

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. ALVAREZ

## I.

Je ne suis pas d'accord avec la Cour sur la méthode qu'elle a suivie pour arriver à émettre l'avis qui lui a été demandé par l'Assemblée générale des Nations unies.

La Cour a déduit de l'énoncé des conditions mises par l'article 4, alinéa 1, de la Charte à l'admission d'un État comme Membre des Nations unies que rien d'autre ne pouvait être allégué pour justifier un vote négatif. Cette question ne peut être résolue par la pure exégèse des textes ni par l'examen des travaux préparatoires ; il faut adopter une autre méthode en ayant recours surtout aux grands principes du droit international nouveau.

Après le dernier grand cataclysme social, il s'est produit dans la vie des nations plus de changements que dans un siècle en période normale. D'autre part, cette vie évolue de façon vertigineuse ; les rapports entre États sont de plus en plus complexes et variables. Le droit des gens traverse une crise profonde dans ses éléments fondamentaux, ce qui rend nécessaire sa reconstruction. Un droit international nouveau se développe, qui comprend non seulement ladite reconstruction mais aussi les aspects actuels des matières anciennes, ainsi que des matières entièrement nouvelles.

Depuis longtemps, j'ai insisté sur le rôle que doit jouer la Cour dans le renouvellement et le développement du droit international. Un fait tout récent est venu appuyer mon opinion. L'Assemblée générale des Nations unies, en effet, dans sa Résolution 1711 du 14 novembre 1947 a déclaré qu'il est de la plus haute importance, d'une part, que l'interprétation de la Charte repose sur des principes consacrés du droit international et, d'autre part, qu'il soit le plus largement fait appel à la Cour pour le développement progressif de ce droit, tant à l'occasion de litiges entre États qu'en matière d'interprétation constitutionnelle ou de questions de caractère général qui prêtent à des doutes.

J'estime qu'à cet égard la Cour a pleine liberté pour donner passage à l'esprit nouveau qui progresse au contact des conditions nouvelles de la vie internationale : au renouvellement de cette vie doit correspondre un renouvellement du droit des gens.

Pour ce qui concerne l'interprétation des textes légaux, il faut remarquer que si les travaux préparatoires ont, dans certains cas, une grande importance, généralement il n'en est pas ainsi. Le motif réside dans le fait que les délégués, en discutant un sujet, émettent les opinions les plus diverses sur des matières

données et souvent sans une connaissance suffisante de celles-ci ; parfois même, ils changent d'opinion, sans le dire expressément. Les travaux préparatoires de la constitution de l'O. N. U. ont peu de valeur. Outre les considérations précédentes, 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.

## II.

La question posée à la Cour concernant l'admission de nouveaux États dans l'Organisation des Nations unies, il convient d'avoir présents à l'esprit le caractère de la communauté internationale et la place qu'y occupe cette Organisation.

Par suite du rapprochement croissant des États, qui a produit leur interdépendance de plus en plus grande, l'ancienne *communauté* des nations s'est transformée en une véritable *société* internationale, bien que ne possédant ni pouvoir exécutif, ni pouvoir législatif, ni pouvoir judiciaire, lesquels sont des caractéristiques de la société civile mais pas de la société internationale. Cette société comprend tous les États du monde, sans que soit nécessaire un consentement de leur part ou de celle des autres États ; elle a des buts et des intérêts propres ; les États n'y sont plus souverains absolus mais interdépendants ; ils ont non seulement des droits mais aussi des *devoirs* entre eux ainsi qu'envers ladite société ; enfin, celle-ci est organisée et elle est régie de plus en plus par un droit d'un caractère tout autre que celui du droit traditionnel.

Ce qui précède indique la place qu'occupe l'Organisation des Nations unies dans la société internationale universelle. La création de la Société des Nations a été un grand effort pour organiser cette société, notamment au point de vue du maintien de la paix. L'actuelle Organisation des Nations unies, destinée à la remplacer et qui se propose les mêmes buts, n'est donc qu'une institution à l'intérieur de ladite société internationale universelle.

Les objectifs de cette Organisation ne sont pas limités à plusieurs États ou à un grand nombre d'entre eux, mais ont un caractère universel ; ils se réfèrent au maintien de la paix et au développement de la coopération parmi tous les États du monde ; pour s'en convaincre, il suffit de lire le Préambule et le chapitre premier de la Charte.

Mais pour faire partie de cette Organisation, il est nécessaire que les États fassent une demande d'admission, qu'ils réunissent certaines conditions et que l'Organisation les admette. Les États qui ne sont pas encore Membres de cette Organisation n'ont pas les droits et les devoirs qu'elle a établis, mais ils ont ceux qui s'imposent à eux comme membres de la société universelle des

nations. En outre, ces États peuvent entrer en rapports de toute nature avec ceux faisant partie de l'Organisation des Nations unies, et ces rapports sont régis par le droit international.

### III.

Avant de donner l'avis qui lui a été demandé par l'Assemblée générale des Nations unies, la Cour a dû prendre parti sur le caractère juridique ou politique de la question posée.

La distinction traditionnelle entre le *juridique* et le *politique*, ainsi que celle entre le domaine du *droit* et celui de la *politique*, se trouvent aujourd'hui profondément modifiées. On considérait comme juridiques les matières soumises à des préceptes de droit et comme politiques celles laissées à la libre appréciation des États.

Les rapports entre États sont devenus multiples et complexes ; de ce fait, ils présentent divers aspects à la fois : juridique, politique, économique, social, etc. ; il n'y a donc plus de matières strictement juridiques. En outre, bien des questions considérées comme essentiellement juridiques, telle l'interprétation d'un traité, peuvent, dans certains cas, revêtir un caractère surtout politique, notamment s'il s'agit d'un traité de paix. Et nombre de matières revêtent un double caractère : juridique et politique, principalement celles qui ont trait à l'organisation internationale.

Une nouvelle conception du droit en général, et notamment du droit des gens, se manifeste aussi. A la conception traditionnelle du droit de caractère strictement *juridique* et *individualiste*, se substitue progressivement la suivante : d'abord le droit des gens n'est pas strictement juridique ; il est aussi politique, économique, social et psychologique ; de ce fait, tous les éléments fondamentaux du droit traditionnel individualiste se trouvent profondément modifiés, ce qui rend nécessaire leur reconstruction. Ensuite, le droit des gens de caractère strictement individualiste fait place de plus en plus à celui qu'on peut appeler le *droit d'interdépendance sociale*. Celui-ci est issu non de la spéculation mais des réalités de la vie internationale, ainsi que de la conscience juridique des peuples. La Cour est l'organe le plus autorisé pour exprimer cette conscience juridique, laquelle se manifeste également dans certains traités, dans les dispositions législatives nationales les plus récentes, ainsi que dans certaines résolutions des associations vouées à l'étude du droit des gens.

Ce *droit d'interdépendance sociale* présente diverses caractéristiques dont voici les principales : *a)* il ne s'attache pas seulement à délimiter les droits des États mais surtout à les harmoniser ; *b)* il prend en considération dans chaque matière tous les aspects qu'elle présente ; *c)* il tient largement compte de l'intérêt général ; *d)* il met en relief la notion des *devoirs* des États non seulement entre eux mais envers la société internationale ; *e)* il condamne l'« abus du droit » ; *f)* il se plie aux nécessités de la vie des peuples

et évolue avec elle ; de ce fait, il s'harmonise avec la politique ; g) aux facultés que confère le droit strictement juridique il ajoute celle qu'ont les États de faire partie de l'organisation internationale qui s'établit.

Loin donc de s'opposer, comme autrefois, le droit et la politique sont aujourd'hui en relations étroites. Celle-ci n'est pas toujours la politique égoïste et abusive des États ; il y a aussi une politique collective ou individuelle inspirée de l'intérêt général. Cette politique exerce actuellement une influence profonde sur le droit des gens, soit en le confirmant, soit en le vivifiant, soit même en le contrariant quand il apparaît désuet. Elle est aussi un des éléments qui régissent les rapports entre États quand il n'existe pas de préceptes juridiques.

Il est, cependant, toujours nécessaire de faire la distinction entre le juridique et le politique, notamment au point de vue de la compétence de la Cour.

La Charte des Nations unies a fait de ce tribunal un de ses organes (art. 7), et l'article 92 établit qu'il est son principal organe judiciaire. Le Statut de la Cour actuelle, comme celui de la précédente, indique que sa mission est de connaître des affaires juridiques et pas des affaires politiques. Les avis consultatifs qui lui sont demandés doivent aussi porter sur des questions juridiques (articles 36, n° 3, et 96 de la Charte ; article 65 du Statut de la Cour).

Quand une question est soumise à la Cour, celle-ci doit donc décider si l'élément qui y prévaut est juridique et si, en conséquence, elle doit examiner ladite question, ou si c'est l'élément politique qui l'emporte, et alors elle doit se déclarer incompétente.

Dans les matières qu'elle a à examiner, la Cour doit, cependant, prendre en considération tous les aspects qu'elles présentent, y compris l'aspect politique, quand ils sont étroitement liés au juridique. Ce serait une erreur manifeste de vouloir confiner ce tribunal à l'examen des questions sous leur seul aspect juridique, en excluant les autres ; ce serait contredire aux réalités de la vie internationale.

D'après ce qui vient d'être dit, l'interprétation de la Charte constitutionnelle ne peut pas se faire avec un critère strictement juridique ; il faut en employer un autre plus large et faire place, si c'est nécessaire, à des considérations politiques.

La Cour a décidé que la question sur laquelle l'avis consultatif lui a été demandé est juridique parce qu'il s'agit de l'interprétation de la Charte des Nations unies, laquelle est un traité.

En réalité, cette question est juridique et politique à la fois, mais le juridique y prévaut non pas tant parce qu'il s'agit de l'interprétation de la Charte que parce qu'il s'agit de déterminer le *droit* qu'ont les États à devenir Membres de l'Organisation des Nations

unies s'ils remplissent les conditions exigées par son statut. La matière est, en même temps, politique parce que ce sont les États composant le Conseil de Sécurité et ceux faisant partie de l'Assemblée générale qui apprécient si ces conditions sont ou non remplies par le demandeur.

#### IV.

Pour ce qui concerne les conditions nécessaires que doit remplir tout État désirant être admis dans l'Organisation des Nations unies, elles sont celles indiquées dans l'article 4, alinéa 1, de la Charte. Ces conditions ont un caractère limitatif, car ce sont les seules qu'elle mentionne ; si on avait voulu en exiger d'autres, elle l'aurait dit expressément.

D'autre part, étant donné la nature de la société internationale mondiale, les buts de l'Organisation des Nations unies et sa vocation à l'universalité, on doit considérer que tous les États qui remplissent les conditions exigées par l'article 4 de la Charte ont un *droit* à devenir Membres de cette Organisation. L'exercice de ce droit ne peut pas être entravé par l'exigence d'autres conditions non expressément prévues par la Charte, par le droit des gens ou par une convention, ni pour des motifs d'ordre politique.

Cependant, il faut apprécier dans chaque cas si les conditions d'admission indiquées dans la Charte sont remplies. Les entités qui peuvent faire cette appréciation sont les États composant le Conseil de Sécurité et les membres de l'Assemblée générale. Ils devraient s'inspirer uniquement de considérations de justice et de la bonne foi, c'est-à-dire se borner à examiner si le demandeur réunit les conditions exigées dans l'article 4, alinéa 1. Mais, en fait, ces États s'inspirent surtout de leur propre politique et, en conséquence, sinon directement du moins indirectement, ils exigent parfois de l'État demandeur d'autres conditions que celles prévues dans ledit article 4, en votant contre l'admission si ces conditions ne sont pas remplies. C'est là un « abus du droit » que la Cour doit condamner ; mais actuellement il n'a pas d'autre sanction que la réprobation de l'opinion publique.

Toutefois, il peut se présenter des cas où l'admission d'un État est susceptible d'apporter un trouble dans la situation internationale, ou tout au moins dans l'organisation internationale, par exemple, si cette admission doit donner une influence très grande à certains groupes d'États ou produire de profondes divergences entre eux. Par suite, même si les conditions d'admission sont remplies par l'État demandeur, on pourra refuser de l'admettre. Dans de pareils cas, la question n'est plus juridique ; elle devient politique et doit être considérée comme telle. Si ce cas concret se présente devant la Cour, celle-ci doit se déclarer incompétente.

La prétention d'un Membre de l'Organisation des Nations unies, qui reconnaît que les conditions de l'article 4 de la Charte sont remplies par l'État demandeur, de subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que celui-ci, d'autres États soient également admis, est un procédé contraire à la lettre et à l'esprit de la Charte. Cependant, une telle exigence peut être justifiée exceptionnellement, par exemple dans le cas de la demande d'admission de deux ou plusieurs États nés simultanément par suite de la disparition de l'État ou de la colonie dont ils faisaient partie. Il est naturel alors que leurs admissions soient prises en considération en même temps.

## V.

En raison de tout ce qui précède, j'estime que les réponses suivantes s'imposent pour les questions concrètes contenues dans la demande d'avis consultatif adressée à la Cour :

1° Aucun État n'est *juridiquement* fondé à faire dépendre son consentement à l'admission d'un nouveau Membre dans l'Organisation des Nations unies de conditions non expressément prévues dans l'article 4, alinéa 1, de la Charte.

2° Un État ne peut pas, alors qu'il reconnaît que les conditions exigées par l'article 4, alinéa 1, de la Charte sont remplies par l'État demandeur, subordonner son vote affirmatif à la condition que, en même temps que celui-ci, d'autres États soient également admis comme Membres des Nations unies. Toutefois, dans des cas exceptionnels, une telle exigence peut être justifiée.

Aux conclusions précédentes, il y a lieu d'ajouter la suivante, qui en découle :

S'il y a plusieurs demandes d'admission simultanées, chacune d'elles doit être examinée séparément, sauf dans des cas exceptionnels : il n'y a aucun motif pour qu'on leur donne un caractère de corrélation que la Charte ne prévoit pas.

L'exposé qui précède montre clairement l'importance de la nouvelle méthode indiquée plus haut, ainsi que du rôle que la Cour est appelée à jouer dans le développement de la vie internationale et du droit des gens. A la suite de la Résolution 171 du 14 novembre 1947 de l'Assemblée générale des Nations unies, cette méthode et ce rôle sortent du terrain scientifique pour entrer dans la pratique.

(Signé) ALVAREZ.