

REVUE GÉNÉRALE DE Droit International Public

**DROIT DES GENS - HISTOIRE DIPLOMATIQUE
DROIT PÉNAL - DROIT FISCAL - DROIT ADMINISTRATIF**

(FONDÉE EN 1894 PAR MM. PILLET-FAUCHILLE-PEDONE)

PUBLIÉE DEPUIS 1927 PAR

Marcel SIBERT

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION

Pierre VELLAS

DOCTEUR EN DROIT

CHARGÉ DE TRAVAUX PRATIQUES A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS



Récompensée par l'Institut de France, 1904, Fondation Drouyn de Lhuys
Académie des Sciences morales et politiques
Revue publiée avec le concours du C. N. R. S.

SOMMAIRE

M. SIBERT, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.	Parallèle entre Francisco Suarez et Jean Bodin	1-16
J.-M. YEPES, Jurisconsulte au Ministère des Affaires Etrangères de Colombie.	La Conférence Panaméricaine de Bogota et le Droit international américain ..	17-88
F. de SOLA CANIZARES, chargé d'études pour l'Amérique latine à l'Institut de Droit comparé.	Les Conférences et les Conventions américaines, sources légales et bibliographiques du Droit international américain.	89-128 129-138
BIBLIOGRAPHIE		
DOCUMENTS. — Codification du Droit international. Memorandum du Secrétariat. I. Méthodes propres à encourager le développement progressif du droit international (p. 139). II. Note sur les tentatives non officielles en vue de la codification du droit international public (p. 144). — France — Grande-Bretagne — Benelux. Pacte à cinq, Bruxelles, 17 mars 1948 (p. 155). — U. R. S. S. — Finlande. Pacte d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle, Moscou, 6 avril 1948 (p. 159)		139-160

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

Droits de reproduction et de traduction réservés

ADMISSION D'UN ÉTAT AUX NATIONS UNIES

(Charte art. 4).

AVIS CONSULTATIF DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE DU 28 MAI 1948.

I

L'Assemblée générale des Nations Unies adoptait le 17 novembre 1947 la résolution suivante : « L'Assemblée générale, considérant l'article 4 de la Charte des Nations Unies, considérant les vues qui furent échangées au sein du Conseil de Sécurité à ses deux cent quatrième, deux cent cinquième et deux cent sixième Séances, relatives à l'admission de certains Etats comme Membres des Nations unies, considérant l'article 96 de la Charte, demande à la Cour Internationale de Justice un avis consultatif sur la question suivante :

« Un Membre de l'Organisation des Nations Unies appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, est-il juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues à l'alinéa 1^{er} dudit article ? En particulier, peut-il, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies ? »

Le détail concret des faits intervenus préalablement à cette résolution n'a pas d'intérêt direct pour l'appréciation du problème au point de vue juridique. Il suffira de rappeler que l'article 4 de la Charte est ainsi rédigé : « I. — Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

2. — L'admission comme Membre des Nations Unies de tout

Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. »

Le 28 mai 1948 le Président de la Cour internationale de Justice donnait lecture de la décision de la Cour dont on trouvera les passages essentiels ci-dessous (II).

Messieurs les juges Alvarez et Azevedo donnaient deux opinions individuelles c'est-à-dire qui se ralliaient au dispositif de l'avis de la Cour sans pour autant se rallier entièrement aux motifs de celui-ci.

Trois opinions dissidentes étaient données ; l'une signée de MM. Basdevant, Winiarski, sir Arnold McNair, M. Read, appelée « opinion dissidente collective », diffère de l'avis sur la question de fond ; les deux autres signées respectivement de MM. Zoricic et Krylov concluent au refus de statuer sans omettre cependant d'aborder la question de fond à propos de laquelle ils rejoignent l'opinion dissidente collective. Les nécessités de l'impression ne nous ont pas permis de faire leur part à ces opinions à côté du texte de l'avis lui-même. Cependant nous nous sommes largement référés à ces dernières dans notre note (III) et on trouvera en italique les citations que nous en avons faites.

II

« ... Avant d'aborder l'examen de la demande d'avis, la Cour estime nécessaire de faire les remarques préliminaires suivantes :

La question posée à la Cour se décompose en deux parties, dont la deuxième est introduite par les mots « En particulier », et présentée comme une application d'une idée plus générale impliquée dans la première.

La demande d'avis ne vise pas le vote lui-même. Bien que les Membres aient le devoir de se conformer aux prescriptions de l'article 4 dans les votes qu'ils émettent, on ne peut prêter à l'Assemblée générale l'intention de demander l'avis de la Cour sur les motifs qui, dans l'esprit d'un Membre, décident de son vote. Ces motifs, qui relèvent du for interne, échappent manifestement à tout contrôle. La demande ne vise non plus la liberté d'un Membre d'exprimer son opinion. S'agissant d'une condition ou des conditions dont un Membre « fait dépendre son consentement », la question posée ne peut concerner que les déclarations faites par un Membre, relativement au vote qu'il se propose d'émettre.

Il ressort clairement de la Résolution de l'Assemblée générale en date du 17 novembre 1947 que la Cour n'est appelée ni à définir le sens et la portée des conditions auxquelles l'admission est subor-

donnée, ni à indiquer les éléments qui peuvent servir à vérifier, dans un cas concret, l'existence des conditions requises.

Le considérant de la Résolution de l'Assemblée générale qui évoque « les vues qui furent échangées... », ne saurait être considéré comme une invitation à la Cour à se prononcer sur le bien ou le mal fondé des vues ainsi rappelées. La forme abstraite donnée à la question exclut une telle interprétation.

La question posée se borne en fait au seul point suivant : les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, ont-elles un caractère limitatif en ce sens qu'une réponse affirmative conduirait à admettre qu'un Membre n'est pas juridiquement fondé à faire dépendre l'admission de conditions non expressément prévues au dit article, tandis qu'une réponse négative l'autoriserait, au contraire, à faire dépendre l'admission également d'autres conditions.

**

Ainsi comprise, la question dans ses deux parties n'est, et ne saurait être, qu'une question juridique. Fixer la portée d'un texte conventionnel, dans l'espèce, déterminer le caractère (limitatif ou non limitatif) des conditions d'admission qui s'y trouvent énoncées, est un problème d'interprétation et, partant, une question juridique.

Il a été néanmoins prétendu que la question posée doit être tenue pour politique et qu'elle échapperait, à ce titre, à la compétence de la Cour. La Cour ne peut attribuer un caractère politique à une demande, libellée en termes abstraits, qui, en lui déférant l'interprétation d'un texte conventionnel, l'invoque à remplir une fonction essentiellement judiciaire. Elle n'a point à s'arrêter aux mobiles qui ont pu inspirer cette demande, ni aux considérations qui, dans les cas concrets soumis à l'examen du Conseil de Sécurité, ont été l'objet des vues échangées dans son sein. La Cour a le devoir de n'envisager la question qui lui est présentée que sous l'aspect abstrait qu'elle a été donnée ; rien de ce qui est dit dans le présent avis ne se réfère, ni directement, ni indirectement, à des cas concrets ou à des contingences particulières.

Il a été également prétendu que la Cour n'aurait pas à connaître d'une question posée en termes abstraits. C'est là une pure affirmation dénuée de toute justification. Selon l'article 96 de la Charte et l'article 65 du Statut, la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non.

Enfin, il a été encore soutenu que la Cour ne peut répondre à la question posée parce que celle-ci comporte une interprétation de la Charte. On chercherait en vain une disposition quelconque qui interdirait à la Cour, « organe judiciaire principal des Nations

Unies », d'exercer à l'égard de l'article 4 de la Charte, traité multilatéral, une fonction d'interprétation qui relève de l'exercice normal de ses attributions judiciaires.

En conséquence, la Cour se considère comme compétente sur la base des articles 96 de la Charte et 65 de son Statut, et estime qu'il n'y a aucun motif pour qu'elle s'abstienne de répondre à la question qui lui est posée.

Pour formuler cette réponse, il convient tout d'abord de rappeler les « conditions » requises par l'article 4, paragraphe 1^{er} du candidat à l'admission. Cette disposition est ainsi conçue :

« Peuvent devenir Membres des Nations-Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire ».

Les conditions prescrites sont donc au nombre de cinq : il faut 1) être un Etat ; 2) être pacifique ; 3) accepter les obligations de la Charte ; 4) être capable de remplir les dites obligations ; 5) être disposé à le faire.

Toutes ces conditions sont soumises au jugement de l'Organisation. Le jugement de l'Organisation signifie le jugement des deux organes mentionnés dans le paragraphe 2 de l'article 4, et, en dernière analyse, celui de ses Membres. La question posée concerne l'attitude individuelle de chaque Membre appelé à se prononcer sur l'admission.

Invitée à déterminer le caractère limitatif ou non limitatif des conditions énoncées à l'article 4, la Cour doit se référer d'abord aux termes de cet article. Les textes anglais et français de l'article 4, paragraphe premier, ont le même sens, et l'on ne peut les opposer l'un à l'autre. Le texte de ce paragraphe, par son énumération et par le choix de ses termes, traduit clairement l'intention de ses auteurs d'établir une réglementation juridique qui, en fixant les conditions de l'admission, déterminerait aussi les motifs des refus d'admission. Le texte n'établit, en effet, aucune distinction et on ne peut, sans arbitraire, le limiter à l'un des deux cas.

Les termes : « *Membership in the United Nations is open to all other peace-loving States which...* », « *Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques* », indiquent que les Etats qui réunissent les conditions énumérées ont les titres voulus pour être admis. Le sens naturel des termes employés conduit à considérer l'énumération de ces conditions comme limitative et non pas simplement comme énonciative ou exemplative. La disposition perdrait sa signification et sa valeur si d'autres conditions, étrangères

à celles qui sont prescrites, pouvaient être exigées. Les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe premier, doivent donc être envisagées non pas seulement comme les conditions nécessaires, mais aussi comme les conditions suffisantes.

On ne saurait non plus prétendre que les conditions énumérées ne représentent qu'un minimum indispensable, en ce sens que les considérations politiques pourraient se superposer à elles et faire obstacle à l'admission d'un candidat qui les remplit. Une telle interprétation ne s'accorderait pas avec les termes du paragraphe 2 de l'article 4, qui prévoient l'admission de « tout Etat remplissant ces conditions » (en anglais « any such State »). Elle conduirait à reconnaître aux Membres un pouvoir discrétionnaire indéterminé et pratiquement sans limites dans l'exigence de conditions nouvelles.

Un tel pouvoir serait incompatible avec le caractère même d'une réglementation qui, par le lien étroit qu'elle établit entre la qualité d'un Membre et l'observation des principes et des obligations de la Charte, constitue clairement une réglementation juridique en matière d'admission d'Etats. Pour admettre une autre interprétation que celle qu'indique le sens naturel des termes, il faudrait une raison décisive qui n'a pas été établie.

D'ailleurs, l'esprit du paragraphe aussi bien que son texte excluent l'idée que des considérations étrangères à ces principes et obligations puissent faire obstacle à l'admission d'un Etat qui les observe. Si les auteurs de la Charte avaient entendu reconnaître aux Membres la faculté d'introduire dans l'application de cette disposition des considérations étrangères aux conditions qui y sont prévues, ils n'auraient pas manqué d'adopter une rédaction différente.

La Cour considère le texte comme suffisamment clair ; partant, elle estime ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour permanente de Justice internationale, d'après laquelle il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair.

La Cour constate au surplus que l'interprétation qu'elle adopte est à la base de l'article 60 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de Sécurité, article dont l'alinéa premier est ainsi conçu :

« Le Conseil de Sécurité décide si, à son jugement, l'Etat qui sollicite son admission est un Etat pacifique, capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire et s'il convient, en conséquence de recommander l'admission de cet Etat à l'Assemblée générale ».

Il ne résulte cependant pas du caractère limitatif du paragraphe 1^{er} de l'article 4 que soit exclue une appréciation discrétion-

naires des circonstances de fait, de nature à permettre de vérifier l'existence des conditions requises.

L'article 4 n'interdit la prise en considération d'aucun élément de fait qui, raisonnablement et en toute bonne foi, peut être ramené aux conditions de cet article. Cette prise en considération est impliquée dans le caractère à la fois très large et très souple des conditions énoncées ; elle n'écarte aucun élément politique pertinent, c'est-à-dire se rattachant aux conditions d'admission.

On a cherché à tirer, soit du deuxième paragraphe de l'article 4, soit du caractère politique de l'organe qui recommande l'admission et de celui qui en décide, des arguments en faveur d'une interprétation de l'article 4, paragraphe premier, selon laquelle l'existence des conditions prévues par cet article serait nécessaire pour recommander l'admission d'un Etat ou pour en décider, mais n'empêcherait pas les Membres de l'Organisation d'avancer des considérations d'opportunité politique étrangères aux conditions de l'article 4.

Mais le paragraphe 2 se borne à organiser la procédure de l'admission, alors que le paragraphe précédent établit les règles de fond. Ce caractère procédural est nettement marqué par les mots « se fait » qui, en rattachant l'admission à la décision, indiquent clairement que le paragraphe concerne uniquement la manière dont l'admission est faite, et non l'objet du jugement de l'Organisation, ni la nature de l'appréciation que ce jugement comporte, ces deux questions étant traitées au paragraphe précédent. Au surplus, en parlant de la « recommandation » du Conseil de Sécurité et de la « décision » de l'Assemblée générale, ce paragraphe ne vise qu'à établir les fonctions respectives de ces deux organes, lesquelles consistent à se prononcer pour ou contre l'admission de l'Etat candidat, après avoir constaté que les conditions prescrites sont ou non remplies.

D'autre part, le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. Pour savoir si un organe a la liberté de choisir les motifs de ses décisions, il faut se référer aux termes de sa constitution. En l'espèce, l'article 4 fixe le cadre dans lequel s'exerce cette liberté, cadre qui comporte une large liberté d'appréciation. Il n'y a donc aucune contradiction entre, d'une part, les fonctions des organes politiques et, d'autre part, le caractère limitatif des conditions prescrites.

On a cru trouver dans les responsabilités politiques assumées par le Conseil de Sécurité en vertu de l'article 24 de la Charte, un argument justifiant la nécessité d'assurer, tant au Conseil de Sécurité

rité qu'à l'Assemblée Générale, une liberté complète d'appréciation en matière d'admission de nouveaux Membres. Mais la disposition de l'article 24, en raison même de sa très grande généralité, ne peut, en l'absence de tout texte, affecter la réglementation spéciale de l'admission telle qu'elle ressort de l'article 4.

Les considérations qui précèdent établissent le caractère limitatif des conditions énoncées à l'article 4.

* *

La deuxième partie de la question est relative à l'exigence par laquelle un Membre fait dépendre son consentement à l'admission d'un candidat, de l'admission d'autres candidats.

Jugée d'après la règle que la Cour adopte dans son interprétation de l'article 4, cette exigence représente évidemment une condition nouvelle, car elle est sans rapport aucun avec celles qui sont énoncées à l'article 4. Elle se présente même dans un plan tout différent, puisqu'elle fait dépendre l'admission non des conditions exigées, des candidats, conditions que l'on suppose remplies, mais d'une considération extrinsèque qui concerne des Etats autres que l'Etat candidat.

D'autre part, les dispositions de l'article 4 impliquent nécessairement que toute demande d'admission fasse l'objet d'un examen et d'un vote individuels, selon ses propres mérites ; sans quoi, il ne serait pas possible d'établir si un Etat déterminé remplit les conditions requises. Subordonner le vote affirmatif pour l'admission d'un Etat candidat à la condition que d'autres Etats soient également admis, empêcherait les Membres d'exercer leur jugement dans chaque cas avec une entière liberté, dans le cadre des conditions prescrites. Une telle exigence serait incompatible avec la lettre et l'esprit de l'article 4 de la Charte.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

par neuf voix contre six, est d'avis qu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies, appelé, en vertu de l'article 4 de la Charte, à se prononcer par son vote, soit au Conseil de Sécurité, soit à l'Assemblée générale, sur l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies, n'est pas juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à cette admission de conditions non expressément prévues au paragraphe 1^{er} dudit article ;

qu'en particulier, un Membre de l'Organisation ne peut, alors qu'il reconnaît que les conditions prévues par ce texte sont remplies par l'Etat en question, subordonner son vote affirmatif à la condi-

tion que, en même temps que l'Etat dont il s'agit, d'autres Etats soient également admis comme Membres des Nations Unies ».

III

L'unanimité avec laquelle les états, interprètes, sur ce point au moins, de l'opinion publique, ont décidé à San Francisco le maintien d'une Cour Internationale de Justice a vérifié l'autorité que s'était acquise la Cour Permanente de Justice Internationale. La stabilité de l'institution démontrée, c'est tout naturellement la question de l'influence de la Cour sur le développement du droit international qui passe à l'ordre du jour. Cette constatation indique dans quel esprit on a pu penser annoter les décisions de la Cour : il n'y a pas là autre chose qu'une nouvelle preuve, surabondante d'ailleurs, du haut intérêt scientifique qui s'attache à l'œuvre de la Cour de La Haye.

Aussi bien la lecture de l'avis de la Cour et des cinq opinions individuelles ou dissidentes qui accompagnent celui-ci encourage le commentateur qui, derrière la divergence de la conclusion donnée et de celles qui furent proposées, trouve un problème clairement posé et dont tous les éléments sont, de part et d'autre, pris en considération.

Les juges de La Haye eurent à statuer sur leur compétence avant d'aborder la question de fond.

A) COMPETENCE DE LA COUR

La compétence de la Cour s'appréciait, en l'espèce, à deux points de vue qui, d'ailleurs, se commandaient l'un l'autre : la Cour n'était-elle pas irrémédiablement incompétente ? S'il n'en était pas ainsi, ne convenait-il pas du moins qu'elle s'abstint de répondre à la demande de l'Assemblée Générale, déclinant ainsi une compétence qui ne s'impose pas à elle ?

Certes une lecture superficielle de l'avis pourrait faire croire que la question préjudicielle qui nous occupe ne se posait pas selon le double thème que nous venons d'indiquer mais plutôt à un triple point de vue : problème politique et non juridique, caractère absolu des termes de la demande, impossibilité d'admettre que la Cour interprète la Charte. En réalité la Cour s'est considérée tenue de répondre à la diversité des argumentations multiples présentées devant elle et n'a pas négligé parfois d'en conserver le libellé même ; il y a là un souci de simple rédaction minutieuse que nous ne croyons pas, comme on le verra, avoir trahi dans l'analyse que nous donnons de la question de compétence.

1°) La Cour n'était pas incompétente

L'incompétence de la Cour avait été soulevée notamment par M. Bartos, intervenant au nom de la Yougoslavie dans des termes dont la netteté accroît l'intérêt qu'il y a à les reproduire :

« Les rédacteurs de la Charte ont nettement refusé, à la Conférence de San-Francisco, l'amendement belge tendant à introduire dans la Charte une disposition prévoyant que « l'Assemblée générale aura la compétence souveraine d'interpréter les dispositions de la Charte ». Dans les motifs ayant pour but d'expliquer l'amendement belge, il est indiqué que l'Assemblée Générale transférera son droit d'interprétation de la Charte à la Cour internationale de Justice. Et les fondateurs de notre organisation, conscients de la valeur des motifs relatifs à l'amendement belge, ont repoussé le projet de céder ce droit d'interprétation, qui a été et reste le droit inaliénable des Etats faisant partie de l'Organisation des Nations Unies.

« Nous voyons ici le conflit entre deux grands principes du droit international : d'un côté, le principe de la délégation de pouvoir ; nul n'est autorisé à déléguer un pouvoir dont il ne dispose pas. L'Assemblée Générale n'était donc pas autorisée à demander à la Cour une interprétation qui n'était reconnue ni à l'Assemblée Générale ni à la Cour. D'autre part, le principe que le juge applique la loi et ne légifère pas. La compétence de la Cour est limitée. L'article 36 de son Statut indique que la Cour est compétente pour statuer sur tous les différends d'ordre juridique énumérés audit article. Les rédacteurs de cet article ont bien pris soin de limiter le pouvoir de la Cour à « l'interprétation d'un traité », se gardant de mentionner la Charte. Tandis que le vocabulaire employé par les rédacteurs de la Charte, dont le Statut de la Cour est partie intégrante, fait la distinction très nette entre les traités et la Charte. »

L'adhésion aux principes qui sont ainsi rappelés, à savoir que nul n'est autorisé à déléguer un pouvoir qui ne lui appartient pas et que le juge, en principe, ne légifère pas, ne saurait évidemment être refusée. Il reste à établir que l'un et l'autre de ces derniers trouvaient, en la matière, une occasion d'application.

C'est un fait, dont on pourrait donner plus d'un exemple, que l'interprétation de la règle de droit peut aller jusqu'à la modification de cette dernière et qu'ainsi une compétence juridictionnelle dans sa procédure comme par l'organe qui l'exerce peut être législative dans sa nature. En était-il ainsi en l'espèce ? Le soutenir c'est prétendre que la demande de l'Assemblée Générale aboutissait à substituer la procédure de l'avis à celle d'amendement de la Charte,

qui, seule, eût été correcte ? En définitive, en effet, c'est à pareille affirmation que semblait conduire logiquement une argumentation qui n'a d'ailleurs pas été poussée jusqu'à cette extrême conséquence.

En toute hypothèse, la réplique était double.

En premier lieu, ainsi que le rappela le Professeur Georges Scelle, les tribunaux ont partout ce pouvoir d'interprétation qu'ils exercent sous le contrôle d'une Cour Suprême à laquelle, pour autant qu'on n'a pas cru devoir conférer un pouvoir législatif ou constituant. C'est là le principe auquel il n'y aura d'exception que par disposition expresse.

Par ailleurs, quelle était la volonté des rédacteurs de la Charte ? Elle fournit les éléments d'une seconde réplique aussi décisive que la précédente car les débats de San Francisco sont particulièrement clairs sur ce point. La question de l'interprétation de la Charte fut abordée dans les séances du 29 mai et du 7 juin 1945 de la Quatrième Commission aux termes desquelles il fut décidé d'approuver « le rapport sur l'interprétation de la Charte, suggérant que si deux Etats membres diffèrent sur l'interprétation correcte de la Charte, ils sont libres de soumettre le différend devant la Cour, et que si deux organes diffèrent sur l'interprétation correcte de la Charte, ils peuvent soit demander à la Cour une opinion consultative, soit établir un Comité de juristes ad hoc pour examiner la question et faire un rapport, soit recourir à une conférence mixte ». C'est donc une solution d'extrême libéralisme quant aux procédures d'interprétation de la Charte qui était retenue par la Conférence.

Nous ajouterons qu'elle agissait ainsi en connaissance de cause car, comme on l'a déjà noté (1), ce problème, son importance, ses données furent parmi les plus nettement posés et vus à San Francisco. En particulier n'avait-on pas fait valoir, au cours des débats, « que le pouvoir d'interpréter équivalait au pouvoir de légiférer » et que par suite l'interprétation de la Charte devait incomber à l'Assemblée Générale « en sa qualité d'organe démocratique de la nouvelle organisation ? » N'avait-on pas, ensuite, sans doute par une stratégie de repli, exprimé le désir que soient insérées « dans la Charte des dispositions relatives aux catégories d'interprétation authentique et juridique ? »

Par conséquent avaient été rejetées volontairement et l'interprétation par l'Assemblée Générale et la distinction entre l'interprétation authentique et les interprétations occasionnelles ; par contre avait été retenue une diversité de solutions où figurait expressément un recours à la Cour que justifiait suffisamment d'ailleurs les principes généraux relatifs à la Charte et au rôle des organes qu'elle a prévus. C'est de ce dernier aspect que fait état l'avis de la Cour.

(1) Lazare Kopelmanas. — *L'Organisation des Nations Unies* I, p. 254.

Sur sa compétence d'ailleurs la Cour fut unanime. Si MM. les juges Alvarez et Azevedo ont donné une opinion individuelle, c'est « tout en souscrivant à l'avis de la Cour ». M. le Vice-Président Basdevant, aujourd'hui Président, M. le juge Winarski, Sir Arnold McNair, et M. le juge Read déclarent au début de leur opinion dissidente que « *tout en partageant l'opinion de la majorité de la Cour sur le caractère juridique de la première question, sur la compétence qu'a la Cour d'y répondre* », ils ont le regret de devoir marquer leur désaccord sur d'autres points. De même M. le juge Zorzić a-t-il tenu à marquer qu'il « *partage l'opinion de la Cour en ce qui concerne sa compétence pour interpréter la Charte* ». Enfin ce n'est sans doute pas trahir la pensée de M. le juge Krylov que de dire que c'était aussi sa conception car s'il déclare « *Je viens donc à la conclusion qu'il serait préférable que la Cour usât de son droit de ne pas répondre* » c'est qu'à son avis elle avait évidemment le droit de le faire.

Si l'on souhaitait que la Cour restât étrangère à la question de l'admission des membres à l'O. N. U. c'est bien, en effet, sur le caractère facultatif de la compétence de la Cour qu'il était préférable d'insister.

2°) Le caractère facultatif de la compétence de la Cour

Il est hors de discussion que la Cour est habilitée à refuser de donner un avis. La règle était déjà certaine lorsque siégeait la Cour Permanente de Justice Internationale : si la doctrine avait pu hésiter (1), la Cour avait pris nettement position comme le rappelle M. le juge Zorzić qui prit soin de marquer qu'avec le Statut de la Cour Internationale de Justice, la même pratique était, pour le moins, maintenue.

Divers arguments ont été produits pour amener la Cour à déclarer sa compétence : caractère abstrait de la question posée, caractère plus politique que juridique de celle-ci.

Sur ces points quelques brefs commentaires peuvent seulement être présentés.

De savantes analyses sur la distinction du juridique et du politique ont été faites non seulement, par exemple, par M. le juge Krylov, qui devait conclure au refus de compétence mais aussi par M. le juge Alvarez qui, s'il s'est rallié à l'avis de la Cour, a tenu à appliquer les méthodes qu'il a défendues dans ses œuvres et a, ainsi, donné aux thèses qu'il devait réfuter toute l'ampleur préalable qu'elles pouvaient espérer.

On ne peut que rappeler que tout problème est, à la fois, juri-

(1) Manly Hudson. — *La Cour Permanente de Justice Internationale*, 1933.

(12)

dique et politique. Chacun d'eux porte toujours en lui ce double aspect et ce sont des éléments extrinsèques, comme la conjoncture générale, pour parler le langage de l'époque, ou comme les passions des individus qui mettent l'accent soit sur ses données politiques soit sur celles qui ne sont que juridiques. Il ne semble pas par ailleurs que ce soit user d'une trop grande rapidité dans l'analyse des argumentations que de soutenir qu'en définitive, la discussion sur le caractère abstrait ou concret de la question posée ou bien se ramène à la distinction du juridique et du politique ou bien à la contestation, non plus du droit de la Cour d'interpréter la Charte mais de l'intérêt qu'il y a pour elle et l'O. N. U. à ce qu'elle le fasse (1). Dans les deux cas il n'y a pas véritablement un apport nouveau au débat.

S'il est vrai que c'est, en réalité, en s'attachant au caractère juridique ou politique de ce dernier que la Cour avait à décider de son abstention ou de son acceptation, on conviendra sans doute qu'il n'y avait d'autre réponse que celle qu'elle-même jugeait fondée. Le droit positif international n'apportait pas ici de solution pas plus, par exemple, que le droit public français n'en a fourni au Conseil d'Etat dans l'élaboration de sa jurisprudence en matière d'actes de gouvernement.

La Cour, une fois de plus, avait à tenir compte du possible et de la nécessité de ne pas compromettre une autorité qui ne s'attache pas seulement à elle mais conditionne un développement ordonné des relations internationales.

Peut-être est-il permis d'écrire que les débats de l'O. N. U. montraient que le geste de l'Assemblée générale n'était pas inconsideré et justifiaient amplement la décision de la Cour.

Celle-ci d'ailleurs est intervenue à la majorité de 13 juges puisque M. le Vice-Président Basdevant et trois de ses collègues ont exprimé dans leur opinion dissidente collective leur accord « sur le fait qu'une réponse [était] souhaitable ».

B) QUESTIONS DE FOND

Envisagé dans ses éléments de fond, le débat posait deux questions qui, comme pour l'appréciation de la compétence de la Cour, se commandaient l'une l'autre en quelque sorte : les conditions prévues à l'article 4, § 1^{er} de la Charte pour l'admission d'un nouvel état à l'O. N. U. sont-elles nécessaires et suffisantes ou seulement nécessaires ? Dans la seconde hypothèse les conditions supplémen-

(1) La première partie de l'opinion dissidente de M. le juge Krylov est particulièrement nette sur ce point.

(13)

aires supposent-elles un pouvoir entièrement discrétionnaire des états ou y a-t-il, dans une certaine mesure compétence liée ?

1^{re}) Les conditions de l'article 4, paragraphe 1^{er} de la Charte sont-elles suffisantes ou seulement nécessaires ?

La Cour a conclu dans son avis que les conditions du paragraphe 1^{er} de l'article 4 étaient nécessaires et suffisantes.

M. le Vice-Président Basdevant et ceux de ses collègues qui ont participé avec lui à l'opinion dissidente collective ont soutenu qu'elles étaient seulement nécessaires. MM. les juges Zoricic et Krylov, bien qu'ayant conclu au refus de statuer, ont tenu, cependant, à traiter la question de fond et ont défendu une thèse qui, à quelques éléments d'argumentation près, rejoint celle de l'opinion dissidente collective.

Les deux thèses, cependant foncièrement opposées, ont donc trouvé chacune quelque crédit auprès de la Cour que ce soit sous la forme de la consécration que l'une reçoit dans le texte de l'avis lui-même ou sous celle de l'asile dont bénéficie l'autre dans les opinions dissidentes.

Or ni la logique ni la force ne font défaut aux diverses motivations, que le lecteur s'attache à l'avis ou aux opinions dissidentes. Il serait vain de chercher quelque faille dans des constructions dissimilables mais toutes deux rigoureuses. En effet, dès lors que le point de départ est accepté, le voyage, si l'on nous permet cette expression qui voudrait n'avoir rien d'irrévérencieux, est dans les deux hypothèses ce qu'il devait être ; dans l'avis comme dans les opinions dissidentes les conclusions sont ce que les prémisses impliquaient qu'elles soient.

A notre sens l'opposition a été entièrement commandée par une prise de position qui est préalable, en quelque sorte, au fond et peut ne pas paraître décisive au premier abord. « La Cour, est-il dit dans l'avis, considère le texte comme suffisamment clair ; par conséquent, elle estime ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour Permanente de Justice Internationale, d'après laquelle, il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair. « L'opinion collective dissidente contient deux paragraphes significatifs qui sont les suivants : 5. Si la question ci-dessus énoncée a été posée, c'est que les textes invoqués n'ont pas paru assez clairs pour qu'il en résultât directement et incontestablement la solution de ladite question. Tel a été le sentiment de l'Assemblée générale et tel est aussi le nôtre. Nous estimons en conséquence, être en pré-

sence d'une question d'interprétation et devoir appliquer les règles généralement admises en matière d'interprétation des traités... 12. 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. Tel fut précisément le cas à l'égard du paragraphe 2 de l'article 4 ».

D'une part, par conséquent, le libellé de l'article 4 est donné comme suffisamment clair et excluant à ce titre, en application d'une jurisprudence bien connue de la Cour, le recours aux travaux préparatoires à fin d'interprétation. C'est ce qui résulte de l'avis.

D'autre part l'opinion collective dissidente apprécie comme insuffisamment clairs les mêmes textes et, dès lors, utilise largement les travaux préparatoires de San Francisco.

C'est par ce choix qui préjuge des sources où s'alimente l'argumentation ultérieure que le débat prend, nous semble-t-il, son orientation décisive: ou bien, en effet, l'article en cause est interprété en tenant compte uniquement de ce qu'il dit, éventuellement de ce que stipulent les autres articles de la Charte et dans ce cas l'adhésion à l'avis de la Cour paraît s'imposer; ou bien il convient de rechercher ce que l'on a voulu afin d'éclairer la rédaction des alinéas en cause et hésitant sur ce qu'ils prescrivent on détermine ce qu'on a souhaité qu'ils prescrivent; dans ce cas un refus de rallier l'opinion collective dissidente n'est guère concevable.

A notre sens il y a un véritable dilemme: suivant que l'on écarte les travaux préparatoires ou, au contraire, qu'on les retient il n'y a lieu qu'à paraphraser les développements soit de l'avis soit de l'opinion collective dissidente, du moins dans la mesure où celle-ci argumente sur les travaux de la Conférence de San Francisco.

En effet les conclusions de l'opinion collective dissidente ne se fondent pas uniquement sur les travaux préparatoires. La nécessité de cette option préalable, que nous croyons commander le débat, n'a pas été retenue, voir évoquée par tous. S'il semble avoir été admis que les travaux de la Charte traduisent une volonté nette de ne pas considérer comme nécessairement exhaustives les conditions de l'article 4, § 1^{er}, il a été soutenu que la même conclusion s'imposait par la seule analyse des textes, en dehors de toute référence aux documents de San Francisco.

Cet effort qui tend à faire concorder l'analyse du texte et l'en-

seignement des travaux préparatoires transparaît et dans l'opinion collective dissidente et dans la plaidoirie du représentant du Gouvernement français. On soupçonne déjà que dans les deux cas il est vigoureusement conduit et que ce n'est pas sans avoir hésité que nous maintenons notre affirmation précédente. Nous avons à la justifier.

L'argumentation à laquelle nous devons maintenant nous attacher prend en considération soit un aspect organique, en se fondant sur la nature du Conseil de Sécurité, soit un aspect matériel, en analysant la nature de la compétence des organes de l'O.N.U. en matière d'admission.

L'opinion dissidente collective développe en ces termes l'argumentation fondée sur la nature du Conseil de Sécurité:

« 9. Les résolutions portant recommandation ou décision en matière d'admission sont des décisions d'ordre politique: elles émanent d'organes politiques; elles comportent, de l'avis de tous, l'examen d'éléments politiques; en vue d'apprécier si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1^{er}, sont remplies; elles ont un effet politique qui est de modifier le statut de l'Etat considéré en faisant de lui un Membre des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité, qui intervient ici par la voie de la recommandation, assume, aux termes de l'article 24 de la Charte, « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », lequel est placé par l'article premier en tête des Buts des Nations Unies. L'admission d'un nouveau membre est, au premier chef, un acte politique, acte politique de la plus haute importance. »

« Un organe politique a pour fonction principale d'examiner les questions au point de vue politique, c'est-à-dire sous tous les aspects. Il en résulte que les Membres de cet organe qui ont la responsabilité de former sa décision ont à examiner les questions sous tous les aspects et que, par suite, ils sont juridiquement fondés à faire reposer leur argumentation et leur vote sur des considérations politiques. Tel est le cas pour le membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale qui souleve une objection fondée sur d'autres motifs que l'absence d'une des conditions expressément prévues à l'article 4, paragraphe 1^{er}. »

Par conséquent c'est parce que le Conseil organe politique examinait une question politique que les conditions de l'article 4, § 1^{er} ne sauraient être tenues pour exhaustives car le propre d'une appréciation politique est de mettre en cause une multiplicité d'aspects que l'on ne peut *a priori* définir et limiter.

Le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale sont, en effet, des organes politiques. Pour autant il reste, sans doute, possible

sence d'une question d'interprétation et devoir appliquer les règles généralement admises en matière d'interprétation des traités... 12. 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. Tel fut précisément le cas à l'égard du paragraphe 2 de l'article 4 ».

D'une part, par conséquent, le libellé de l'article 4 est donné comme suffisamment clair et excluant à ce titre, en application d'une jurisprudence bien connue de la Cour, le recours aux travaux préparatoires à fin d'interprétation. C'est ce qui résulte de l'avis.

D'autre part l'opinion collective dissidente apprécie comme insuffisamment clairs les mêmes textes et, dès lors, utilise largement les travaux préparatoires de San Francisco.

C'est par ce choix qui préjuge des sources où s'alimente l'argumentation ultérieure que le débat prend, nous semble-t-il, son orientation décisive: ou bien, en effet, l'article en cause est interprété en tenant compte uniquement de ce qu'il dit, éventuellement de ce que stipulent les autres articles de la Charte et dans ce cas l'adhésion à l'avis de la Cour paraît s'imposer; ou bien il convient de rechercher ce que l'on a voulu afin d'éclairer la rédaction des alinéas en cause et hésitant sur ce qu'ils prescrivent on détermine ce qu'on a souhaité qu'ils prescrivent; dans ce cas un refus de rallier l'opinion collective dissidente n'est guère concevable.

A notre sens il y a un véritable dilemme: suivant que l'on écarte les travaux préparatoires ou, au contraire, qu'on les retient il n'y a lieu qu'à paraphraser les développements soit de l'avis soit de l'opinion collective dissidente, du moins dans la mesure où celle-ci argumente sur les travaux de la Conférence de San Francisco.

En effet les conclusions de l'opinion collective dissidente ne fondent pas uniquement sur les travaux préparatoires. La nécessité de cette option préalable, que nous croyons commander le débat, n'a pas été retenue, voir évoquée par tous. S'il semble avoir été admis que les travaux de la Charte traduisent une volonté nette de ne pas considérer comme nécessairement exhaustives les conditions de l'article 4, § 1^{er}, il a été soutenu que la même conclusion s'imposait par la seule analyse des textes, en dehors de toute référence aux documents de San Francisco.

Cet effort qui tend à faire concorder l'analyse du texte et l'en-

sègnement des travaux préparatoires transparaît et dans l'opinion collective dissidente et dans la plaidoirie du représentant du Gouvernement français. On soupçonne déjà que dans les deux cas il est vigoureusement conduit et que ce n'est pas sans avoir hésité que nous maintenons notre affirmation précédente. Nous avons à la justifier.

L'argumentation à laquelle nous devons maintenant nous attacher prend en considération soit un aspect organique, en se fondant sur la nature du Conseil de Sécurité, soit un aspect matériel, en analysant la nature de la compétence des organes de l'O.N.U. en matière d'admission.

L'opinion dissidente collective développe en ces termes l'argumentation fondée sur la nature du Conseil de Sécurité:

« 9. Les résolutions portant recommandation ou décision en matière d'admission sont des décisions d'ordre politique: elles émanent d'organes politiques; elles comportent, de l'avis de tous, l'examen d'éléments politiques; en vue d'apprécier si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1^{er}, sont remplies; elles ont un effet politique qui est de modifier le statut de l'Etat considéré en faisant de lui un Membre des Nations Unies. Le Conseil de Sécurité, qui intervient ici par la voie de la recommandation, assume, aux termes de l'article 24 de la Charte, « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », lequel est placé par l'article premier en tête des Buts des Nations Unies. L'admission d'un nouveau membre est, au premier chef, un acte politique, acte politique de la plus haute importance. »

« Un organe politique a pour fonction principale d'examiner les questions au point de vue politique, c'est-à-dire sous tous les aspects. Il en résulte que les Membres de cet organe qui ont la responsabilité de former sa décision ont à examiner les questions sous tous les aspects et que, par suite, ils sont juridiquement fondés à faire reposer leur argumentation et leur vote sur des considérations politiques. Tel est le cas pour le membre du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale qui souleve une objection fondée sur d'autres motifs que l'absence d'une des conditions expressément prévues à l'article 4, paragraphe 1^{er}. »

Par conséquent c'est parce que le Conseil organe politique examinait une question politique que les conditions de l'article 4, § 4^{er} ne sauraient être tenues pour exhaustives car le propre d'une appréciation politique est de mettre en cause une multiplicité d'aspects que l'on ne peut *a priori* définir et limiter.

Le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale sont, en effet, des organes politiques. Pour autant il reste, sans doute, possible

(16)

d'échapper aux conclusions que l'on en a tiré si l'on veut bien prendre en considération les deux remarques qui suivent.

Le droit des gens présente des institutions dont on a souvent marqué qu'elles ignorent un degré rigoureux de spécialisation juridique, des fonctions : l'arbitrage y sera volontiers réglementaire ; un corps politique pourra y être jugé. L'activité du Conseil de la S.D.N. apporterait sur ce point une confirmation que ne démentiraient pas les possibilités nombreuses que la Charte ouvre au Conseil de Sécurité. Cependant l'argument n'a que la valeur d'un indice que l'opinion dissidente collective tend à effacer lorsqu'elle invoque le caractère politique qu'a l'admission elle-même tout autant que celui des organes qui le prononcent.

Il faut donc aller plus avant dans l'analyse de l'article 4. S'il nous est permis d'utiliser sans hésiter davantage la terminologie à laquelle nous souhaitons arriver en définitive, nous écrirons que l'article 4, § 4^{er} pourrait s'entendre, à s'en tenir à son libellé, comme établissant un contrôle de légalité lesté d'une large part de pouvoir discrétionnaire. Il y aura contrôle de légalité par l'énumération de conditions dont on devra vérifier qu'elles sont ou non réalisées, il y aura pouvoir discrétionnaire dans la mesure où la décision à prendre n'est faite que de convictions politiques. Il y aura contrôle de légalité parce qu'il s'agit d'établir si les conditions énumérées au texte, à l'exclusion de toutes autres auxquelles on pouvait penser, sont ou non remplies ; il y aura pouvoir discrétionnaire parce qu'il n'y a pas de critère sûr, universellement reçu, qui permette de conclure qu'un état est, par exemple « *peace loving* », ou « capable de remplir » les obligations de la Charte et qu'il s'agit là de formuler une appréciation, qui, encore une fois, ne fera que traduire une conviction.

En résumé les conditions stipulées à l'article 4, § 4^{er} justifient suffisamment à notre avis par la nature des estimations qu'elles supposent, que des organes politiques aient été investis du pouvoir de décision en l'espèce. Il n'est nul besoin d'invoquer la possibilité de conditions complémentaires de celles du texte pour expliquer cette compétence.

L'argument fondé sur la nature de la compétence dévolue aux organes de l'O.N.U. en matière d'admission a été présenté par le Professeur Georges Scelle dans les termes suivants :

« Or, qu'arriverait-il si l'on adoptait la procédure d'admission automatique ? Il en résulterait fatalement que l'Assemblée n'aurait plus qu'un seul rôle à jouer, celui d'accepter ou de censurer la décision du Conseil de Sécurité. Si véritablement l'Assemblée était dans l'obligation d'accepter la recommandation ou de la rejeter et

(17)

que cette recommandation ne portât essentiellement que sur la réunion ou l'absence des quatre conditions posées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, il en résulterait fatalement que toute décision négative de l'Assemblée serait une contradiction et une censure des décisions du Conseil.

« Or, toute l'économie de la Charte des Nations Unies a en vue d'éviter ce résultat, évidemment déplorable, et il se trouve naturellement évité si l'on considère que chacun des organes, au lieu d'être strictement lié par l'application mécanique de conditions déterminées, est également libre de recourir à des appréciations d'opportunité, car celles-ci étant d'ordre politique et subjectif, il est parfaitement admissible que chacun des Etats Membres composant l'organe qui a à prendre une décision, puisse envisager des conditions d'opportunité particulières, et prendre par conséquent une décision qui n'est en rien contradictoire avec celles que peuvent avoir prises de leur côté des membres du Conseil. Les conditions d'opportunité varient en effet avec chaque appréciation politique et avec la mentalité de chaque gouvernement particulier.

Ainsi, la liberté des deux organes se trouve respectée et nous ne nous trouvons pas en face de cette solution, inacceptable pour les auteurs de la Charte, de voir ériger l'Assemblée en un censeur de constatations que le Conseil de Sécurité est tenu de faire. »

L'expression « contrôle de légalité » ne figure pas au texte mais elle correspond à celle « d'admission automatique » et on peut tenir pour vraisemblable que le représentant du Gouvernement français ne la désavouerait pas. Le raisonnement se développe ainsi : si les quatre conditions de l'article 4, paragraphe 4^{er} sont exclusives, l'Assemblée Générale, votant sur la recommandation du Conseil, apparaît habilitée à contrôler et à censurer le Conseil en superposant au contrôle de légalité de ce dernier le sien propre ; si, au contraire, une multiplicité d'aspects, de conditions peuvent être pris en considération sans que soit limitative l'énumération de l'article 4, le double vote ne traduit plus qu'un concours de volontés de l'Assemblée Générale et du Conseil et cet accord peut faire défaut sans qu'il y ait contradiction et contrôle puisqu'il s'agira d'appréciations d'opportunité naturellement variables.

En résumé, s'il y a contrôle de légalité c'est-à-dire si l'article 4 est limitatif, on aboutirait à renverser les fondements essentiels de la Charte. Par contre s'il y a une appréciation d'opportunité dont les éléments n'ont pas été fixés par la Charte, le double vote ne met pas en cause les situations respectives de l'Assemblée et du Conseil.

Nous ne croyons pas que, pour aussi forte qu'elle soit, l'argu-

mentation apparaisse décisive. S'il nous est permis de nous attacher au libellé même de l'intervention de l'agent français, nous réprimerons que l'article 4 peut impliquer l'application de « conditions déterminées » sans que, pour autant, ce soit « l'application mécanique de conditions déterminées ».

Si l'article 4, paragraphe 1^{er} prescrit un contrôle de légalité, il impliquera un acte juridictionnel. Mais celui-ci n'a pas nécessairement un caractère purement « mécanique ». La licéité par rapport à laquelle s'appréciera l'acte juridique peut ne pas être déterminée dans tous ses contours et avec la précision, par exemple, d'un texte législatif interne. Certes nous n'ignorons pas la prudence avec laquelle il faut recourir aux parallèles entre droit des gens et droit interne mais, en l'espèce, il s'agit d'un problème de nature juridique et d'un raisonnement par simple analogie ; ces deux considérations nous paraissent une justification.

Les Hautes Cours de Justice qui se prononcent sur la « trahison des devoirs de la charge » ministérielle ou sur la « haute trahison » présidentielle sont bien investies d'une mission juridictionnelle dans son principe mais, où la part discrétionnaire dans l'appréciation des actes et des faits a une ampleur dont on sait qu'elle est allée parfois et pas seulement en France, jusqu'à revendiquer et exercer un pouvoir qualifié de « souverain ». La légalité pénale par rapport à laquelle elles condamnent ou acquittent est assez largement leur propre fait. Duguit a critiqué cette solution dont on ne peut pas dire, en effet, qu'elle est sans danger pour la liberté individuelle. Esmein l'a défendue et, comme les praticiens qui l'appliquaient, a invoqué des considérations tenant à l'organe compétent et à sa qualité d'organe politique ; le Comte de Bastard parlait d'organe législatif (4).

Ainsi un contrôle de légalité n'exclut pas nécessairement une compétence qui sera assez largement discrétionnaire parce que la licéité sera imprécise dans le contour de ses stipulations. Dans ce cas et logiquement une différenciation organique correspondra à cette indifférenciation matérielle des compétences : l'organe compétent ne sera pas judiciaire mais politique.

Rien ne s'oppose, si l'on s'en tient au libellé de la Charte, à

(1) Que la procédure d'admission laisse au Conseil de Sécurité le rôle essentiel quelle que soit l'interprétation de l'article 4, cela est évident. La question est de savoir si l'économie générale de la Charte exclut l'analyse de l'article 4 suivant laquelle celui-ci serait contraire aux rapports possibles entre les deux organes. Nous ne le pensons pas et, à notre sens, même les travaux préparatoires n'apportent pas la démonstration contraire. Voir par exemple les débats sur le droit pour l'Assemblée générale d'approuver ou de désapprouver le rapport du Conseil de Sécurité. Le fond du débat politique pouvant sur l'idée de la supériorité organique du Conseil, d'autre part l'impasse politique pouvant résulter de la désapprobation, tous éléments que ne mettrait pas en cause M. Koo dans l'article 4 dont il est question au texte. Voir notamment l'intervention de M. Koo dans Documents de la Conférence de San Francisco, Volume 5 Doc. 360 Ex/22/p. 511 et encore Volume 9 Doc. 707 II/2/36, p. 120 et Doc. 921 II/2/B/131.

ce que l'on analyse selon cette technique l'article 4, paragraphe 1^{er}. Le concours nécessaire des diagnostics du Conseil et de l'Assemblée ne crée pas le risque d'une « contradiction et d'une censure » aggravées parce que même si l'on admet que les conditions du texte constituent une légalité, exhaustive et exclusive, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une légalité dont l'organe qui l'applique a à déléguer, lui-même et pour une large part, le contenu.

En définitive les argumentations qui tendent à se fonder soit sur la nature matérielle de la compétence qu'exercent ces derniers ne nous paraissent pas, pour aussi tentantes qu'elles soient, pouvoir être considérées comme décisives.

C'est dire que nous maintenons notre thèse qui fait de l'attitude prise à l'égard des travaux préparatoires une question préjudicielle en un sens mais essentielle cependant pour la solution des débats.

Ramené à ces données, le problème n'est pas pour nous de reprendre soit l'examen des travaux préparatoires soit l'analyse du texte même de l'article 4 : il n'y aurait lieu qu'à paraphraser, nous semble-t-il soit l'avis lui-même, soit diverses opinions dissidentes et notamment l'opinion collective ainsi que celle de M. le juge Zoricic. Le commentaire ne pourrait être dans les deux cas qu'une fidèle reproduction.

Le problème nous paraît être de rechercher les éléments qui pouvaient militer en faveur des travaux préparatoires ou paraissent plutôt favorables à leur exclusion.

Deux arguments nous paraissent ici favorables à l'utilisation des travaux préparatoires, c'est-à-dire, en définitive, aux conclusions de l'opinion dissidente collective.

L'avis de la Cour invoque la règle bien connue suivant laquelle le texte étant « suffisamment clair » il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires. L'opinion collective dissidente a directement fait écho à cet argument dans son paragraphe 5 déjà cité (1).

La constatation qui y est faite que la question posée à la Cour impliquait nécessairement que le texte n'avait pas paru « suffisamment clair » à l'Assemblée générale vaut, en effet, au moins comme une présomption en faveur du recours aux travaux préparatoires. Certes la portée juridique d'une rédaction peut paraître nécessiter une interprétation à une assemblée politique alors que des juges en dégageront, sans difficulté, le sens exact en s'appuyant sur le seul libellé. Pour ne pas être décisive la remarque n'en restait pas moins valable surtout si elle pouvait s'appuyer sur d'autres considérations.

C'était le cas en l'espèce. Il n'est peut-être pas possible d'user de l'expression « travaux préparatoires » sans rechercher si elle

(1) Voir plus haut, p. 494.

ne recouvre pas de notions différentes : il pourra s'agir d'un procès-verbal, sténographique ou analytique, qui retracera des discussions aux termes desquelles un accord unanime ou la volonté d'une majorité prendra entièrement corps avec le texte ; la lecture du procès-verbal pourra préciser, en cas d'hésitations, le sens précis de cet accord ou de cette volonté ; mais il se peut aussi que les négociateurs se soient eux-mêmes posés des questions d'interprétation et que pour lever les doutes qui leur apparaissent possibles ils aient tenu à préciser eux-mêmes le sens d'un article par un commentaire qu'ils font insérer au procès-verbal en lui donnant expressément valeur interprétative. A notre sens la situation n'est plus la même que précédemment : ici des négociateurs ont préféré ne pas modifier un texte qui leur paraissait incertain parce qu'ils ont donné une interprétation authentique, en quelque sorte de la rédaction litigieuse. Peut-on éliminer pareille interprétation aussi aisément qu'un extrait quelconque du procès-verbal ? Cela n'est guère concevable.

Or il y avait dans le présent débat, du moins dans une certaine mesure, cette interprétation authentique. L'opinion collective dissidente y a fait allusion dans les termes suivants : « 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. Tel fut précisément le cas à l'égard du paragraphe 2 de l'article 4 ». M. le juge Zoricic a donné la référence la plus typique (1).

En face de cette argumentation dont on comprend aisément, à notre sens, qu'elle ait tenté de nombreux membres de la Cour, celle-ci a préféré maintenir la jurisprudence, déjà acquise, de la Cour Permanente de Justice Internationale. Cette dernière est assez nettement défavorable à l'utilisation des travaux préparatoires et a maintes fois marqué sa « fidélité... à la primauté du texte », suivant l'expression du Professeur Charles Rousseau (2).

En résumé le droit international positif actuel, sous la réserve de cette jurisprudence restrictive de la Cour Permanente qui l'a, en définitive, emporté, nous semble favorable à la prise en considération, en l'espèce, des travaux préparatoires. C'est se rallier à la thèse que les conditions de l'article 4, § 1^{er} devaient être tenues pour nécessaires mais non pour exhaustives.

(1) Documents de la Conférence de San Francisco. Volume VIII, p. 498.

(2) Charles Rousseau. — *Principes généraux du droit international public*, Tome I.

On constate qu'ont été favorables à l'utilisation des travaux préparatoires les quatre Membres de la Cour signataires de l'opinion dissidente collective ainsi que MM. les juges Zoricic et Krylov. La divergence entre les premiers et les seconds porte, comme on l'a vu, sur des questions de compétence.

Cette solution semble bien être celle que recommandait le droit positif actuel. Il n'est pas sans intérêt, en effet, de noter que l'exclusion la plus ferme de tout recours aux travaux préparatoires n'a pas été faite sur la base du droit positif mais sur celle du « renouvellement du droit des gens », conséquence « des conditions nouvelles de la vie internationale ». Elle émane de M. le juge Alvarez qui indique que « les travaux préparatoires de la constitution de l'O.N.U. ont peu de valeur » et précise qu'il « faut insister sur le fait qu'une institution, une fois créée, acquiert une vie propre indépendante des éléments qui lui ont donné naissance et qu'elle doit se développer conformément non pas à l'opinion de ceux-ci, mais aux exigences de la vie internationale » (1). Il n'y a aucun doute qu'une bonne technique de l'interprétation doit être diverse parce qu'elle doit se fonder sur la nature des stipulations et non sur l'unité formelle et purement procédurale du traité. A ce titre il est certain qu'il ne suffit pas de distinguer traités-contrats et traités-lois mais qu'il faut encore faire une place spéciale parmi ces derniers, comme l'a noté M. le juge Alvarez, à ceux qui créent une institution. C'est là, sans doute, une évolution souhaitable, amorcée dans une certaine mesure comme l'établit un auteur aussi prudent que le Professeur Charles Rousseau. Cependant elle ne permettrait pas, en l'espèce, de passer outre aux travaux préparatoires, du moins, encore une fois, sur la seule base du droit positif.

2°) Les conditions complémentaires de celles de l'article 4, paragraphe 1^{er} résultent-elles de l'exercice par les états d'une compétence liée ou purement discrétionnaire ?

La question ne se posait évidemment que pour la minorité des juges de La Haye. L'unanimité s'y fit sur l'affirmation qu'une compétence absolument discrétionnaire des états devait être rejetée. L'opinion collective dissidente, notamment, constate dans son paragraphe terminal « 25. Sans doute, comme nous l'avons dit, un Membre des Nations Unies ne jouit pas d'une liberté sans limites dans le choix des considérations politiques qui peuvent l'amener à refuser ou à différer son vote en faveur de l'admission d'un Etat ».

(1) Pour une distinction analogue mais dont la portée n'est appréciée qu'incidemment, voir l'exposé écrit du gouvernement hellénique. Cour Internationale de Justice, Mémoires, plaidoiries et documents, p. 21.

comme Membre des Nations Unies. Il doit user de ce pouvoir conformément à la bonne foi ainsi qu'aux Buts et Principes de l'Organisation et d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte. Aucun cas concret n'a été soumis à la Cour dans lequel il serait mis en doute que cette obligation ait été respectée. La Cour n'a donc pas à se demander ce qu'elle aurait à faire si un tel cas concret lui était soumis », tandis que M. le juge Krylov, par exemple, précise « IV. Il va sans dire qu'en usant de ce droit d'appréciation à l'égard de l'Etat candidat, chaque Membre de l'Organisation doit être guidé par des considérations juridiques et politiques qui concordent avec les Buts et Principes des Nations Unies, et qu'il doit exercer son droit en toute bonne foi ».

Dès lors qu'une décision purement arbitraire des états se trouvait exclue, se posait logiquement celle du contrôle éventuel par le juge de ces décisions, c'est-à-dire la recherche d'une manière de détournement de pouvoir.

La réponse fut ce que l'on pouvait prévoir, si non espérer : l'avenir était ménagé puisque l'éventualité d'un contrôle juridictionnel n'était pas exclue.

Dans l'immédiat le contrôle était rejeté : « *C'est faire une chose, dit l'opinion dissidente collective, que de demander à la Cour si un Membre est juridiquement fondé à tenir compte de considérations politiques lorsqu'il vote sur l'admission de nouveaux Membres ; c'est là une question juridique, et nous lui avons donné notre réponse. C'est faire une toute autre chose que de demander à la Cour d'apprécier le bien-fondé d'une considération politique particulière dont tient compte un Membre ; c'est là une question d'ordre politique à laquelle la Cour ne peut pas répondre.* » On remarquera, cependant, que dans l'espèce les considérations invoquées contre l'admission de certains états étaient relatives au refus d'admission d'autres états et par conséquent étrangères aux qualités intrinsèques des premiers : l'on aurait pu voir là la possibilité d'un contrôle juridictionnel fondé sur des éléments objectifs si l'aspect politique du problème n'avait eu l'importance que révèle la citation ci-dessus extraite de l'opinion collective dissidente. Ici les préoccupations dominantes rejoignent, à notre sens, celles qui avaient amené certains Membres de la Cour à souhaiter que celle-ci déclinât sa compétence, et appelleraient donc les mêmes commentaires.

Georges BERLIA,

*Professeur de Droit International Public
à la Faculté de Droit de Caen.*