

OPINION DISSIDENTE DE M. KRYLOV

Les raisons suivantes ne me permettent pas, à mon regret, de me rallier à l'avis de la Cour.

I.

1° Le texte de la question posée devant la Cour est rédigé, du point de vue juridique, d'une manière qui prête à la critique : le terme « conditions » est employé dans cette question avec des significations différentes ; on se sert des mots « le consentement » et « le vote », mais on vise, en fait, les motifs d'un vote. Ces défauts de rédaction sont caractéristiques. Ils révèlent le secret de la naissance de la Résolution du 17 novembre 1947. Cette Résolution n'a pas été conçue dans une atmosphère juridique.

Les apparences trompent : sous la forme juridique, c'est une question posée avec un but politique nettement prononcé, question politique par sa conception ; sous une forme abstraite, c'est une question concrète qui se réfère explicitement, par l'un de ses considérants, aux « vues qui furent échangées au sein du Conseil de Sécurité à ses 204^{me}, 205^{me} et 206^{me} Séances » ; sous une forme impersonnelle, c'est une question qui vise à censurer les motifs exprimés par un membre permanent du Conseil de Sécurité.

On a suggéré que la demande formulée en termes abstraits n'a pas un caractère politique, que la Cour n'a point à connaître les mobiles qui ont pu inspirer cette demande, enfin, que la Cour a le devoir de n'envisager la question que sous l'aspect abstrait que lui a conféré l'Assemblée générale.

Je ne puis partager ce point de vue. Je pense qu'il est impossible d'éliminer les éléments politiques de la question posée devant la Cour et de ne s'occuper que de la question présentée sous un aspect abstrait. La réponse à la question devrait se référer à des cas concrets qui ont été examinés par le Conseil de Sécurité et par l'Assemblée générale. Il faut examiner les critères juridiques, ayant en vue les motifs politiques sur lesquels, en fait, se fondait l'attitude des Membres des Nations unies.

Pour faire ressortir le caractère politique de la question posée devant la Cour, il suffit de citer le texte de la Résolution de l'Assemblée générale, en date du 17 novembre 1947, qui contient une clause entièrement probante en cette matière. Cette Résolution dit notamment : « L'Assemblée générale décide de recommander aux membres permanents du Conseil de Sécurité

de se consulter en vue de réaliser un accord sur l'admission comme Membres des Nations unies des États qui ont fait une demande à cet effet et dont l'admission n'a pas jusqu'à ce jour été recommandée, et de présenter leurs conclusions au Conseil de Sécurité. »

« Réaliser un accord » sur l'admission des États comme Membres des Nations unies, cela veut dire : résoudre le conflit par des moyens politiques au sein même du Conseil de Sécurité, organe politique de l'O. N. U. C'est à cet organe qu'incombe la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24 de la Charte). C'est à cet organe que revient la responsabilité principale dans les cas d'admission de nouveaux Membres (U. N. C. I. O., vol. 8, p. 461).

Ayant en vue que l'admission de nouveaux Membres s'opère par les décisions politiques du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale, j'eusse préféré que la Cour s'abstînt de donner une réponse, laquelle, par la nature des faits, pourrait être utilisée dans la lutte politique engagée, pendant une année et demie, au sein du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale, et refusât de donner un avis consultatif.

2° Mon opinion me semble renforcée par le fait que, durant ses dix-huit années d'activité, la Cour permanente de Justice internationale n'a pas une seule fois été appelée à donner un avis consultatif sur un article quelconque du Pacte de la Société des Nations *in abstracto*. On peut noter, à titre d'exemple, que dans trois de ses avis, la Cour permanente a eu à traiter des articles du Pacte, mais dans chacun de ces avis — 1) la question de la nationalité des ressortissants de Tunis et du Maroc, 2) le Statut de la Carélie orientale, et 3) la frontière de Mossoul — la Cour a eu en vue des situations concrètes. L'interprétation des articles 5, 15 et 17 du Pacte était étroitement liée, dans chacun de ces avis, à la situation concrète.

Il est facile d'expliquer pourquoi il en était ainsi. De toute évidence, on ne voulait pas engager la Cour permanente dans des différends politiques.

Je dois même dire davantage. Pas une fois la Cour permanente n'a eu à traiter une affaire quelconque *ex æquo et bono* c'est-à-dire qu'elle s'est toujours tenue dans les limites du droit existant, de la stricte légalité.

Dans le cas présent, la question posée devant la Cour est formulée sous une forme abstraite. L'avis de la Cour aura un effet quasi législatif, ce qui n'est nullement désirable, ainsi qu'il sera démontré plus loin (par. 3°). Sous l'angle envisagé, la pratique de la Cour permanente doit être prise en considération par la Cour : l'interprétation de la Charte *in abstracto* n'est pas désirable.

3° Tandis que la Cour permanente, en interprétant le Pacte de la Société des Nations, a essayé d'examiner des situations concrètes, des différends existants, la Cour va, dans le cas présent,

quasi légiférer sur les décisions à prendre par les organes politiques de l'O. N. U. La réponse de la Cour équivaudra à la définition de la compétence des organes de l'O. N. U. qui prennent leur décision sur la question de l'admission d'un nouvel État aux Nations unies. Dans la pratique, on a toujours suivi les dispositions de l'avis de la Cour permanente. Mais jamais la Cour permanente n'a eu devant elle une question d'une telle envergure, posée sous une forme abstraite. Dans le cas présent, on peut se demander si les organes politiques de l'O. N. U., agissant dans des conditions qu'on ne peut même pas discerner actuellement, ne s'écarteraient pas, à un moment donné, des préceptes de l'avis de la Cour. La justice internationale doit demeurer dans le cadre du droit international et ne pas s'immiscer dans la politique.

A cet égard il y a lieu de se référer au dernier article publié par M. Manley Hudson, l'ancien juge de la Cour permanente, dans le premier livre du « Journal américain de droit international », année 1948. L'éminent auteur dit, dans cet article (pp. 15-19), qu'il convient de garder présent à l'esprit que, dans certains cas, ce n'est pas servir la cause de la Cour qu'exiger que les différends, dans lesquels les relations juridiques sont subordonnées aux considérations politiques, soient examinés par la Cour. Se référant aux demandes d'avis consultatifs, le professeur Hudson exprime la pensée qu'il faut agir avec précaution dans les cas où la demande d'avis se réfère à des questions rentrant dans la compétence des organes des Nations unies. Je pense comme lui que l'interprétation de la Charte, dans ce cas, doit être effectuée plutôt par les organes politiques eux-mêmes que par les avis de la Cour. L'activité de la Cour ne doit pas être « stimulée artificiellement ».

Je viens donc à la conclusion qu'il serait préférable que la Cour usât de son droit de ne pas répondre à la question posée, en énonçant les motifs de son abstention (l'article 65 du Statut dit notamment que « la Cour *peut* donner un avis consultatif... »).

II.

1° Vu que la Cour a décidé de donner un avis et qu'elle s'est contentée de répondre à la formule, artificiellement étroite, de la question à elle posée, je me vois contraint d'user de mon droit d'élargir les limites de la question et d'exprimer mon opinion sur la portée juridique de l'article 4 de la Charte.

Tout d'abord, je me rallie en substance aux arguments avancés dans l'opinion dissidente de M. Basdevant, Vice-Président de la Cour, et de MM. les juges Winiarski, McNair et Read, et dans celle de M. le juge Zoričić. Je voudrais cependant souligner, dans mon opinion individuelle, les idées suivantes, qu'il me paraît nécessaire de formuler, et surtout analyser la pratique du Conseil de Sécurité

et de l'Assemblée générale en matière d'admission de nouveaux Membres.

2° Dans son avis, la Cour affirme avec autorité que les critères définis dans le paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte sont soumis au jugement de l'Organisation, c'est-à-dire du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale. Mais, comme je vais le montrer plus loin, l'État qui possède, au jugement de l'Organisation, toutes ces qualités, n'a pas *ipso facto* de droit à être admis comme Membre des Nations unies. Il faut encore que les organes politiques de l'O. N. U. décident s'ils veulent ou non recommander et admettre l'État comme Membre de l'Organisation. Leur décision est discrétionnaire. Donc, ces critères ne sont pas limitatifs. Cela ressort clairement du texte de l'article 4 et des travaux préparatoires.

Les textes authentiques de l'article 4 de la Charte présentent quelques différences de rédaction. Le texte anglais et le texte russe, se suivant de près, disent que l'admission comme Membre de l'O. N. U. est ouverte (*membership in the United Nations is open....*) aux États qui possèdent les qualités requises par l'article 4. Les textes français, espagnol et chinois¹ expriment mieux le principe général de la constitution des Nations unies, le principe qui n'est pas l'universalisme pur et simple (« *peuvent* devenir Membres des Nations unies.... ») (« *Podran ser Miembros de las Naciones Unidas....* »). Il est vrai que « *peuvent* devenir Membres des Nations unies *tous* États... » candidats, mais seulement s'ils satisfont aux critères de l'article 4 de la Charte. Certainement, les cinq textes expriment tous la même idée, à savoir que les qualités requises par l'article 4 sont nécessaires pour devenir Membre de l'O. N. U. Mais ces textes n'impliquent aucunement que l'existence des qualités requises détermine nécessairement l'admission de l'État postulant à l'O. N. U.

3° La même conclusion se dégage de l'analyse du rapport du rapporteur du Comité I/2 de la Conférence de San-Francisco. Selon ce rapport (U. N. C. I. O., vol. 7, p. 315), l'admission d'un Membre nouveau doit être soumise à l'examen de l'Organisation. Le Comité n'a pas cru devoir énumérer tous les éléments qui seraient à considérer au cours de cet examen. Il n'a mentionné que les critères fondamentaux. Cela veut dire que les critères énumérés dans l'article 4 de la Charte ne sont pas limitatifs. En formant un jugement sur l'opportunité de l'admission d'un Membre, en exerçant son pouvoir discrétionnaire à l'égard de cette admission, l'Organisation peut se laisser guider par des considérations « de tout ordre », c'est-à-dire non seulement des considérations juridiques mais aussi des considérations politiques. Cela dégage le vrai sens juridique du paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte.

¹ Communication aimable de M. le juge Hsu Mo.

4° En affirmant le caractère limitatif des qualités requises par l'article 4 de la Charte, on tâche d'exiger que les Membres de l'O. N. U. participant au vote au sein du Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale se laissent exclusivement guider par des considérations qui peuvent être « ramenées » aux cinq conditions énumérées dans l'article 4. Mais cette exigence est nettement contraire à l'interprétation donnée par le rapport du Comité I/2.

D'un autre côté, cette exigence ne me semble pas présenter une utilité quelconque. Un Membre de l'O. N. U., appelé à voter sur l'admission d'un État, est juridiquement fondé à voter selon sa propre appréciation. Il n'est pas obligé de motiver son vote ; il peut émettre un vote non motivé, lequel, de ce fait, échappe à tout contrôle. A quoi aboutirait alors la censure des motifs invoqués par les États Membres au Conseil de Sécurité ou à l'Assemblée générale ? La recommandation de « ramener » les vrais motifs de son vote aux critères prétendus limitatifs de l'article 4, pourrait mener aux déclarations hypocrites de tel ou tel Membre de l'O. N. U.

5° La Cour, dans son avis, déclare qu'il ne résulte nullement du caractère limitatif du paragraphe 1 de l'article 4, « que soit exclue une appréciation discrétionnaire des circonstances de fait de nature à permettre de vérifier l'existence des conditions requises ». L'avis indique qu'il n'écarte dans ce cas aucun élément politique pertinent. Cela veut dire que *in concreto* les Membres possèdent un droit d'appréciation discrétionnaire et politique. Mais alors, il faut en arriver à la conclusion — inévitable, je pense — que ce droit d'appréciation discrétionnaire est implicitement sanctionné par l'article 4 de la Charte et que l'énumération des critères, dans cet article, n'est pas limitative. Autrement, ce droit d'appréciation ne serait pas fondé.

J'ai déjà dit plus haut que je me rallie à l'interprétation précitée qu'a donnée le rapport du Comité I/2. Je pense donc que la Charte laisse à chaque Membre de l'Organisation le droit d'apprécier si tel ou tel État peut être admis comme Membre en fondant son appréciation sur l'existence ou la non-existence des qualités requises par l'article 4 de la Charte, et sur des considérations d'ordre politique.

III.

J'ai essayé de dégager le sens général de l'article 4 de la Charte en me fondant sur l'analyse du texte de cet article et des travaux préparatoires.

Je dois me référer encore à l'examen de la pratique suivie par les organes politiques des Nations unies en matière d'admission de nouveaux Membres.

Au cours des débats au Conseil de Sécurité, lors des 204^{me}, 205^{me} et 206^{me} Séances, ainsi que des autres séances du Conseil et des séances de l'Assemblée générale et de sa Première Commission, on a exprimé des considérations soit politiques soit juridiques, et l'on a défendu des arguments divers tendant à prouver que tel ou tel État doit ou ne doit pas être admis comme Membre des Nations unies.

Je n'ai pas l'intention de suivre tous les arguments juridiques qui ont été avancés au cours de ces nombreuses séances, dont les procès-verbaux sont mis par le Secrétaire général des Nations unies à la disposition de la Cour. Je me bornerai à examiner quelques-uns d'entre eux à titre d'exemple, pour clarifier mon point de vue.

1° Le délégué de l'U. R. S. S. a affirmé au Conseil de Sécurité que deux États candidats, le Portugal et l'Irlande, n'ayant pas pris part à la deuxième guerre mondiale aux côtés des pays démocratiques, ne peuvent être admis comme Membres des Nations unies. L'argumentation du délégué soviétique était juridiquement fondée sur le critère : l'État pacifique ou, en anglais, *the peace-loving State* (je voudrais souligner que le mot français « pacifique » a un sens plutôt statique, tandis que le mot anglais *peace-loving* — ainsi que le texte russe et espagnol *amantes de la paz*, et chinois¹, donnent à ce mot un sens plutôt dynamique). S'appuyant surtout sur ces derniers textes et déclarant que les deux États susmentionnés n'avaient fait aucun effort pour combattre le danger naziste, le délégué de l'U. R. S. S. était juridiquement fondé à défendre, à ce moment, son point de vue selon lequel ces États n'étaient pas *the peace-loving States*. L'argument du délégué de l'U. R. S. S., sur la valeur, comme critère, de la participation à la guerre mondiale, a été appuyé par l'éminent juriste panamien M. Ricardo Alfaro. Quant à la question concrète de l'admission du Portugal, l'attitude du délégué de l'U. R. S. S. a été maintes fois partagée par d'autres États, tels que l'Australie, l'Inde, les Philippines.

2° Le même délégué, en refusant l'entrée de l'Organisation aux États susmentionnés, a ajouté, à titre d'argument supplémentaire, que ces États n'entretenaient pas de relations diplomatiques avec l'Union soviétique. Était-il juridiquement fondé à le faire ? Son affirmation était fondée sur les préceptes juridiques de la Charte. Celle-ci, dans le paragraphe 2 de l'article premier, déclare qu'un des buts des Nations unies est de développer entre les nations des relations amicales. L'absence de relations diplomatiques, c'est-à-dire de liens normaux entre les États, due à la décision prise délibérément et obstinément par l'État candidat, n'est-elle pas contraire aux critères énoncés dans l'article 4 de la Charte, notamment à

¹ Communication aimable de M. le juge Hsu Mo.

celui qui prévoit que l'État postulant doit être « disposé » à se conformer aux buts et principes de la Charte ?

On peut remarquer que les autres membres du Conseil de Sécurité (Chine, États-Unis, Royaume-Uni, et les autres) prenaient aussi en considération — à tort ou à raison *in concreto* — le fait de l'absence de relations diplomatiques.

3° Lors de la 92^{me} Séance de l'Assemblée générale, le 30 septembre 1947, le délégué de l'Afghanistan a voté contre l'admission du Pakistan, à cause, a-t-il affirmé, d'un différend de frontières existant entre ces deux États. Plus tard, le 20 octobre 1947, lors de la 96^{me} Séance, ce délégué a déclaré qu'il ne maintenait plus son opposition à l'admission du Pakistan, parce que le différend allait être réglé par la voie diplomatique. Il semble qu'une telle argumentation soit fondée, parce que l'attitude de l'État votant contre l'admission peut se justifier par les préceptes de l'article 4 de la Charte. La même attitude a été prise par le délégué français au Conseil de Sécurité dans le cas de l'admission du Siam.

4° Je citerai aussi à titre d'exemple les arguments exprimés au sein du Conseil de Sécurité, qui ne me paraissent pas concorder avec les principes généraux de la Charte. Je pense qu'un Membre de l'O. N. U. n'est pas fondé à appuyer le refus qu'il oppose à l'admission de tel ou tel État comme Membre de l'O. N. U. par des arguments se référant aux affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de l'État candidat. L'Organisation des Nations unies est créée par les États Membres originaires qui diffèrent quant à leur étendue, population, puissance armée, institutions politiques, conditions sociales, etc. La clause du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte (*domestic jurisdiction*) soustrait en principe à la compétence de l'Organisation elle-même les questions ressortissant à la compétence nationale de l'État. Cette règle doit être également suivie, je pense, lorsqu'il s'agit de l'admission de nouveaux Membres. Pour appuyer mon point de vue, je puis me référer à l'attitude prise par de nombreuses délégations, y comprise celle des États-Unis, à la Conférence de San-Francisco, non seulement au sein du Comité I/1 qui s'occupait des buts et principes de la Charte, mais aussi au sein du Comité II/3 qui étudiait les questions économiques et sociales et les questions relatives aux droits fondamentaux de l'homme.

5° L'admission de l'Autriche et de la Transjordanie a rencontré des objections de la part de quelques États (U. R. S. S., Australie, Canada, Inde, Pakistan, et autres). On s'est demandé si ces États, au moment où leur demande d'admission avait été présentée, étaient en fait des États indépendants. L'expression de tels « doutes » n'est pas contraire à l'article 4 de la Charte, car il y a là une considération qui ne conduit qu'à l'ajournement du vote.

6° J'aborde enfin la question du vote qu'on a nommé — à tort, je crois — un vote « subordonné à une condition ». Le vote peut être ou affirmatif ou négatif. On peut aussi s'abstenir. Mais le vote « subordonné à une condition » est un non-sens juridique. Évidemment, ainsi qu'on l'a déjà dit, la question posée par l'Assemblée générale se réfère non au « vote » mais aux motifs du vote.

Le cas concret, envisagé dans la question posée devant la Cour, est l'admission de cinq États ex-ennemis, qui a été discutée par le Conseil de Sécurité. Les délégués de la majorité des membres du Conseil voulaient admettre deux États ex-ennemis (Italie et Finlande) et ne voulaient pas en admettre trois autres (Bulgarie, Hongrie, Roumanie). Le délégué de l'U. R. S. S. au Conseil de Sécurité a différé son vote affirmatif en faveur de l'Italie et de la Finlande, parce qu'il n'était pas sûr de l'admission des trois autres États comme Membres de l'Organisation. Ce délégué était-il juridiquement fondé à le faire ? La majorité des délégués du Conseil de Sécurité, en interprétant l'article 4 de la Charte, étaient d'avis que cet article ne prévoit pas un tel procédé, et même l'interdit. Rien ne justifie, semble-t-il, cette interprétation. Sans doute, la candidature de chaque État doit être appréciée séparément, selon ses propres mérites. Mais on peut concevoir que plusieurs États candidats soient admis en bloc, et un tel vote n'est nullement exclu par l'article 4 de la Charte.

Un tel procédé est particulièrement justifié lorsqu'il s'agit d'admettre les États dont la demande est présentée dans des circonstances identiques par exemple, dans le cas où plusieurs États nouvellement nés succèdent à un État qui a cessé d'exister.

Dans le cas concret envisagé, les demandes d'admission à l'O. N. U. des cinq États ex-ennemis étaient considérées comme devant être appuyées, après la conclusion des Traités de paix de Paris de 1947, non seulement par les participants à la Conférence de Potsdam de 1945, mais aussi par tous les participants des traités de paix susnommés. Toutes ces demandes auraient dû être appréciées de la même manière, c'est-à-dire que tous ces États candidats auraient dû être admis simultanément. Il n'était pas permis, ainsi que je l'ai déjà dit plus haut (sous le n° 4), d'établir une discrimination injustifiée entre les cinq candidats, à raison de leur régime intérieur. Dans ce cas spécifique, concret et même unique — ayant en vue l'Accord de Potsdam et les traités de paix susmentionnés —, la suggestion présentée par le délégué de l'Union soviétique n'était pas contraire à l'article 4 de la Charte. Elle ne peut être considérée comme étant *contra legem*. Ainsi que je l'ai déjà dit, le vote en bloc n'est pas défendu par la Charte, donc il est *intra legem* : c'est un procédé licite. Partant de ce point de vue, je n'ai pas besoin de rechercher si la clause agréée à Potsdam et répétée dans les Traités de paix de 1947 est contraire à l'article 103 de la Charte.

IV.

Donc, le droit d'appréciation, sanctionné par l'article 4 de la Charte, peut s'exercer par les Membres de l'O. N. U. dans des circonstances diverses en matière d'admission de nouveaux Membres. Il va sans dire qu'en usant de ce droit d'appréciation à l'égard de l'État 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.

Ainsi, je donne à la question (c'est-à-dire aux deux parties de la question) posée par l'Assemblée générale la réponse 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 État comme Membre des Nations unies, a le droit de déclarer, au cours de la discussion et avant le vote, qu'il s'inspire dans son vote 1) des critères juridiques prévus au paragraphe 1 dudit article, et 2) des considérations politiques conformes aux Buts et Principes des Nations unies.

(Signé) S. KRYLOV.