

OPINION DISSIDENTE DE M. ZORICIC

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

I.

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

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

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

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

DISSENTING OPINION BY M. ZORIČIĆ.

[*Translation.*]

I agree with the Court's opinion as regards its competence to interpret the Charter, but I am sorry I cannot support the opinion, firstly because I consider that the Court should have refrained from answering the question put, and secondly because I cannot accept the conclusions of the reply

I.

The Court's competence in advisory opinions is derived from Article 65 of the Statute, which says that : "The Court may give an advisory opinion on any legal question." It follows from this that the Court is not obliged to give opinions for which it is asked, but on the contrary has a discretionary power in the matter.

The above interpretation is the same as that adopted by the Permanent Court of International Justice on March 10th, 1922. Judge J. B. Moore had written a memorandum on the question of advisory opinions (*Acts and Documents concerning the Organization of the Court*, Series 2, Annex 58 a, p. 383), in which he emphasized that the advisory powers were derived from Article 14 of the Covenant of the League of Nations. The French text of Article 14 ("*La Cour donnera aussi des avis....*") differed from the English text ("The Court may also give...."), the word "may" in the English text implying a permission, i.e. a discretion. After careful study of the preparatory work and of the nature of the Court's duties, Judge Moore reached the conclusion that it was for the Court itself "to determine in each instance whether it would undertake to give advice" (*l. c.*, p. 384), and that "if an application for such an opinion should be presented, the Court should then deal with the application according to what should be found to be the nature and the merits of the case" (p. 398).

In 1935, Judge Anzilotti relied on this interpretation and added that "there is no reason to suppose that the Court has ever meant to modify its attitude" (Series A./B., No. 65, p. 61).

It remains to be seen whether the powers of the present Court are not more restricted on this subject than were those of the old Court. I do not think so ; for there can be no doubt that Article 65 of the present Statute, in which the French text ("*peut donner*") corresponds entirely with the English text ("may give"), implies that the

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

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

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

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

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

II.

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

authors of the Statute had the question in mind, and that they deliberately adapted the French text to the English, thus giving the Court a discretion to decide whether, in a particular case, it should give an opinion on a question put, even if it were a legal question.

The need for such a discretionary power is derived also from the purposes for which the Court was created, and from its nature as an essentially judicial body, with the task of encouraging and developing between nations the principle and methods of judicial decisions, and of contributing thereby to the peaceful settlement of disputes between States. The Court can only fulfil this important task in complete independence.

Neither the Charter nor the Statute of the Court contain any provision to the effect that the Court, even if it considered itself competent, would be obliged to give an opinion; Article 65, on the contrary, reserves for the Court a right to take such action as it thinks fit, on a request for an opinion. I therefore think that the Court should have abstained from replying to the present question, for the reasons that I will set out briefly below:

The Assembly resolution and the documents submitted to the Court by the Secretary-General show that the request for an opinion had its origin in a divergence of views that arose in the Security Council as to the attitudes adopted by Members of the Council during the discussion on the admission of certain States. These were views expressed in a political body relating essentially to political acts, and based on arguments and appreciations of a political nature. Moreover, I feel bound to conclude from the circumstances that the request was made to the Court for a definitely political purpose.

It is true that the request submits the question in an abstract form, but it is no less true, and is beyond doubt, that the Court's answer lends itself to a different interpretation, namely that it relates to the above-mentioned discussions. And although the Court has stated that it only considers the question in the abstract, the reply will, in my view, be interpreted as containing a judgment on the action of members of the Security Council. The Court is thus drawn on to the slippery ground of politics, and its reply may well become an instrument in political disputes between States. This may do considerable harm to the Court's prestige and to the confidence that the Court should inspire in all nations if it is to fulfil its important duties as guardian of the law and principal judicial organ of the United Nations.

II.

As however the Court has decided to give an opinion, I must state the reasons for which I am not in agreement with that opinion.

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

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

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

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

Cette même Résolution se termine par la disposition suivante :

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

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

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

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

* * *

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

I would begin by saying that, in substance, I agree with what is said in the joint opinion of the Vice-President and of Judges Winiarski, Sir Arnold McNair and Read. My chief reason for writing a separate opinion is that I look at the question put to the Court from a somewhat different angle, having in view the concrete cases which gave rise to the request for an opinion.

Before examining the question before the Court, I have the following observations to make :

The Preamble to the General Assembly's Resolution of November 17th, 1947, runs as follows :

"Considering the exchange of views which has taken place in the Security Council at its 204th, 205th, and 206th Meetings, relating to the admission of certain States to membership in the United Nations..."

This Resolution ends with the following provision :

"Instructs the Secretary-General to place at the disposal of the Court the records of the above-mentioned Meetings of the Security Council."

There seems to me to be no possible doubt as to the Assembly's intention ; the Assembly states the origin and nature of the request for an opinion in order that the opinion may be given in the light of the facts and circumstances from which it arose.

It may be said that the question itself is in an abstract form. This does not seem to be decisive, for it does not remove the fact that the Resolution of November 17th, 1947, is a whole in which the abstract question is closely connected with the recital which precedes it and explains its meaning and scope. The Secretary-General supplied the Court with a large number of documents, and also instructed his representative to make an oral statement to the Court on the history of the question. It follows from all these facts that the Court is expressly asked in the Assembly Resolution to give an opinion, taking account of the facts in which the request originated.

Nothing could be more natural. In human life, all activity is based on concrete considerations or facts. To attempt to judge and explain such acts in the abstract would be to misconstrue the intentions, to work in a vacuum, and to misunderstand the meaning of real life. This is still more evident in the case of a Court of Justice whose first duty is to decide whether certain acts are in accordance with law.

* * *

The request for an opinion is presented as one single question, but there are in reality two, on different planes :

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

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

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

III.

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

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

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

- (1) Is a Member called upon to vote juridically entitled to make its consent to the admission of a State to the United Nations dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of Article 4 of the Charter, and
- (2) Can such a Member, while it recognizes that the conditions set forth in that provision to be fulfilled by the State concerned, subject its affirmative vote to the additional condition that other States be admitted to membership in the United Nations together with that State?

It is quite clear that the word "conditions" in the first question has a different meaning from that which it has in the second. Article 4, paragraph 1, mentions certain conditions that are to be fulfilled by a State desirous of admission. Thus, it is solely a question of the qualities that must exist at the moment of considering the admission.

In the second question, the word "conditions" has a very different meaning. It is used in its habitual legal sense: the condition mentioned in this part of the application relates to a future and uncertain event, namely, that the other members of the Council would accept the obligation to vote for the admission of other States. This condition concerns the members of the Security Council, who alone could fulfil it, whereas the candidate cannot, in any way, contribute to its fulfilment.

III.

The first part of the question calls on the Court to decide whether a Member called upon to vote is juridically entitled to make its consent to admission dependent on conditions not expressly provided by paragraph 1 of Article 4 of the Charter.

The legal foundation for a certain method of procedure can only be examined in the light of the rules of law that govern it. On the subject of voting in the Council and the Assembly, there are no provisions. Neither the Charter nor the Rules of procedure of the Council or the Assembly contain anything as to what a Member may or should do when it votes and—a point of great importance—there is no obligation on the part of Members to give a reason for their vote. All that is said on the subject is that each Member has one vote (Articles 18 and 27 of the Charter); the exercise of the right to vote is left entirely to their discretion.

As a Member who votes is entitled to do so without giving any reasons for his vote, he may act in accordance with his own view of the case; and it is the question of any possible limits to this view that leads to a consideration of the nature of the provisions of Article 4 of the Charter.

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

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

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

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

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

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

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

For a State to be admitted to the United Nations the required conditions, or rather qualities, are, according to Article 4, paragraph 1, that it shall be peace-loving, that it shall accept the obligations contained in the Charter, and that it shall be able and willing to carry out these obligations. It is quite clear that the actual appreciation of these qualities, and therefore their existence, may depend on elements of all kinds. But, apart from that, there is nothing in Article 4, paragraph 1, to prevent a Member who votes and thus exercises a political discretion, from taking into consideration elements of a political nature, not contained in Article 4. Thus, while, on the one hand, it is endeavoured to interpret this provision as exhaustive, it is, on the other hand, possible to interpret it as imposing only the minimum of qualities, i.e., the fundamental qualities without which no State can be admitted to the United Nations.

As the provision is capable of various interpretations, it follows that, in the first place, the preparatory work must be looked at, in order to discover the exact scope of Article 4, in the minds of its authors.

The preparatory work was submitted to the Court, and it appears that the two paragraphs of Article 4 of the Charter were, in San Francisco, each drafted by a different Committee: paragraph 1 by Committee I/2, and paragraph 2 by Committee II/1.

The Rapporteur to Committee I/2 submitted to the First Commission a report on the admission of new Members (San Francisco Conference, Document No. 1160 I/2/76 (1), Vol. VII, p. 308), in which it was said that the Committee had to consider the fundamental problem:

“The extent to which it was desirable to *establish the limits* within which the Organization would exercise its *discretionary power* with respect to the admission of new Members.” (Italics mine.)

Observing that adherence to the principles of the Charter and complete acceptance of the obligations arising therefrom were essential conditions to participation by States, the report explains that:

“Nevertheless, two principal tendencies were manifested in the discussions. On the one hand, there were some that declared themselves in favour of inserting in the Charter specific conditions which new Members should be required to fulfil especially in matters concerning the character and policies of governments. On the other hand, others maintain that the Charter should not needlessly limit the Organization in its decisions concerning requests for admission, and asserted that the Organization itself would be in a better position to judge the character of candidates for admission.”

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

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

Et le rapport de finir par ces mots :

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

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

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

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

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

Then, mentioning the conditions, or rather the qualities agreed on, which are those of Article 4, the Report continues :

“It was clearly stated that the admission of a new Member would be subject to study, but the Committee *did not feel it should recommend the enumeration* of the elements which were to be taken into consideration. It considered the difficulties which would arise in evaluating the political institutions of States and feared that the mention in the Charter of a study of such a nature would be a breach of the principle of non-intervention, or if preferred, of non-interference. This *does not imply*, however, that *in passing upon the admission* of a new Member, *considerations of all kinds cannot be brought into account.*” (Italics mine.)

And the report ends with these words :

“The text adopted sets forth more clearly than the Dumbarton Oaks proposals those qualifications for membership *which the delegates deemed fundamental*, and provides a more definite guide to the General Assembly and Security Council on the admission of new Members.” (Italics mine.)

This report was approved by Commission I (Report of Rapporteur of Commission I, Conference Doc. No. 1142. I/9, Vol. VI, p. 229).

It would seem that any doubt as to the nature of Article 4 is dispelled by such a clear provision. The authors did not feel they should “recommend the enumeration of the elements which were to be taken into consideration” ; they desired that “considerations of all kinds” should “be brought into account” when it was necessary “to pass upon the admission of a new Member”, and finally they stated that the text set forth the conditions “which the delegates deemed fundamental” and constituted a guide for determining eligibility.

The above-mentioned text thus shows that Article 4 does not contain exhaustive provisions, but on the contrary is a guide on admissions, containing only the fundamental and indispensable qualities required of a candidate. In other words, the conditions of Article 4 are minimum conditions that must be fulfilled by new Members, and without which Members cannot be admitted ; but these are not the only conditions to be taken into account when a judgment is formed as to the desirability of admission ; for a judgment as to desirability cannot be limited or deemed to be a judgment relating exclusively to the fulfilment of the conditions of Article 4.

The work of Committee II/I and its Report, relating to Article 4, paragraph 2, confirmed this interpretation. The Committee had

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

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

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

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

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

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

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

drafted a provision giving the General Assembly a discretionary power as to the admission of new Members. Certain changes were made by the Co-ordination Committee, and Committee II/1 became anxious, as is seen in the minutes of its Fifteenth Meeting :

“The Secretary reported that he had been advised by the Secretary of the Advisory Committee of Jurists that that Committee felt these texts would not in any way weaken the original text adopted by the Committee. In the light of this interpretation, the Committee approved the text.” (Vol. VIII, pp. 487-488.)

The report of the Rapporteur to Committee II/1 is categorical. It states briefly that the Committee considered a revision of the text “in order to determine whether the power of the Assembly was in no way weakened by the proposed text”, and that “the Committee was advised that the new text did not weaken the right of the Assembly”. It goes on as follows :

“The Committee agreed that this interpretation should be included in its minutes as the one that should be given to this provision of the Charter, and on this basis approved the text as suggested by the Co-ordination Committee.” (Vol. VIII, p. 495.)

It is quite clear that the Committee took special care that the Assembly should have a discretionary power at the moment when it decides, on the recommendation of the Council, whether a new Member shall be admitted or not.

The two reports of the Committees were approved by the respective Commissions, and it is difficult to suppose that the carefully chosen wording of these reports, considered first in the Committees, and then by the Commissions, does not express their thoughts and true intentions. On the contrary, I believe that these reports are to be taken as agreements on the interpretation of the provisions in question, and that consequently their terms must be understood and applied in their normal meaning as forming the surest means of interpreting Article 4 of the Charter. In my view, the reports quoted indicate the intention of the authors of the Charter not to limit either the Security Council or the Assembly by the provisions of Article 4, but to give them full freedom in the exercise of their political duties, always with the exception that they should not admit a State which, in their judgment, did not satisfy the minimum conditions of Article 4, paragraph 1.

From what is said, it follows that the argument to the effect that the terms of Article 4 : “any such State”, would prohibit any account being taken of political considerations not provided for in Article 4, paragraph 1, is not convincing. The interpretation of paragraph 2 cannot be based on a few isolated words, but depends on the whole paragraph. The paragraph says that the admission “of

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

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

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

* * *

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

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

any such State will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council'. Consequently, it is not sufficient to be "such" a State ; it is also necessary for the Council to decide to make a recommendation, and for the Assembly to decide whether it is willing to accept this recommendation or not. The Charter therefore does not provide for the automatic admission of "any such State" ; it subordinates submission to the decisions of political organs with a discretionary power to base their decisions (as has been shown) on any kind of considerations.

In any case, it would seem difficult to assert, on the one hand, that the words "any such State" in paragraph 2 of Article 4, prohibit the introduction of political considerations which could be superimposed on the conditions of paragraph 1 and, on the other hand, to maintain that paragraph 2 is concerned only with the procedure for admission.

An interpretation to the effect that decisions on admission are governed by political considerations notwithstanding Article 4, appears to have been given by the General Assembly itself, as is seen in the first Resolution adopted by it on November 17th, 1947, by 46 votes against 1, with 6 abstentions. The Resolution recommends the permanent Members of the Security Council to consult together with a view to reaching an agreement on the admission of candidates whose admission has not yet been recommended, and to submit their conclusions to the Security Council. (*Journal of the General Assembly*, No. 56, November 19th, 1947, p. 4.) Can it be suggested that the only purpose of this Resolution was to invite the permanent Members to agree solely on the question whether the conditions of Article 4 were fulfilled or not ? I do not think it can be contested that the Assembly here had in view a political agreement based on quite general political considerations.

* * *

Apart from the preparatory work, the general structure of the Charter shows the conclusions drawn from the preparatory work to be exact. This will be seen from a study of (1) the powers and duties of the Security Council, and (2) the method of admission of States to the United Nations.

(1) Article 24 of the Charter places on the Security Council "Primary responsibility for the maintenance of international peace and security". This duty comes before all others, and, failing an express provision, I do not think that the powers and duties of the Council under Article 24, a fundamental article of the Charter, can be limited merely by a restrictive interpretation of Article 4 ; particularly as, in my opinion, such an interpretation would be quite

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

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

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

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

contrary to the intentions of the authors of these provisions, as expressed in the reports quoted above. Moreover, there can be no doubt that it is because of this duty that Article 4, paragraph 2, only gives to the Assembly the right to decide on the admission of new Members subject to the previous recommendation of the Security Council. This constitutes an exception to the general rule contained in Article 10 as to the rights of the Assembly ; this exception can only be understood by bearing in mind the task entrusted to the Council by Article 24. As the report of the Rapporteur of Committee II/1 shows, the principle whereby the Assembly must admit new Members on the recommendation of the Security Council only, is derived from the idea that "the purpose of the Charter is primarily to provide security against a repetition of the present war and that, therefore, the Security Council should assume the initial responsibility of suggesting new participating States". (Doc. 666, II/1/26/1 (a), San Francisco Conference, Vol. VII, p. 451.)

How could the Council fulfil its duties if it was strictly limited by the criteria mentioned in Article 4, paragraph 1 ? Such a limitation on the Council would prevent it from declaring against the admission of a State even if it thought that such admission would have serious consequences for general international stability and consequently for the maintenance of peace. Such a case may well arise even though the candidate fulfils all the conditions of Article 4 ; for the admission of a State might create tension with other Members or non-Members of the Organization, and might give rise to expressions of mistrust, discontent and injustice ; whilst, on the other hand, its admission might be held undesirable from the point of view of harmonious co-operation within the Organization. These are essentially political considerations that could not be, and are not, limited by Article 4. Evidently the authors of the Charter could not impose such extensive duties on the Council (Article 24) and, at the same time, limit its powers in such a way as to prevent it from carrying out properly its main task.

In the supreme interests of the Organization, the members of the Council must therefore have a wide discretion. They can and must take account of every kind of political considerations, even if these do not fall within Article 4.

(2) It has already been said that nothing obliges a Member to give a reason for its vote. The vote is by "yes" or "no", unless the Member abstains. Consequently, at the moment of voting, there is no possibility of imposing a condition. A condition could only be expressed in the discussion that takes place in the competent organs before the vote. The documents placed before the Court show that, during these discussions, Members have adopted very

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

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

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

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

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

different positions, according to the political requirements of the case under discussion. Not only have some delegations adopted differing points of view, but the same delegations have often put forward one argument in one case, and a contrary argument in another.

There is nothing surprising in this. It is a question of policy. The Council is an essentially political organ and not a Court of Justice. How then could freedom of speech in this political organ be limited? If a Member was not legally entitled to take account of political considerations in the statements made by him on the subject of the vote which takes place at the end of discussions, these latter would become particularly difficult. The result would be to encourage hypocrisy and mental reservations. Moreover, discussion and political reasons of any kind may no doubt decide a vote, but they do not necessarily do so. It is possible that a Member may state certain views and that then, convinced by the arguments of others, or for a political reason, he may, when voting, be influenced by considerations quite different from those he had put forward during the discussion.

Consequently, it is quite impossible to determine the reasons on which a Member's vote depends, for they are the subject of a mental process that cannot be controlled. As a result, seeing that there is no rule of law obliging a Member to give reasons for his vote, he is juridically entitled to vote according to his own opinion, subject to what follows:

If the exercise of the right to vote is left to the discretion of Members of the Council and of the Assembly, it must be emphasized that this cannot upon any pretext authorize them to act arbitrarily. Any organization, and especially that of the United Nations, is, as a general principle, founded on good faith. This rule, which all States have bound themselves to observe when signing the Charter (Article 2/2), requires that a Member shall fulfil its obligations in accordance with the purposes of and in the interests of the Organization. This rule is assumed to have been observed, failing proof to the contrary.

The work of a Court of Justice involves primarily the application of rules of law to concrete cases. It follows that the first task of the Court is to consider what are the concrete cases from which the application for an opinion arises. That this should be the Court's procedure is the more evident from the fact that concrete examples have been drawn to its attention in the documents supplied by the Secretariat of the United Nations. These documents show that there was only one case in which a Member expressly made his vote dependent on the realization of a condition. It was in regard to the admission of ex-enemy States. I shall come to this later. In no other case was there a question of any conditions to

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

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

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

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

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

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

IV.

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

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

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

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

which a vote was made subject, but rather of various elements of appreciation such as might all, moreover, come within the class of qualities required in Article 4, paragraph 1.

In the light of the foregoing, I arrive at the following reply to the first part of the question :

A Member of the United Nations, which is called upon to vote, is juridically entitled to make its vote depend on conditions not expressly provided by paragraph 1 of Article 4 of the Charter. This right is derived from :

(1) the supreme duty of the Security Council, i.e. the main responsibility for the maintenance of peace and security. This responsibility rests in particular on the permanent Members of the Council, and the exercise of their political prerogatives is not limited by Article 4, but only by the legal obligation to act in good faith and in the interest of the Organization ;

(2) the discretionary right to vote without giving reasons for the vote, and

(3) the nature of Article 4 of the Charter, which cannot be considered as exhaustive, but on the contrary as only indicating the minimum conditions, without the fulfilment of which a State cannot be admitted.

IV.

I now come to the second part of the question put to the Court, which is, in substance, whether a Member may subject its affirmative vote on the admission of a State to the condition that other States be admitted together with that State.

As I have already said, there is nothing in common between the conditions in Article 4 and the condition that several States should be admitted together. Article 4 only concerns the qualities required of a State for admission, whilst the candidate State has no influence on the result of an application made to other Members of the Security Council. The condition of simultaneous admission has nothing to do with Article 4 of the Charter, but is a political matter for States.

The Court has decided to give an answer to this question, and to give it in an abstract way. This leads me to make the following remarks :

Although the second question is an abstract one, it must evidently relate to the only concrete case of this nature that has arisen, namely to the discussion on the admission of ex-enemy States. This discussion took place in the Security Council during the meetings referred to in the recitals to the General Assembly's Resolution of

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

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

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

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

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

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

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

November 17th, 1947. Consequently, however abstract the Court's reply may be, it will necessarily be understood as relating to this case and will be interpreted as an indirect judgment on the action of certain members of the Council. Moreover, this interpretation will be given in complete ignorance of the exceptional circumstances of the case and of the arguments then put forward.

It follows, in my view, that, having decided to give an answer, the Court should have done so by dealing with the concrete case from which the question arose ; especially as there are legal elements in that case which, when separated from the political elements, would permit of the giving of a reply based on law. The facts were as follows :

A permanent member of the Security Council had declared that he would only vote for the admission of two ex-enemy States on condition that the other members of the Council would undertake to vote for the admission of the three other ex-enemy States. This was truly a condition, the only one that has ever been laid down ; a previous proposal made by another permanent member, for the simultaneous admission of several other States, contained no condition and, in particular, did not make the admission of one group depend on the admission of the other. The admission of the ex-enemy States is thus the only case to which the request for an opinion can refer.

The declaration of the member in question was founded on legal arguments drawn from the Declaration of Potsdam and from the peace treaties with the five ex-enemy States. These instruments have been invoked on the ground that they contain an obligation by the Signatory Powers to support the application for admission, and it has been maintained that the Potsdam Declaration makes a very clear distinction between the admission of the five ex-enemy States and all other States.

The Court has not been asked to consider or interpret the provisions in question, but I consider that the above facts cannot be disregarded ; for the whole question depends on them. The following considerations will serve to show the importance of these facts :

(1) They show that the question relates to a special unprecedented case, and one that cannot recur ; it follows that the question raised by this case cannot be treated in the abstract ; and

(2) they are decisive on the point whether, in the particular case, the member who asked for the simultaneous admission of all ex-enemy States was legally entitled to introduce this condition into the debate, and to make his vote depend on it.

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

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

(Signé) ZORIČIĆ.

The permanent member in question, rightly or wrongly, maintained its interpretation of the Declaration of Potsdam and of the peace treaties. For that member, these instruments involved an obligation on signatory States to support applications for admission. The Declaration of Potsdam and the treaties of peace were subsequent to the Charter, and as such an obligation does not conflict with those arising from the Charter (Art. 103 of Charter), the member in question was entitled to rely on them.

It goes without saying that the co-signatories of these instruments were free to accept this interpretation or not. What is decisive, for the question before the Court, is not the correctness of the interpretation made by that State, but the right of that State to rely on it, in the same way as the other signatory States were entitled to rely on their interpretation. This right is guaranteed by the principle of the sovereign equality of States which underlies the organization of the United Nations (Art. 2 of Charter). It follows that the member in question was juridically entitled to maintain its interpretation and therefore to call for the simultaneous admission of the ex-enemy States.

(Signed) ZORIČIĆ.