

Cote du document:

A/2400

Meilleur exemplaire
Disponible

DOCUMENTS MASTER
INDEX UNIT

JUL 31 1953

Rapport de la Commission spéciale de l'admission de nouveaux Membres

TABLE DES MATIERES

Paragraphe Pages

| | | |
|---|---------|----|
| I. INTRODUCTION | 1-7 | 2 |
| II. PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS | | |
| A. Premier groupe | 8 | 2 |
| 1. Projet de résolution du Pérou | | 2 |
| 2. Projet de résolution commun présenté par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador | | 3 |
| 3. Amendement de l'Argentine au projet de résolution commun | | 3 |
| 4. Mémoire explicatif présenté par Cuba | | 3 |
| B. Deuxième groupe | 9 | 3 |
| 1. Proposition de l'Argentine | | 3 |
| 2. Mémoire explicatif de l'Egypte et des Philippines | | 3 |
| III. EXAMEN DU PREMIER GROUPE DE PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS | | |
| A. Avis favorables | 10-39 | 4 |
| B. Autres avis | 40-75 | 7 |
| IV. EXAMEN DU DEUXIÈME GROUPE DE PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS | | |
| A. Avis favorables | 76-94 | 13 |
| B. Autres avis | 95 | 15 |
| V. CONCLUSION | 112-114 | 17 |

ANNEXES

| | |
|--|----|
| 1. Résolution 620 A (VII). Admission de nouveaux Membres | 18 |
| 2. Projet de résolution présenté par le Pérou | 18 |
| 3. Projet de résolution commun présenté par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador | 18 |
| 4. Amendement de l'Argentine au projet de résolution commun présenté par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador | 18 |
| 5. Mémoire explicatif sur la question du vote au Conseil de sécurité en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres (document de travail présenté par la délégation de Cuba).... | 18 |
| 6. Avant-projet de résolution sur la question de l'admission de nouveaux Membres (document de travail présenté par l'Argentine) | 20 |
| 7. Mémoire explicatif sur la question de l'admission de nouveaux Membres (document de travail présenté par les délégations de l'Egypte et des Philippines) | 20 |

I. Introduction

1. Le 21 décembre 1952, l'Assemblée générale a adopté la résolution 620 (VII) relative à l'admission de nouveaux Membres. Elle y a décidé :

1) De créer une commission spéciale composée d'un représentant de chacun des Etats Membres suivants : Argentine, Belgique, Canada, Chine, Colombie, Cuba, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Liban, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Salvador et Union Sud-Africaine ;

2) De donner pour mandat à la Commission spéciale de procéder à une étude minutieuse de la question de l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, en examinant les propositions et suggestions qui ont été présentées à l'Assemblée générale et à ses Commissions ou qui lui seront soumises directement par tout Membre de l'Organisation, la Commission spéciale devant effectuer cette étude en tenant compte des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, des débats de l'Assemblée générale et de ses Commissions, des débats du Conseil de sécurité, des avis consultatifs de la Cour internationale de Justice, des autres antécédents de la question et des principes du droit international ;

3) D'inviter la Commission spéciale à présenter à l'Assemblée générale, lors de sa huitième session, un rapport sur ses travaux et les conclusions auxquelles elle sera parvenue et de transmettre ce rapport au Secrétaire général en temps opportun, afin qu'il soit distribué aux Etats Membres deux mois au moins avant l'ouverture de la huitième session de l'Assemblée générale (voir annexe 1).

2. La Commission spéciale a tenu onze séances¹ au Siège de l'Organisation des Nations Unies, entre le 31 mars et le 15 juin 1953. A sa onzième et dernière séance, elle a adopté le présent rapport à l'unanimité.

3. Les Etats Membres désignés par l'Assemblée générale pour faire partie de la Commission spéciale ont nommé les représentants ci-après :

Argentine: M. Enrique Ferrer Vieyra (représentant) ;
Belgique: M. Joseph Nisot (représentant) ;
Canada: M. D. M. Johnson (représentant) ;
Chine: M. Tingfu F. Tsiang (représentant) ; M. Shuhsi Hsu, M. H. C. Kiang (suppléants) ;
Colombie: M. Carlos Echeverri Cortés (représentant) ;

Cuba: M. José Miguel Ribas (représentant) ;
Egypte: M. Aly Kamel Fahmy (représentant) ;
Etats-Unis d'Amérique: M. Henry Cabot Lodge Jr. (représentant) ; M. James J. Wadsworth, M. Paul Taylor, M. Milton K. Wells (suppléants) ;
France: M. Pierre Ordonneau (représentant) ;
Grèce: M. Alexis Kyrrou (représentant) ;
Liban: M. Edward Rizk (représentant) ;
Norvège: M. Hans Engen (représentant) ; M. Erik Dons (suppléant) ;
Nouvelle-Zélande: M. Leslie Knox Munro (représentant) ; M. A. R. Perry, M. J. V. Scott (suppléants) ;
Pays-Bas: M. D. J. Von Balluseck (représentant) ; le baron D. W. Van Lynden, M. H. Scheltema (suppléants) ;
Pérou: M. Carlos Holguin de Laval (représentant) ;
Philippines: M. Salvador P. López (représentant) ;
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord: sir Gladwyn Jebb (représentant) ; M. P. M. Crosthwaite, M. P. S. Laskey (suppléants) ;
Salvador: M. Miguel Rafael Urquía (représentant) ; M. Carlos Serrano García (suppléant) ;
Union Sud-Africaine: M. J. R. Jordaan (représentant) ; M. I. Botha, M. J. J. Theron (suppléants).

4. M. Miguel Rafael Urquía (Salvador) a été élu Président, M. Salvador P. López (Philippines) a été élu Vice-Président et M. Hans Engen (Norvège) a été élu Rapporteur.

5. A la première séance, la Commission a prié le Secrétaire général de lui présenter un mémoire sur l'historique de la question de l'admission de nouveaux Membres, afin de faciliter son travail. Ce mémoire a été distribué le 22 avril 1953².

6. A sa deuxième séance, le 12 mai, la Commission a décidé de procéder à une brève discussion générale avant d'examiner les propositions qui lui avaient été renvoyées et les propositions ou suggestions qui pourraient être faites au cours des débats.

7. A l'issue de la discussion générale, la Commission spéciale a convenu, à sa cinquième séance, le 22 mai, de classer en deux groupes, afin d'en faciliter la discussion, les diverses propositions et suggestions renvoyées à la Commission par l'Assemblée ou faites à la Commission elle-même.

II. Propositions et suggestions

A. PREMIER GROUPE

8. Le premier groupe se compose des propositions et suggestions suivantes :

1) Un projet de résolution du Pérou (voir annexe 2).

Aux termes de ce projet de résolution, l'Assemblée générale considérerait notamment ce qui suit : i) il résulte des débats qui se sont déroulés au Conseil de sécurité que les vetos opposés à l'admission des Etats candidats, dont les membres du Conseil avaient reconnu à l'unanimité qu'ils remplissaient les conditions nécessaires pour être admis comme Membres des Nations Unies, semblent avoir été inspirés de motifs étrangers à l'Article 4 de la Charte, contrairement, par conséquent,

à l'avis consultatif émis le 28 mai 1948 par la Cour internationale de Justice ; ii) le principe de l'universalité dont s'inspire la Charte ne peut être restreint par une application arbitraire de la règle de l'unanimité de manière à interdire indéfiniment l'admission des Etats candidats remplissant les conditions requises ; iii) il y a des raisons sérieuses pour affirmer que cette règle, qui est une exception, ne doit être appliquée que d'une façon restrictive et par conséquent dans les seuls cas qui relèvent exclusivement de la compétence du Conseil de sécurité ; iv) en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres, il ressort indiscutablement du texte des débats de la Conférence de San-Francisco que la décision finale appartient à l'Assemblée générale et que,

¹ A/AC.64/SR.1-11.

² A/AC.64/L.1.

par conséquent, la recommandation du Conseil de sécurité, si elle est nécessaire, constitue un acte préalable ou une étape de procédure qui n'exige pas l'application de la règle de l'unanimité; v) même si cette règle s'appliquait à la recommandation du Conseil de sécurité, elle ne pourrait être admise dans les cas où elle impliquerait une violation de la Charte, ainsi que cela se produirait si l'on reconnaissait la valeur du veto en ce qui concerne l'admission, comme nouveaux Membres, d'Etats dont la Puissance qui a fait usage du veto a reconnu qu'ils remplissent les conditions requises à l'Article 4; vi) la résolution de l'Assemblée générale intitulée "L'Union pour le maintien de la paix", approuvée par la presque unanimité des membres de l'Assemblée générale, a consacré la doctrine selon laquelle le veto d'une grande Puissance ne peut paralyser l'Organisation, ni dégager l'Assemblée générale des responsabilités que lui a conférées la Charte. En conséquence, l'Assemblée générale déciderait de constater que les opinions exprimées, les votes émis et les propositions présentées au sein du Conseil, en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres, manifestent, en ce qui concerne les Etats auxquels ils se rapportent, la reconnaissance unanime du fait que ces Etats remplissent les conditions requises pour devenir Membres des Nations Unies, conformément à l'Article 4 de la Charte; l'Assemblée déciderait d'examiner, à la lumière des buts et principes de la Charte, et compte tenu des considérations qui précèdent, chacune des demandes présentées par ces Etats.

2) Le projet de résolution commun présenté à la Commission politique spéciale par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador (voir annexe 3).

Aux termes de ce projet de résolution commun, l'Assemblée générale, i) considérant qu'il est essentiel à la réalisation des objectifs de l'Organisation des Nations Unies que l'on facilite l'entrée comme nouveaux Membres d'Etats qui remplissent les conditions fixées par la Charte; ii) considérant que, d'après la Déclaration de San-Francisco en date du 7 juin 1945, l'admission de nouveaux Membres n'est pas soumise à la règle de l'unanimité, mais doit être réglée par un vote de procédure, c'est-à-dire le vote de sept membres quelconques du Conseil, puisque, bien qu'elle puisse intéresser le maintien de la paix et de la sécurité internationales, elle n'oblige pas à prendre des mesures directes à ce sujet; iii) considérant que l'expression "un vote de procédure" indique bien que les questions auxquelles elle se rapporte peuvent ne pas être procédurales au sens strict du terme; iv) considérant que l'Assemblée générale, étant l'organe auquel il appartient de se prononcer en dernier ressort sur les demandes d'admission des nouveaux Membres, a la faculté et même l'obligation de se prononcer à l'égard des demandes en suspens conformément à ce critère; v) déciderait d'examiner séparément chacune des demandes en suspens et de se prononcer pour ou contre l'admission après avoir examiné chaque cas au fond et en tenant compte du résultat du vote intervenu au Conseil de sécurité conformément au paragraphe 2 de l'Article 27 de la Charte.

3) Un amendement de l'Argentine au projet de résolution commun également présenté à la Commission politique spéciale (voir annexe 4).

Cet amendement rappelle, entre autres, l'interprétation du Comité de juristes de la Conférence de San-Francisco, interprétation approuvée par la suite par le Comité II et la Conférence elle-même, et selon laquelle le pouvoir "de rejeter une recommandation déconseillant l'admission d'un Etat aux Nations Unies" et par

conséquent de décider d'admettre cet Etat comme Membre, était expressément reconnu à l'Assemblée. Aux termes de l'amendement, l'Assemblée générale déciderait aussi d'examiner séparément chacune des demandes d'admission présentées afin de se prononcer sur ces demandes.

4) Un mémoire explicatif présenté par Cuba (voir annexe 5).

La délégation de Cuba exprime l'opinion que la question de l'admission de nouveaux Membres doit être réglée par un vote de procédure conformément à la Déclaration des quatre Puissances invitantes, faite à San-Francisco le 7 juin 1945. La recommandation de la Commission intérimaire en date du 15 juillet 1948 et la résolution adoptée le 14 avril 1949 par l'Assemblée générale appuient cette opinion. Le Conseil de sécurité doit se prononcer sur "le point préliminaire" de savoir si la question de l'admission de nouveaux Membres est soumise à un vote de procédure. Le Conseil de sécurité n'a pas suivi une pratique uniforme en ce qui concerne ce point préliminaire. Dans un cas, le Conseil de sécurité a conclu que le point préliminaire devait être réglé par un vote de procédure sur la base d'une décision présidentielle, conformément à l'article 30 du règlement intérieur provisoire du Conseil. Suivant ce précédent, le Conseil pourrait ainsi se prononcer sur l'admission de nouveaux Membres par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres.

B. DEUXIÈME GROUPE

9. Le deuxième groupe se compose des propositions et suggestions suivantes:

1) Une proposition de l'Argentine présentée comme document de travail (voir annexe 6).

Constatant le sentiment général en faveur de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies et déclarant que l'admission de nouveaux Membres doit être décidée "en fonction de la situation individuelle de chacun des Etats qui demandent à être admis", l'Argentine proposait que l'Assemblée générale recommande au Conseil de sécurité d'examiner à nouveau les demandes d'admission présentées par l'Albanie, la République populaire de Mongolie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Jordanie, l'Autriche, Ceylan, le Népal et la Libye, et de lui présenter une recommandation pour chacun de ces Etats.

2) Un mémoire explicatif présenté par l'Egypte et les Philippines (voir annexe 7).

Les auteurs du mémoire expriment leur conviction que, puisque les débats longs et détaillés consacrés aux aspects juridiques de la question n'ont pas permis d'aboutir à des résultats fructueux, la Commission spéciale doit examiner les propositions ayant pour but de permettre à l'Organisation de sortir de l'impasse politique dont l'existence a empêché l'admission de nouveaux Membres. Il n'est pas possible de passer outre à la règle de l'unanimité appliquée jusqu'ici, au Conseil de sécurité, aux votes relatifs à l'admission de nouveaux Membres. Dans ces conditions, la proposition dite de "l'admission en bloc" est la seule qui offre une possibilité de faire entrer dans l'Organisation un certain nombre d'Etats qualifiés; selon cette proposition, le Conseil de sécurité examinerait de nouveau l'admission simultanée de quatorze Etats candidats: l'Albanie, la République populaire de Mongolie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Jordanie, l'Autriche, Ceylan, le Népal et

la Libye. Ces quatorze Etats devraient remplir les conditions d'admission énoncées à l'Article 4 de la Charte et, à l'Assemblée générale, tout Etat Membre pourrait s'opposer à ce que certains Etats soient compris dans le groupe à condition de prouver de façon concrète

III. Examen du premier groupe de propositions et suggestions

A. AVIS FAVORABLES

10. Le représentant du PEROU a déclaré que la position de son gouvernement, telle que sa délégation l'avait exposée à l'Assemblée générale et à la Commission politique spéciale, demeurait inchangée. Cette position repose sur les dispositions de la Charte et sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice en date du 28 mai 1948 selon lequel l'admission d'un Etat ne doit se fonder que sur les conditions expressément prévues à l'Article 4 de la Charte. La délégation du Pérou est opposée à l'application de la règle de l'unanimité au Conseil de sécurité lorsque cette règle est invoquée pour empêcher l'admission d'un Etat candidat pour des raisons étrangères aux critères de la Charte. La délégation du Pérou défend le principe de l'universalité de l'Organisation et estime que c'est à l'Assemblée générale, et à elle seule, qu'il incombe de prendre la décision finale en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres.

11. Pour le représentant du Pérou, les arguments qui ont été avancés contre les propositions des pays de l'Amérique latine n'ont en rien amoindri la valeur des idées qui les ont inspirés. Les déclarations des représentants de l'Argentine et de Cuba¹ ont donné une force nouvelle à la tentative faite par les délégations d'Amérique centrale pour trouver au problème une solution pratique qui respecte la dignité de l'Organisation des Nations Unies.

12. Enfin, le représentant du Pérou, se fondant sur les termes du mandat contenu dans la résolution 620 (VII) de l'Assemblée générale, ainsi que sur la marche générale du débat, a déclaré qu'un vote n'était pas nécessaire sur les propositions présentées par les délégations du Pérou et des Etats d'Amérique centrale.

13. Le représentant du SALVADOR a estimé qu'il serait possible de trouver une solution à la fois pratique et juridique et il a déclaré que le projet de résolution des pays de l'Amérique centrale était entièrement conforme aux avis consultatifs de la Cour internationale de Justice et qu'il visait à résoudre le problème de l'admission de nouveaux Membres, en respectant les dispositions de l'Article 4 de la Charte et en interprétant de façon plus libérale celles de l'Article 27.

14. Selon le représentant du Salvador, les délégations des pays d'Amérique centrale reconnaissent que, conformément à l'Article 4, il incombe au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, successivement, de se prononcer sur l'aptitude d'un candidat à remplir les obligations qu'impose la Charte; le rôle du Conseil est d'émettre une recommandation favorable, celui de l'Assemblée générale de prendre la décision finale.

15. La situation inextricable où l'Organisation se trouve résulte de l'interprétation que le Conseil de sécurité a donnée de l'Article 27 de la Charte, savoir que l'admission de nouveaux Membres n'est pas une question de procédure mais une question de fond soumise au veto, aux termes du paragraphe 3 de l'Article 27. Les pays d'Amérique centrale cherchent à obtenir une interprétation plus concrète des dispositions de la partie

que ces Etats ne remplissent pas les conditions requises par la Charte. Aucune disposition de la Charte n'interdit l'admission de deux ou plusieurs Etats simultanément, pourvu que l'Assemblée juge qu'ils remplissent les conditions requises.

I de la Déclaration de San-Francisco, qui permettrait de définir clairement les cas où le veto peut être appliqué et ceux où il ne peut l'être. Le représentant du Salvador n'est pas d'accord avec les représentants qui ont affirmé que l'Article 27 stipule clairement que les décisions du Conseil de sécurité sur toutes les questions autres que de procédure doivent être prises par un vote affirmatif de sept de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents. Il ne peut admettre non plus l'opinion du représentant de l'Union Sud-Africaine selon laquelle les listes qui figurent aux paragraphes 1 et 2 de la partie I de la Déclaration de San-Francisco ne sont pas limitatives. A son avis, le paragraphe 1 contient une liste exhaustive des questions de fond auxquelles le veto est applicable.

La rédaction de ce texte montre clairement que le veto n'est applicable qu'aux décisions qui entraînent, de la part du Conseil, des mesures directes pour régler des différends ou des situations de nature à engendrer des différends, pour constater et écarter les menaces contre la paix et pour faire cesser les ruptures de la paix. Le veto ne s'applique qu'aux décisions qui concernent directement la fonction essentielle du Conseil de sécurité: le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les grandes Puissances l'ont nettement indiqué dans le paragraphe 9 de la partie I de leur Déclaration: "Etant donné les responsabilités primordiales des membres permanents, on ne peut s'attendre, dans l'état actuel des conditions du monde, à ce qu'ils assument l'obligation d'agir dans un domaine aussi grave que le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en exécution d'une décision à laquelle ils n'ont pas donné leur adhésion." L'admission de nouveaux Membres n'appartient pas à la catégorie prévue au paragraphe 1. En revanche, le paragraphe 2 contient une liste de questions de procédure ou de questions soumises au vote de procédure qui n'ont qu'un caractère d'exemples; cette liste n'est pas limitative. La délégation du Salvador ne prétend pas que l'admission de nouveaux Membres doive être considérée exclusivement comme une question de procédure. Mais la Déclaration de San-Francisco établit une distinction entre les questions de procédure et les questions à décider par un vote de procédure. La question de l'admission de nouveaux Membres peut être classée dans cette seconde catégorie.

16. A l'appui d'une interprétation libérale de l'Article 27, le représentant du Salvador a aussi appelé l'attention sur le fait que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, contrairement à l'interprétation littérale du paragraphe 3 de l'Article 27, avaient admis que l'absence ou l'abstention de membres permanents n'emportaient pas nullité des décisions prises par un vote affirmatif d'au moins sept des autres membres du Conseil. Il a cité, à titre d'exemples, les décisions relatives à la question d'Espagne en 1946, à la question du Cachemire en 1948, ainsi que les décisions de juin 1950 relatives à l'agression en Corée. A l'époque, on a considéré que l'usage ainsi adopté représentait un progrès dans la procédure de l'Organisation. Il serait légitime d'agir de même en ce qui concerne la procédure des votes du Conseil de sécurité relatifs à l'admission de nouveaux Membres.

¹ Voir ci-dessous les paragraphes 20 à 36.

17. Le représentant de la France ayant déclaré⁴ que les dispositions du paragraphe 3 de l'Article 27 de la Charte étaient très claires, le représentant du Salvador lui a demandé si la disposition qui prévoit que les voix de tous les membres permanents doivent être comprises dans le vote affirmatif de sept membres du Conseil est vraiment respectée lorsqu'un membre permanent s'abstient ou est absent quand le Conseil de sécurité vote sur une question de fond. Au Conseil de sécurité, a-t-il ajouté, l'abstention d'un membre permanent n'est pas considérée comme constituant un veto; en fait, une action de police a été entreprise en l'absence d'un membre permanent.

18. Certains ont prétendu que, conformément à l'Article 18 de la Charte, l'admission de nouveaux Membres était une question importante appelant une décision prise à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et que, par conséquent, le Conseil de sécurité ne pouvait la considérer comme une simple question de procédure. Cet argument serait valable si les deux organes intéressés avaient un même rôle à remplir dans l'examen des demandes d'admission. Il n'en est cependant pas ainsi. Le Conseil recommande, l'Assemblée décide. L'Assemblée peut rejeter la recommandation du Conseil, mais le Conseil ne peut revenir sur la décision de l'Assemblée. En outre, comme la délégation de l'Argentine l'a fait remarquer⁵, l'intention de la majorité, à San-Francisco, était que l'Assemblée fût habilitée non seulement à repousser une recommandation favorable du Conseil, mais encore à admettre un Etat candidat en dépit d'une recommandation défavorable, ce qui prouve que les fonctions confiées à l'Assemblée générale sont beaucoup plus importantes que celles qui ont été dévolues au Conseil de sécurité. Cela prouve également qu'il est pratiquement impossible de procéder par analogie avec d'autres questions, celle de l'expulsion d'un Etat Membre par exemple, comme le voudraient certains membres de la Commission. Il y a, d'ailleurs, des cas où le rôle du Conseil et celui de l'Assemblée sont d'une égale importance, par exemple s'agissant de l'élection des juges de la Cour internationale de Justice.

19. Le représentant du Salvador a exprimé sa déception de voir que les quatre membres permanents du Conseil de sécurité qui étaient représentés à la Commission spéciale paraissaient adopter, en ce qui concerne l'application du veto à l'admission de nouveaux Membres, une position moins libérale que celle qu'ils avaient prise à la Commission intérimaire en 1948. Le représentant des Etats-Unis a déclaré récemment, devant la Commission politique spéciale, qu'à la Conférence de San-Francisco les cinq grandes Puissances avaient pensé que le veto ne serait utilisé que dans des cas exceptionnels, mais que l'URSS avait fait une règle de cette exception. Le représentant du Salvador s'est demandé si l'admission de nouveaux Membres doit être considérée comme un cas exceptionnel, étant donné qu'il paraît évident que les membres permanents du Conseil de sécurité désirent que le veto y soit applicable.

20. Le représentant de l'ARGENTINE a déclaré que la position de sa délégation n'avait pas sensiblement varié depuis 1946. Selon elle, l'admission de nouveaux Membres constitue un tout dans lequel le Conseil de sécurité a pour rôle de recommander l'admission, tandis que l'Assemblée générale doit prendre la décision définitive. La recommandation peut être favorable ou défavorable. Les comptes rendus du Comité II/1 de la

Conférence de San-Francisco établissent que le paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte ne vise que la procédure à suivre pour l'admission de nouveaux Membres; les conditions auxquelles doivent satisfaire les Etats requérants sont énoncées au paragraphe 1 qui a fait l'objet des travaux du Comité I/2. La seule interprétation juridique valable du paragraphe 2 de l'Article 4 est celle que le Comité consultatif de juristes a donnée le 16 juin 1945, interprétation mentionnée dans le rapport du Comité II/1 et approuvée plus tard par la Conférence de San-Francisco, à savoir que l'Assemblée générale est habilitée à accepter ou à rejeter une recommandation en faveur de l'admission d'un nouveau Membre ou une recommandation déconseillant l'admission d'un Etat aux Nations Unies. Une documentation abondante de la Conférence de San-Francisco vient étayer cette interprétation. On ne peut déduire d'aucun des documents utilisés par la Conférence que la recommandation du Conseil doit être favorable et doit être prise à l'unanimité des cinq grandes Puissances. Le cas de l'admission de nouveaux Membres n'a pas non plus été mentionné à l'occasion de la discussion des cas précis d'application du veto.

21. Le seul document de la Conférence qui mentionne les attributions du Conseil en matière d'admission de nouveaux Membres précise que plusieurs représentants ont fait valoir que le Conseil devait avoir l'initiative des propositions concernant la participation de nouveaux Etats. Il en résulte clairement que la décision finale relève de l'Assemblée générale.

22. En réponse à l'avis exprimé par la délégation de l'Argentine sur le rôle de l'Assemblée générale, le représentant de l'Union Sud-Africaine a établi une analogie entre les Articles 18 et 27 de la Charte, en déclarant que, puisque l'admission de nouveaux Membres est pour l'Assemblée générale une question importante exigeant une majorité des deux tiers, ce doit également être pour le Conseil de sécurité une question importante exigeant le vote affirmatif des cinq membres permanents⁶. Cet argument ne manque pas de logique, mais il part de l'idée que la Charte définirait une procédure de vote déterminée pour les deux organes lorsqu'ils seraient appelés à se prononcer sur des questions importantes. Or, en fait, la Charte envisage plusieurs méthodes de vote différentes lorsqu'il s'agit de questions importantes. La première de ces méthodes découle de l'Article 6 et exige le vote affirmatif des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale; la deuxième, prévue au paragraphe 1 de l'Article 109, exige la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale et le vote affirmatif de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité; la troisième, qui s'applique aux questions telles que l'élection du Secrétaire général, prévoit un vote à la majorité simple à l'Assemblée générale et le vote affirmatif des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Une autre méthode, prévue à l'Article 10 du Statut de la Cour internationale de Justice, n'exige que la majorité absolue des voix à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. D'ailleurs, le veto ne s'applique pas à un certain nombre de questions importantes.

23. La Déclaration de San-Francisco confirme qu'il n'existe pas de critère unique qui permette d'établir une relation entre l'importance d'une question et la méthode de vote. Les auteurs de la Déclaration ont inscrit de graves problèmes dans leur liste des questions de procédure pouvant être réglées par un vote à la majorité simple.

⁴ Voir ci-dessous le paragraphe 58.

⁵ Voir ci-dessous le paragraphe 20.

⁶ Voir ci-dessous le paragraphe 41.

24. Le représentant de l'Argentine a également mis en lumière la différence qu'il y a entre les dispositions de l'Article 4 de la Charte et celles des Articles 5 et 6. La suspension et l'exclusion des Membres sont des questions qui touchent directement à la paix et à la sécurité internationales; elles relèvent — comme il a été dit à San-Francisco — des "mesures de coercition", au sujet desquelles le Conseil de sécurité est nécessairement appelé à se prononcer. Tel n'est pas le cas de l'admission de nouveaux Membres, qui fait l'objet de l'Article 4.

25. Invoquant les travaux de Kelsen sur les Nations Unies, le représentant de l'Egypte a avancé un argument intéressant et important⁷ pour critiquer les vues de l'Argentine sur le rôle de l'Assemblée générale. Kelsen avait conclu que le mot "recommandation" a deux sens différents dans la Charte. Aux Articles 10, 11, 14, 36, 37 et 38, ce mot signifierait "conseil" et n'impliquerait aucune obligation d'accepter les recommandations faites. Dans d'autres contextes de la Charte, le mot "recommandation" aurait le sens de "décision" et il s'ensuivrait que, dans ces cas, une recommandation aurait la même valeur juridique qu'une décision de l'Assemblée générale. Kelsen avait affirmé, en fait, que la recommandation du Conseil dont il est question au paragraphe 2 de l'Article 4 avait la même force juridique que la décision de l'Assemblée également mentionnée dans ce paragraphe. Mais il avait ajouté, ce qui semble réfuter son premier argument, que l'Assemblée n'était pas tenue d'accepter les recommandations du Conseil tendant à admettre un nouveau Membre. Cette interprétation de Kelsen, selon le représentant de l'Argentine, repose peut-être sur des considérations d'ordre politique plutôt que sur des éléments juridiques et s'appuie sur la documentation que le représentant de la Chine⁸ a citée au sujet des dispositions des règlements intérieurs de l'Assemblée générale et du Conseil qui concernent l'admission de nouveaux Membres.

26. Aux yeux du représentant de l'Argentine, le Conseil a le pouvoir d'interpréter celles des dispositions de la Charte qui le concernent seul; ses pouvoirs sont toutefois limités en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres, pour laquelle l'Assemblée générale est également compétente. Le Conseil ne peut donner une interprétation qui risque de conduire à une violation flagrante de la Charte. Il ne peut que recommander; à l'Assemblée seule de décider.

27. Les documents de la Conférence de San-Francisco indiquent que celle-ci était favorable à l'idée de confier à l'Assemblée générale le pouvoir d'admettre de nouveaux Membres. Aucun de ces documents ne déclare que le Conseil de sécurité peut opposer un veto à l'admission d'un Etat; tous ces documents reconnaissent les pouvoirs de l'Assemblée générale en la matière et si l'on a discuté du droit de veto à l'occasion de cas déterminés pour lesquels il pourrait être exercé, l'admission de nouveaux Membres n'a jamais été mentionnée à ce propos.

28. La seule manière de défendre le pouvoir, pour le Conseil de sécurité, de mettre son veto à l'admission d'un nouveau Membre, c'est de nier la validité des documents officiels de la Conférence de San-Francisco, comme la Cour internationale de Justice a dû le faire dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 1950. Il est intéressant de noter que quatre juges de la Cour avaient également pris part aux travaux du Comité consultatif de juristes, où ils avaient exprimé des vues différentes.

29. Le problème de l'admission de nouveaux Membres peut recevoir une solution soit technique, soit politique. Le représentant de l'Argentine ne s'opposerait pas à une solution politique si tel était le vœu de la majorité de la Commission spéciale. La Commission a pour tâche essentielle de découvrir un moyen de sortir de l'impasse actuelle.

30. Le représentant de CUBA a soutenu qu'aux termes de la Déclaration formulée à San-Francisco le 7 juin 1945, la question de l'admission de nouveaux Membres est exclue des cas où la règle de l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité doit s'appliquer. En certaines occasions, notamment au cours des débats relatifs à l'Espagne et aux incidents survenus à la frontière grecque, le Conseil de sécurité n'a pas appliqué la règle de l'unanimité. Lorsqu'il s'est agi en 1950 d'inviter un représentant de la République populaire de Chine à participer à un certain débat, le Président du Conseil de sécurité, appliquant l'article 30 du règlement intérieur provisoire, a décidé, en dépit de l'opposition d'un membre permanent, que le vote qui venait d'être acquis avait le caractère d'un vote de procédure⁹.

31. Pour ce qui est des arguments en faveur de la règle de l'unanimité qui reposent sur l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 3 mars 1950, la Cour a expressément déclaré qu'elle n'était pas tenue de trancher la question de savoir si le veto est applicable à l'admission de nouveaux Membres, mais qu'elle devait simplement indiquer si l'Assemblée générale devait admettre un Etat en l'absence d'une recommandation du Conseil de sécurité. Dans la pratique, chaque fois qu'un membre permanent du Conseil s'est prononcé contre l'admission, le Président du Conseil de sécurité a interprété ce vote négatif comme un veto. C'est pourquoi, dans son mémoire explicatif, la délégation de Cuba a conclu que la seule façon de sortir de l'impasse serait d'adopter le principe qu'une décision prise à la majorité de sept membres est valable.

32. Quant à l'argument tiré de la Déclaration de San-Francisco selon lequel le texte de l'Article 27 de la Charte exclut uniquement du veto les questions de procédure et selon lequel l'admission de nouveaux Membres ne saurait être classée dans cette catégorie, il convient d'observer que la liste des questions de procédure qui figure au paragraphe 2 de la partie I de la Déclaration de San-Francisco n'est nullement limitative. Il suffit d'analyser cette énumération pour voir que, parmi ces questions, il n'en est aucune que l'on puisse considérer comme relevant uniquement du domaine de la procédure; cependant, les décisions concernant ces questions sont régies par un vote de procédure, qui requiert simplement sept votes affirmatifs. Il ne faut pas donner un sens rigoureusement technique à l'expression "questions de procédure". Les auteurs de la Charte ont simplement voulu indiquer qu'il s'agissait d'un groupe de questions non soumises au veto, par opposition à certaines autres questions auxquelles s'applique ledit veto.

33. Etant donné la nature du privilège que confère le droit de veto, la portée des termes "questions de procédure" et celle des termes "questions de fond" doivent être définies de façon limitative lorsqu'il s'agit de l'application du veto. Il ressort du reste clairement du paragraphe 4 de la partie I de la Déclaration de San-Francisco que les membres permanents préoyaient pour le veto une application limitée aux cas supposant l'adoption de mesures de coercition et aux cas suscepti-

⁷ Voir ci-dessous le paragraphe 45.

⁸ Voir ci-dessous les paragraphes 65 à 67.

⁹ Voir ci-dessous les paragraphes 55 et 56.

bles d'entraîner de telles mesures. A la lumière de cette interprétation des Puissances invitantes, on peut admettre que toute décision du Conseil de sécurité qui n'entraînerait pas de conséquences politiques graves ou de mesures de coercition doit être considérée comme une question de procédure et peut être réglée par une décision prise à la majorité de sept membres du Conseil de sécurité. C'est le cas de l'admission de nouveaux Membres.

34. A l'appui de la thèse selon laquelle le veto ne doit pas s'appliquer à l'admission de nouveaux Membres, le représentant de Cuba a cité le rapport soumis en 1948 par la Commission intérimaire de l'Assemblée générale ainsi que les conclusions formulées par M. Alvarez, juge à la Cour internationale de Justice, dans son opinion dissidente jointe à l'avis consultatif du 3 mars 1950. M. Alvarez avait précisé que, lorsque le droit de veto avait été créé, il ne devait s'appliquer qu'aux questions concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne s'exercer que dans de justes limites.

35. De plus, dans sa résolution "L'Union pour le maintien de la paix"¹⁰ (résolution 377 (V) du 3 novembre 1950), l'Assemblée générale est allée, en fait, beaucoup plus loin que dans sa résolution 267 (III) relative à la recommandation de la Commission intérimaire. La première de ces résolutions se fonde sur le principe suivant lequel, lorsqu'il s'agit de questions sur lesquelles l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont des pouvoirs communs, l'Assemblée générale a le droit et le devoir de prendre des décisions quand le Conseil se trouve, en raison de l'exercice du droit de veto par l'un de ses membres permanents, dans l'incapacité de s'acquitter efficacement de ses fonctions. Si l'Assemblée générale est allée, en dépit de l'Article 12 de la Charte, jusqu'à se saisir d'une question intéressant la paix et la sécurité internationales alors que le Conseil de sécurité n'en avait pas terminé l'examen, elle peut sans aucun doute se saisir d'une question qui relève de sa compétence quand aucune disposition de la Charte ne lui interdit.

36. Répondant ensuite à l'observation du représentant des Philippines¹¹ selon laquelle, pour toute question qui relève de la compétence commune du Conseil et de l'Assemblée — la nomination du Secrétaire général par exemple — c'est en réalité l'autorité du Conseil de sécurité qui l'emporte, le représentant de Cuba a fait remarquer que l'Assemblée générale avait réussi à proroger le mandat de l'ancien Secrétaire général en dépit de l'opposition manifestée au Conseil de sécurité par l'un des membres permanents. L'autorité du Conseil de sécurité ne l'emporte donc pas toujours sur celle de l'Assemblée générale.

37. Le représentant du LIBAN s'est déclaré convaincu que le problème dont la Commission spéciale était saisie avait un caractère essentiellement politique et qu'il était dû à la tension politique existant entre les deux grands blocs de Puissances. Tout en croyant fermement que la meilleure solution serait une solution d'ordre politique, il n'en voyait pas moins dans les projets de résolution des délégations du Pérou et d'Amérique centrale un règlement possible du problème.

Ces textes soulevaient trois points principaux : l'exercice du droit de veto par les membres permanents du Conseil de sécurité en matière d'admission de nouveaux Membres ; la question de savoir si l'Assemblée générale a le droit d'admettre un Etat candidat en l'absence d'une

recommandation favorable du Conseil de sécurité ; la question de savoir si le vote négatif d'un membre permanent, émis contrairement aux dispositions de la Charte, peut faire obstacle à l'admission d'un nouveau Membre.

38. En ce qui concerne le premier et le troisième de ces points, la délégation du Liban, après mûre réflexion, estime que l'admission d'un Etat ne peut faire l'objet d'un veto au Conseil de sécurité et que la Charte ne l'a jamais voulu ainsi. L'on ne saurait s'étonner que ceux des membres de la Commission spéciale qui font partie à titre permanent du Conseil de sécurité ne se soient pas laissés convaincre, puisqu'ils se voient en mesure de faire usage d'un pouvoir plus étendu que l'Organisation elle-même. La formule "au jugement de l'Organisation" qui figure au paragraphe 1 de l'Article 4 de la Charte signifie manifestement "au jugement du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale". Si les auteurs de la Charte avaient voulu réserver aux membres permanents le droit de juger si un candidat est capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire, ils l'auraient expressément stipulé. En ayant arbitrairement recours au veto, un membre permanent porte atteinte à un droit que la Charte a conféré à l'ensemble de l'Organisation et s'arroge un pouvoir supérieur à celui du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale réunis. Le fait que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale aient accepté cette situation ne justifie en rien, du point de vue juridique, l'abus du veto. La Commission spéciale a le devoir de rappeler à l'Assemblée générale qu'elle possède un droit suprême de décision en vertu de l'Article 4.

39. En ce qui concerne le deuxième point — lié à l'amendement de l'Argentine à la proposition commune des pays de l'Amérique centrale — la délégation du Liban défend l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, qui affirme que le Conseil de sécurité doit formuler une recommandation avant que l'Assemblée générale admette un Etat candidat et que le paragraphe 2 de l'Article 4 vise une recommandation favorable du Conseil.

B. AUTRES AVIS

40. Le représentant de l'UNION SUD-AFRICAINE a estimé que le problème se réduisait aux deux questions suivantes : Le principe de l'unanimité des membres permanents du Conseil s'applique-t-il à la question de l'admission et, dans l'affirmative, est-il possible de passer outre au veto ? Le Conseil de sécurité a toujours appliqué ce principe et, s'il est vrai que quatre membres permanents ont déclaré renoncer à leur droit de veto en cette matière, ils l'ont fait volontairement.

41. En ce qui concerne le projet de résolution des quatre pays de l'Amérique centrale, les listes qui figurent aux paragraphes 1 et 2 de la Déclaration faite à San-Francisco le 7 juin 1945 par les quatre Puissances invitantes ne sont nullement limitatives. L'admission de nouveaux Membres ne figure dans aucune de ces listes. Le Conseil de sécurité a décidé, dès qu'il a été saisi de cette question, que l'admission faisait partie des problèmes régis par la règle de l'unanimité. Etant donné qu'il n'existe aucun lien de subordination entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, l'Assemblée générale n'est pas compétente pour casser une décision du Conseil. Le paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte précise que l'admission de nouveaux Membres est une question importante pour l'Assemblée générale et il doit donc en être de même pour le Conseil de sécurité, qui doit appliquer, par conséquent, la règle de l'unanimité. Il ressort clairement d'une comparaison entre les Articles

¹⁰ Voir ci-dessous les paragraphes 43, 54 et 73.

¹¹ Voir ci-dessous le paragraphe 62.

4, 5 et 6 que la même procédure doit s'appliquer à l'admission, à la suspension et à l'exclusion des Membres; le paragraphe 2 de l'Article 18 stipule que toutes ces questions sont des questions importantes et il en résulte que le Conseil ne peut les traiter comme des questions de procédure. Si le Conseil pouvait recommander une suspension par un simple vote de procédure, il pourrait appliquer la même procédure de vote pour rétablir un Membre dans ses droits; dans ces conditions, il pourrait annuler par un vote de procédure une décision prise par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers, ce qui serait parfaitement illogique. On ne peut amender la Charte en lui donnant une certaine interprétation; il faut plutôt chercher, dans la Charte, des dispositions permettant de mettre un terme à l'usage abusif du veto.

42. En ce qui concerne l'amendement présenté par l'Argentine au projet de résolution commun des quatre pays de l'Amérique centrale, la Cour internationale de Justice, dans l'avis consultatif qu'elle a émis le 3 mars 1950, a déclaré qu'il n'y avait aucune difficulté à établir quel était le sens naturel et ordinaire des termes employés à l'Article 4, ni à leur donner effet; la Cour a donc estimé qu'il ne lui était pas permis de recourir aux documents de San-Francisco, que le paragraphe 2 de l'Article 4 avait en vue une recommandation favorable du Conseil de sécurité et cela seulement. Rien ne permet donc d'admettre, au profit de l'Assemblée générale, le pouvoir d'attribuer à un vote émis par le Conseil de sécurité le caractère d'une recommandation, alors que le Conseil a estimé que ladite recommandation n'était pas adoptée. Enfin, le Conseil de sécurité n'a jamais formulé de recommandation défavorable au sujet de la demande d'admission présentée par un Etat.

43. Le représentant de l'EGYPTE, tout en réservant la position que son gouvernement pourrait adopter à la huitième session de l'Assemblée générale relativement aux propositions du Pérou et des quatre Etats d'Amérique centrale, a déclaré que la résolution intitulée "L'Union pour le maintien de la paix" était restée dans les limites de la compétence de l'Assemblée générale, telle qu'elle est définie par les Articles 10 et 11 de la Charte¹². Au contraire, la proposition du Pérou cherchait à conférer à l'Assemblée générale des pouvoirs que la Charte n'envisage pas, car l'Article 10 ne l'autorise pas à prendre de décisions à ce sujet.

44. L'Assemblée générale n'a pas le droit d'intervenir dans la procédure de vote du Conseil de sécurité qui, conformément aux décisions prises à San-Francisco, a le droit d'interpréter les dispositions de la Charte dont l'application relève de ses attributions. La délégation de l'Egypte estime néanmoins que l'interprétation de la Charte par le Conseil de sécurité ne doit être ni trop libérale ni arbitraire, mais qu'elle doit respecter les limitations et restrictions qu'impose une interprétation de bonne foi. Un exemple d'interprétation libérale de sa procédure par le Conseil de sécurité concerne le paragraphe 3 de l'Article 27, lequel a été interprété comme signifiant que l'abstention d'un membre permanent n'empêche pas l'adoption d'une décision par le Conseil sur une question de fond. Malheureusement, on a laissé aux membres permanents du Conseil une grande latitude par l'exercice du veto et du double veto. Il n'y a pas de remède à cet état de choses tant que la Charte n'aura pas été amendée.

45. Le simple énoncé, dans la Charte, des attributions incontestées du Conseil de sécurité souligne le fait que

le Conseil est le principal organe politique des Nations Unies. L'admission de nouveaux Membres est certainement une question politique de la plus haute importance, pour laquelle la règle de l'unanimité devrait jouer, de même que pour les questions politiques semblables et les questions de fond qui sont de la compétence du Conseil. D'après l'interprétation de deux autorités reconnues, les professeurs Kelsen et Hambro, l'admission d'un Etat à l'Organisation des Nations Unies est une question qui relève de la compétence commune de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité¹³. La rédaction du paragraphe 2 de l'Article 4 n'exclut pas l'interprétation suivant laquelle l'Assemblée générale prend sa décision sur recommandation, favorable ou défavorable, du Conseil de sécurité, mais il est peu probable que les auteurs de la Charte aient eu l'intention de conférer au Conseil de sécurité un rôle aussi secondaire dans une question d'une telle importance politique. L'admission de nouveaux Membres doit se faire par une décision favorable du Conseil de sécurité, suivie d'une décision concordante de l'Assemblée générale et, puisque l'admission de nouveaux Membres est l'une des questions importantes pour lesquelles les décisions de l'Assemblée sont prises à la majorité des deux tiers, la décision du Conseil doit être prise conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'Article 27.

46. En ce qui concerne l'amendement de l'Argentine au projet commun des pays de l'Amérique centrale, le représentant de l'Egypte a exprimé l'opinion que nul ne songe à contester que l'Assemblée générale peut accepter ou rejeter une recommandation en faveur de l'admission d'un nouveau Membre ou une recommandation déconseillant l'admission d'un Etat. Toutefois, il faut s'arrêter là comme l'a fait le Comité consultatif de juristes. L'Assemblée générale ne peut pas décider d'admettre un Etat en l'absence d'une recommandation favorable du Conseil de sécurité.

47. Pour le représentant des ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE, les divers projets et mémoires que les délégations des pays d'Amérique latine ont présentés à la Commission ont trait à trois problèmes principaux. Il s'agit tout d'abord de savoir si l'Assemblée générale peut décider de conférer la qualité de Membre de l'Organisation en l'absence d'une recommandation favorable du Conseil de sécurité. Il s'agit ensuite de décider si l'admission d'un Etat peut faire l'objet d'un veto au Conseil de sécurité. Il s'agit enfin de déterminer si le vote négatif émis par un membre permanent du Conseil de sécurité, en violation des dispositions de la Charte, est de nature à faire obstacle à l'admission.

48. En ce qui concerne le premier de ces problèmes, la Commission spéciale devrait s'inspirer de l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice, le 3 mars 1950. La Cour a déclaré que le paragraphe 2 de l'Article 4 vise exclusivement une recommandation favorable du Conseil de sécurité. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont toujours interprété ainsi le paragraphe 2 de l'Article 4, comme en témoignent les dispositions des articles 135 et 136 du règlement intérieur de l'Assemblée générale et le fait que le Conseil de sécurité n'a jamais envoyé de recommandation négative à l'Assemblée générale. Pour ce qui est de l'amendement de l'Argentine au projet de résolution commun des pays d'Amérique centrale, les débats qui ont eu lieu au Comité II/1 de la Conférence de San-Francisco ont nettement montré que, conformément à la proposition de Dumbarton Oaks, on entendait que l'assentiment du Conseil de sécurité fût nécessaire avant que l'Assemblée

¹² Voir les paragraphes 35, 54 et 73 du présent rapport.

¹³ Voir ci-dessus le paragraphe 25.

pût admettre un Etat dans l'Organisation. Le Comité a repoussé un certain nombre d'amendements tendant à limiter le rôle du Conseil de sécurité et il a adopté un texte voisin de la proposition de Dumbarton Oaks. Les modifications que le Comité de coordination et le Comité consultatif de juristes ont suggéré d'apporter à ce texte ne concernaient que la forme; l'interprétation que le Comité consultatif de juristes a donnée du nouveau texte et l'acceptation de cette interprétation par le Comité II/1 et par la Conférence de San-Francisco ne peuvent être considérées comme visant à limiter le rôle du Conseil de sécurité à des fonctions purement consultatives, car une décision de cette nature aurait accordé à l'Assemblée des pouvoirs que ce Comité avait déjà décidé de ne pas lui conférer. En outre, il convient de noter que rien dans l'interprétation du Comité consultatif de juristes n'autorise à penser que si l'Assemblée générale a le droit d'écarter une recommandation défavorable, elle soit pour autant habilitée à admettre un Etat dont le Conseil de sécurité a rejeté la candidature.

49. Pour ce qui est du deuxième problème, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique partage l'opinion de la majorité des délégations suivant laquelle les membres permanents du Conseil de sécurité ne doivent pas faire usage de leur droit de veto pour empêcher l'admission d'un candidat qui a obtenu au moins sept voix au Conseil de sécurité⁴. Si le Gouvernement de l'URSS avait observé la même attitude que les autres membres permanents, la question de l'admission de nouveaux Membres aurait été résolue depuis longtemps. Cependant, il ne s'agit plus maintenant de savoir s'il convient ou non de se servir du droit de veto mais de savoir si le droit de veto s'applique aux demandes d'admission. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont toujours procédé comme si ce droit s'appliquait; le Conseil de sécurité n'a jamais interprété les votes négatifs de l'URSS autrement que comme un veto. Dans l'étude qu'elle a consacrée en 1948 au problème du veto, la Commission intérimaire de l'Assemblée générale n'a pas décidé qu'une recommandation tendant à admettre un Etat à l'Organisation des Nations Unies constituait une décision de procédure du Conseil. Après avoir pris connaissance de cette étude, l'Assemblée générale a adopté une résolution d'où il ressort que les recommandations en vue de l'admission de nouveaux Membres constituent des recommandations de fond et non des questions de procédure. De même, l'Assemblée générale a adopté, en 1949, une autre résolution dans laquelle, tout en demandant aux membres permanents de s'abstenir de faire usage du droit de veto, elle a évidemment reconnu l'existence de ce droit. Quant au projet commun des pays d'Amérique centrale, il conviendrait de ne pas perdre de vue que la Déclaration des Puissances invitantes à la Conférence de San-Francisco constituait une réponse à un questionnaire qui portait principalement sur le chapitre VIII des propositions de Dumbarton Oaks et ne mentionnait même pas la question de l'admission à l'Organisation des Nations Unies. On ne peut donc prétendre que les Puissances invitantes aient voulu traiter de la question de l'admission et qu'elles aient voulu préciser dans leur Déclaration que cette question serait régie par un vote de procédure. La délégation des Etats-Unis n'est pas certaine qu'un organe autre que le Conseil de sécurité soit qualifié pour interpréter la procédure de vote au sein de cet organe. En ce qui concerne le document de travail présenté par le représentant de Cuba, il est douteux qu'il se trouve au Conseil de sécurité une

majorité pour décider qu'une recommandation tendant à admettre un Etat constitue une décision de procédure.

50. En ce qui concerne le troisième problème, il est évident que les votes négatifs d'un membre permanent du Conseil de sécurité ont été fondés sur des motifs illégaux et que la politique suivie par l'URSS est contraire aux dispositions de la Charte et à l'avis consultatif émis en 1948 par la Cour internationale de Justice. C'est néanmoins une tout autre question de savoir si les votes de l'URSS sont en fait nuls et non avenus, comme le maintient la délégation du Pérou dans son projet de résolution. En effet, la Cour internationale de Justice n'a pas été jusque-là et le Conseil de sécurité a considéré que ces votes négatifs étaient valables, puisqu'il s'est abstenu de soumettre à l'Assemblée générale une recommandation favorable concernant des candidatures auxquelles la délégation de l'URSS s'était opposée pour des raisons étrangères à la Charte. Il paraît improbable que l'Assemblée générale puisse arriver à une conclusion opposée à celle du Conseil de sécurité, car ce serait donner à l'Assemblée une autorité que la Charte ne lui reconnaît pas.

51. Le représentant de la BELGIQUE s'est déclaré d'accord avec la Cour internationale de Justice (avis consultatifs des 28 mai 1948 et 23 mars 1950). Il a contesté que l'admission de nouveaux Membres, qualifiée de "question importante" par l'Article 18 de la Charte, pût être réglée par un vote de procédure. C'était une question de fond, aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale. Le fait que la Charte attribuait à leur vote négatif l'effet d'un veto ne dépouillait pas les membres permanents de leur droit de voter contre l'admission d'un Etat. Pareil vote était légitime, émis sous l'empire de la conviction, acquise de bonne foi, que l'Etat requérant ne remplissait pas les conditions prévues par l'Article 4. Le représentant de la Belgique n'a pas partagé l'opinion qu'en fait le veto a été exercé d'une manière contraire à la Charte et que ces abus sont la cause principale de l'impasse.

52. Le représentant du ROYAUME-UNI a reconnu la nécessité de rendre l'Organisation des Nations Unies aussi universelle que possible, mais il a déclaré qu'il ne fallait pas que ce souci conduise à prendre des décisions qui porteraient atteinte aux dispositions de la Charte. Les propositions du Pérou, celles des pays d'Amérique centrale, ainsi que l'amendement de l'Argentine à ces dernières, sont nettement contraires à l'Article 4 de la Charte. Deux questions fondamentales se posent: Le Conseil de sécurité est-il fondé à appliquer le principe de l'unanimité à la question de l'admission de nouveaux Membres? Dans l'affirmative, l'Assemblée générale peut-elle employer d'autres méthodes pour admettre de nouveaux Membres? Le Conseil de sécurité a toujours estimé que les décisions relatives à l'admission étaient sujettes au veto et l'Assemblée générale n'a jamais contesté cette interprétation. L'URSS a abusé du veto, mais il n'en résulte pas automatiquement que le veto exercé dans de telles conditions soit dépourvu de validité et encore moins que la règle de l'unanimité ne s'applique pas à la question de l'admission.

53. Pour ce qui est de la deuxième question, le représentant du Royaume-Uni a fait observer que, selon la Charte, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sont tous deux des organes principaux des Nations Unies et que le Conseil n'est pas subordonné à l'Assemblée. L'argument selon lequel l'Assemblée générale aurait le droit de décider de ce qui est ou n'est pas une recommandation du Conseil, parce que c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de décider l'admission de

⁴ Voir les paragraphes 58, 63, 66, 72 et 92 du présent rapport.

nouveaux Membres, a déjà été réfuté par la Cour internationale de Justice dans son avis du 3 mars 1950. On a affirmé que puisque l'Assemblée générale a le droit de rejeter une recommandation favorable du Conseil de sécurité, elle doit également avoir le droit de repousser une recommandation déconseillant l'admission d'un Etat. La Cour a aussi tranché cette question en déclarant qu'une recommandation négative ne correspond pas aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 4. D'ailleurs, le cas ne s'est encore jamais produit et il y a peu de chances qu'il se produise car, chaque fois que l'accord n'a pu se faire au Conseil sur une demande d'admission, il y a eu non pas recommandation défavorable, mais absence complète de recommandation.

54. Il n'y a pas d'analogie entre les cas visés par la résolution "L'Union pour le maintien de la paix", aux termes de laquelle l'Assemblée générale peut seulement faire des recommandations que les Etats Membres peuvent adopter ou rejeter et le problème de l'admission¹⁵. Les décisions se rapportant à l'admission ont force obligatoire pour tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et, par conséquent, l'Assemblée générale ne peut, sans enfreindre la Charte, prendre de telles décisions en l'absence d'une recommandation du Conseil.

55. En ce qui concerne le mémoire explicatif de Cuba, il y a lieu de signaler que dans sa décision de 1950 mentionnée dans ledit mémoire, le Conseil a dû décider si le fait d'inviter un représentant de la République populaire de Chine à prendre part à la discussion relative à Formose était une question de procédure ou une question de fond¹⁶. Or, parmi les questions de procédure citées à titre d'exemple dans la partie I de la Déclaration de San-Francisco, figure expressément le cas de l'invitation adressée à toute partie à un différend soumis à l'examen du Conseil. L'analogie était évidente: la question était indéniablement une question de procédure et l'on ne pouvait invoquer la partie II de la Déclaration pour passer outre aux dispositions de la partie I. Il est reconnu que la question de l'admission de nouveaux Membres ne peut être assimilée à aucun des cas cités à titre d'exemples au paragraphe 2 de la partie I de la Déclaration. Il est donc impossible d'affirmer qu'aux termes de ce paragraphe de la Déclaration, il ne s'agit que d'une question de procédure. On ne peut soutenir davantage qu'aux termes des dispositions du paragraphe 1, la question de l'admission soit une question de procédure. Ce paragraphe ne traite que des chapitres VI et VII de la Charte et l'énumération n'y est pas plus limitative que celle du paragraphe 2.

56. Le représentant de la GRECE, tout en reconnaissant le bien-fondé des réactions contre l'abus qu'une grande Puissance avait fait de son droit de veto, a fait observer qu'en forçant l'interprétation de l'Article 4, on risquerait de créer un précédent qui conduirait à la violation d'autres dispositions de la Charte. Il est incontestable en effet que les deux principes suivants découlent du texte actuel de la Charte, des documents de Dumbarton Oaks et de San-Francisco, ainsi que des dispositions explicites de l'Article 108 et du paragraphe 2 de l'Article 109 de la Charte: 1) le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale jouissent de droits égaux en matière d'admission de nouveaux Membres; 2) les recommandations du Conseil de sécurité visant l'admission d'un Etat doivent être mises aux voix en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'Article 27. Aux arguments invoqués par d'autres membres de la Commission spéciale au sujet du caractère politique

que les auteurs de la Charte ont manifestement entendu donner à la question de l'admission, on peut ajouter que si le Pacte de la Société des Nations ne demandait pas au Conseil de la Société des Nations de prendre une décision au sujet de l'admission, le texte de l'Article 4 de la Charte est tout différent. Rien dans les documents de San-Francisco n'indique que les représentants aient voulu que l'Assemblée puisse, sans une recommandation favorable du Conseil, décider elle-même l'admission d'un Etat. Puisque, après avoir énoncé les conditions requises, la Charte prévoit que le Conseil doit participer à la procédure d'admission, il est logique d'en conclure que les auteurs de la Charte ont voulu accorder au Conseil de sécurité, qui est le principal organe politique des Nations Unies, les mêmes droits en cette matière qu'à l'Assemblée générale et qu'il découle de l'esprit même de la Charte que le Conseil de sécurité doit considérer cette question comme une question de fond. A cet égard, il serait difficile d'expliquer pourquoi les membres du Conseil auraient le privilège de se prononcer sur une seule et même question à deux reprises différentes, au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, s'il n'y avait pas cette différence dans la procédure de vote des deux organes. Si le Conseil est appelé à se prononcer sur les demandes d'admission, c'est parce que les votes de ses membres sont pondérés en fonction de l'inégalité politique des membres alors qu'à l'Assemblée générale tous les membres jouissent d'une égalité juridique.

57. Parmi les conclusions que la Commission pourrait tirer de l'examen des propositions et des suggestions soumises par les pays de l'Amérique latine, le représentant de la Grèce a noté:

1) Chaque fois que le Conseil de sécurité omet de recommander l'admission d'un Etat, il devrait être tenu d'expliquer en détail les raisons qui ont déterminé chacun de ses membres, et notamment chacun de ses membres permanents, à émettre un vote négatif ou à s'abstenir. Ne devrait être considérée comme raison valable que l'incapacité de l'Etat candidat à remplir les conditions d'admission définies par l'Article 4 de la Charte et énumérées dans l'avis consultatif donné en 1948 par la Cour internationale de Justice. Le représentant de la Belgique a fait observer que le document contenant l'exposé de ces raisons devrait paraître sous la responsabilité du Conseil et s'est demandé si son adoption serait régie par un vote de procédure ou par un vote de fond. A quoi l'on peut répondre qu'un vote de procédure suffirait, conformément à la procédure que le Conseil de sécurité applique actuellement pour l'adoption de ses rapports.

2) La Commission devrait rappeler à l'Assemblée générale la suggestion faite en 1948 par la Commission intérimaire, selon laquelle il faudrait inviter ceux des membres permanents du Conseil de sécurité qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas en mesure d'appuyer l'admission d'un Etat, à s'abstenir lors du vote.

58. Le représentant de la FRANCE a déclaré que, malgré son attachement au principe de l'universalité, le Gouvernement français n'était pas prêt à sacrifier la Charte pour faire triompher ce principe. Les projets dont la Commission est saisie peuvent se ramener à deux principes. D'une part, l'Assemblée générale pourrait admettre un candidat en l'absence d'une recommandation favorable du Conseil de sécurité. D'autre part, la règle de l'unanimité ne s'appliquerait pas. De l'avis de la délégation française, l'Assemblée générale ne peut admettre un candidat que s'il a fait l'objet d'une recommandation positive du Conseil de sécurité; il s'agit d'une question de fond qui suppose l'unanimité des

¹⁵ Voir les paragraphes 35, 43 et 72 du présent rapport.

¹⁶ Voir les paragraphes 30 et 66 du présent rapport.

membres permanents du Conseil. Répondant à une question du représentant du Salvador¹⁷, le représentant de la France a reconnu qu'en ce qui concerne l'abstention d'un membre permanent, la pratique actuellement suivie par le Conseil de sécurité constitue une interprétation qui peut ne pas sembler entièrement compatible avec la lettre du paragraphe 3 de l'Article 27; toutefois, cette pratique s'est établie par l'accord des cinq membres permanents et avec l'assentiment général des autres Membres des Nations Unies et non par une décision des cinq membres permanents qui auraient ignoré les vœux de la majorité. Il n'est pas exclu qu'un arrangement de cet ordre intervienne en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres. En fait, c'est précisément ce que l'Assemblée générale a demandé au Conseil. A propos de certaines observations faites au cours du débat, il précise qu'en 1948 le représentant de la France a déclaré que son gouvernement n'avait pas l'intention d'exercer son droit de veto relativement aux demandes d'admission alors en suspens¹⁸.

59. En ce qui concerne l'amendement de l'Argentine à la proposition des pays de l'Amérique centrale, le représentant de la France déclare que le sens de l'Article 4 de la Charte est évident et il serait contraire à la pratique juridique normale de remonter aux travaux préparatoires de la Conférence de San-Francisco pour retourner complètement le sens d'un texte sans ambiguïté. D'ailleurs, si l'on étudie les travaux préparatoires, on n'y trouve rien qui puisse permettre d'infirmer le sens de l'Article 4 de la Charte.

60. Pour ce qui est des projets de résolution du Pérou et des Etats de l'Amérique centrale, il y a lieu de rappeler que l'admission de nouveaux Membres est une question qui, par sa nature, intéresse la paix et la sécurité internationales. On ne peut donc dire que ce soit une question de procédure qui n'exigerait pas l'application de la règle de l'unanimité. Tout en rendant hommage aux intentions qui ont inspiré ces projets de résolution, le représentant de la France ne pourrait appuyer ces propositions.

61. Le représentant du CANADA a déclaré que sa délégation, attachée au principe de l'universalité, verrait avec faveur toute procédure qui, en respectant les principes de la Charte, permettrait à de nouveaux Membres de participer à l'activité de l'Organisation des Nations Unies. Mais, opposée à toute formule qui prétendrait résoudre le problème de l'admission en tournant les dispositions de la Charte, elle ne pourrait appuyer aucune des trois propositions présentées à la Commission.

62. Le représentant des PHILIPPINES a relevé que si, en théorie, c'était l'Assemblée générale qui avait nommé le nouveau Secrétaire général, dans la pratique elle avait dû attendre que les membres du Conseil de sécurité s'accordent sur le choix d'un nouveau Secrétaire général¹⁹. Pour le représentant des Philippines, ce fait montre clairement que, pour toute question relevant de la compétence à la fois du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, c'est en réalité l'autorité du Conseil de sécurité qui l'emporte.

63. Certes, l'interprétation libérale que la pratique du Conseil a adoptée pour le paragraphe 3 de l'Article 27 a eu des résultats satisfaisants, mais il n'a pu en être ainsi que grâce à la bonne volonté des cinq membres permanents du Conseil. Dans le cas présent, trois des quatre membres permanents représentés à la Commis-

sion spéciale ont déjà laissé entendre clairement qu'ils ne pensent pas que l'on puisse passer outre au veto en matière d'admission de nouveaux Membres²⁰. Il paraît donc inutile de continuer à chercher une solution dans cette voie. Au sujet de l'emploi que fait la Charte du mot "décision" au lieu du mot "recommandation", pour décrire le rôle de l'Assemblée générale dans l'admission de nouveaux Membres, il faut reconnaître que, dans la pratique, une recommandation favorable du Conseil est la condition nécessaire de toute décision de l'Assemblée générale. Les deux organes ont des pouvoirs égaux et de même nature; il en résulte qu'ils doivent suivre la même procédure de vote. L'Assemblée générale ayant déjà décidé qu'une recommandation invitant le Conseil de sécurité à examiner à nouveau les demandes d'admission de certains Etats devait être adoptée à la majorité des deux tiers, cet examen lui-même, qui est beaucoup plus important, appelle sans aucun doute un vote de fond au Conseil de sécurité.

64. Le représentant de la CHINE a fait valoir que la plupart des propositions dont la Commission était saisie se rapportaient aux deux questions suivantes: D'une part, la règle de l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité doit-elle s'appliquer aux recommandations du Conseil concernant les demandes d'admission? D'autre part, l'Assemblée générale peut-elle décider d'admettre un Etat candidat en l'absence d'une recommandation du Conseil de sécurité?

65. Pour ce qui est de la première question, la délégation de la Chine estime qu'une recommandation concernant l'admission de nouveaux Membres doit être régie par le paragraphe 3 de l'Article 27 de la Charte. En ce qui concerne la proposition commune des pays de l'Amérique centrale, le représentant de la Chine a relevé que le Conseil de sécurité n'avait jamais douté qu'une recommandation de ce genre ne fût une question de fond soumise à la règle de l'unanimité de ses membres permanents. Le paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte et les articles 84 et 135 du règlement intérieur de l'Assemblée générale reconnaissent également que l'admission de nouveaux Membres est une question importante qui, à l'Assemblée générale, exige un vote à la majorité des deux tiers. De plus, le paragraphe 2 de l'Article 18 et l'article 84 du règlement intérieur attribuent une égale importance à l'admission de nouveaux Membres et au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

66. Pour ce qui est du mémoire présenté par la délégation de Cuba, il est douteux que la procédure envisagée puisse recueillir l'assentiment général du Conseil de sécurité. La valeur de l'argument qui s'appuie sur la décision prise par le Président du Conseil de sécurité, par application de l'article 30 du règlement intérieur provisoire du Conseil, est aussi contestable; de l'avis de la délégation chinoise, cette décision n'était pas fondée du point de vue juridique et n'avait aucune validité²¹. L'usage du droit de veto est une chose et l'existence de ce droit en est une autre. L'état de choses actuel est dû au fait que l'URSS a abusé du droit de veto, en violation flagrante de la Charte. En raison de l'obstruction de l'URSS, les membres permanents n'ont pu arriver à s'entendre pour renoncer à exercer le droit de veto en ce qui concerne les demandes d'admission, conformément à une recommandation de l'Assemblée générale, que la Chine avait appuyée²².

67. Quant à la deuxième question, elle est une conséquence logique des vetos de l'URSS, mais ni la Charte

¹⁷ Voir ci-dessus le paragraphe 17.

¹⁸ Voir les paragraphes 49, 63, 66, 72 et 92 du présent rapport.

¹⁹ Voir ci-dessus le paragraphe 36.

²⁰ Voir les paragraphes 49, 58, 66, 72 et 92 du présent rapport.

²¹ Voir les paragraphes 30 et 55 du présent rapport.

²² Voir les paragraphes 49, 58, 63, 72 et 92 du présent rapport.

ni le règlement intérieur ne permettent d'y répondre par l'affirmative. On peut rappeler à cet égard l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice en 1950 et les articles 134, 135 et 136 du règlement intérieur de l'Assemblée générale. A deux reprises, en 1946 et en 1947, le Conseil de sécurité a catégoriquement repoussé la thèse qui attribuait à l'Assemblée générale, indépendamment du Conseil de sécurité, la responsabilité principale en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres.

68. Enfin, la Charte ne fait pas de l'universalité un principe primordial. Le but premier de l'Organisation des Nations Unies est de maintenir la paix et la sécurité internationales et les Articles 4, 5 et 6 de la Charte indiquent cette limitation naturelle de la notion d'universalité. La Charte ne permet pas de réaliser automatiquement l'universalité en négligeant les qualités requises pour devenir Membre de l'Organisation.

69. De l'avis du représentant de la NORVEGE, bien que l'universalité soit un des buts principaux de l'Organisation, la Charte elle-même, qui est un document politique, a expressément posé des conditions qui gênent beaucoup l'évolution de l'Organisation des Nations Unies vers l'universalité. Le Gouvernement norvégien aurait préféré qu'il en fût autrement, mais le fait subsiste que la Charte prévoit nettement que de nouveaux Etats ne pourront être admis contre la volonté de l'un des membres permanents du Conseil de sécurité. A cet égard, il partage l'opinion exprimée par d'autres délégations.

70. Tout en sachant gré de leurs efforts aux délégations d'Amérique latine, la Norvège ne peut accepter leurs propositions, qui sont incompatibles avec la Charte et qui risquent d'aller à l'encontre du but visé en réduisant le nombre actuel des Membres de l'Organisation des Nations Unies. C'est sur le plan politique qu'il faut rechercher une solution, peut-être par le moyen de négociations entre les membres permanents du Conseil de sécurité. En attendant, il faut veiller à ne prendre aucune initiative qui risquerait de faire obstacle à un accord.

71. Le représentant des PAYS-BAS a déclaré que l'historique de la question, et notamment les deux avis consultatifs de la Cour internationale de Justice, avait confirmé sa délégation dans l'opinion que toute tentative en vue de sortir de l'impasse actuelle par le moyen d'une nouvelle interprétation juridique ne pourrait que faire violence au sens premier des dispositions pertinentes de la Charte. La seule perspective de solution réside dans un changement de l'atmosphère politique, mais la Commission spéciale ne peut guère y contribuer de façon appréciable, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de l'un des membres permanents du Conseil de sécurité.

72. Les propositions dont la Commission est saisie soulèvent trois questions de principe.

La première question est de savoir si une recommandation relative à l'admission d'un Etat est sujette au veto au sein du Conseil de sécurité. Le représentant des Pays-Bas estime que tel est bien le cas et qu'il en a toujours été ainsi; il souscrit à l'interprétation que d'autres membres de la Commission ont donnée dans le même sens à la Déclaration de San-Francisco, encore qu'à l'époque bon nombre de délégations, y compris la sienne, aient jugé que ce texte ne leur donnait pas satisfaction. Le représentant des Pays-Bas cite également les dispositions du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte ainsi que la résolution 267 (III) de l'Assemblée générale. De plus, la déclaration faite par quatre des cinq membres permanents du Conseil, qui ont

annoncé qu'ils s'abstiendraient volontairement de recourir au veto pour des questions relatives à l'admission de nouveaux Membres, ne permet pas de douter qu'à leur avis ce droit existe bien²³.

73. La deuxième question est de savoir si le vote négatif d'un membre permanent, quant il se fonde sur des considérations autres que celles que prévoit le paragraphe 1 de l'Article 4 de la Charte et donc contraires aux dispositions de la Charte, peut empêcher l'admission d'un Etat. Le représentant des Pays-Bas ne peut accepter la réponse qui est donnée à cette question dans la proposition du Pérou. La Charte ne prévoit pas d'autorité judiciaire habilitée à casser les décisions du Conseil, lorsqu'il y a eu usage abusif du droit de veto, et n'accorde pas à l'Assemblée générale le droit de décider quant au fond dans des cas semblables. Il n'est pas légitime d'invoquer à titre de précédent la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale intitulée "L'Union pour le maintien de la paix", puisque celle-ci concerne un problème entièrement différent. De plus, d'après les dispositions de cette résolution, l'Assemblée générale ne peut que formuler des recommandations relatives à des mesures à prendre individuellement par les Membres de l'Organisation²⁴. L'Assemblée générale est également habilitée à présenter des recommandations au Conseil de sécurité au sujet de l'admission de nouveaux Membres, mais elle ne peut prendre de décision en l'absence d'une recommandation du Conseil. Cette résolution ne contrevient pas aux dispositions du paragraphe 1 de l'Article 12, étant donné qu'elle indique clairement que l'Assemblée ne peut agir que si, du fait que l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est évident qu'aucun ordre chronologique n'a été fixé pour les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales; en fait, il est arrivé que l'Assemblée générale ait été saisie directement de certaines questions de ce genre, par exemple dans le cas récent de la plainte de la Birmanie. Toutefois, pour ce qui est de l'admission de nouveaux Membres, le paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte établit un ordre chronologique déterminé en stipulant que l'Assemblée générale ne peut agir que sur recommandation du Conseil de sécurité.

74. La troisième question est de savoir si l'Assemblée générale peut décider d'admettre un Etat candidat en l'absence d'une recommandation favorable du Conseil de sécurité. La délégation des Pays-Bas estime que l'Assemblée n'a pas ce pouvoir et qu'à cet égard le texte du paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte ne présente aucune obscurité. A propos de l'amendement de l'Argentine au projet de résolution des quatre Puissances, le représentant des Pays-Bas rappelle que chaque fois que le Conseil n'a pu parvenir à un accord sur une recommandation favorable, il a considéré qu'il n'y avait pas de recommandation. Il est extrêmement douteux que l'Assemblée générale ait le droit de décider elle-même que l'absence de recommandation positive constitue une recommandation négative.

75. Le représentant de la NOUVELLE-ZELANDE a fait observer que, dès le début, le Conseil de sécurité avait décidé de considérer les demandes d'admission comme des questions de fond, soumises à ce titre, en vertu de l'Article 27, à la règle de l'unanimité des membres permanents participant au vote. Bien que la

²³ Voir les paragraphes 49, 58, 63, 66 et 92 du présent rapport.

²⁴ Voir les paragraphes 35, 43 et 54 du présent rapport.

Cour internationale de Justice ait exprimé certaines opinions sur les considérations par lesquelles un Etat Membre a le droit de se laisser guider lorsqu'il vote sur une demande d'admission, il n'en reste pas moins qu'il

appartient au Conseil de décider de la procédure à appliquer. La Cour internationale de Justice a confirmé que la décision finale de l'Assemblée exige que le Conseil se soit préalablement prononcé.

IV. Examen du deuxième groupe de propositions et suggestions

A. AVIS FAVORABLES

76. Le représentant de l'ARGENTINE a déclaré que le problème de l'admission de nouveaux Membres pouvait recevoir une solution soit technique, soit politique. Après avoir exposé l'opinion de son gouvernement, à savoir qu'aux termes de la Charte c'est à l'Assemblée générale qu'il incombe de prendre une décision définitive au sujet des demandes d'admission et que l'Assemblée peut approuver ou rejeter une recommandation favorable ou défavorable du Conseil de sécurité, il a fait observer que la Commission avait pour tâche essentielle de découvrir un moyen de sortir de l'impasse actuelle. Un fait se dégage nettement: vingt et un Etats ne parviennent pas à devenir Membres de l'Organisation et ce fait est dû, en partie, à l'égoïsme de certaines grandes Puissances. La proposition de l'Argentine représente une tentative pour résoudre le problème sur le plan politique, étant donné que tous les efforts faits pour le résoudre par des moyens techniques ont échoué. Ce texte se passe d'explications. Il ne propose pas l'admission en bloc des quatorze Etats énumérés, ce qui serait politiquement impossible, mais il demande au Conseil de sécurité d'examiner à nouveau le cas de chaque candidat et de présenter à l'Assemblée une recommandation pour chacun de ces Etats. Si les travaux de la Commission permettaient d'admettre ne serait-ce que trois ou quatre des Etats candidats, cela serait un résultat positif. En réponse à une question, le représentant de l'Argentine a admis que pour plus de clarté, on pourrait remplacer le dernier membre de phrase du projet de résolution de sa délégation, à partir de "et de présenter à l'Assemblée générale . . .", par "et de se prononcer sur le cas de chacun de ces Etats".

77. Le représentant de l'EGYPTE a déclaré que l'on avait épuisé toutes les possibilités de résoudre le problème sur le plan juridique. Le problème doit désormais être traité surtout sur le seul plan politique si l'on veut lui donner une solution pratique et raisonnable qui sauvegarde les intérêts de toutes les parties en cause, tout en respectant les dispositions et les buts de la Charte.

78. On ne saurait parvenir à une solution, de l'avis de sa délégation, sans tenir compte des considérations suivantes:

79. Premièrement, aucun Etat ne peut être admis à faire partie de l'Organisation des Nations Unies s'il n'a fait l'objet d'une recommandation favorable de la part du Conseil de sécurité, la décision finale appartenant toutefois à l'Assemblée. Deuxièmement, la recommandation du Conseil constitue une décision de fond qui exige — on peut le regretter, mais on ne peut le nier — le vote unanime de ses cinq membres permanents.

80. Troisièmement, aucune disposition de la Charte n'empêche le Conseil d'examiner simultanément plusieurs demandes d'admission et d'adresser une recommandation favorable pour l'admission en bloc de tous les candidats. L'Assemblée a indiscutablement le pouvoir, soit de rejeter dans son ensemble la recommandation en question, soit d'en adopter certaines parties et d'en rejeter d'autres. Quatrièmement, il convient de tenir compte du principe de l'universalité qui est pro-

clamé sans équivoque par la Charte. Ce principe constitue l'une des bases de la politique du Gouvernement égyptien au sein de l'Organisation des Nations Unies, mais il ne s'ensuit pas que ce gouvernement préconise l'admission en bloc de tous les candidats; il demande que tous ceux qui remplissent les conditions prévues à l'Article 4 soient admis et que les critères soient ceux de la Charte, et non le résultat de marchandages ou de l'application d'une politique de force.

81. Il n'est pas juste de dire que la présente impasse est due à certaines ambiguïtés des dispositions de la Charte ou à la difficulté que présente leur interprétation. La situation actuelle est, sans aucun doute, le résultat d'une regrettable manifestation d'une politique de force, d'un conflit relatif aux sphères d'influence des grandes Puissances. Elle n'est pas entièrement due à l'attitude d'obstruction de l'un seulement des membres permanents du Conseil, mais aussi au fait que d'autres membres permanents suivent une politique de discrimination contre certains candidats et de favoritisme envers d'autres. Il convient de relever, a dit le représentant de l'Egypte, que deux importants membres permanents du Conseil de sécurité ont adopté, à l'égard du problème particulier dont la Commission est saisie, deux attitudes diamétralement opposées, suivant les circonstances et d'après leurs sympathies et leurs intérêts du moment, au mépris des principes proclamés par l'Organisation des Nations Unies.

82. La solution envisagée dans le mémoire présenté en commun par les Philippines et l'Egypte n'est pas idéale, mais c'est la meilleure solution pratique si l'on veut sortir de l'impasse actuelle. Cette proposition a pour but d'aider le Conseil de sécurité à s'acquitter d'un devoir qu'il a omis à plusieurs reprises de remplir, et de garantir qu'un Etat candidat possédant les qualités requises ne sera pas écarté de l'Organisation pour des raisons qui ne doivent pas entrer en ligne de compte. Elle constitue, pour les cinq membres permanents du Conseil, le seul moyen de montrer qu'ils n'ont pas l'intention d'empêcher l'admission des Etats dont la candidature leur déplaît, tout en favorisant d'autres candidatures. La délégation égyptienne ne tient nullement à ce que les titres requis pour l'admission dans l'Organisation des Nations Unies soient déterminés, soit par les conceptions qui ont conduit aux alliances du type de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, soit par les idéologies et le système de "satellites" du type soviétique. Elle ne tient pas non plus à ce que la politique et les tensions internationales empêchent l'admission d'Etats qui méritent de faire partie de l'Organisation.

83. La proposition des représentants de l'Egypte et des Philippines respecte l'autorité et la compétence tant de l'Assemblée générale que du Conseil de sécurité, et elle laisse la décision finale à l'Assemblée, qui a le droit et le devoir incontestés d'examiner séparément chaque demande d'admission et de se prononcer sur son bien-fondé. Le vote affirmatif des membres permanents du Conseil de sécurité ne préjugerait nullement l'attitude finale de leur délégation à l'Assemblée.

84. Répondant à l'argument selon lequel il serait immoral de recommander l'admission en bloc de tous

les Etats candidats, étant entendu qu'ensuite l'Assemblée se conformerait aux dispositions de l'Article 4 de la Charte et examinerait séparément chacune des demandes d'admission²⁵, le représentant de l'Egypte a déclaré que ce qui est véritablement immoral, c'est de laisser des Etats attendre, non parce qu'ils ne remplissent pas les conditions prévues, mais parce qu'il existe des divergences d'ordre idéologique entre deux groupes d'Etats. La délégation égyptienne ne propose pas d'admettre les Etats candidats sans examiner leurs demandes conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'Article 4, mais elle tient à ce que cet examen soit strictement conforme aux dispositions de la Charte. Elle est en faveur d'une recommandation du Conseil tendant à admettre les candidats en bloc, car elle estime que chacun des quatorze Etats remplit les conditions d'admission et que c'est là le seul moyen de sortir de l'impasse.

85. En ce qui concerne l'argument selon lequel cette proposition risquerait de créer une situation équivoque, car certains Etats ne voteraient pas de la même façon au Conseil et à l'Assemblée²⁶, le représentant de l'Egypte rappelle qu'il est fréquemment arrivé qu'une délégation vote à l'Assemblée contre des propositions pour lesquelles elle avait voté en Commission. En agissant de la sorte, les délégations intéressées n'ont fait qu'exercer un droit qui appartient à tous les Etats Membres.

86. Quant à la question de savoir si l'Assemblée a le droit de procéder à des votes séparés sur une recommandation du Conseil visant l'admission simultanée de plusieurs Etats, le représentant de l'Egypte a rappelé que le Conseil ne peut imposer aucune procédure à l'Assemblée ni lui retirer son droit de rejeter ou d'accepter l'ensemble ou une partie quelconque d'une recommandation du Conseil. La proposition de l'Argentine paraît être objective et constructive, aux yeux de la délégation de l'Egypte, et celle-ci est prête à l'appuyer si elle est mise aux voix. Le représentant de l'Egypte aurait préféré, cependant, que le mot "favorables" soit inséré après le mot "recommandations", à l'avant-dernière ligne de cette proposition.

87. Enfin, par deux fois, le représentant de l'Egypte a pressé les membres permanents d'aider à résoudre un problème dont l'existence a indiscutablement ébranlé la confiance de sa délégation en leur bonne volonté.

88. Le représentant des PHILIPPINES a déclaré qu'il ne croyait pas qu'en ce qui concerne les problèmes que pose l'admission de nouveaux Membres, on pût tourner la règle de l'unanimité qui est en vigueur au Conseil de sécurité. Il accepte la pratique qui a toujours été suivie au Conseil de sécurité et que la Cour internationale de Justice a confirmée en fait. Il faut trouver un compromis dans les limites de cette règle.

89. L'argument selon lequel les principes ne devraient pas être sacrifiés à l'opportunisme, on peut répondre qu'on sert mieux le principe de l'universalité en présentant une proposition qui tend à admettre un groupe d'Etats — y compris certains qui peuvent déplaire — et qui pourrait ne pas se heurter à un veto, qu'en faisant, avec la certitude qu'elle sera l'objet d'un veto, une proposition tendant à admettre uniquement les Etats qui plaisent aux auteurs de cette proposition.

90. La proposition qui figure dans le mémoire présenté conjointement par les délégations de l'Egypte et des Philippines, aux termes de laquelle le Conseil de

sécurité recommanderait l'admission simultanée de quatorze Etats candidats, offre l'unique possibilité d'obtenir l'admission de certains Etats, et il convient de la considérer comme la base de toute solution pratique du problème.

91. Sur les quatorze Etats énumérés dans la "proposition d'admission en bloc", neuf ont déjà reçu la majorité requise de sept voix au Conseil de sécurité, tandis que les cinq autres, qui sont tous des Etats communistes, n'ont pas reçu cette majorité. La délégation des Philippines a appuyé la demande de ces cinq Etats car elle estime qu'ils remplissent également les conditions requises pour l'admission. Si la délégation des Philippines a appuyé ces demandes d'admission, ce n'est nullement pour des raisons d'ordre politique, mais parce que les Etats en question remplissent les deux conditions générales prévues en ce qui concerne l'admission, savoir qu'un Etat doit être pacifique et qu'il doit accepter les obligations de la Charte, être capable de les remplir et disposé à le faire. Un Etat candidat doit être considéré comme pacifique tant qu'il ne commet pas effectivement une agression contre un autre Etat. Aucune constatation de ce genre n'a jamais été faite en ce qui concerne aucun des quatorze Etats. En outre, lorsqu'en présentant sa demande un Etat déclare formellement qu'il accepte les obligations de la Charte, cette déclaration devrait être considérée comme un commencement de preuve du fait qu'il est capable de les remplir et disposé à le faire. On n'a nullement prouvé que les quatorze Etats ne remplissaient pas cette condition.

92. Quatre membres permanents du Conseil de sécurité se sont acquis des droits à la gratitude des Nations Unies en acceptant, dans le passé, de ne pas faire usage de leur droit de veto en ce qui concerne les demandes d'admission. Le représentant de la France, en déclarant que son gouvernement n'avait en aucune façon renoncé pour toujours au droit d'opposer son veto à une demande d'admission, a détruit l'illusion selon laquelle quatre des membres permanents du Conseil auraient pris un engagement définitif²⁷.

93. Certes, l'URSS devrait s'abstenir d'user du veto. Etant donné qu'aucun changement n'est intervenu en sept ans, il semblerait réaliste d'essayer de comprendre pourquoi l'URSS n'a pas suivi l'exemple des autres membres permanents. Pour le représentant des Philippines, c'est parce que l'URSS s'est servie de son veto à l'égard de certaines demandes d'admission pour contrebalancer l'effet des abstentions du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique, de la France et de la Chine à l'égard des autres demandes d'admission, abstentions qui ont eu pour effet d'empêcher l'admission des candidats à qui, dans ces conditions, il était pratiquement impossible de recueillir les sept voix requises.

94. Les changements intervenus d'année en année en ce qui concerne le vote des membres permanents du Conseil sur les demandes d'admission ont été si frappants qu'il est difficile de les attribuer à un changement des titres et mérites des candidats; on peut les expliquer de façon plus plausible par l'évolution de l'atmosphère politique. Il s'agit d'un problème politique; c'est pourquoi la proposition de la délégation des Philippines est non seulement réaliste, mais éminemment logique et rien ne permet de dire que des recommandations de cette nature au sujet de l'admission d'un groupe d'Etats soient contraires à la Charte ou aux principes de la morale. La proposition permet de sortir du dilemme et d'ouvrir les portes des Nations Unies à quatorze Etats

²⁵ Voir ci-dessous le paragraphe 98.

²⁶ Voir ci-dessous le paragraphe 101.

²⁷ Voir les paragraphes 49, 58, 63, 66 et 72 du présent rapport.

candidats. Elle peut servir de base à un compromis, par exemple à une contreproposition plus large encore englobant d'autres Etats considérés comme ayant des titres à être admis.

B. AUTRES AVIS

95. Le représentant des PAYS-BAS a déclaré que son gouvernement partageait le point de vue exprimé par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 28 mai 1948, d'où il résultait qu'on ne pouvait subordonner le vote affirmatif relatif à l'admission d'un Etat candidat à la condition supplémentaire que d'autres Etats soient admis en même temps. Dans le paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte, il est question de "tout Etat" et non de "groupes d'Etats". En conséquence, il conviendrait que tant le Conseil de sécurité que l'Assemblée générale considèrent chacun des candidats séparément et l'apprécient en soi. En ce qui concerne du moins le Conseil de sécurité, rien dans le mémoire de l'Egypte et des Philippines n'autorise à affirmer que les auteurs de la proposition qui fait l'objet de ce mémoire ne sont pas partisans de l'admission en bloc. Si elle se fonde sur le paragraphe 9 du mémoire, cette affirmation ne pourrait que confirmer les doutes sur la faculté qu'aurait l'Assemblée générale de ne pas tenir compte d'une recommandation du Conseil de sécurité visant l'admission simultanée de plusieurs Etats candidats, et de reconsidérer les candidatures séparément. D'autre part, le représentant des Pays-Bas s'est demandé si les auteurs du mémoire ont songé à l'influence qu'une telle échappatoire pourrait exercer sur la position de certaines délégations qui jouent un rôle de premier plan au Conseil de sécurité.

96. En ce qui concerne le projet présenté par la délégation de l'Argentine, le représentant des Pays-Bas a pensé qu'il ne semblait contenir aucun élément nouveau, et qu'il n'entraînait pas dans les attributions de la Commission de recommander un nouvel examen de telle ou telle demande particulière. Il faudrait savoir pourquoi ce projet ne rappelle pas toutes les demandes en suspens, si son auteur veut proposer au Conseil d'émettre un avis favorable non sur l'admission en bloc des quatorze candidats énumérés, mais seulement sur chacun des candidats dont le Conseil estime qu'ils remplissent les conditions voulues.

97. Le représentant de la CHINE, citant l'avis consultatif donné le 28 mai 1948 par la Cour internationale de Justice, a déclaré que les conditions énumérées à l'Article 4 impliquaient nécessairement que toute demande d'admission devait être examinée au fond et mise aux voix séparément. La Charte n'interdit pas d'admettre plusieurs Etats simultanément, mais elle ne permet pas de faire dépendre l'admission d'un Etat de l'admission simultanée d'un autre Etat. Le représentant de la Chine doute qu'il soit utile, dans la situation présente, de demander au Conseil de sécurité de réexaminer en bloc des demandes qui ont déjà été examinées plusieurs fois. Si l'Assemblée générale cherche à exercer une influence sur le Conseil de sécurité, cette influence doit demeurer dans les limites définies par la Charte.

98. Le représentant de la GRECE, se référant à l'avis consultatif émis par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1948, a déclaré que toute proposition tendant à admettre en bloc les Etats qui avaient présenté une demande était contraire au principe de l'universalité qui impliquait l'égalité de traitement pour tous; non seulement une proposition de ce genre serait incompatible avec l'Article 4, mais encore elle aurait pour effet d'appliquer à l'admission des Etats candidats des condi-

tions moins sévères que celles qui sont actuellement appliquées aux Etats non membres en vertu du paragraphe 6 de l'Article 2 et aux Etats Membres en vertu de l'Article 6. L'Assemblée générale n'est pas moralement fondée à demander au Conseil de sécurité d'enfreindre l'Article 4 de la Charte en recommandant l'admission de tout un groupe d'Etats, tout en se réservant de respecter elle-même cet article et d'examiner séparément chaque demande d'admission²⁸. Il est véritablement illogique de critiquer tout d'abord les membres permanents du Conseil de sécurité parce qu'ils manquent d'objectivité et de leur demander ensuite de conclure un marché politique.

99. Le représentant de CUBA, citant l'avis consultatif donné le 28 mai 1948 par la Cour internationale de Justice, a déclaré que l'admission en bloc serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Charte ainsi qu'à l'avis de la Cour. En outre, l'admission en bloc par voie de compromis ne pourrait constituer une solution définitive, étant donné qu'à l'avenir le problème pourrait se poser à nouveau chaque fois que se présenteraient d'autres candidatures. C'est pourquoi la délégation de Cuba s'est toujours opposée à cette solution de compromis.

100. En ce qui concerne le paragraphe 10 du mémoire présenté par l'Egypte et les Philippines, on peut faire observer que si le Conseil de sécurité a jugé plus pratique d'adopter une seule résolution au sujet des demandes d'admission de l'Afghanistan, de l'Islande et de la Suède, il a voté séparément sur chacune de ces demandes.

101. Le représentant du ROYAUME-UNI a dit que les auteurs du mémoire présenté conjointement par l'Egypte et les Philippines donnaient trop d'importance au rôle joué par les membres permanents du Conseil de sécurité. Il est intéressant de noter que les cinq Etats communistes n'ont pas recueilli l'approbation de l'Assemblée générale. Si la proposition d'admission en bloc présentée par l'URSS n'a pas été approuvée, c'est surtout parce que la majorité de l'Assemblée a estimé que certains des Etats candidats ne remplissaient pas les conditions requises par la Charte. Il se peut que la procédure d'admission des candidats soit sans importance, pourvu qu'ils remplissent les conditions requises, mais, en les admettant par une résolution unique, on risquerait de donner l'impression d'un marchandage, ce qui serait contraire à la Charte et à l'avis consultatif de la Cour. C'est pourquoi, au cas où les membres permanents du Conseil de sécurité se mettraient d'accord sur l'admission de l'un quelconque des candidats, il serait préférable de procéder par votes séparés. Les membres permanents du Conseil de sécurité feraient preuve d'une grande légèreté s'ils émettaient des votes différents dans les divers organes des Nations Unies, à l'égard d'une question aussi importante; il n'est guère vraisemblable qu'ils adoptent une telle attitude²⁹. Après avoir affirmé qu'il faut appliquer rigoureusement les critères de la Charte, les auteurs du mémoire commun proposent une règle d'admission qui s'écarterait de leur application stricte. L'universalité de l'Organisation est peut-être l'idéal; toutefois on doit admettre les Etats avec discernement et en tenant compte de leurs titres; chaque membre du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale doit décider, quant à lui, si le candidat possède ces titres. En ce qui concerne la proposition de l'Argentine, on peut penser, comme d'autres orateurs l'ont dit, que cette proposition devrait viser toutes les candida-

²⁸ Voir ci-dessus le paragraphe 84.

²⁹ Voir ci-dessus le paragraphe 85.

tures en suspens et non seulement les quatre demandes d'admission qui y sont mentionnées.

102. Le représentant des ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE a constaté que la Commission spéciale tout entière paraissait reconnaître que, dans l'avis consultatif qu'elle avait émis en 1948, la Cour internationale de Justice avait établi le principe élémentaire suivant : chaque demande d'admission doit être examinée séparément et au fond, les seuls critères qui doivent entrer en ligne de compte étant ceux qui sont énoncés à l'Article 4. Il semble que les membres de la Commission s'accordent à reconnaître que cet avis consultatif est incompatible avec les propositions d'admission en bloc que l'URSS a présentées depuis 1947 et qui traduisent plus un désir de marchandage que le souci d'appliquer les principes de la Charte. L'URSS a manifestement cherché à forcer les Etats Membres à accepter, contre leur propre jugement, l'admission de plusieurs Etats, et à faire de cette acceptation la condition *sine qua non* pour que l'URSS, de son côté, accepte l'admission de certains autres Etats, dont la majorité des Etats Membres estimait qu'ils devaient être admis. Certaines délégations ont eu tendance à appuyer ces propositions d'admission en bloc pour réaliser quelques progrès vers l'universalité de l'Organisation. Il ne faut pas oublier, cependant, que l'URSS s'est prononcée contre cinq candidats que l'Assemblée avait considérés comme remplissant les conditions voulues et qu'elle en a ainsi empêché l'admission. Ces propositions n'ont manifestement pas été présentées dans le dessein de progresser vers l'universalité et, en les adoptant, l'Assemblée accepterait un marchandage imposé par celui des Etats qui s'est montré le plus intransigeant en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres. On est en droit de demander à ceux qui sont enclins à accepter ces propositions s'ils se croient en mesure d'obtenir de l'URSS, au cas où elles seraient acceptées, que ce pays n'oppose plus son veto à l'admission des Etats qu'il a refusé de comprendre dans ces propositions d'admission en bloc. Il ne semble ni juste ni compatible avec les principes de la Charte d'essayer de sortir de l'impasse en demandant aux membres de la majorité d'accepter, contrairement à leurs convictions, des conditions posées par une minorité intransigeante. Il est tout à fait illogique de mettre sur le même plan l'attitude des quatre membres permanents du Conseil de sécurité qui n'ont pas imposé leur volonté à la majorité et l'attitude du cinquième membre permanent qui n'a pas voulu tenir compte de la volonté de cette majorité.

103. Les deux propositions à l'étude ne portent que sur quatorze Etats candidats dont le choix ne semble pas avoir été fait sur la base des critères indiqués à l'Article 4. La seule conclusion qu'on puisse tirer de ce choix, c'est que les candidats retenus sont considérés comme présentant les qualités requises et les candidats exclus comme ne les présentant pas. En outre, aux termes de la Charte, les Etats Membres, lorsqu'ils sont appelés à voter, que ce soit au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée, doivent se préoccuper de savoir si les candidats remplissent les conditions prévues. Les Etats-Unis ont toujours considéré qu'il convenait d'examiner si les Etats candidats sont réellement capables de remplir les obligations de la Charte et si, à en juger par leur comportement sur le plan international, ils sont disposés à les remplir. En même temps, les Etats-Unis se sont toujours déclarés disposés à examiner à nouveau les demandes d'admission si des changements intervenaient en ce qui concerne les titres des Etats candidats.

104. Le représentant de la BELGIQUE a déclaré que les auteurs du mémoire explicatif de l'Egypte et

des Philippines, non seulement faisaient objection à ce que les membres permanents du Conseil de sécurité exerçassent le veto, mais encore mettaient même en question qu'ils pussent légitimement s'abstenir au vote. Il ne resterait donc plus aux membres permanents que le droit de voter en faveur de l'admission. Or, on ne peut guère s'attendre à ce qu'ils votassent ainsi, s'ils estimaient que l'Etat requérant ne satisfaisait pas aux conditions prescrites par la Charte. Le représentant de la Belgique a déclaré douter de la valeur morale et juridique qui s'attacherait à un engagement de s'abstenir de jamais émettre un vote négatif en matière d'admission de nouveaux Membres, engagement qu'envisageait le mémoire en son paragraphe 6, alors que des demandes d'admission peuvent émaner de candidats ne remplissant pas les conditions prescrites par l'Article 4 de la Charte.

105. Le représentant de la NOUVELLE-ZELANDE, commentant le mémoire présenté par l'Egypte et les Philippines, a indiqué que, de l'avis de son gouvernement, il fallait examiner au fond les demandes d'admission en fonction des conditions posées par la Charte; les Membres des Nations Unies doivent se conformer à l'avis consultatif rendu en mai 1948 par la Cour internationale de Justice. Or, si l'on étudie les propositions qui figurent dans le mémoire sans perdre de vue ces deux considérations, on constate que ces propositions ne permettent pas de réaliser un progrès : elles paraissent impliquer, et il semble même que ce soit sur cela qu'elles reposent, la possibilité lointaine qu'une majorité des membres de l'Assemblée arrive à une conclusion différente de celle de la majorité des membres du Conseil de sécurité, même si chaque membre du Conseil de sécurité et chaque membre de l'Assemblée appliquent les dispositions de l'Article 4 avec le maximum de rigueur. Le mémoire ne peut permettre de progresser que si le Conseil considère son rôle comme plus formel que celui de l'Assemblée, mais ce serait pour l'Assemblée faire un pas en arrière que de présenter une recommandation en ce sens. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné en mars 1950, la Cour internationale de Justice a confirmé que la décision du Conseil était une condition nécessaire et préalable de la décision finale de l'Assemblée.

106. Tous les membres du Conseil ont une responsabilité égale en matière de recommandations relatives à l'admission de nouveaux Membres; c'est l'attitude de l'un des membres du Conseil qui a créé l'impasse actuelle et il n'est pas juste d'en rendre responsables les quatre autres membres permanents. Le mémoire ne mentionne que quatorze Etats; or, il existe d'autres demandes en instance et d'autres Etats qui, une fois établi le principe de l'admission en bloc, pourraient trouver avantage à présenter une demande d'admission.

107. Tout en se prononçant en faveur de certaines des dispositions de la proposition de l'Argentine, la délégation néo-zélandaise aurait quelque difficulté à approuver le texte tel qu'il est proposé, et elle n'est pas sûre qu'il soit souhaitable de recommander, pour le moment, un texte déterminé à l'Assemblée générale.

108. Le représentant de la FRANCE a rappelé que l'Organisation des Nations Unies, après avoir étudié à plusieurs reprises la possibilité d'adopter une solution reposant sur l'admission en bloc des Etats candidats, analogue à celle que proposaient les représentants de l'Egypte et des Philippines, avait dû y renoncer parce qu'elle l'avait jugée inacceptable. L'URSS consentirait à ne pas exercer son droit de veto à l'égard des candidatures appuyées par les autres membres permanents si elle était certaine que ses propres candidats seraient

acceptés, non seulement par le Conseil de sécurité, mais également par l'Assemblée générale; or les autres membres permanents du Conseil ne peuvent lui donner une telle assurance. Pour ce qui est de la proposition de l'Argentine, il y a lieu de noter que l'Assemblée générale a, sans résultat, recommandé à plusieurs reprises que les demandes d'admission fussent reconsidérées. La question ne pourra être résolue qu'avec le temps, qui, il faut l'espérer, amènera une détente internationale.

109. Le représentant de l'UNION SUD-AFRICAINE a relevé que la solution qu'envisageait le mémoire serait applicable ou non selon l'attitude des membres permanents du Conseil de sécurité qui étaient représentés à la Commission spéciale. Les représentants des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France ont déjà indiqué qu'ils ne pouvaient accepter une admission en bloc. La délégation de l'Union Sud-Africaine est elle aussi opposée à cette mesure pour les raisons indiquées par les représentants du Royaume-Uni et des Pays-Bas. L'Assemblée générale devrait s'abstenir de faire de vaines recommandations; elle ne devrait donc pas recommander aux quatre membres permanents une proposition à laquelle l'un quelconque d'entre eux pourrait décider d'opposer son veto. Les observations formulées par les représentants du Royaume-Uni et des Pays-Bas au sujet de la proposition de l'Argentine sont également fondées.

110. Le représentant du SALVADOR a dit que si le projet de résolution de l'Argentine ne propose pas l'admission en bloc, il énumère cependant les quatorze Etats sur l'admission desquels l'URSS insiste depuis quelque temps et omet plusieurs autres Etats qui ont présenté une demande d'admission et que, dans sa résolution 620 (VII), l'Assemblée générale a déclaré dignes

d'être admis à l'Organisation des Nations Unies. On pourrait donc alléguer que la proposition de l'Argentine témoigne d'un esprit de partialité. Il serait préférable qu'une proposition de ce genre ne mentionne expressément aucun Etat. D'autre part, des recommandations analogues, faites antérieurement par l'Assemblée générale, se sont heurtées à un veto au Conseil de sécurité.

111. En ce qui concerne le mémoire présenté par l'Egypte et les Philippines, le représentant du Salvador a observé que, dans les avis consultatifs qu'elle a donnés, la Cour internationale de Justice n'a ni admis ni contesté la validité de l'application du veto en matière d'admission de nouveaux Membres. Il ne pouvait souscrire à l'argument suivant lequel le veto d'un membre permanent équivaldrait aux abstentions des quatre autres, étant donné que le Conseil de sécurité compte onze membres et que, si quatre membres s'abstiennent, le Conseil peut prendre une décision à la majorité de sept voix. La proposition tendant à l'admission en bloc des quatorze Etats appuyée par l'URSS n'est pas nouvelle; depuis 1946, cette idée a été examinée mais elle n'a pas été acceptée. De plus, une admission en bloc serait illogique, car il est manifeste qu'il doit être statué au fond sur chaque demande. Présumer que les Etats candidats sont pacifiques, comme le voudrait le mémoire, équivaldrait à amender la Charte, laquelle ne peut être modifiée que selon la procédure de révision. L'Organisation des Nations Unies ne peut accepter qu'une solution politique qui soit conforme à la Charte; faute de quoi, l'Organisation devra attendre que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité parviennent à un accord. Tant qu'il n'existera pas d'accord réel entre ces cinq Puissances, aucune proposition d'admission en bloc ne pourra aboutir.

V. Conclusion

112. Comme on l'a indiqué, la Commission spéciale a classé en deux catégories principales les diverses propositions et suggestions dont elle était saisie. D'une manière générale, la première catégorie comprenait les propositions et suggestions visant une solution fondée sur une interprétation de la Charte qui s'inspirerait de la thèse selon laquelle la procédure de vote prévue au paragraphe 3 de l'Article 27 ne s'applique pas à l'admission de nouveaux Membres et selon laquelle, en vertu du paragraphe 2 de l'Article 4, il appartient au Conseil de formuler des recommandations et à l'Assemblée de prendre une décision. Cependant, l'examen de ce premier groupe de propositions a fait ressortir que la majorité des membres de la Commission n'acceptaient pas une solution de cet ordre, surtout parce qu'à leur avis, la règle de l'unanimité au Conseil de sécurité s'applique également à l'admission de nouveaux Membres et parce que les dispositions de l'Article 4 ne permettent pas à l'Assemblée générale d'admettre de nouveaux Membres en l'absence d'une recommandation favorable du Conseil de sécurité.

113. Les propositions et suggestions de la deuxième catégorie tendaient essentiellement à fournir une solution

de caractère politique, en partant du principe que l'Organisation devrait admettre le plus grand nombre possible d'Etats candidats qui répondent aux conditions prévues par l'Article 4. Bien que les membres de la Commission aient reconnu l'importance des aspects politiques de la question, aucune des méthodes envisagées n'a recueilli l'assentiment général. Les membres de la Commission pensaient, en effet, que les méthodes proposées ne seraient pas strictement conformes aux dispositions de l'Article 4, ou que, à supposer qu'elles le soient, elles ne permettraient sans doute pas plus d'aboutir à un résultat concret que les recommandations antérieures tendant à un nouvel examen de la question par le Conseil de sécurité.

114. De nombreuses délégations ayant exprimé l'opinion que la Commission spéciale devrait se borner à présenter à l'Assemblée générale le compte rendu détaillé de ses délibérations, la Commission a décidé de ne pas voter sur les différentes propositions et suggestions et de n'adresser aucune recommandation précise à l'Assemblée générale.

Annexe 1

Pour le texte de la résolution 620 A (VII) de l'Assemblée générale, voir les "Résolutions adoptées par l'Assemblée générale à sa septième session pendant la période du 14 octobre au 21 décembre 1952", *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Supplément No 20*, page 10.

Annexe 2

Pour le texte du projet de résolution présenté par le Pérou, voir le document A/AC.61/L.30, *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 19 de l'ordre du jour, page 2.

Annexe 3

Pour le texte du projet de résolution commun présenté par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, voir le document A/AC.61/L.31, *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 19 de l'ordre du jour, page 3.

Annexe 4

Pour le texte de l'amendement proposé par la délégation de l'Argentine au projet de résolution commun présenté par le Costa-Rica, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, voir le document A/AC.61/L.36, *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 19 de l'ordre du jour, page 5.

Annexe 5

Mémoire explicatif sur la question du vote au Conseil de sécurité en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres

(DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉSENTÉ PAR CUBA)

1. Pour obtenir l'adoption par la Conférence de San-Francisco de la règle de l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité, les Puissances invitantes ont dû accepter de lever les doutes de plusieurs délégations sur la portée de cette règle; elles ont établi à cet effet la Déclaration de San-Francisco en date du 7 juin 1945, intitulée "Exposé des délégations des quatre Puissances invitantes sur la procédure de vote au Conseil de sécurité", qui vise expressément les cas intéressant le maintien de la paix et de la sécurité internationales, dans lesquels les membres permanents peuvent faire usage du droit de veto, et qui, d'après les termes de la Déclaration, sont uniquement les cas où le Conseil de sécurité aura à formuler des décisions qui impliqueront la nécessité de prendre des mesures directes pour régler des différends, déterminer les menaces contre la paix, éliminer les menaces contre la paix et faire disparaître les ruptures de l'état de paix; en conséquence, toutes les autres décisions, qui n'impliqueront pas la nécessité de prendre de telles mesures, seront régies par un vote de procédure, c'est-à-dire le vote de sept membres quelconques du Conseil de sécurité.

2. Par sa résolution 117 (II), en date du 21 novembre 1947, l'Assemblée générale a renvoyé à la Commission intérimaire la question du vote au Conseil de sécurité, pour qu'elle l'étudie et fasse rapport à l'Assemblée.

3. La Commission intérimaire a adressé son rapport à l'Assemblée générale le 15 juillet 1948 (A/578). Au nombre de ses conclusions, la Commission a estimé que l'Assemblée générale devrait recommander aux membres permanents du Conseil de sécurité d'admettre qu'une recommandation à l'Assemblée générale relative à l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies doit être adoptée par un vote de sept membres quelconques du Conseil de sécurité, que cette décision soit

considérée ou non comme entrant dans le cadre des questions de procédure.

4. A la suite de l'examen par la Commission politique spéciale de cette question de la procédure de vote au Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, à sa séance plénière du 14 avril 1949, a adopté la résolution 267 (III), dont le paragraphe 2 est ainsi conçu :

"Recommande aux membres permanents du Conseil de sécurité de s'efforcer de parvenir à un accord pour déterminer sur quelles décisions du Conseil de sécurité ils pourraient s'abstenir d'exercer leur droit de veto lorsque sept votes affirmatifs auraient été déjà émis au Conseil, et à cet égard d'examiner dans un esprit favorable la liste des décisions contenues dans la conclusion 2 de la quatrième partie du rapport de la Commission intérimaire."

5. Les conclusions de la Commission intérimaire et la recommandation de l'Assemblée générale ont obtenu l'appui de quatre membres permanents du Conseil de sécurité : la Chine, la France, les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ces pays acceptant de s'abstenir d'exercer leur droit de veto en ce qui concerne l'admission de nouveaux Membres; en examinant les antécédents de cette question, il convient de signaler également que l'un des membres permanents, le représentant des Etats-Unis d'Amérique, avait déclaré à la 99ème séance de la Première Commission que la délégation des Etats-Unis n'userait pas de son droit de veto pour exclure de l'Organisation des Nations Unies tel ou tel des requérants actuels que l'Assemblée générale estime éligibles, et qu'elle était disposée à accepter la suppression de la règle de l'unanimité pour toutes les questions qui concernent l'admission de nouveaux Membres; la même

position a été réaffirmée devant la même Commission à sa 497^{ème} séance.

6. La position de la délégation de Cuba a été clairement définie à la 495^{ème} séance de la Première Commission, le 21 janvier 1952, à la 44^{ème} séance de la Commission politique spéciale, le 15 décembre 1952, et enfin à la 3^{ème} séance de la Commission spéciale de l'admission de nouveaux Membres et peut se résumer dans les termes suivants :

L'admission de nouveaux Membres n'étant pas une question soumise au veto des membres permanents du Conseil de sécurité, toute demande d'admission qui obtient les votes affirmatifs de sept membres du Conseil ou de plus de sept membres, même s'ils ne comprennent pas les votes de tous les membres permanents, peut servir de base à l'Assemblée pour admettre l'auteur de la demande, si elle le juge opportun.

7. En ce qui concerne le problème qui se poserait, au cas où le Conseil de sécurité serait appelé à décider que l'admission de nouveaux Membres est une question de procédure, en ce qui concerne la question du double veto, visée au dernier paragraphe de la deuxième partie de la Déclaration de San-Francisco, la délégation de Cuba a exprimé l'opinion qu'il était nécessaire d'étudier l'interprétation par le Président du Conseil de sécurité de tout vote ayant pour objet de déterminer si une question est ou non une question de procédure.

COMMENT SE POSE LE PROBLÈME

8. En plusieurs occasions, les membres du Conseil de sécurité ont différé d'opinion concernant la nature d'une proposition ou d'un projet de résolution dont ils étaient saisis pour examen et décision. En pareils cas, le Conseil doit décider s'il s'agit ou non d'une question de procédure, afin de déterminer la forme que doit prendre la décision sur le fond de la question, c'est-à-dire sur la proposition ou le projet de résolution dont il s'agit. La partie II de l' "Exposé des délégations des quatre Puissances invitantes sur la procédure de vote au Conseil de sécurité" (Déclaration de San-Francisco) se résume en cette question, appelée le "point préliminaire", et elle établit que les décisions sur ce point préliminaire doivent être prises conformément à la règle de l'unanimité des membres permanents.

Il convient de tenir compte de ce que le Conseil de sécurité ne lui a jamais reconnu explicitement aucune force juridique obligatoire et, en conséquence, il ne faut pas oublier qu'en définitive ladite partie II de la Déclaration, c'est-à-dire celle qui se résume en ce "point préliminaire", ne lie pas le Conseil qui, ne l'ayant jamais formellement reconnue, est en mesure à tout moment de refuser de la respecter dans certaines de ses conséquences, comme il l'a déjà décidé en une occasion.

PRATIQUE SUIVIE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

9. La pratique que suit le Conseil de sécurité pour décider si une question donnée est ou non une question de procédure peut se résumer de la manière suivante :

a) Conditions dans lesquelles le Conseil se prononce sur cette question

Le Conseil n'est pas encore parvenu à déterminer les conditions dans lesquelles il doit trancher cette question. Il n'a pas suivi en la matière une pratique uniforme ; en certains cas, il s'est prononcé d'abord sur la nature d'une question qui lui était soumise et ensuite sur la proposition ou le projet de résolution dont il était

saisi ; en d'autres cas, il a suivi la méthode inverse ; mais il n'a jamais adopté aucun critère qui explique ou qui justifie le recours à ces deux méthodes.

b) Application de la règle de l'unanimité aux décisions sur le "point préliminaire"

Bien que la partie II de la Déclaration de San-Francisco, rappelée ci-dessus, n'ait jamais été formellement acceptée, en pratique le Conseil de sécurité a appliqué la règle de l'unanimité aux décisions sur le "point préliminaire" ; il a ainsi, de façon tacite, adopté le critère établi par le dernier paragraphe de cette partie de la Déclaration de San-Francisco. En trois cas différents, le Conseil de sécurité a qualifié de questions de fond, par suite du vote négatif de l'un ou de plusieurs de ses membres permanents, des propositions ou des projets de résolution qu'une majorité groupant sept de ses membres ou plus de sept membres avait considérés comme des questions de procédure (question espagnole, incidents survenus le long de la frontière grecque, question tchécoslovaque).

c) Conséquences de l'interprétation que le Président du Conseil de sécurité donne à un vote sur le "point préliminaire"

Lorsque le Conseil de sécurité a voté sur le point de savoir si une question donnée est ou non une question de procédure, le Président dégage le sens du vote, soit sous forme d'une décision présidentielle (*ruling*), soit sous forme d'une simple interprétation. Lorsque l'interprétation ou la décision du Président est contestée, le Président "en réfère au Conseil de sécurité pour décision immédiate et la règle qu'il a proposée est maintenue, à moins qu'elle ne soit annulée" (article 30 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité).

En trois cas différents (sur la question espagnole, la question grecque et la question tchécoslovaque), le Conseil de sécurité, principalement en raison de la position prise par son Président, n'a pas appliqué l'article 30 du règlement intérieur pour trancher l'interprétation du résultat du vote intervenu en ce qui concerne sa décision, mais la règle de l'unanimité prévue dans la partie II de la Déclaration de San-Francisco.

Dans un autre cas, s'agissant de décider si le Conseil inviterait un représentant des autorités du régime de Pékin à participer aux débats sur la "Plainte pour invasion armée de l'île de Formose (Taïwan)", le représentant permanent de la Chine a soulevé le "point préliminaire", soutenant que la question était une question de fond soumise au veto, et il s'est référé expressément à la partie II de la Déclaration de San-Francisco rappelée ci-dessus.

Il a été procédé à un vote par lequel la majorité a décidé que la question était une question de procédure ; comme le représentant permanent de la Chine entendait opposer son veto, le Président du Conseil de sécurité (qui était alors le représentant du Royaume-Uni) a décidé que le veto de ce membre permanent n'était pas recevable ; il a appliqué l'article 30 du règlement intérieur et le Conseil de sécurité a maintenu sa décision.

CONCLUSIONS

10. L'analyse du problème que posent les décisions que le Conseil de sécurité est appelé à prendre au sujet de ce que l'on appelle les "points préliminaires", la pratique suivie en la matière par le Conseil de sécurité et l'attitude adoptée par quatre des membres permanents du Conseil au sujet de la question de l'admission de nouveaux Membres permettent d'espérer que l'on par-

viendra à soustraire cette question à l'application de la règle de l'unanimité en décidant, conformément aux dispositions du règlement intérieur provisoire du Conseil

de sécurité, que toute décision en la matière devra être prise par un vote affirmatif de sept membres quelconques du Conseil.

Annexe 6

Avant-projet de résolution sur la question de l'admission de nouveaux Membres

(DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉSENTÉ PAR L'ARGENTINE)

L'Assemblée générale,

Constatant le sentiment général croissant en faveur de l'universalité de l'Organisation des Nations Unies, dont peuvent devenir Membres tous les Etats pacifiques qui, au jugement de l'Organisation, sont capables de remplir les obligations de la Charte et disposés à le faire, et

Considérant que l'admission de nouveaux Membres à l'Organisation des Nations Unies doit être décidée en fonction de la situation individuelle de chacun des Etats qui demandent à être admis,

Recommande au Conseil de sécurité d'examiner à nouveau les demandes d'admission à l'Organisation des Nations Unies présentées par l'Albanie, la République populaire de Mongolie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Jordanie, l'Autriche, Ceylan, le Népal et la Libye et de présenter à l'Assemblée générale une recommandation pour chacun de ces Etats.

Annexe 7

Mémoire explicatif sur la question de l'admission de nouveaux Membres

(DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉSENTÉ PAR LES DÉLÉGATIONS DE L'EGYPTE ET DES PHILIPPINES)

LE PROBLÈME

1. Considérant les antécédents de la question de l'admission de nouveaux Membres, et notamment que les débats longs et détaillés que différents organes des Nations Unies ont consacrés à l'aspect purement *juridique* du problème n'ont pas permis d'aboutir à des résultats fructueux, la délégation de l'Egypte et celle des Philippines estiment que le mandat de la Commission spéciale justifie pleinement l'examen de propositions dont le but serait de permettre à l'Organisation des Nations Unies de sortir de l'impasse politique dont l'existence a jusqu'ici empêché l'admission de nouveaux Membres.

2. Le problème se résume de la manière suivante. Etant donné d'une part les dispositions de la Charte relatives à l'admission de nouveaux Membres, étant donné d'autre part la situation politique qui règne au Conseil de sécurité et qui a empêché en fait jusqu'ici l'admission de tous les candidats qualifiés, par quels moyens peut-on entre-temps réaliser l'admission d'un certain nombre de ces Etats?

PROCÉDURE D'ADMISSION

3. Il ne paraît pas possible de passer outre à la règle de l'unanimité, appliquée jusqu'ici au Conseil de sécurité, aux votes relatifs à l'admission de nouveaux Membres. Cette règle exige que tout Etat candidat obtienne le vote affirmatif de sept des membres du Conseil, parmi lesquels tous ses membres permanents, avant que sa demande d'admission puisse faire l'objet d'une recommandation favorable du Conseil à l'Assemblée générale.

4. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur cette question, la Cour internationale de Justice a admis la validité de cette pratique. Cependant, bien que la Cour ait retenu que nul Etat Membre n'était juridiquement fondé à faire dépendre son consentement à une admis-

sion de conditions non expressément prévues au paragraphe 1 de l'Article 4 de la Charte, il n'y a aucun moyen de faire proclamer nul et de nul effet le vote négatif d'un Etat Membre, même si l'on sait qu'il est juridiquement injustifié ou que son auteur le reconnaît comme tel. Cette opinion de la Cour n'a donc que la valeur d'un précepte moral et non celle d'une interdiction légale.

LE VETO "ÉLÉMENT COMPENSATEUR"

5. En raison de la situation politique qui règne au Conseil de sécurité, l'admission de nouveaux Membres a pu se trouver empêchée du fait de la simple équation: un veto égale quatre abstentions. Dans cet organe, le veto est devenu, à toutes fins utiles, le "grand élément compensateur". Comme l'abstention de quatre des membres permanents du Conseil, lors du vote sur la candidature des Etats communistes, avait pratiquement empêché l'admission de ces Etats, le cinquième membre permanent du Conseil a eu recours au veto, dans le même dessein et avec le même résultat, lorsqu'il s'est agi de voter sur les demandes d'admission des Etats non communistes.

6. A moins d'un engagement, pris en commun par tous les membres permanents du Conseil, de ne pas faire usage du veto à propos de l'admission de nouveaux Membres, on peut dire que, pour le moment, il est absolument exclu que de nouveaux Membres, quels qu'ils soient, réussissent à se faire admettre grâce à un sacrifice librement consenti par les membres permanents.

NOUVEL EXAMEN DE LA PROPOSITION DE "L'ADMISSION EN BLOC"

7. Dans les circonstances actuelles, la proposition dite de "l'admission en bloc" est la seule qui offre une possibilité de faire entrer dans l'Organisation un certain nombre d'Etats qualifiés. Selon cette proposition, le

Conseil de sécurité envisagerait de nouveau l'admission simultanée de quatorze Etats candidats: l'Albanie, la République populaire de Mongolie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Jordanie, l'Autriche, Ceylan, le Népal et la Libye.

8. Naturellement, cette proposition n'aurait de valeur que si les quatorze Etats en question remplissent les conditions d'admission énoncées à l'Article 4 de la Charte. Pour prendre à ce sujet une décision satisfaisante, il faut appliquer rigoureusement les critères de la Charte, abstraction faite de toute considération politique ou idéologique. Par conséquent, il faut considérer les Etats comme pacifiques, sauf lorsqu'un organe compétent des Nations Unies constate qu'ils sont effectivement coupables d'une menace à la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Il faut présumer qu'ils sont disposés à assumer les obligations de la Charte et capables de le faire, sur la foi de leur déclaration formelle d'accepter ces obligations, à moins que quelqu'un ne fasse la preuve du contraire, ce qui est bien plus que de simples soupçons ou des accusations.

9. Chacun pourra donc, à l'Assemblée générale, s'opposer à ce que certains Etats soient compris dans le groupe et prouver de façon concrète que ces Etats ne remplissent pas les conditions requises par la Charte.

10. Quant à l'argument que l'admission de plusieurs Etats en bloc serait contraire aux dispositions de la Charte, on ne voit pas très bien quelle disposition de la Charte on pourrait invoquer à l'appui de cet argument. Aucune disposition de la Charte n'interdit l'admission de deux ou plusieurs Etats simultanément, pourvu que l'Assemblée juge qu'ils remplissent les conditions requises. De plus, il existe un précédent en ce qui concerne la procédure qui consiste à admettre un groupe d'Etats. Par la résolution S/177 du Conseil de sécurité et la résolution 34 (I) de l'Assemblée générale, l'Afgha-

nistan, l'Islande et la Suède ont été, techniquement parlant, admis ensemble.

11. Il est vrai que la Cour internationale de Justice a déclaré dans son avis consultatif que toute demande d'admission doit faire l'objet d'un examen et d'un vote individuels, selon ses propres mérites. Toutefois, la Cour n'avait à connaître que de l'aspect juridique du problème, pour lequel sa compétence était incontestable, et elle n'essayait pas, ce que d'ailleurs elle n'aurait pu faire, d'aplanir une difficulté politique analogue à celle que cette question a fait surgir. Une difficulté politique de cette nature ne peut être réglée que par l'organe compétent des Nations Unies. En outre, l'avis de la Cour serait, de fait, suivi puisque, comme il est dit plus haut, au paragraphe 9, l'Assemblée générale peut, si elle le désire, examiner séparément, par la suite, chaque demande d'admission selon ses mérites et procéder à des votes séparés.

12. Une amélioration de la situation internationale et le relâchement consécutif des tensions pourraient mettre fin à la controverse à laquelle a donné lieu la question de l'admission. Toutefois, s'il fallait renoncer à cette possibilité, il resterait toujours l'autre possibilité, celle d'examiner à nouveau le problème de façon réaliste en se fondant sur le principe que M. John Foster Dulles a énoncé dans son livre *War and Peace* (1950) :

"J'en suis venu à penser que les Nations Unies serviront le mieux la cause de la paix si l'Assemblée représente le monde tel qu'il est actuellement et non pas seulement celle de ses parties que nous aimons. C'est pourquoi nous devrions accepter que toutes les nations en soient Membres, et ne pas essayer de déterminer minutieusement celles qui sont "bonnes" et celles qui sont "mauvaises". La composition actuelle de l'Organisation des Nations Unies rend déjà futile une telle distinction.