qui est dirigée en grande partie contre le veto.

Je m'empresse d'ajouter d'ailleurs, et je regrette que le représentant de l'Argentine ne soit pas présent parce que j'aurais aimé le lui dire, que c'est parfaitement le droit de l'Argentine de combattre le veto et que c'est de sa part une attitude extrêmement noble que de vouloir mettre fin à l'espèce de *deadlock* dans lequel se trouve aujourd'hui le Conseil en ce qui concerne l'admission des nombreuses candidatures de pays dont la présence à l'O. N. U. serait infiniment précieuse pour les travaux de cette grande organisation et pour la consolidation de la paix.

Mais enfin, quelle que puisse être la noblesse des buts que poursuit l'Argentine, nous ne pouvons pas, malheureusement, confondre un idéal avec une disposition de droit parfaitement claire.

L'évolution de l'Argentine va donc vers une revision. Je passerai brièvement sur l'histoire de cette action de l'Argentine, simplement pour en souligner les points particuliers.

Dès la première session de l'Assemblée générale, en 1946 (Première Commission, p. 40), le délégué de l'Argentine déclare : « L'Assemblée générale est souveraine pour examiner toutes les questions relatives à l'admission ou au refus d'admettre de nouveaux Membres... Le représentant de l'Argentine estime que l'Assemblée n'est pas tenue d'adopter les recommandations du Conseil de Sécurité... *Toute autre interprétation permettrait à un État de s'opposer à lui seul à l'admission d'un pays.* »

C'est clair. C'est le veto qui est visé.

A la deuxième session, en 1947, 28^{me} séance de la Première Commission, pages 338, 342, 368 du compte rendu officiel, la délégation argentine cherche cette fois à faire admettre des candidats pour lesquels le Conseil n'a fait aucune recommandation à la suite du veto du représentant de l'U. R. S. S., et la quasi-totalité des délégués, dont ceux de la France, s'étant opposés à cette proposition, le délégué argentin retire sa proposition (p. 346).

En 1948 (nous sommes, cette fois, devant la Commission politique spéciale), l'Argentine soumet un nouveau projet de résolution, où c'est la thèse de l'obligation pour le Conseil de faire une recommandation positive ou négative qui intervient, mais toujours pour couvrir l'attaque contre le veto.

La Commission politique décide que l'Assemblée générale pourra, soit repousser l'admission qui fait l'objet d'une recommandation favorable, ou accueillir une demande d'admission qui a fait l'objet d'une recommandation défavorable par un vote des deux tiers de ces membres présents et votants.

Cette fois encore, devant une opposition compacte, l'Argentine retire sa proposition. Décidément, il semble que l'Argentine ne tienne pas à pousser jusqu'au bout des initiatives sans espoir.

Lors de la deuxième partie de la Troisième Session de l'Assemblée générale, c'est l'admission de l'État d'Israël qui vient en discussion. Cette admission est recommandée par 9 voix contre une et une abstention, sur laquelle je n'insisterai pas. Le Président déclare que la recommandation sera faite. La Commission politique spéciale, après en avoir délibéré, décide dans le même sens et enregistré avec soin cette atténuation de la pratique du veto qui devrait, semble-t-il, donner au moins un commencement de satisfaction au Gouvernement argentin, alors qu'on est étonné qu'il en tire parti pour combattre, précisément, la thèse qui n'est pas la sienne.

Cette fois encore le Gouvernement d'Argentine soutient que le veto ne peut pas s'appliquer à l'admission de nouveaux Membres. Mais le Président de l'Assemblée générale décide qu'il ne s'agit là que d'une question de règlement intérieur du Conseil, que le Conseil en est par conséquent maître, et l'Assemblée générale se range à cette façon de voir (séance plénière du 20 septembre, p. 330).

Au Conseil de Sécurité, le délégué de l'Argentine revient, bien entendu, à la charge, en avril 1948, en soutenant qu'il s'agit là d'une question de procédure, mais en oubliant que le point de savoir s'il s'agit d'une question de procédure ou d'une question de fond est considéré comme une question de fond et que le Conseil a toujours précisé sur ce point que le veto pouvait s'exercer.

Mais le Règlement de l'Assemblée, adopté en janvier 1946, comporte un article 115 dont la teneur est la suivante :

« Si le Conseil de Sécurité recommande l'admission de l'État qui fait la demande, l'Assemblée générale examine si le candidat est un État pacifique et s'il est capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire. »

Ce texte est extrêmement important, car il montre très bien que jusqu'au moment où la recommandation est intervenue l'Assemblée générale ne peut pas discuter les questions d'admissibilité, c'est-à-dire que non seulement elle n'a pas à trancher sur l'admission, mais qu'elle doit attendre la recommandation elle-même pour discuter une question d'admissibilité.

L'incident est particulièrement caractéristique.

Je rappellerai, en outre, qu'à la Première Session ordinaire de l'Assemblée de 1946, l'Australie avait proposé la formation d'une commission mixte du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée pour étudier leurs compétences respectives en matière d'admission d'un nouveau Membre.

Le Comité désigné par l'Assemblée, et choisi avec soin, prit comme base de son travail la résolution suivante :

« Le Comité a reconnu qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, l'Assemblée n'a pas le droit de décider d'admettre un nouveau Membre sans l'avis favorable du Conseil de Sécurité. »

Voilà une question sur laquelle on a beaucoup épilogué : la recommandation peut-elle être ou ne pas être favorable ? Elle est tranchée : « sans l'avis favorable du Conseil de Sécurité ». (Voir document de l'Assemblée A/284, p. 3.)

Finalement, les règlements élaborés par les deux commissions et adoptés tant par l'Assemblée que par le Conseil de Sécurité sont nettement concordants et se bornent à déclarer que « l'Assemblée a le droit de demander au Conseil de procéder à un nouvel examen, dans le cas où le Conseil de Sécurité ne recommande pas l'admission de l'État qui fait la demande, ou remet à plus tard l'exercice de la demande ». (Règlement du Conseil de Sécurité, articles 58 à 60, et Règlement de l'Assemblée générale, articles 123 à 127.)

Ceci encore est caractéristique. On laisse ici un pouvoir supplémentaire à l'Assemblée auquel je suis presque tenté de comparer un certain pouvoir classique gouvernemental, le droit qui est conféré au Président de la République de demander une seconde délibération. C'est le droit

pour l'Assemblée de demander au Conseil de Sécurité une seconde ou une troisième délibération.

Le litige paraît vidé. Il ne s'agit pas ici d'une « transaction » mais simplement d'une « interprétation ». C'est l'interprétation de la compétence discrétionnaire du Conseil, laquelle est reconnue *expressis verbis*, et à laquelle il est simplement ajouté une précision.

* * *

IV. — Pour combattre cette liquidation définitive du litige, l'Argentine exhume de la masse écrasante des travaux préparatoires de la Conférence de San-Francisco, un document qu'elle monte en épingle : le rapport du Comité I de la Commission II qui contient, en effet, un paragraphe dont je vais donner lecture et qui, au premier abord, peut en effet dégager une certaine atmosphère de doute. C'est le paragraphe suivant :

« Le comité a été avisé que le nouveau texte, dans l'opinion du Comité consultatif de juristes, ne diminue pas le droit de l'Assemblée d'accepter ou de rejeter une recommandation en faveur de l'admission d'un nouveau Membre (*in cauda venenum*) ou une recommandation déconseillant l'admission d'un Etat aux Nations Unies.

Le comité a décidé (voilà qui semble aggraver les choses) 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. »

Voilà le texte sur lequel l'Argentine croit devoir s'appuyer et peut, en effet, dans une certaine limite essayer de le faire, et sur lequel tourne toute la question.

Une observation préliminaire. Il n'est pas sûr du tout que ce texte signifie ce qu'on veut lui faire dire. Je me permettrai de remarquer que ce texte a été rédigé et écrit *avant* que le Conseil soit entré en action, c'est-à-dire avant que le Conseil ait établi sa coutume de faire ou de ne pas faire de recommandation. Par conséquent, on peut s'expliquer que ceux qui ont rédigé ce texte aient imaginé que le Conseil prendrait l'habitude de faire une recommandation soit favorable soit défavorable. Les travaux préparatoires ne parlent que de recommandations favorables, mais il est possible que dans l'esprit de ceux qui ont rédigé le texte — nous verrons comment — il y eut l'idée que le Conseil agirait d'autre façon. Mais le Conseil était parfaitement libre d'agir d'une façon ou d'une autre, et c'est la jurisprudence du Conseil qui, sur ce point, va fixer les choses. Ce texte apparaît donc comme une sorte de présupposition.

Nous allons voir maintenant, au point de vue de l'interprétation des précédents, quelle peut être la valeur intrinsèque du document.

Remontons assez en arrière pour voir comment ce texte s'est introduit dans la masse des documents préparatoires de San-Francisco. Il faut revenir jusqu'aux Propositions de Dumbarton Oaks (chapitre V, section B). Le texte proposé était le suivant : « L'Assemblée générale devrait avoir le pouvoir d'admettre de nouveaux Membres dans l'Organisation, sur la recommandation du Conseil de Sécurité. »

Sur ce, plusieurs amendements sont déposés à la Conférence de San-Francisco devant le Comité II. D'abord une proposition du Gouvernement égyptien tendant à borner le rôle du Conseil de Sécurité à celui d'un « donneur de conseils » ; ensuite un projet australien limitant le droit d'initiative du Conseil aux États qui auraient été en guerre avec les Nations Unies avant une date déterminée, soit septembre 1939.

Ces propositions apparaissent à la troisième séance du Comité II/1, et, sur l'intervention des États-Unis qui les combat nettement, le compte rendu sommaire rapporte : « On réclame pour le Conseil de Sécurité une autorité dominante et que la Charte ne puisse contenir aucune disposition susceptible de donner naissance à des différends entre l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité. Cela montre clairement la nécessité d'attribuer au Conseil de Sécurité pleine responsabilité pour l'admission de nouveaux Membres. » Ce texte fut adopté par 22 voix contre 9.

A sa onzième séance, le 25 mai, le Comité II/1 adopta par 28 voix contre 0, c'est-à-dire à l'unanimité, le texte proposé par son comité de rédaction : « L'Assemblée a le pouvoir d'admettre de nouveaux Membres dans l'Organisation sur la recommandation du Conseil de Sécurité » (doc. 594, page 402). Le rapporteur souligna le sens de cette décision : « Certains délégués, en appuyant l'acceptation de ce principe, insistent sur le fait 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. »

C'est ici que nous allons voir poindre le document, et nous allons le voir poindre au sein de deux organismes annexes des commissions de la Conférence de San-Francisco, je veux dire devant le Comité de coordination et devant le Comité des juristes. Ces deux comités, et j'insiste sur ce point, quelle que fût leur utilité, qu'il ne me vient pas à l'esprit de discuter, ne sont pas des organes majeurs qui prennent des décisions, ce sont des organes complémentaires qui n'ont le droit de prendre aucune décision sur le fond des résolutions adoptées.

Le Comité de coordination a pour mission d'éliminer les contradictions éventuelles des textes en se référant, au besoin, au Comité exécutif, c'est-à-dire aux grandes Puissances. Quant au Comité des juristes, composé de personnalités éminentes dont les souvenirs doivent être encore assez frais sur ce point, il était chargé de vérifier la terminologie et les répercussions éventuelles au point de vue du droit du libellé des textes. Voilà leur mission. Ce ne sont pas, à proprement parler, des comités ou des commissions de la conférence : ce sont des organes de sûreté ayant pour but d'établir, dans une forme définitive, concrète, insusceptible d'interprétation, les résolutions des comités de la conférence.

Le Comité de coordination modifia donc légèrement la rédaction antérieure (huitième et neuvième séances, 30 mai et 1^{er} juin) : « Les États seront admis comme Membres de l'Organisation par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de Sécurité. » Le Comité de coordination pense qu'il est peu logique de parler de nouveaux Membres tant qu'ils ne sont pas encore introduits. C'est un scrupule assez excessif, mais nous verrons que le Comité de coordination était scrupuleux.

A son tour, le Comité consultatif des juristes part de cette constatation que l'État candidat doit souscrire aux obligations de la Charte

avant la décision de l'Assemblée et il propose un texte qui, cette fois, est devenu le texte définitif : « L'admission comme Membre des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions [conditions du paragraphe I] *se fait* [voilà le changement capital] sur la recommandation du Conseil de Sécurité. » Je souligne les mots « *se fait* » (*will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council*). Ce qui peut se lire : la décision de l'Assemblée vise le sort définitif de la recommandation.

Cependant, le Comité de coordination n'est pas encore tout à fait content. Le Comité de coordination a encore un scrupule ou un souci : il se demande si vraiment l'Assemblée, à la suite de cette rédaction, n'a pas été privée de l'essentiel de ses droits et il s'en enquiert, par l'intermédiaire de son secrétaire, auprès du Comité des juristes. Le Comité des juristes répond d'une façon un peu laconique, si j'ose me permettre cette réflexion, que « le texte est clair à cet égard. » Ce qui signifie que l'Assemblée peut rejeter une recommandation favorable et que, par conséquent, elle est maîtresse de la décision définitive (voir les documents U.N.C.I.O. W.D. 405 C.O./166, 14^{me} séance du Comité des juristes, 18 juin).

Le secrétaire du Comité des juristes confirme alors cette interprétation par une lettre adressée au secrétaire du Comité II/1 (doc. U.N.C.I.O., 1094, vol. 8, p. 490). Et c'est dans cette lettre *du secrétaire* du Comité des juristes *au secrétaire* du Comité II/1 que nous rencontrons la phrase malencontreuse. La valeur officielle d'un document de ce genre est au moins sujette à caution. Il s'agit d'une lettre d'un secrétaire de comité à un secrétaire d'un autre comité et, malheureusement, cette lettre va au delà de ce qu'avait décidé le Comité des juristes. Voici le passage de cette lettre : « Le Comité des juristes estime que le terme « décision » ne fait aucun doute sur le fait que l'Assemblée générale peut accepter ou rejeter une recommandation du Conseil de Sécurité. »

Il est dommage que le secrétaire ne s'en soit pas tenu là ; mais il continue, il commente : « En d'autres termes, l'Assemblée générale peut accepter ou rejeter une recommandation tendant à l'admission d'un nouveau Membre » — ce qui est parfaitement exact — « *ou* elle peut accepter ou rejeter une recommandation tendant à la non-admission d'un État déterminé comme Membre des Nations Unies », ce qui, malheureusement, devait se révéler tout à fait faux.

Le secrétaire du Comité des juristes veut rassurer le Comité de coordination, et le Comité II/1 ensuite, sur le fait que les pouvoirs de l'Assemblée n'ont pas été diminués. Mais dans son zèle il va trop loin, et *il augmente ces pouvoirs*, il les augmente par un commentaire qui semble lui être personnel. Malheureusement, ce sont là des choses qui arrivent dans les assemblées diplomatiques, même les mieux ordonnées.

Ce document va faire boule de neige ; il va être incorporé dans un autre document. Le rapporteur du Comité II/1 prend acte de cette lettre qui lui a été communiquée et en reproduit les termes dans son rapport. Le passage du rapport auquel je fais allusion est le suivant : « Les textes n'affaiblissent en rien le texte original adopté par le Comité de coordination. » Le rapporteur du Comité II/1 reproduit dans son rapport final du 19 juin 1945 le commentaire, nullement autorisé, et qui est peut-être le résultat d'une simple inadvertance du secrétaire du Comité des juristes. Il ajoute, par surcroît : « Le comité a décidé que cette interprétation devra être incluse dans le procès-verbal comme

étant celle à donner à cette disposition de la Charte et, se basant sur cette interprétation, il a approuvé le texte sous la forme suggérée par le Comité de coordination » (disons : *par le secrétaire* du Comité de coordination). (U.N.C.I.O., vol. 8, p. 498, doc. 1092).

Évidemment, le rapport du Comité II/1 est un document officiel, mais qui semble adultéré par le fait qu'on y a introduit des phrases d'un document qui, lui, ressemble plus à une communication privée entre deux secrétaires de comités qu'à un véritable document officiel de la conférence.

Jamais, en réalité, l'hostilité de la Cour à l'utilisation des travaux préparatoires n'a été mieux justifiée que dans les circonstances présentes !

Je ne discuterai pas, si vous le voulez bien, et dictionnaire en mains, la véritable signification du mot « recommandation », dont le mémoire argentin fait grand état.

Une recommandation peut être positive, elle peut être négative.

Dans les dictionnaires, tous les mots ont toujours plusieurs sens, mais il faut admettre que la recommandation favorable est le sens le plus probable, car enfin, faire une recommandation de ne pas faire quelque chose, c'est faire une non-recommandation. Mais laissons ce point qui n'a aucune importance.

* * *

V. — J'en arrive maintenant à mes conclusions.

Pour rester sur un terrain solide, il suffit de s'en tenir à la fois à la pratique du Conseil et à l'exégèse la plus simple du texte de l'article 4.

Il suffit de repasser les grandes lignes des travaux préparatoires pour s'apercevoir qu'ils ne contredisent en rien et qu'ils réaffirment au contraire, à de multiples reprises, l'interprétation la plus nette du texte.

Enfin, il suffit de connaître l'origine du document litigieux pour voir que sa valeur est, à tout le moins, très douteuse.

Lorsque le Conseil ne parvient pas à se mettre d'accord sur une recommandation favorable, rien ne lui défend, dans le texte de la Charte de s'abstenir de recommander.

Cette abstention, c'est le contenu de son pouvoir discrétionnaire. L'Assemblée n'a pas d'autre droit que de lui demander de revoir cette décision, de réfléchir à nouveau sur la question.

Au surplus, en terminant, je me permettrai de vous faire remarquer que la demande consultative, telle qu'elle a été finalement rédigée par l'Assemblée, a perdu beaucoup de son ampleur. Elle était primitivement conçue en de nombreux paragraphes, mais elle s'est rétrécie finalement comme la peau de chagrin. Telle qu'elle est devant vous, *elle ne fait aucune allusion à l'éventualité d'une recommandation négative*. Elle vous demande, simplement, de dire si le Conseil de Sécurité a le droit de ne pas faire de recommandation et si, en l'absence de recommandation, l'Assemblée peut passer à la procédure du paragraphe 2, c'est-à-dire à la procédure de l'admission.

Je crois qu'il serait tout à fait inutile et même superfétatoire d'insister davantage.

En terminant, je voudrais seulement vous faire part d'une réflexion qui m'est venue en étudiant cette affaire. Contrairement à l'opinion

généralement reçue, je ne me serais jamais douté qu'on pouvait avoir tant de mal à enfoncer une porte ouverte. Cela tient, sans doute, à ce que lorsque la porte est ouverte on ne trouve rien derrière que l'on puisse combattre, mais dans ce cas, le plus sage est de passer tranquillement à travers cette porte et de ne pas s'arrêter, comme le dit encore l'expression commune, « aux bagatelles de la porte ».
