

## OPINION DISSIDENTE DE M. AZEVEDO

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

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

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

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

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

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

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

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

## DISSENTING OPINION OF M. AZEVEDO

[*Translation*]

I regret that I am unable to concur in the opinion of the majority of the Court for the following reasons :

1.—First of all, I cannot agree to the omission of what I consider to be the most important part of the question submitted to the Court.

The Request does not ask the Court to say in a general way whether a State could be admitted when the Council had made no recommendation. It refers precisely to the case when absence of recommendation is due to specified reasons, consideration of which would give rise to two entirely different questions, one dealing with the dual meaning, positive or negative, of the word "recommendation", and the other dealing with the problem of the veto.

Even though the Request for an Opinion has approached the question from an indirect angle, none the less it clearly contemplates the case in which an applicant State, which has obtained seven positive votes, has been opposed by a permanent Member of the Council.

Even viewed from a practical angle, it must be admitted that the questions are interdependent by application of a familiar logical method. If the principal hypothesis is considered, and if, for example, it is decided that the candidate can be admitted in spite of an unfavourable answer from the Security Council, *tollitur quæstio* ; if not, the secondary hypothesis is not prejudged.

For that reason, it cannot be said that words or even entire sentences have been omitted because they were redundant and did not change the scope of the question, where they appeared only for purposes of clarification.

2.—In disregarding the reasons for the absence of recommendation, one is confronted by facts, the importance of which cannot be minimized.

Indeed, it is easy to see that the original proposal of the Argentine Republic made no reference to a case in which a permanent Member had cast a negative vote ; the point was raised only after an intervention by the Belgian delegate. Finally, the Dutch delegate proposed the insertion of the following phrase as a preamble, the scope of which cannot be neglected :

« L'Assemblée générale,  
Ayant présents à l'esprit les débats auxquels la question de  
l'admission de nouveaux Membres a donné lieu à la Commission  
politique spéciale au cours de la quatrième session ordinaire,  
Prie la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question suivante : »

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

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

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

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

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

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

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

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

“The General Assembly,  
 Keeping in mind the discussion concerning the admission of  
 new Members in the *Ad Hoc* Political Committee at its fourth  
 regular session,  
 Requests the International Court of Justice to give an advisory  
 opinion on the following question :”

A study of the discussions shows that many States in the Commission and in the General Assembly referred to the veto, approving or criticizing it. Moreover, direct or indirect allusions to the same question were made in the statements submitted to the Court.

3.—On the first question I agree entirely with the majority of the Court ; because it is not possible to draw from the successive intervention of two organs in any matter the conclusion that the first step, which is merely introductory or preliminary, can be overlooked.

I consider also that it is not sufficient to rely upon an historical element to reverse a clear conclusion deriving from the circumstances. It is true that one of the delegates called the attention of his colleagues to the contents of a letter from the Secretary of the Advisory Committee of Jurists, and that a decision was taken, without opposition from the President, to insert the new interpretation in the Report of Committee II/1.

But all this would not justify the conclusion that all delegations gave this modification all the attention it deserved, when it is well known that (according to those who are in favour of using them) the value of *travaux préparatoires* is based, for purposes of interpretation, on the *voluntas legislatoris*, to which no great importance is attached to-day.

4.—It is now possible to pass to the second question, which is much more complex.

First of all, the commentator is struck by the very unusual stress put by the Charter on the aims and principles of the Organization ; by a unanimous vote, the signatories also stressed that the obligations assumed by the Members must be carried out in good faith.

That is why the interpretation of the San Francisco instruments will always have to present a teleological character if they are to meet the requirements of world peace, co-operation between men, individual freedom and social progress. The Charter is a means and not an end. To comply with its aims one must seek the methods of interpretation most likely to serve the natural evolution of the needs of mankind.

Even more than in the applications of municipal law, the meaning and the scope of international texts must continually be perfected, even if the terms remain unchanged. This proposition is acceptable

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

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

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

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

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

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

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

to any dogmatic system of law, and even to those who hold that law should be autonomous and free from the interference of forces, tendencies or influences alien to its proper sphere.

Literal interpretation will not prevail, even through the sinister adage *fiat justitia pereat mundus*. The aims of the United Nations must be served so that mankind may flourish.

5.—Even long practice, usually a good guide in interpretation, cannot frustrate a pressing teleological requirement. In the present case, this practice could not be more than four years old and would not have a peaceful and undisputed character because of the opposition raised from the start by such States as Argentina and Cuba, and even Australia, in a very special sense.

Precedents, whether isolated or repeated, prior or subsequent to the Request for Opinion, cannot prevent an organ, even the one which created them, from determining the extent to which they can be legally relied upon. In view of the failure of such means of conciliation, as referring applications back for reconsideration, it is understandable that an attempt should be made to find more energetic methods, but it is necessary to consider first if these methods are legitimate.

It is always possible to retrace one's steps. For instance, the efforts of the Argentine Republic failed one after the other, until the time when, under the pressure of the needs which the U.N. are called upon to satisfy, it was possible to gather forty-two votes, even though this majority was formed only to clarify the doubts expressed by a Member of the Organization, and even though it does not imply acceptance of the arguments presented by this Member. However, this is no reason for not answering the question.

It is also superfluous to quote the texts of the Rules of Procedure, as these cannot be contrary to the law, of which they are only a complement. These texts merely confirm a practice, the strength of which has just been shown.

6.—In the course of interpretation, one often tends to remain within the limits of a preliminary question. This is obvious in the present case, in connexion with the capacity of the organ taking the decision to examine the validity of the intervention of another organ, in the first phase of the procedure. In this connexion, one may seek to establish as a natural rule the complete separation of activities, so as to limit the task of the second organ to the consideration of the purely formal aspect of the "recommendation".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

For instance, in the present case, the question would depend upon whether the word "recommendation" is used or not.

I cannot accept such a strict view, even if it is out of place to refer by analogy to the practice of countries which, in their municipal law, apply the judicial control of the constitutionality of laws, even to such defects in the procedure of law-making, as an error in the right of initiative of a particular Chamber, the absence of constitutional quorum, etc.

Only excessive respect for form will give it priority over substance.

7.—It is necessary to begin by rejecting the complete separation of the vote and the recommendation; this is more a quarrel of words than a difference in substance.

There are not two deliberations, or even different aims. If there were, this would lead to an absurdity, namely, the recognition that, in spite of a unanimous vote or of a qualified majority under Article 27, paragraph 3, the Security Council could refuse to make an explicit recommendation, on the pretext of a mere interpretation of its votes.

The recommendation is based on the vote and cannot deviate from it. Therefore, it is necessary to follow closely the true elements of the problem and not the phraseology of the document of transmission, or even the name or title it has received, provided it contains all the elements essential to the decision which the competent organ is about to take.

8.—As a preliminary, it must be observed that the General Assembly, notwithstanding express (Art. 12) or implied exceptions (Arts. 5, 32 and 83, and 35, para. 2, of the Statute of the Court), has retained a right to watch over all matters concerning the United Nations, a right which was laid down in Article 10 of the Charter, the general scope of which is confirmed in Article 11, paragraph 4.

The right to discuss questions concerning the powers and functions of any one of the other organs justifies, in principle, the Assembly in considering the validity of an act of the Security Council from which it receives ordinary and special reports (Art. 24, para. 3). This intervention is even more natural in connexion with a preliminary act, following which the Assembly plays the principal and final part and therefore is in a position to examine the entire previous procedure.

The fact that in such cases the recommendations of the Security Council are a necessary requirement is not incompatible with their procedural character. It often happens that neglect of certain acts of procedure having a specific purpose make the final decision of any Court null and void.

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

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

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

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

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

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

9.—It is evident that the Charter has granted a sort of dual personality to the Security Council. On one side, it is entrusted with a series of functions which it performs in complete autonomy and without interference, and it may even take the place of the Assembly, as in the case of strategic areas. On the other hand, it is placed on the same level as the other deliberative organs of the United Nations.

In addition to the serious measures which the Council may take independently of the control of any other organ, it acts, outside its own sphere, as the preparatory agent in cases where decision rests with the Assembly. For example, the Security Council makes "recommendations" to the Assembly, in cases where the latter has to decide (Art. 4), suspend (Art. 5), expel (Art. 6), determine (Art. 93), appoint (Art. 97) or adopt (Art. 69 of the Statute of the Court).

In this second field, at least, it would not be possible to consider as applicable without qualifications the rule whereby each organ is competent to interpret the use of its own powers as it prefers. Moreover, this rule, which could never justify arbitrary action, flows *a contrario sensu* from the same feeble source already mentioned, namely, the rejection of an amendment during the drafting of the Charter. The same *travaux préparatoires* would show that in this case also possible conflicts between the interpretation of the same text by two organs had been contemplated. Should these conflicts remain unsolved, chaos would result in this Organization, which is so complex that it has no water-tight compartments, save in exceptional and "transitory" cases.

Thus, even in the absence of an express text, and without even needing to refer to the implied powers of the Assembly, it is possible to argue that the latter has a certain autonomy in making a preliminary examination of the scope of the deliberations of the Council concerning admission to membership.

10.—Before considering the substance of the voting problem, it is necessary to make another preliminary remark.

The Charter is based on the principle of sovereign equality (Arts. 2, para. 1, and 78), the strength of which was beyond dispute when the fifty States signed the San Francisco document. Most of them were free from commitments and in particular from those assumed by the Powers which had carried the heaviest load in the fight against fascism. In any case, other nations which had also taken effective part in the war, and even those which had preferred to abstain *de jure* or *de facto*, could conclude agreements freely, having due regard, moreover, to the enormous contribution made by the sponsoring Powers in favour of the restoration of peace.

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

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

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

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

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

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

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

Article 24, which is the keystone of the Charter, embodies the alienation of their natural freedom accepted by the nations convened at San Francisco—alienation which would have a final or perpetual character if no provision had been made reserving the right to withdraw. The signatories of the Pact have granted exceptional faculties to the Security Council, which, on the other hand, has assumed duties, for the performance of which it has required that proper, specific and clearly defined powers be granted to it. This is the basis of a system which attempted to balance two forces which enter into play : sovereign equality and concern for security by means of world peace. The normal operation of the Organization rests upon the even balance of these forces.

The concession accepted by the majority of States has led to a series of consequences which are laid down, for example, in Articles 25, paragraphs 2 and 5, 43, paragraph 1, 48 and 49. But it also resulted in a series of duties for the Members of the Security Council, especially those enjoying the privilege of a permanent seat.

II.—In any case, this exceptional situation, which is the particular attribute of the Security Council, is linked to the primary responsibility for the maintenance of peace, embodied in Chapters VI to VIII of the Charter. To include an exceptional case, which fell outside this field (Art. 83), it was necessary to extend to Chapter XII the reference in Article 24, paragraph 2.

The idea of security cannot assert itself with the same strength wherever reference is made to the action of the Council ; a gradation at least would be justified in view of a text which is so important and under which such specific powers are granted (Art. 24, para. 2 ; see also Art. 15, para. 1, *in fine*).

It is necessary to refer to the *odiosa restringenda* as a tribute to this equality. Privileges cannot be interpreted in an extensive way. It will therefore be necessary to consider each case with the greatest care, in order to determine whether the limits indicated above are exceeded, which limits characterize the autonomous aspect of the Council's activity. Article 25 is nothing more than a corollary to the mandate conferred, and it cannot therefore have a broader scope than the text which precedes it. It would also be useless to recall the discussions and hesitations to which the application of this text has given rise, without forgetting even the unfailing appeal to *travaux préparatoires*.

But, even though such an article cannot solve the problem finally, it will always be useful to consider the extension of the concept of "decision" which appears in it. Does it extend to "recommendations" ?

12.—One cannot expect the Charter to be a model of precision and technique, made as it was by the hasty adjustment of separate parts prepared in different workshops.

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

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

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

Il s'agit donc de simples recommandations comprises au

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

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

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

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

Of course, any "recommendation" resulting from an act of will may range from a mere opinion of no consequence to a determination, based on the inherent moral strength of the organ which has given it, and on indirect sanctions.

It is therefore impossible to confuse the two species, but if, setting aside all logical rigour, "decisions" were raised to the rank of a genus, the specific characteristic of "recommendations" would be that they do not carry the same degree of compulsion as laid down in various provisions of the Charter. The two words have even been used one beside the other, in order to indicate a difference in the strength of the action of the Security Council (Arts. 37, para. 2, 39 and 94).

It is useless to run the whole gamut of "recommendations" of the Security Council to discover whether or not there are exceptions falling under Article 25. In any case, it must almost be recognized *a fortiori* that this article cannot apply to "recommendations" made by one organ to another, since the Members of the Organization are not directly called upon therein to take a certain action.

This refers merely to recommendations taken in

"the normal meaning of the word recommendation, a meaning which this word has retained in diplomatic language, as is borne out by the practice of the Pan-American Conference, of the League of Nations, of the International Labour Organization".

This is what seven judges of this Court said on the occasion of the decision on the preliminary objection in the Corfu Channel case (I.C.J. Reports 1947-1948, p. 32).

13.—The really important thing is to verify whether the expression "decision" has the same meaning in Articles 25 and 27, for it could well be argued that, while denying that "recommendations" have compulsory character, it was necessary to apply the rule of the unanimous vote for the adoption of these "recommendations". In that case, "decisions" under the meaning of Article 25 would not be "decisions" under Article 27, where the same word would have a broader meaning. But to reach this conclusion it would be necessary to depart from the literal interpretation of texts.

Moreover, the Security Council has given a first example of departure from the letter of the texts by considering all along that abstention during the vote was compatible with the fact that Article 27, paragraph 3, required the vote of all permanent Members—even when the latter were carrying out duties and acting on behalf of third parties (Art. 24, para. 1). It was considered that this faculty was established for the sole benefit of the voter,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

and, therefore, that the latter could decide not to use it, in application of the ancient adage *invito beneficium non datur*.

After all these difficulties, it would never have been possible to include "recommendations" in the concept of "decisions", except in cases dealt with in the chapters mentioned in Article 24, paragraph 2, especially when the recommendation was addressed precisely to the organ which had to take the only "decision" in the matter.

14.—But if one considers that "recommendations" outside the specific sphere of the Council do not come under Article 27, what voting system should be applied to them?

The classic rule of international law requiring a unanimous vote has already been impaired, in the regional American agreements (see Treaties of Rio de Janeiro and Bogota, 1947/1948); and the Charter, too, has rejected it even in the most important cases (Articles 108 and 109, para. 1).

The majority of seven votes could be considered by the commentator as the one which best corresponds to the system of the Charter, for the simple majority constitutes an exception in the sole case of the election of judges (Statute, Article 10). This solution can be reconciled with the provisions of Article 18 requiring a qualified majority for the vote in the Assembly. This majority, moreover, has no analogy with the case of the veto, which is characterized as an individual privilege. In addition, Article 18 reveals a certain hesitancy in the choice of matters requiring a 2/3 majority—budgetary matters have been included, whereas the appointment of the Secretary-General has been left out.

In order to reach such a conclusion, it is of course necessary to extend the sphere of analogy. But in my opinion it would be much bolder to generalize an exceptional rule, which, as we shall see later, was adopted with great difficulty.

15.—If one should refuse, however, to accept any other general voting rule outside Article 27, and if one were compelled to bring the case of admission within the rigid framework of this text, the solution would not be different unless, this time, one confined oneself to the literal meaning of the words.

Volume 11 of the works of the San Francisco Conference gives clear indications concerning the Yalta formula, the adoption of which assumed almost dramatic character. Frequent and energetic appeals by the sponsoring Powers were necessary and more than once reference was made to the memory of President Roosevelt. Professions of moderation, wisdom, discretion in the use of the veto (without abuse) were made in Committee III/1.

A substantial majority which opposed this privilege finally consented to cast a favourable vote or to abstain, not without

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stating the extreme reasons which brought about this capitulation, namely, that a high price had to be paid for the creation of the United Nations. Some of the States even explained that they consented in the hope that the voting procedure would be made more flexible when consideration of the texts dealing with the procedure of revision of the Charter was taken up. Subsequently, this hope was also frustrated.

In accepting this abdication, the signatories of the Charter did not fail to say that they trusted that the Great Powers would make reasonable use of the exceptional powers which they consented to grant them.

16.—The commentator cannot overlook such elements in studying the consequences to be drawn from the aims and principles which are constantly referred to.

Nor is that all. At a certain time the delegations opposed to the formula stated their objections and requested the sponsoring Powers to answer a questionnaire. It must be noted in passing that the questions put, as well as the amendments proposed by several countries (including France, before she accepted the Yalta formula), confined themselves to giving the same meaning to the word "decision" in the present texts of Articles 25 and 27 or, more clearly, to exclude from the privileged vote the "recommendations" made under Chapter VI. In respect of powers conferred upon the Council outside its own sphere of activity, there is no indication of any intention of applying the Yalta formula to them.

The answer to the questionnaire assumed a solemn character; besides constituting a fresh declaration of impartial intentions, this document is the basis of any study of the problem.

It matters little that it was not formally voted on or that it did not have the value of a pact. It cannot be denied that this reply was the instrument which permitted the formation of the reluctant majority necessary for the adoption of the Yalta formula. Several delegations made reservations as to the terms of the document which did not give them full satisfaction, particularly the answer to the only question retained. But it is indisputable that the signatories of the document bound themselves by determining the true sense of the said formula. Moreover, they are constantly invoking it and stressing its binding force.

It must be noted that this is not an ordinary element of the *travaux préparatoires*, which can often lend themselves to contradictory use, like a double-edged weapon.

Four Members of this Court have already said

"Without wishing to embark upon a general examination and assessment of the value of resorting to *travaux préparatoires* in the interpretation of treaties, it must be admitted that if ever there is a case in which this practice is justified, it is when those

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

who negotiated the treaty have embodied in an interpretative resolution or some similar provision their precise intentions regarding the meaning attached by them to a particular article of the treaty." (I.C.J. Reports 1947-1948, p. 87.)

There is much more in the present case : a preliminary agreement was made to break the deadlock involving a matter which is at the very heart of the Charter. This was pointed out in Committee III/1. This exchange of view did not result in the expression of an individual thought, but in the determination of the value of words, thus making possible a common denominator or a single language.

17.—The parties were thus prepared to determine the concept of "procedure" to which it was probably possible to give by agreement a particular sense, which departed more or less from the usual and traditional meaning in order to characterize an entirely new balancing process.

With this determination in mind, the so-called method of "residues" was applied, and those cases were described in which complete agreement of the Five Powers was required; by a process of elimination there remained cases of "procedure" chosen by an opposite process to the one which the reading of the texts which were proposed and finally adopted would lead one to suppose (Art. 27, paras. 2 and 3).

Such is the method adopted in the letter of June 7th, 1945 (U.N.C.I.O., Vol II, p. 754, English text Vol II, p. 711), the signatories of which stated that the Security Council,

"in discharging its responsibilities for the maintenance of international peace and security, will have two broad groups of functions".

They then proceeded to explain the nature of the measures to be taken in settling disputes, removing threats to the peace, etc., by adding :

"it will also have to make decisions which do not involve the taking of such measures. The Yalta formula provides that the second of these two groups of decisions will be governed by a procedural vote, that is, the vote of any seven Members. The first group of decision would be governed by a qualified vote...."

They were saying, not that *questions of procedure* would be submitted to a certain *quorum*, but that a *procedural vote* would be applied to questions other than those which entailed specific measures—which is an entirely different thing, although the letter of the texts is deliberately departed from.

18.—In this famous Declaration of San Francisco, the Great Powers then showed the necessity of submitting to the same qualified vote the measures laid down in Chapter VI :

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

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

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

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

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

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

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

“This chain of events begins when the Council decides to make an investigation or determines that the time has come to call upon States to settle their differences or makes recommendations to the parties.”

The truth of this argument cannot be denied in spite of the strong opposition which it met. Indeed, the action of the Security Council makes itself felt only in stages, although it requires an uninterrupted and uniform direction. It would not be desirable to start in a certain direction and change this direction half-way. This would create conflicts instead of solving them. Therefore, the same voting system must be applied from the first measures taken by the Council, even if these are merely preventive.

That is why it was necessary to adopt in Article 27, paragraph 3, the formula “decisions .... on all other matters”, decisions which always fall within the limits indicated above. The document doubtless mentions in detail hypothetical cases of procedure by referring to the present text of Articles 28 to 32 and even to Article 35. But this is only *by way of an example*.

Except for this continuity, there would be no sufficient reason for strengthening the value of the word “decision” wherever it is used. A conflict would thus be created with the system of the Charter by extending the formula beyond the limits of former Chapter VIII of the Dumbarton Oaks proposals.

In the admission of new Members, the influence of security is remote and, on the other hand, the other aims and principles of the United Nations would undoubtedly play a role of the greatest importance. It may be recalled, incidentally, that various States on several occasions suggested the acceptance of all applications without discrimination in exchange for the withdrawal of objections which had previously been raised.

In this connexion, the assimilation of the case of admission to those of suspension and expulsion is not conclusive, particularly with regard to the faculty which the Security Council admittedly has to restore to its rights and privileges a State which has been suspended by the General Assembly, because this case deals only with specific action previously taken by the Council. On the other hand, Article 5, while reserving this action to the field of world security, seeks to protect Members against an abuse of authority; this protection is obviously granted in the case of restoration of rights and privileges—*sublata causa tollitur effectus*. In a very similar case, outside the field of peace, such as delay in payments, suspension of the right to vote does not depend upon the action of the Security Council.

19.—Finally, it must not be forgotten that after the laborious vote in the Committee the latter, on the initiative of the Steering

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

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

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

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

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

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

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

Committee, concerned itself with the nomination of the Secretary-General. It was pointed out at the time that the question should be considered prejudged in view of the distinction which had been previously made between substance and procedure, but it was doubtless too late to change what had already been established and to go beyond the limits indicated hereabove.

To accept and generalize such a solution, it would be necessary to attribute exceptional importance to one element of the *travaux préparatoires* which emerged in conditions which were similar, or perhaps even worse, than those surrounding the passage which was originally relied upon by the Argentine delegation.

Indeed, in both cases, what was involved was a modification introduced at the last moment and referred to only in a report by a Committee, although this report is regarded as an integral part of the Commission's report and was adopted at the last moment and immediately by the plenary meeting without special comment, as happened for example in the matter concerning the withdrawal of Members of the United Nations. It might be said that in the case referred to by the Argentine Republic the Co-ordination Committee and Advisory Committee of Jurists could introduce only changes in the form; but actually Committee II/1, in view of a suggestion which might have come from any source whatever, actually deliberated within the framework of its own competence before its work was finished. About the same thing happened in Committee III/1, which, moreover, simply declared null and void a decision which had already been taken by a substantial majority in an organ of the same rank, Committee II/1 (U.N.C.I.O., Vol. II, p. 575).

20.—This is not the place to appreciate the value of declarations and resolutions which have not received sufficient publicity, of which the General Assembly has not been specially informed and to which the ratification by the signatory States did not extend.

It might be sufficient to point out that the case under Article 97 was especially provided for in the decision of June 13th, 1945 (U.N.C.I.O., *loc. cit.*). It would be risky however to generalize this decision.

The *criterium* which was solemnly adopted to characterize the word "procedural" was to continue to be applied to other cases, especially when it was better adapted to them. This applies precisely to cases of admission where the complex character of the procedure was stressed by the amendments to the Rules of Procedure of the Council and the Assembly dealing with the possibility of sending applications back for reconsideration and with the obligation for the Council to report in case of the absence of recommendation.

These modifications stressed a subordination which does not appear at all in cases where the activity of the Council is exercised in an exclusive and principal capacity.

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

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

(Signé) PHILADELPHO AZEVEDO.

21.—From all the foregoing and in particular from the special agreement which preceded the acceptance by States of a partial restriction of their sovereignty in accordance with Article 24 and related texts, it would seem to emerge that the word “decision”, as it has been used in Article 27, cannot be extended to a “recommendation” of the Security Council addressed to another organ to which has been left the “decision” in a certain case, even if the recommendation is necessary. Even if we preferred that Article 27 should exceed the specific powers of the Security Council, and go so far as to include the case of the admission of new Members, we should be justified in considering such a question as depending upon “procedure” after the technique contained in the solemn explanation which the sponsoring Powers had supplied beforehand had been laid down.

Therefore, if, in the report from the Security Council, the General Assembly observes that the applicant State has obtained the votes of any seven Members of the Council, it may freely decide to accept or reject the applicant. On the other hand, if the application has not obtained seven favourable votes, the Assembly would be under obligation to take note of the absence of a recommendation preventing any final discussion.

(Signed) PHILADELPHO AZEVEDO.