

OPINION DISSIDENTE DE M. AZEVEDO

Je regrette de ne pouvoir me rallier à l'opinion de la majorité de la Cour pour les motifs qui suivent :

1. — Tout d'abord, je ne puis accepter la suppression de la partie la plus importante, à mon avis, de la demande adressée à la Cour.

On n'a pas demandé à celle-ci, d'une manière générale ou absolue, si un nouveau Membre peut être admis lorsque le Conseil de Sécurité n'a pas recommandé son admission, mais, exactement, lorsque cette absence de recommandation est due à des motifs nettement indiqués et dont l'examen conduirait à deux questions tout à fait différentes, l'une touchant au double sens, positif ou négatif, du mot « recommandation », et l'autre se rapportant au problème du veto.

Bien que revêtant une forme indirecte, la demande d'avis n'en prévoit pas moins clairement le cas où un candidat, ayant obtenu sept voix affirmatives, a fait l'objet d'une manifestation négative de la part d'un Membre permanent du Conseil.

Même si l'on envisage de préférence l'objet pratique de la demande, on est obligé de constater que, sous cet aspect, les questions dont il s'agit s'enchaînent conditionnellement selon un procédé couramment adopté. Si l'on considère d'abord l'hypothèse majeure et si l'on arrive par exemple à accepter que le candidat soit admis, nonobstant une réponse défavorable du Conseil de Sécurité, *tollitur quæstio*, mais, dans le cas contraire, l'hypothèse mineure ne serait pas préjugée.

Donc, l'omission de mots et même de phrases entières ne se justifie pas par la considération qu'ils seraient superflus et ne modifieraient pas la portée de la demande puisqu'ils n'y figuraient qu'à titre purement explicatif.

2. — En retranchant les motifs qui auraient conduit à l'absence de recommandation, on doit se heurter à des circonstances de fait, dont l'importance ne saurait être diminuée.

En effet, il est facile de voir que la proposition première de la République argentine ne faisait aucune allusion aux cas d'opposition d'un Membre permanent ; c'est seulement à la suite d'une intervention du délégué belge qu'un tel point a été introduit ; finalement, le délégué néerlandais a proposé d'insérer comme préambule la formule suivante, dont la portée ne peut pas être négligée :

« L'Assemblée générale,

Ayant présents à l'esprit les débats auxquels la question de l'admission de nouveaux Membres a donné lieu à la Commission politique spéciale au cours de la quatrième session ordinaire,

Prie la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question suivante : »

Si on parcourt ces débats, on constate que beaucoup d'États se sont référés au veto, d'une manière contraire ou favorable, soit dans ladite Commission, soit à l'Assemblée générale. On trouve aussi des allusions directes ou indirectes à la même question dans les observations présentées à la Cour par plusieurs États.

3. — Pour la première des questions, je suis pleinement d'accord avec la majorité de la Cour, car de l'intervention successive de deux organes dans une affaire quelconque, on ne peut tirer la conclusion que la première phase soit négligeable — elle est simplement initiale ou préliminaire.

J'estime également qu'il n'est pas suffisant d'invoquer un élément d'ordre historique pour infirmer une conclusion précise à laquelle les circonstances permettent d'aboutir. Certes, il y a eu l'intervention d'un délégué pour attirer l'attention de ses collègues sur le contenu de la lettre du secrétaire du Comité consultatif de juristes, et il y a eu une décision, prise sans aucune opposition par le président, d'insérer la nouvelle interprétation dans le rapport du Comité II/1.

Mais tout cela ne suffirait pas pour permettre de conclure que toutes les délégations ont accordé l'attention due à une telle modification, lorsqu'on sait bien que la valeur des travaux préparatoires est basée, d'après les partisans de leur emploi, sur la *voluntas legislatoris*, à laquelle pourtant on n'accorde pas aujourd'hui une grande valeur.

4. — On peut ainsi passer à la seconde question, qui est d'ailleurs beaucoup plus complexe.

Tout d'abord, l'interprète est prévenu par la manière tout à fait inusitée dont la Charte a insisté sur les buts et principes de l'Organisation ; par l'unanimité des voix de ses signataires, elle a encore souligné que les obligations auxquelles les Membres se sont soumis doivent être remplies de bonne foi.

C'est pourquoi l'interprétation des textes de San-Francisco devra toujours présenter un caractère téléologique pour donner satisfaction aux exigences de la paix mondiale, de la coopération entre les hommes, de la liberté individuelle et du progrès social. La Charte est un moyen et non une fin, et, pour arriver aux objectifs visés, on devra chercher les procédés d'interprétation les plus capables de servir à l'évolution naturelle des besoins de l'humanité.

Encore plus que dans les applications du droit interne, le sens et la portée de ces textes internationaux doivent se perfectionner incessamment, même si leurs termes restent inchangés. Une telle

solution est admise par n'importe quel dogmatisme juridique même par ceux qui soutiennent la pleine autonomie du droit, affranchi de toute intervention des forces, tendances ou influences étrangères à son domaine propre.

Ainsi, l'interprétation littérale ne réussira pas à s'imposer même si elle se cache derrière le sombre *fiat justitia pereat mundus* ; au contraire, pour que l'humanité fleurisse, il faut servir les fins que vise l'O. N. U.

5. — Même une longue pratique, qui, en général, fournit à l'interprète d'excellentes indications, ne peut faire obstacle à une exigence pressante d'ordre téléologique ; dans le cas présent, elle n'aurait d'ailleurs que quatre ans, et ne pourrait même pas présenter un caractère paisible ou incontesté, à raison de troubles causés dès le premier moment par des protestations de certains États, comme l'Argentine et Cuba, et même de l'Australie, dans un sens tout particulier.

Des précédents, qu'ils soient isolés ou répétés, antérieurs ou postérieurs à la demande d'avis, ne peuvent ainsi empêcher un organe, même celui qui est l'auteur de ces précédents, de rechercher dans quelle mesure ils peuvent être juridiquement invoqués. Devant l'insuffisance d'un procédé conciliatoire, par exemple, le renvoi des candidatures, il est à concevoir qu'on se préoccupe de trouver d'autres moyens plus énergiques, mais dont il faudrait au préalable s'assurer qu'ils sont légitimes.

Il est toujours temps de rebrousser chemin. On voit par exemple que les efforts de la République argentine ont échoué l'un après l'autre jusqu'au moment où, sous la pression des besoins que l'O. N. U. est appelée à satisfaire, on est arrivé à réunir quarante-deux voix, bien que cette majorité se soit formée seulement pour élucider des doutes manifestés par un Membre de l'Organisation, et qu'elle ne comporte pas adhésion aux arguments déployés par lui. Mais ce n'est pas non plus un motif pour qu'on s'abstienne de répondre.

Il est également superflu d'invoquer des textes d'un règlement interne, qui ne peut pas foncièrement entrer en conflit avec la loi, à laquelle il sert de simple complément ; en effet, ces textes se bornent à confirmer une pratique, dont on vient de voir quelle est la force.

6. — Dans le domaine de l'exégèse, on se heurte souvent à la tendance de demeurer dans le cadre d'une question préliminaire ; on le constate dans le cas présent à propos de la capacité de l'organe auquel incombe la décision pour examiner la régularité de l'intervention d'un autre organe qui conduit la première phase de la procédure. Dans cet ordre d'idées, on peut s'efforcer d'ériger en règle naturelle la séparation complète des activités, de manière à limiter la tâche du second organe à l'examen de l'aspect pure-

ment formel de la « recommandation ». Dans le cas présent, par exemple, tout dépendrait du fait que le mot « recommandation » est ou non employé.

Je ne peux me rallier à une manière de voir aussi rigoureuse, même s'il est déplacé d'invoquer par analogie la pratique interne des pays qui adoptent le contrôle judiciaire de l'inconstitutionnalité des lois, y compris les défauts constatés dans la procédure d'élaboration de celles-ci, par exemple une erreur dans le pouvoir d'initiative attribué à une Chambre déterminée, l'absence de *quorum* constitutionnel, etc.

Seul un respect exagéré pour la forme pourra attribuer à celle-ci la primauté sur le fond.

7. — On doit, au contraire, commencer par écarter la séparation absolue entre le vote et la recommandation, qui correspond plutôt à une querelle de mots qu'à une différence essentielle.

Il n'y a pas deux délibérations ni même des buts différents à atteindre, car on aboutirait, dans la voie contraire, jusqu'à l'absurde en admettant que, nonobstant l'unanimité ou la majorité qualifiée de l'article 27, par. 3, le Conseil de Sécurité pourrait, quand même, se refuser à une recommandation explicite, sous prétexte d'une simple interprétation de son vote.

Le vote est la source unique de la recommandation, qui ne peut s'en écarter ; partant, il faut se tenir aux données réelles du problème et non à la teneur du document de transmission ou même au nom ou titre donné à celui-ci, à la condition qu'il contienne tous les éléments essentiels à la décision que va prendre l'organe compétent à cet effet.

8. — Il faut constater préalablement que l'Assemblée générale, sous réserve des exceptions expresses (art. 12) ou implicites (art. 5, 32 et 83, et 35, par. 2, du Statut de la Cour), a conservé un droit de regard sur toutes les choses de l'O. N. U., lequel a été établi par l'article 10 de la Charte, dont la portée générale a été confirmée par l'article 11, par. 4.

La faculté de discuter les questions relatives aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des autres organes justifie en principe que l'Assemblée examine la légitimité d'un acte du Conseil de Sécurité, dont elle reçoit des rapports ordinaires et spéciaux (art. 24, par. 3). Cette intervention s'explique encore davantage lorsqu'il s'agit d'un acte préliminaire à la suite duquel l'Assemblée joue le rôle principal et final, ce qui lui permet d'apprécier toute la procédure antérieure.

L'attribut de nécessité accordé dans ces cas aux recommandations du Conseil n'est nullement incompatible avec un caractère procédural ; souvent, l'oubli de certains actes de procédure qui ont un but spécifique entraîne la nullité de la décision finale de n'importe quelle Cour.

9. — On peut encore facilement constater que la Charte a attribué au Conseil de Sécurité une sorte de double personnalité — d'un côté on lui a conféré une série de fonctions qu'il accomplit en toute autonomie et sans supporter aucune immixtion, pouvant même se substituer à l'Assemblée, comme dans le cas des zones stratégiques ; de l'autre côté il est mis sur le même rang que les autres organes délibératifs de l'O. N. U.

Ainsi, auprès des graves mesures qu'il peut prendre sans être soumis au contrôle de n'importe quel autre organe, il travaille, en dehors de son activité spécifique, comme agent préparatoire dans des cas où la décision appartient toutefois à l'Assemblée. Il y a par exemple des « recommandations » du Conseil de Sécurité adressées à l'Assemblée dans des cas où celle-ci doit décider (art. 4), suspendre (art. 5), exclure (art. 6), déterminer (art. 93), nommer (art. 97) ou adopter (Statut de la Cour, art. 69).

Donc, au moins dans ce second domaine on ne pourrait considérer comme applicable sans conditions la règle selon laquelle il incombe à chaque organe d'adopter l'interprétation qu'il préfère en ce qui est de l'usage de ses propres pouvoirs ; d'ailleurs, une telle règle qui ne saurait jamais autoriser l'arbitraire, est issue *a contrario sensu* de la même faible origine déjà signalée, savoir, le refus d'un amendement pendant l'élaboration de la Charte. Or, les mêmes travaux préparatoires révéleraient que là aussi on avait prévu des conflits surgissant de l'interprétation d'un même texte par deux organes ; si de tels conflits restaient sans solution, l'on aboutirait à l'anarchie dans cette organisation, si complexe qu'elle ne comporterait pas de compartiments étanches sinon à titre exceptionnel et en quelque sorte transitoire.

Ainsi, malgré l'absence d'un texte exprès et sans avoir même besoin d'invoquer les pouvoirs implicites de l'Assemblée, on peut soutenir que celle-ci possède une certaine autonomie pour procéder à un examen préalable sur la portée des délibérations du Conseil au sujet de l'admission des Membres.

10. — Avant d'arriver au fond de la question du vote, une autre observation préalable s'impose.

La Charte s'est fondée sur le principe de l'égalité souveraine (art. 2, par. 1, et 78), dont la force restait hors de doute au moment où les cinquante États étaient en train de signer le document de San-Francisco ; en grande majorité, ils n'étaient liés par aucun engagement, spécialement par ceux qu'auraient assumés les Puissances sur lesquelles la tâche d'abattre le fascisme avait pesé le plus lourdement. De toute façon, les autres nations qui avaient aussi participé effectivement à la guerre, et même celles qui avaient préféré l'abstention *de jure* ou *de facto*, pouvaient pactiser librement, tout en prenant en considération, d'ailleurs, l'énorme contribution apportée par les Puissances invitantes en faveur de la restauration de la paix.

L'article 24, clef de voûte de la Charte, a marqué l'aliénation de leur liberté naturelle consentie par ces nations réunies à San-Francisco — aliénation qui aurait un caractère définitif ou perpétuel, si l'on n'avait pas réservé la faculté de se retirer. En effet, les signataires du Pacte ont octroyé des facultés exceptionnelles au Conseil de Sécurité, qui, en revanche, a assumé des devoirs dont l'accomplissement a exigé de son côté la concession de pouvoirs propres ou spécifiques, nettement déterminés. Ce jeu est à la base d'un système qui s'est efforcé d'équilibrer les deux forces dont l'incidence a été ménagée : l'égalité souveraine et le souci de sécurité par le moyen de la paix mondiale. De l'exacte pesée de ces forces dépendra l'action normale de l'organisation.

La concession acceptée par la majorité des États a produit envers eux une série de conséquences, indiquées par exemple dans les articles 25, par. 2, 5, 43, par. 1, 48 et 49. Mais il en résulte aussi une série de devoirs pour les Membres du Conseil de Sécurité, spécialement pour ceux qui ont le privilège d'occuper un siège permanent.

II. — En tout cas, cette situation exceptionnelle qui est l'apanage du Conseil de Sécurité est restée liée aux moyens spécifiques de surveillance de la paix encadrés dans les chapitres VI à VIII de la Charte ; pour inclure un cas sporadique envisagé en dehors (art. 83), il a fallu étendre au chapitre XII la référence contenue dans l'article 24, par. 2.

Donc, la notion de sécurité ne pourrait pas s'imposer avec la même intensité partout où il y a une référence à l'action du Conseil ; une gradation au moins se justifierait en face du texte capital où se trouvent indiqués tels pouvoirs spécifiques (art. 24, par. 2 ; voir aussi art. 15, par. 1, *in fine*).

L'odiosa restringenda doit être invoquée en hommage à cette égalité ; les privilèges ne pouvant pas être interprétés d'une manière extensive, il faudra donc examiner chaque cas avec toutes les précautions, si on passe outre aux limites ci-dessus signalées et qui caractérisent la face d'autonomie que présente ledit Conseil. L'article 25 n'est plus qu'un corollaire du mandat conféré et il ne peut par conséquent avoir une portée plus large que celle du texte qui le précède. Il serait aussi inutile de rappeler les discussions et hésitations auxquelles l'application de ce texte a donné lieu sans oublier même l'indéfectible appel aux travaux préparatoires.

Mais, bien qu'un tel article ne puisse trancher définitivement la question, il sera toujours utile d'examiner l'extension du concept de « décision » qui y est contenu : comprend-il également les « recommandations » ?

12. — On ne peut espérer que la Charte soit un modèle de précision et de technique, issue comme elle l'est d'un ajustement hâtif des pièces fabriquées dans plusieurs chantiers.

Certes, toute « recommandation » résultant d'un acte de volonté a une valeur qui peut aller d'un simple avis sans conséquence jusqu'à une détermination appuyée non seulement par la force morale inhérente à l'organe qui s'est prononcé, mais encore par des sanctions indirectes.

On ne peut donc confondre les deux espèces, mais si, en écartant toute rigueur logique, on en venait à accorder aux « décisions » le rang d'un genre, ce qui caractériserait spécifiquement les « recommandations », c'est qu'elles ne comportent pas au même degré la contrainte prévue par plusieurs dispositions de la Charte. On trouve même les deux termes employés l'un auprès de l'autre pour marquer une différence de force dans l'action du Conseil de Sécurité (art. 37, par. 2, 39 et 94).

Mais il est sans intérêt de parcourir toute la gamme des « recommandations » du Conseil de Sécurité afin de découvrir s'il y a ou non des exceptions auxquelles pourrait s'appliquer l'article 25. En effet, de toute manière, on doit, presque *a fortiori*, reconnaître que cet article ne peut s'appliquer à des « recommandations » adressées par un organe à un autre, puisque les Membres de l'Organisation n'y sont pas appelés directement à exercer une certaine action.

Il s'agit donc de simples recommandations comprises au

« sens habituel du terme recommandation, sens que ce terme a conservé dans la langue diplomatique, ainsi que l'atteste la pratique des Conférences panaméricaines, de la Société des Nations, de l'Organisation internationale du Travail »

— c'est ce que sept juges de cette Cour ont dit à l'occasion du jugement sur l'exception préliminaire dans l'affaire du canal de Corfou (C. I. J. Recueil 1947-1948, p. 32).

13. — Ce qui importe vraiment, c'est de constater si l'expression « décision » a le même sens dans les articles 25 et 27, car il pourrait bien se produire que, tout en refusant un caractère obligatoire aux « recommandations », on considérât comme nécessaire la règle de l'unanimité pour que ces « recommandations » fussent adoptées. Alors, des « décisions » au sens de l'article 25 ne constitueraient pas des « décisions » au sens de l'article 27, dans lequel le même mot aurait une portée bien plus large, mais pour arriver à cette conclusion on serait obligé d'abandonner l'exégèse littérale des textes.

D'ailleurs, le Conseil de Sécurité a donné un premier exemple d'abandon formel des textes en considérant d'une manière constante que l'abstention pendant le vote était compatible avec le fait que l'article 27, par. 3, exige les voix de tous les Membres permanents — et cela bien que ceux-ci s'acquittent des devoirs, et agissent dans ce cas au nom de tiers (art. 24, par. 1). On a considéré qu'il s'agissait quand même d'une faculté créée dans le seul intérêt du votant, et

partant susceptible de n'être pas exercée en vertu du vieil adage *invito beneficium non datur*.

Après toutes ces difficultés, on ne serait jamais arrivé à inclure les « recommandations » dans la notion de « décision », sauf pour les cas contenus dans les chapitres mentionnés à l'article 24, par. 2, surtout si la recommandation est adressée précisément à l'organe qui doit prononcer la seule « décision » dans l'affaire.

14. — Mais si l'on considère que les « recommandations » en dehors du domaine spécifique de l'action du Conseil ne sont pas couvertes par l'article 27, quel pourrait être le système de votation auquel elles sont soumises ?

La règle classique dans le droit international exigeant l'unanimité des voix est déjà battue en brèche, et pas seulement dans les accords régionaux américains (v. g. Traités de Rio-de-Janeiro et de Bogota, 1947/1948) ; la Charte même l'a écartée jusque dans les cas les plus importants (articles 108 et 109, par. 1).

La majorité de sept voix peut être considérée par l'interprète comme celle qui correspond le mieux au système de la Charte, car la simple majorité constitue une exception pour le seul cas de l'élection des juges (Statut, article 10). Cette solution n'est pas inconciliable avec les dispositions de l'article 18, qui exige pour le vote à l'Assemblée une majorité qualifiée laquelle ne présente d'ailleurs aucune analogie avec le droit de veto, caractérisé comme un privilège individuel. Au surplus, l'article 18 dénonce une certaine hésitation dans le choix des matières dépendant d'une majorité des deux tiers — ainsi l'on a inclus les questions budgétaires, tandis qu'on a écarté la nomination du Secrétaire général.

Sans doute, pour arriver à une telle conclusion il faut élargir les proportions de l'analogie, mais il serait à mon avis beaucoup plus hardi de généraliser une règle exceptionnelle, adoptée péniblement, comme on va le constater plus loin.

15. — Si cependant l'on refusait de reconnaître toute autre règle générale de votation en dehors de l'article 27 et si l'on était obligé de soumettre le cas d'admission au cadre rigide de ce texte, on n'arriverait pas à une solution différente, à moins de se cantonner seulement cette fois au sens littéral des termes.

Le volume 11 des travaux de la Conférence de San-Francisco donne des précisions très nettes sur la formule de Yalta, dont l'acceptation a pris une allure presque dramatique. Il a fallu de fréquents et énergiques appels de la part des Puissances invitantes et, plus d'une fois, l'invocation de la mémoire du président Roosevelt ; l'on a manifesté devant le Comité III/1 des intentions de modération, de sagesse, de discrétion dans l'usage du veto, sans aucun abus.

La grande majorité qui s'opposait au privilège a, à la fin, accepté d'émettre un vote favorable ou de s'abstenir, mais non sans révéler

les raisons extrêmes qui l'ont conduite à cette capitulation, savoir entre autres qu'un prix élevé devait être payé pour éviter l'impossibilité de fonder l'O. N. U. ; quelques États ont même expliqué qu'ils se soumettaient dans l'espoir que la formule de vote serait assouplie, lors de l'examen des textes relatifs à la procédure de révision de la Charte, espoir lui aussi resté vain par la suite.

En acceptant une telle abdication, les signataires de la Charte n'ont pas oublié de dire qu'ils faisaient confiance aux grandes Puissances pour user raisonnablement des pouvoirs exceptionnels qu'ils se résignaient à leur conférer.

16. — L'interprète ne peut se passer de tels éléments en étudiant les conséquences à tirer en vue des buts et principes à tout moment rappelés.

Mais ce n'est pas tout : à un certain moment, les délégations opposées à la formule ont précisé leurs objections et demandé aux Puissances invitantes de répondre à un questionnaire. Il faut remarquer, en passant, que les questions posées, ainsi que les amendements présentés par plusieurs pays, même par la France, avant de se rallier à la formule de Yalta, se bornaient à donner le même sens au mot « décision » dans les textes des actuels articles 25 et 27 ou, plus clairement, à exclure du vote privilégié les « recommandations » faites dans le champ du chapitre VI ; en ce qui est des attributions conférées au Conseil en dehors de son cadre d'activité propre, il n'y a pas de trace qu'on ait pensé à appliquer la formule de Yalta.

La réponse au questionnaire a revêtu un caractère solennel ; à côté d'une nouvelle affirmation d'intentions impartiales, ce document constitue la base de tout examen du problème.

Peu importe qu'on ne l'ait pas voté formellement ou qu'il n'ait pas présenté la valeur d'un pacte ; on ne peut contester que cette réponse ait été l'instrument permettant la formation, bien qu'à contre-cœur, de la majorité nécessaire à l'adoption de la formule de Yalta. Plusieurs délégations ont fait des réserves quant aux termes de ce document qui ne leur a pas donné entière satisfaction, spécialement pour la réponse à la seule question retenue. Mais il est incontestable que les signataires du document se sont engagés, en fixant le vrai sens de ladite formule ; d'ailleurs, ils ne se lassent pas de l'invoquer et d'en souligner la force.

Il faut remarquer qu'il ne s'agit pas d'un élément courant des travaux préparatoires, qui souvent se prêtent à des usages contradictoires, comme une arme à deux tranchants.

Quatre juges de cette Cour ont déjà remarqué ce qui suit :

« Sans vouloir examiner ni apprécier d'une manière générale s'il est justifié de recourir aux travaux préparatoires pour interpréter un traité, il faut admettre que, s'il est un cas dans lequel ce procédé est justifié, c'est lorsque ceux qui ont négocié le traité

ont exprimé, dans une résolution interprétative ou une disposition analogue, leur intention précise touchant le sens qu'ils ont attribué à un article du traité.» (C. I. J. Recueil 1947-1948, p. 87.)

Dans le cas présent, on trouve beaucoup plus : il s'est formé une entente préalable pour sortir de l'impasse constatée dans le cœur même de la Charte, comme on l'a remarqué au Comité III/1 ; de cet entretien est résultée, non l'expression d'une pensée individuelle, mais une fixation de la valeur des mots, afin de rendre possible un diviseur commun ou un seul langage.

17. — On était donc disposé à fixer la notion de « procédure », à laquelle il était sans doute possible d'attribuer par accord un sens particulier, plus ou moins écarté du sens courant et traditionnel, pour caractériser un système de scrutin tout à fait nouveau.

En vue de cette fixation, on a appliqué la méthode dite des résidus, en définissant les cas où l'accord complet des cinq Puissances serait exigé ; par élimination, il reste les cas de procédure, choisis par un procédé opposé à celui que ferait supposer la lecture des textes proposés et qui ont finalement prévalu (art. 27, par. 2 et 3).

Voilà la méthode adoptée dans la lettre du 7 juin 1945 (U. N. C. I. O., v. II, p. 754), dont les signataires ont déclaré que le Conseil de Sécurité,

« en s'acquittant de ses responsabilités relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, devra faire face à deux grandes catégories de fonctions ».

Ensuite, ils ont expliqué la nature des mesures à prendre pour régler les différends, éliminer les menaces contre la paix, etc., tout en ajoutant :

« il devra également prendre des décisions qui n'entraîneront pas la nécessité de telles mesures. La formule de Yalta prévoit que la seconde de ces deux catégories de décisions sera régie par un vote de procédure, c'est-à-dire le vote de sept Membres quelconques. Quant à la première catégorie, elle sera régie par un vote qualifié.... »

On a dit, non que les *questions de procédure* seraient soumises à un certain *quorum*, mais qu'un *vote de procédure* serait appliqué aux questions autres que celles qui entraînent des mesures spécifiques, ce qui est une chose tout à fait différente, quoique s'écartant délibérément de la lettre des textes.

18. — Dans cette fameuse Déclaration de San-Francisco, les grandes Puissances démontrent ensuite la nécessité de soumettre au même vote qualifié les mesures consignées au chapitre VI en ces termes :

« La chaîne d'événements commence lorsque le Conseil décide de faire une enquête ou détermine que le moment est venu d'inviter les États à régler leurs différends ou bien adresser des recommandations aux parties en cause. »

On ne peut nier la justesse de cette argumentation, en dépit de la forte opposition qu'elle a provoquée. En effet, l'action du Conseil de Sécurité se fait sentir par étapes, tout en exigeant une uniformité de direction sans aucune solution de continuité ; il ne serait pas souhaitable de commencer une marche dans une certaine direction et de changer à mi-chemin, car des conflits seraient créés au lieu d'être résolus. Par conséquent, le même système de vote doit s'appliquer à partir des premières mesures prises par le Conseil, encore qu'à titre préventif.

Voilà la raison pour laquelle on a été obligé d'adopter à l'article 27, par. 3, la formule « les décisions sur toutes autres questions », lesquelles sont toujours contenues dans les limites ci-dessus indiquées. Sans doute le document fait une allusion détaillée à des hypothèses de procédure, invoquant les situations comprises dans les actuels articles 28 à 32 et même dans l'article 35, mais c'est à *titre d'exemple* seulement.

En dehors de cette continuité, il n'y aurait pas de raisons suffisantes pour forcer la valeur du mot « décision » partout où il est employé ; on se mettrait même en opposition avec le système de la Charte en élargissant la formule au delà des bornes de l'ancien chapitre VIII des propositions de Dumbarton Oaks.

Dans l'admission des Membres, l'influence de la sécurité serait très lointaine, et en revanche les autres buts et principes de l'O. N. U. joueraient incontestablement un rôle de plus grande importance. On pourrait rappeler, entre parenthèses, le fait qu'à plusieurs reprises différents États ont proposé l'acceptation de tous les candidats sans discrimination, moyennant le retrait des objections auparavant soulevées.

A ce propos, on ne doit pas considérer comme tout à fait pertinente l'assimilation de l'hypothèse d'admission à celles de suspension et d'expulsion, surtout en ce qui concerne la faculté déferée au Conseil de Sécurité de rétablir les droits du Membre suspendu par l'Assemblée, car il s'agit d'un cas ayant seulement trait à une action spécifique préalablement entamée par ce Conseil. Au contraire, l'article 5, tout en réservant cette activité dans le cadre de la sécurité mondiale, tâche de protéger les Membres contre un abus de pouvoir, protection qui est tout naturellement dispensée lorsqu'il s'agit de la réintégration de droits — *sublata causa tollitur effectus*. Dans une situation tout à fait en dehors du domaine de la paix, comme celle du retard des paiements, la suspension du droit de vote ne dépend nullement de l'intervention du Conseil de Sécurité.

19. — Il ne faut finalement pas oublier qu'après le vote laborieux au sein du Comité, celui-ci, par l'initiative du Comité de

Direction, s'est occupé de la nomination du Secrétaire général. A ce moment, on a remarqué que la question devait être tenue pour préjugée en présence de la distinction auparavant faite entre fond et procédure. Mais, sans doute, il était trop tard pour modifier les données déjà établies et franchir les bornes ci-dessus indiquées.

Pour accepter et généraliser une telle solution, il faudrait cependant accorder une importance exceptionnelle à un élément des travaux préparatoires, né dans des conditions pareilles, ou peut-être pires, que le passage initialement invoqué par la délégation argentine sans aucun succès.

En effet, là comme ici, il s'agissait d'une modification introduite au dernier moment et seulement signalée dans un rapport du Comité, bien que ce rapport soit considéré comme partie intégrante du rapport de la Commission, approuvé d'emblée par la réunion plénière sans un commentaire spécial, comme il est arrivé par exemple à propos du retrait des Membres de l'O. N. U. Sans doute on pourrait dire que dans le cas invoqué par la République argentine, le Comité de coordination et le Comité consultatif de juristes ne pouvaient introduire que des modifications de forme, mais en vérité le Comité II/1, en présence d'une suggestion qui pourrait provenir de n'importe quelle source, avait délibéré dans le cadre de sa propre compétence avant que son travail fût terminé. A peu près la même chose est arrivée au Comité III/1 qui, au surplus, a déclaré nulle et non avenue la décision déjà prise à une grande majorité par un organe du même rang, le Comité II/1 (U. N. C. I. O., v. II, p. 575).

20. — Ce n'est pas le lieu d'apprécier la valeur de déclarations et résolutions dépourvues d'une publicité suffisante dont l'Assemblée n'a pas été spécialement avertie et auxquelles la ratification des États signataires ne s'est pas étendue.

On pourrait seulement constater que le cas de l'article 97 a été spécialement prévu dans la décision du 13 juin 1945 (U. N. C. I. O., *loc. cit.*), et il serait pourtant hasardeux de la généraliser.

Le *criterium* adopté solennellement pour caractériser le mot « procédure » devait continuer à s'appliquer à d'autres cas, surtout lorsqu'il s'y trouve mieux placé. C'est exactement le cas d'admission, où la complexité de la procédure a été mise en grand relief par les amendements introduits dans les règlements internes du Conseil et de l'Assemblée touchant le renvoi des candidatures à un nouvel examen et l'obligation pour le Conseil de présenter un compte rendu dans les cas de non-recommandation.

Ces modifications ont souligné un lien de dépendance dont on ne trouve nulle trace lorsque l'activité attribuée au Conseil de Sécurité se déploie à titre principal et exclusif.

21. — De tout ce qu'on vient d'exposer, notamment de l'acceptation par les États de la restriction de leur souveraineté contenue dans l'article 24 et les textes qui s'y rattachent, il semble résulter que le terme « décision », comme il a été employé dans l'article 27, ne peut s'étendre à une « recommandation » du Conseil de Sécurité, adressée à un autre organe, auquel on a laissé la « décision » d'un certain cas, même si la recommandation est nécessaire. Mais, si on préférerait voir l'article 27 dépasser les pouvoirs spécifiques du Conseil de Sécurité, pour arriver jusqu'à l'hypothèse de l'admission de nouveaux Membres, on serait fondé à considérer une telle question comme relevant de la « procédure », une fois établie la technique contenue dans l'explication solennelle que les Puissances invitantes avaient fournie d'avance.

Donc, si, dans le compte rendu émanant du Conseil de Sécurité, l'Assemblée générale constate que le candidat a obtenu les voix de sept Membres quelconques dudit Conseil, elle pourra décider librement l'acceptation ou le refus d'un nouveau Membre. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la candidature n'a pas obtenu sept voix favorables, l'Assemblée serait obligée de constater le refus de recommandation empêchant toute délibération de caractère final.

(Signé) PHILADELPHO AZEVEDO.